

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 40

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° ottobre 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. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2025 (della Regione Lombardia)

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa – Denunciata omessa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni sulla previsione di delega – Previsione, prima dell’adozione dei decreti legislativi delegati, dell’acquisizione del parere della Conferenza unificata, di cui all’art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché dell’intesa – Previsione, tra i criteri e principi direttivi specifici nell’esercizio della delega, di assicurare la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell’aria ambiente adottate, in via ordinaria, dalle autorità regionali e locali e, in via complementare, dalle autorità statali, con attribuzione della competenza allo Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell’aria a determinate condizioni – Clausola di invarianza finanziaria.

- Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), art. 12.

Pag. 1

- N. 35. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2025 (della Regione Piemonte)

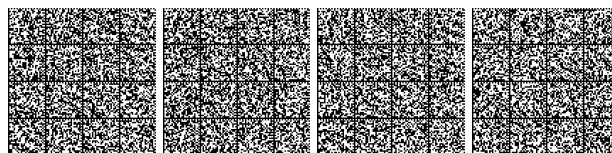
Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che assicura, tra l’altro, la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell’aria ambiente adottate, in via ordinaria, dalle autorità regionali e locali e, in via complementare dalle autorità statali – Previsione della competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell’aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le competenti autorità statali.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che i decreti legislativi sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che dall’attuazione della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

- Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), art. 12, commi 1, in particolare lettera b), 2 e 3.

Pag. 11



- N. 36. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2025 (della Regione Veneto)

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che assicura, tra l’altro, la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell’aria ambiente adottate, in via ordinaria, dalle autorità regionali e locali e, in via complementare, dalle autorità statali – Previsione della competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell’aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le competenti autorità statali.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che i decreti legislativi sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 1997, n. 281 del 1997.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che dall’attuazione della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

- Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), art. 12, commi 1, in particolare, lettera b), 2 e 3.

Pag. 26

- N. 178. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio dell’11 agosto 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al d.lgs. n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l’uso del suolo agricolo – Previsione che l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell’art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell’art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all’art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021.

- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili), art. 20, comma 1-bis, come introdotto dall’art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell’acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

Pag. 41



N. 179. Ordinanza del Tribunale di Verbania del 13 giugno 2025

Processo penale – Chiusura delle indagini preliminari – Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero – Opposizione della persona offesa – Mancata previsione di alcuna forma di ristoro in favore della persona indagata per il caso di inammissibilità nel merito della opposizione alla archiviazione.

– Codice di procedura penale, artt. 409 e 410..... Pag. 70

N. 180. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 15 luglio 2025

Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Divieto di concessione di benefici – Previsione che il divieto di concessione dei benefici opera “per un periodo di tre anni dal momento in cui è ripresa l’esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2” dell’art. 58-*quater* della legge n. 354 del 1975, anziché “per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell’esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2.”

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 3..... Pag. 74

N. 181. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bologna del 15 luglio 2025

Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Divieto di concessione di benefici – Previsione che il divieto di concessione dei benefici opera “per un periodo di tre anni dal momento in cui è ripresa l’esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2” dell’art. 58-*quater* della legge n. 354 del 1975, anziché “per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell’esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2.”

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 3..... Pag. 89

N. 182. Ordinanza della Corte d’appello di Lecce dell’11 luglio 2025

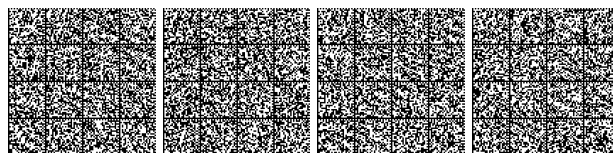
Reati e pene – Prescrizione – Sospensione del corso della prescrizione – Modifiche normative – Disciplina applicabile – Denunciata interpretazione del diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 12 dicembre 2024-5 giugno 2025, n. 20989), secondo cui la disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all’art. 159 cod. pen., commi secondo, terzo e quarto, nel testo introdotto dalla legge n. 103 del 2017, si applica ai reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, mentre dovrebbe ritenersi definitivamente abrogata anche per tali reati.

– Legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 2, comma 1, lettera *a*), in combinato disposto con l’art. 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici). Pag. 105

N. 183. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Sassari del 12 agosto 2025

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Denunciata preclusione della possibilità per il condannato di essere sottoposto da parte del magistrato di sorveglianza a una valutazione semestrale della progressione trattamentale.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3. Pag. 113





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 agosto 2025
(della Regione Lombardia)*

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Principi e criteri direttivi per l’esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa – Denunciata omessa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni sulla previsione di delega – Previsione, prima dell’adozione dei decreti legislativi delegati, dell’acquisizione del parere della Conferenza unificata, di cui all’art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché dell’intesa – Previsione, tra i criteri e principi direttivi specifici nell’esercizio della delega, di assicurare la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell’aria ambiente adottate, in via ordinaria, dalle autorità regionali e locali e, in via complementare, dalle autorità statali, con attribuzione della competenza allo Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell’aria a determinate condizioni – Clausola di invarianza finanziaria.

– Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), art. 12.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, avv. Attilio Fontana, autorizzato con delibera di Giunta regionale n. 4936 del 4 agosto 2025 (doc. n. 1), rappresentata e difesa dall’avv. Piera Pujatti (C.F. PJTPRI62C51C722G - piera.pujatti@milano.pecavvocati.it) dell’Avvocatura regionale (fax 02/67655600), giusta procura speciale allegata telematicamente al presente atto ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell’avv. Andrea Manzi in Roma - via Alberico II n. 88 (PEC andreamanzi@ordineavvocatiroma.org);

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* (C.F. 80188230587), domiciliato per la carica in Roma, Palazzo Chigi - piazza Colonna n. 370;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell’art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 25 giugno 2025, n. 145 per violazione:

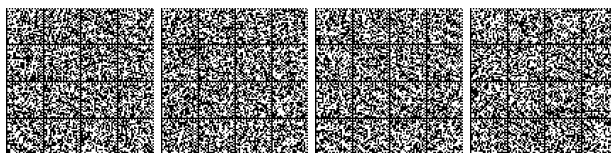
del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, comma 2, della Costituzione, in quanto la disposizione statale è stata adottata senza la previa acquisizione del parere della Conferenza Stato Regione;

del principio di leale collaborazione di cui all’art. 5 e art. 120, comma 2, della Costituzione, in quanto la disposizione statale prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1, siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anziché intesa;

dell’art. 117, terzo comma (tutela della salute, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia) e quarto comma della Costituzione con riferimento alla competenza residuale regionale in particolare all’agricoltura e al trasporto pubblico locale;

dell’art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, dell’art. 97 sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione e dell’art. 118 della Costituzione sotto il profilo dell’adeguatezza;

violazione degli articoli 119 e 81 della Costituzione per mancanza di adeguata previsione di idonee risorse finanziarie e strumentali con particolare riferimento al terzo comma dell’art. 12 della legge n. 91/2025.



FATTO

Viene in questa sede impugnato l'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 25 giugno 2025 - Serie generale - n. 145, in quanto essa, sotto più di un profilo, ha violato il principio di leale collaborazione, nonché gli articoli 120, 5, 117, terzo e quarto comma, 3, 97, 118, 119, 81 della Costituzione, attribuendo funzioni in via ordinaria alle Regioni in tema di misure di risanamento della qualità dell'aria, senza alcuna previsione di idonee risorse o di strumenti normativi e senza idonea consultazione della Conferenza per i rapporti fra Stato, Regioni e Province autonome.

La norma impugnata dispone:

«Nell'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

a) assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori;

b) assicurare la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente adottate in via ordinaria dalle autorità regionali e locali e in via complementare dalle autorità statali, prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi;

c) assegnare all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nell'ambito del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), le funzioni relative all'attuazione, sotto la supervisione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, degli obblighi della direttiva (UE) 2024/2881 in materia di preparazione e trasmissione periodica di dati e informazioni alla Commissione europea;

d) introdurre misure di semplificazione, nella misura ammessa dalla pertinente normativa dell'Unione europea, in relazione alle procedure amministrative propedeutiche alla predisposizione e all'adozione dei piani regionali di risanamento della qualità dell'aria;

e) prevedere, a integrazione della disciplina sulla tutela della qualità dell'aria ambiente, una prima disciplina sulla tutela della qualità dell'aria *indoor*, limitatamente all'introduzione di disposizioni di dettaglio e di specificazione relative a fattispecie in cui la tutela della qualità dell'aria *indoor* è già oggetto di procedure e di obblighi nella vigente normativa.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

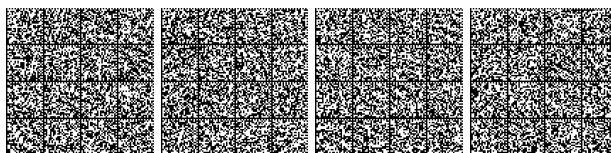
3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

Prima di illustrare i motivi, è opportuno succintamente dare conto dell'*iter* di approvazione della norma impugnata, rinviando alle censure per più distese considerazioni, ove esse siano necessarie, anche sugli effetti delle previsioni impuginate.

Il disegno di legge di delegazione europea è stato presentato al Senato in data 3 ottobre 2024 (disegno di legge n. 1258 - doc. n. 2). Il Governo ha richiesto il parere alla Conferenza Stato Regioni, reso il 17 ottobre, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (documenti n. 3 - 4).

Successivamente, il 23 ottobre 2024 è stata approvata la direttiva 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 24 novembre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

L'approvazione della direttiva è dunque posteriore rispetto alla presentazione del disegno di legge di cui sopra, nonché alla richiesta di parere alla Conferenza.



Quindi, nel corso dell'esame del disegno di legge in 4ª Commissione permanente al Senato, il Governo ha presentato l'emendamento n. 6.0.400, poi approvato, relativo alla attuazione della direttiva n. 2881 del 2024 (doc. 5). L'emendamento risulta depositato in 4ª Commissione dal Governo in una data compresa tra il 28 gennaio ed il 4 febbraio 2025; quindi a distanza di oltre due mesi dalla pubblicazione nella GUCE della direttiva europea.

Il 27 febbraio 2025, il Senato ha trasmesso il testo della norma alla Camera, ma la disposizione relativa ai criteri di implementazione della direttiva sulla qualità dell'aria nell'ordinamento interno è rimasta invariata.

In data 25 giugno 2025 è stato dunque pubblicato il decreto legislativo n. 91 che, al suo interno, ha l'art. 12, corrispondente all'emendamento sopra citato n. 6.0.400. Dunque, trattasi di norma sulla quale non si è espresso il parere della Conferenza Stato - Regioni.

Le disposizioni in epigrafe sono costituzionalmente illegittime e vengono impugnate da Regione Lombardia per i seguenti motivi di

DIRITTO

Premessa - Occorre premettere all'esposizione dei motivi di ricorso due considerazioni generali, nel merito e nel rito, da riferirsi a tutti i motivi di ricorso, per inquadrare la norma impugnata nel nostro ordinamento e comprendere la ridondanza della disposizione impugnata sulle attribuzioni regionali.

A.- Sui presupposti della legge impugnata

La legge impugnata è legge di delegazione europea, come esposto nella parte in fatto.

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» prevede, all'art. 29, la tempestiva attuazione delle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. A tal fine (comma 4), «all'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni di cui al comma 3, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari europei, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 28 febbraio di ogni anno presenta alle Camere, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, un disegno di legge recante il titolo: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea", completato dall'indicazione: "Legge di delegazione europea" seguita dall'anno di riferimento, e recante i contenuti di cui all'art. 30, comma 2» (sottolineatura di chi scrive). Si chiarisce in tal modo che anche la legge di delegazione europea è sottoposta al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

L'art. 5, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel definire le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano prevede che:

«1. La Conferenza Stato - regioni, anche su richiesta delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, si riunisce in apposita sessione almeno due volte all'anno al fine di:

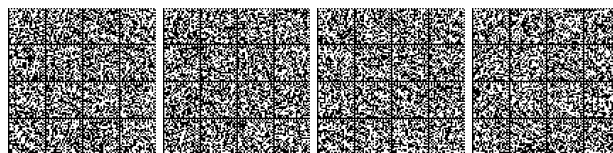
a) raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime;

b) esprimere parere sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla richiesta del parere, i disegni di legge sono presentati al Parlamento anche in mancanza di tale parere [...]» (sottolineatura di chi scrive).

Anche quest'ultima norma conferma come vi sia uno specifico obbligo del Governo di richiedere un parere alla Conferenza Stato - Regioni al momento della presentazione del disegno di legge di delegazione europea. Come esposto nella parte in fatto, l'emendamento risulta depositato in 4ª Commissione dal Governo in una data compresa tra il 28 gennaio ed il 4 febbraio 2025; quindi a distanza di oltre due mesi dalla pubblicazione nella GUCE della direttiva europea. Non è dunque mancato il tempo per richiedere il prescritto parere alla conferenza Stato - Regioni.

L'art. 12 indubbiamente è norma che pone «Principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa».

La finalità della direttiva è espressa con chiarezza nel considerando 2: «Nella sua comunicazione dal titolo "Il Green Deal europeo" dell'11 dicembre 2019 la Commissione europea ha definito una tabella di marcia ambiziosa per trasformare l'Unione in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che mira a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'Unione e a proteggere la



salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Per quanto riguarda la pulizia dell'aria, la Commissione si è impegnata in particolare a migliorare ulteriormente la qualità dell'aria e ad allineare maggiormente le norme dell'Unione in materia alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Nel *Green Deal* europeo la Commissione ha inoltre annunciato un rafforzamento delle disposizioni in materia di monitoraggio, modellizzazione e piani per la qualità dell'aria». La direttiva espone quindi l'impegno a ridurre, entro il 2030, l'impatto dell'inquinamento atmosferico sulla salute nella misura di oltre il 55 %. Inoltre, definisce, attraverso il piano d'azione per l'inquinamento zero, una visione per il 2050, in cui l'inquinamento atmosferico è ridotto a livelli non più considerati nocivi per la salute e per gli ecosistemi naturali. L'art. 19 della direttiva, poi, prevede la predisposizione di piani della qualità dell'aria che siano «adeguati» all'obiettivo; tale adeguatezza è e deve essere una guida per tutta l'attuazione della direttiva, che non può limitarsi, come di fatto sta accadendo a reiterare il modello del decreto legislativo n. 155/2020 (di attuazione della precedente direttiva 2008/50/CE).

B. Sulla censurabilità dei vizi da parte della Regione Lombardia: ridondanza sulle competenze regionali

La norma impugnata è dettata in tema di qualità dell'aria. Questa materia è riferibile alla tutela dell'ambiente, di derivazione comunitaria che, come noto, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) riserva alla competenza esclusiva statale; è, tuttavia, riferibile anche a materie di competenza regionale concorrente (quali, per tutte, la tutela della salute) e a materia di competenza residuale.

Rientra, quindi, in un «groviglio inestricabile» di materie che chiama in causa alcune precise competenze regionali. Innanzitutto, la tutela della salute, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, della Costituzione): «Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249, n. 225 e n. 61 del 2009, n. 62 del 2008), dalla direttiva 2008/98/CE (si vedano il preambolo e, in particolare, gli articoli 1, 12, 13 e 17) e dal codice dell'ambiente (si vedano, in particolare, gli articoli 177, 179, 182-bis, 191 e 208, comma 1).» (Corte costituzionale n. 75/2017).

L'attinenza della disciplina della qualità dell'aria all'ambito normativo di tutela della salute è palese dalle premesse della direttiva 2024/2881, che, al considerando 4, riconosce espressamente che il piano d'azione per l'inquinamento zero definisce una visione per il 2050, in cui l'inquinamento atmosferico è ridotto a livelli non più considerati nocivi per la salute e per gli ecosistemi naturali; nonché dai successivi, che riferiscono i dati dell'OMS sulla nocività dell'inquinamento atmosferico per la salute. Si afferma inoltre, al considerando 10, che la Commissione dovrebbe riesaminare periodicamente i dati scientifici relativi agli inquinanti, ai loro effetti sulla salute umana e sull'ambiente e, tra le altre cose, ai costi sanitari diretti e indiretti associati all'inquinamento atmosferico, agli effetti socioeconomici, ai costi ambientali e agli sviluppi comportamentali, fiscali e tecnologici.

Di conseguenza, il piano regionale della qualità dell'aria (PRIA) elaborato ai sensi della precedente direttiva 2008/50/CE, del decreto legislativo n. 155/2010 (art. 19) e della legge regionale n. 24/2006 costituisce un piano integrato, relativo a più inquinanti e orientato a molteplici settori di intervento, oltre che integrato con altre pianificazioni di settore (ad es. in campo di mobilità o di energia). L'azione regionale ha individuato tre principali macrosettori (energia, trasporti e agricoltura) su cui continuare ad intervenire. L'art. 12 della legge n. 91/2025 prevede, come il precedente decreto legislativo n. 155/2010, l'approvazione del PRIA, il che significa continuare ad agire sui tre macrosettori, che intersecano la competenza regionale.

Non solo, ma le misure e gli interventi a cui si riferisce espressamente l'art. 12 del decreto legislativo n. 91/2025 sono collegati all'agricoltura (*cf.* Corte costituzionale n. 60/2015), all'energia, al sistema del trasporto pubblico locale, entrambe oggetto di competenza residuale *ex* art. 117, quarto comma, solo per citare alcune delle materie in cui si inseriscono le matrici prese in considerazioni dai piani per la qualità dell'aria (doc. 6 - 7). Ancora una volta ne troviamo conferma nella stessa direttiva 2024/2881 laddove si afferma, al considerando 18, che «Ai fini della tutela della salute umana e dell'ambiente nel suo complesso, è particolarmente importante combattere alla fonte l'emissione di inquinanti nonché individuare e attuare le più efficaci misure di riduzione delle emissioni a livello locale, nazionale e unionale, specialmente per quanto riguarda le emissioni generate dall'agricoltura, dall'industria, dai trasporti, dai sistemi di riscaldamento e raffrescamento e la produzione di energia».

Del resto, l'art. 12 in questa sede impugnato (comma 1, lettera *a*), nel prevedere coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori, dichiaratamente va ad incidere su competenze regionali.

La particolarità della materia in esame è anche questa: stabiliti dei valori - soglia ai quali non si può derogare, le modalità per arrivare all'obiettivo richiedono l'attività di tutti i livelli istituzionali.



Non solo, ma codesta ecc.ma Corte ha stabilito che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione di parametri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze legislative ove la loro violazione comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative (*ex plurimis*, sentenze n. 128 e n. 33 del 2011, n. 156 e n. 52 del 2010).» (sentenza n. 236/2013).

I MOTIVO - illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione, secondo comma, in quanto la disposizione statale è stata adottata senza la previa acquisizione del parere della Conferenza Stato Regione

Con il primo motivo di ricorso si censura la norma in epigrafe in quanto contraria al principio di leale collaborazione, per avere omesso, sul testo dell'art. 12, l'acquisizione del parere della Conferenza Stato Regioni.

Si premette che codesta ecc.ma Corte ha stabilito che la legge di delegazione non si sottrae, *ex art.* 134 della Costituzione, al controllo di legittimità in via principale (sentenze n. 251/2016, 205/2005; 261/2017).

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha più volte affermato che è ineludibile l'applicazione del principio di leale collaborazione, nelle forme che consentano un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni (nella fattispecie, del parere della Conferenza) ove la fattispecie regolata sia caratterizzata da un intreccio di competenze di natura esclusiva statale, concorrente e residuale (Corte costituzionale n. 72/2019).

Né l'intreccio fra ambiti materiali diversi può essere composto facendo riferimento al concetto della prevalenza (ancora Corte costituzionale n. 172/2019): pertanto, la circostanza che la fattispecie regolata dall'art. 12 della legge n. 91/2025 si inserisca nella materia della tutela dell'ambiente non può portare a trascurare la compresenza di altre materie che ridondano nella competenza regionale.

Lo schema del decreto legislativo n. 91/2025, si è sopra precisato, è stato sottoposto al parere della Conferenza, ma non l'art. 12. E non si tratta di una mera modifica dell'articolato, dovuta a pareri o a considerazioni diverse o aggiuntive sul medesimo tema. Si tratta della attuazione di una successiva e diversa direttiva, la n. 2881 del 2024. Che la delega sull'attuazione della detta direttiva non sia stata sottoposta al parere della Conferenza è fuor di dubbio, la direttiva è successiva rispetto all'espressione del parere. Il che, tuttavia, non esime dal dover considerare l'obbligo del rispetto del principio di leale collaborazione anche per la delega relativa a tale direttiva. Diversamente opinando il parere si ridurrebbe ad un passaggio meramente formale; mentre la funzione consultiva, per essere esercitata, presuppone almeno la conoscenza dell'oggetto sul quale ci si esprime. Se è pur vero che la formula del parere non richiede le trattative per il raggiungimento dell'intesa, ciò non ne toglie la necessaria formulazione e, se, come in questo caso, nell'articolato trasmesso l'oggetto della fase consultiva è del tutto mancante, non può certo dirsi rispettata la leale collaborazione.

Come noto, l'art. 5 della Costituzione impone allo Stato, tra l'altro, di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

La previsione di non realizzare, in fase di delega, la collaborazione con le Regioni contrasta gravemente con il riportato dettato costituzionale, autorizzando la Regione Lombardia ad impugnare in via principale la disposizione.

L'art. 12 impugnato, al comma 1, lettera *a*), stabilisce di «assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori».

Questa parte della norma prevede, dunque, che venga assicurata la sinergia di alcune attività amministrative di natura pianificatoria che vanno a svolgersi contemporaneamente, lasciando ad imprecisate «sedi e procedure istituzionali» la condivisione, a livello territoriale, delle azioni.

La lettera *b*) stabilisce l'obiettivo di «assicurare la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente adottate in via ordinaria dalle autorità regionali e locali e in via complementare dalle autorità statali, prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi». La previsione di misure nazionali è dunque legata, si sottolinea, alla impossibilità per i piani regionali di raggiungere i valori di qualità dell'aria. Tale norma, oltre a contrastare i principi di buon andamento, come si dirà in seguito, mostra la gravità dell'omissione nell'*iter* legislativo, poiché viene individuato il carattere regionale alla pianificazione (del resto, già prevista dal decreto legislativo n. 155/2010, pur se in maniera inefficace), ma senza alcuna consultazione con le Regioni.



La successiva lettera *d*), poi, delega a «introdurre misure di semplificazione, nella misura ammessa dalla pertinente normativa dell'Unione europea, in relazione alle procedure amministrative propedeutiche alla predisposizione e all'adozione dei piani regionali di risanamento della qualità dell'aria».

Si tratta quindi dell'introduzione di strumenti di regolamentazione procedimentale con riferimento ad un procedimento di competenza regionale.

Se pure le norme di delega devono adeguare il sistema normativo italiano a quello comunitario in materia ambientale e se pure la regolamentazione del procedimento amministrativo può rientrare nei livelli essenziali di prestazione, ciò non può portare ad eludere il principio di leale collaborazione ed attuare così una completa avocazione a sé della materia da parte dello Stato.

Le considerazioni che precedono valgono anche per la lettera *e*) ove si prevede l'introduzione di una disciplina per la qualità dell'aria *indoor*; si tratta di argomento connesso con tutela della salute, energia e con il governo del territorio, materie oggetto di competenza concorrente regionale.

Per quanto sopra esposto, si chiede che la norma venga dichiarata incostituzionale, per violazione degli articoli 120 e 5 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

Il MOTIVO - violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 e art. 120 della Costituzione, secondo comma, in quanto la disposizione statale prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 anziché intesa

Si rinvia a quanto sopra esposto per attestare la ridondanza della materia sulle competenze regionali.

A ciò deve aggiungersi che il sacrificio della consultazione delle Regioni in sede istituzionale regionale in fase di emanazione del decreto legislativo non ha alcun contrappeso nel procedimento per l'emanazione del decreto legislativo. Il secondo motivo risulta così strettamente legato al primo, nel senso di rilevare come il sistema globale della norma di delega - decreto legislativo attesti come il legislatore stia regolamentando istituti che incidono su competenze, statali e regionali, inestricabilmente connesse, senza alcuna considerazione della necessità di garantire degli efficaci strumenti di raccordo con le Regioni.

L'art. 12 in questa sede impugnato, infatti, prevede, al comma 2, che «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Dunque, la norma di delegazione non ha conseguito il parere della Conferenza Stato Regioni, mentre il decreto legislativo si limiterà ad acquisire il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997.

La disposizione in esame richiama la necessità di assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento e le azioni che si pongono in correlazione, fra cui rientrano, per espresso richiamo, trasporti, mobilità, energia, industria. In sostanza in materie oggetto di competenza esclusiva regionale (agricoltura, trasporto pubblico locale) e concorrente (tutela della salute, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, grandi reti di trasporto e di navigazione), si dichiara di voler stabilire sinergie «prevedendo sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale» (comma 1, lettera *a*).

Il coinvolgimento delle Regioni, pertanto, avviene in maniera del tutto inadeguata, considerato che lo stretto intreccio di ambiti materiali che caratterizza la disciplina del decreto delegato avrebbe richiesto non uno strumento consultivo in sede di decreto delegato, ma, una volta determinati gli ambiti di materia, l'intesa, che sola garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione dei contenuti (Corte costituzionale, n. 72/2019 - 251/2016). A maggior ragione se si pensa che lo Stato ritiene addirittura di addossare alle Regioni la responsabilità piena (in via ordinaria) della pianificazione in tema di qualità dell'aria.

Pertanto, la Regione Lombardia chiede di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91/2025, anche nella parte in cui non dispone che i decreti legislativi siano adottati previa intesa con la Conferenza unificata, quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali (sentenza n. 56 del 2019 - n. 130/2024).

Come noto, l'art. 5 della Costituzione impone allo Stato, tra l'altro, di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

La previsione di non realizzare, né in fase di delega né in fase successiva, la collaborazione con le Regioni contrasta gravemente con il riportato dettato costituzionale, consentendo alla regione di impugnare in via principale l'impugnata disposizione.

Per quanto sopra esposto, si chiede che la norma venga dichiarata incostituzionale, per violazione degli articoli 120 e 5 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.



III MOTIVO - violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione con riferimento alle competenze regionali in materia

I profili di ridondanza della violazione evidenziata nella sfera di attribuzioni della Regione sono evidenti sotto molteplici punti di vista e, come già messo in evidenza, con riferimento all'art. 117 della Costituzione. La lesione dell'art. 117, terzo e quarto comma della Costituzione è anche conseguenza di quanto esposto nei precedenti motivi, con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione.

In particolare, il concetto di sinergia, richiamato dall'art. 12 impugnato, è strettamente collegato alle forme di collaborazione; il che implica l'integrazione di competenze. Ma la sinergia concepita a senso unico dall'art. 12 della legge n. 91/2025 avrà un diretto impatto sulla pianificazione di altri ambiti regionali (tutela della salute, trasporti, energia). In tal senso, si rimarca anche sotto questo profilo l'illegittimità costituzionale dell'art. 12.

Per quanto sopra esposto, si chiede che la norma venga dichiarata incostituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo e terzo comma della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

IV MOTIVO - violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 e dell'art. 118 della Costituzione sotto il profilo dell'adequazione

L'art. 12 ridonda, si è detto, nelle competenze regionali e risulta emanato prescindendo dal dovuto coordinamento con le autonomie regionali, alle quali, tuttavia, sembra, ma solo apparentemente, voler fare riferimento. È noto come una modalità di attuazione del canone di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione sia la leale collaborazione.

La previsione della delega ad assicurare «sinergie» fra le misure regionali per il risanamento della qualità dell'aria assunte «in via ordinaria» dalle Regioni e «prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi» fotografa un modello, che, in una materia delicata,⁷ lascia alla «sinergia» il coordinamento fra le misure di risanamento regionali «ordinarie» e stabilisce una sorta di sussidiarietà delle misure statali, ma solo ove le misure regionali non possano permettere il raggiungimento di parametri adeguati. Viene configurato dunque un intervento statale *ex post*, ma del quale non sono previsti precisi tempi e modalità di partecipazione delle amministrazioni regionali interessate, con misure che riguardano le fonti emissive sulle quali non ha competenza la Regione, ma senza alcun coordinamento e alcuna previsione di meccanismi idonei a garantire un'adeguata ponderazione di tutti gli interessi coinvolti, il che, conseguentemente, risulta insufficiente a garantire il rilievo degli interessi della comunità regionale. La previsione si trova così a violare anche l'art. 118, sotto il profilo della adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative. Dunque:

la norma risulta emanata senza alcuna consultazione con le autonomie regionali;

i decreti potranno acquisire il mero parere della Conferenza unificata;

nel contempo, le Regioni, in via ordinaria, (e senza alcuna previsione di mezzi, come si dirà nel prossimo motivo) vedono allocate su di sé le competenze in materia di qualità dell'aria, con intervento dello Stato solo *ex post* e non coordinato.

Il buon andamento presenta ambiti di sovrapposizione e concorrenza con valori costituzionali diversi, ma, in una materia che presenta un intreccio di competenze così marcato, la pretesa di stabilire «sinergie» senza alcun coinvolgimento regionale nella determinazione della disposizione di delega contrasta con l'art. 118 della Costituzione, per non avere la disciplina statale attuato alcuna consultazione circa l'adequazione della previsione.

La norma, alla lettera b) del comma 1, rimette la determinazione della sinergia fra le misure di risanamento al futuro decreto legislativo, con predeterminazione di un intervento statale *ex post*, solo ove le misure regionali si dimostrino insufficienti, ossia solo ove una violazione della direttiva si prospetti, in palese contrasto con l'art. 97 della Costituzione che deve essere declinato nel senso di obbligare alla predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità. La delega, invece, contiene gli ambiti di intervento di Stato e Regioni secondo lo schema, sopra ricordato, non di collaborazione, ma di intervento a fronte della ritenuta, da parte dello Stato, inidoneità delle misure regionali, in considerazione della fonte di emissione, di competenza statale. In sostanza, l'azione statale e quella regionale vanno così su piani paralleli, senza spazi di codecisione e neppure di coordinamento. Si aggiunga che la fonte emissiva statale viene in evidenza solo ove influenzi «in modo determinante» il raggiungimento dei parametri di qualità dell'aria. È dunque lo Stato che decide se e in che modo regolamentare una fonte emissiva che pure influisce su molti ambiti di pianificazione regionale.



Unica eccezione allo schema sopra delineato è costituito dalla stipula di un accordo sottoscritto dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi: tuttavia, per questa parte, l'attuazione della delega è lasciata all'iniziativa delle singole autorità, obbligando il decreto delegato a dislocare di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo nella sua collegialità ai singoli Ministri o alle singole autorità statali competenti (*cf.* sentenza n. 104/2017).

Si ricorda che l'art. 97, primo comma, della Costituzione, fa tutt'uno con il giudizio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, di cui all'art. 118 della Costituzione e al canone di ragionevolezza di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la scelta concernente la allocazione delle funzioni amministrative si giustifica proprio in relazione alla necessità di garantirne una più adeguata ed efficiente esplicazione.

La esigenza, indubbia, in linea con le norme costituzionali è, anche se sembra superfluo scriverlo, che il sistema funzioni. Il sistema di pianificazione della qualità dell'aria è un sistema di competenze complesso, che coinvolge, come esposto, una serie di materie, allocate variamente dall'art. 117 della Costituzione.

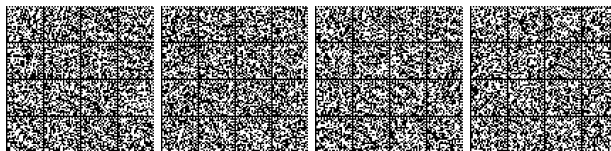
Del resto, come sopra si è accennato, la norma sembra voler reiterare il modello in vigore del decreto legislativo n. 155/2010. Si tratta, tuttavia, di un modello già considerato insufficiente dall'Unione europea.

Nonostante l'attuazione data dalla Regione Lombardia al decreto legislativo, con la predisposizione ed attuazione di piani per la qualità dell'aria e relativi, puntuali aggiornamenti, l'Unione europea ha avviato le procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299, nei confronti dell'Italia per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE, in riferimento ai superamenti continui e di lungo periodo dei valori limite del materiale particolato PM10, del biossido di azoto e del materiale particolato PM2,5. La prima e la seconda procedura hanno visto l'emanazione delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea 10 novembre 2020 (C-644/18) e 12 maggio 2022 (C-573/19). Con le dette sentenze si è accertato il venir meno degli obblighi sanciti dalla direttiva 2008/50/CE in relazione ai superamenti del valore limite giornaliero e del valore limite annuale fissati dalla normativa per le concentrazioni del materiale particolato PM10 (C-644/2018) e in relazione ai superamenti del valore limite annuale del biossido di azoto NO2 (C-573/2019), in una serie di zone del territorio italiano, fra cui la Lombardia. Tutto ciò dimostra, a parere della Regione ricorrente, che la mera riproposizione del modello antecedente, con l'aggiunta della «sinergia» e senza alcuna consultazione delle Regioni, sia irrazionale e non coerente con l'obiettivo di raggiungimento degli *standard* di qualità dell'aria imposti dall'Unione europea, in assenza di un serio modello di collaborazione, legislativa e amministrativa, a tutti i livelli istituzionali. Del resto, il 25 giugno 2025 lo Stato ha approvato la delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 2 agosto 2025, n. 178), con la quale, vista anche la direttiva n. 2024/2881UE, stabilisce l'impegno di tutte le amministrazioni individuate dall'art. 14, comma 5, del decreto-legge n. 131/2014 «Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano» (ossia Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero delle imprese e del made in Italy, Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, Ministero della salute, Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, Ministero per gli affari regionali e le autonomie, Ministero dell'economia e delle finanze e da un rappresentante, Regioni interessate dalle procedure di infrazione) «a cooperare nell'individuazione delle future strategie nazionali al fine di garantire una maggiore tutela della qualità dell'aria e dell'ambiente».

La norma qui impugnata sembra andare, invece, in senso diametralmente opposto, lasciando alle Regioni la redazione di piani, non preceduti da disamine coordinate fra i diversi livelli istituzionali. Il tutto, in presenza di una ormai acclarata particolarità del cosiddetto bacino padano, per la situazione orografica e climatica; l'art. 10 della legge n. 88/2009, di delega per l'attuazione della previgente direttiva, prevedeva, fra i principi e criteri direttivi: «d) in considerazione della particolare situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana, promuovere l'adozione di specifiche strategie di intervento nell'area interessata, anche attraverso un maggiore coordinamento tra le regioni che insistono sul predetto bacino». Tale principio è rimasto inattuato nel decreto legislativo n. 155/2010, ma, successivamente, vi sono stati alcuni accordi specifici per le Regioni del bacino padano.

È configurabile in proposito, un fondato dubbio sulla ragionevolezza di tale scelta, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione e, ancora una volta, violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, per mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate e per irrazionalità, nella parte in cui non viene prevista la collaborazione *ex ante* fra Stato e Regioni.

Per quanto sopra esposto, si chiede che la norma venga dichiarata incostituzionale, per violazione degli articoli 3, 97 e 118 della Costituzione.



V MOTIVO - violazione degli articoli 119 e 81 della Costituzione per mancanza di adeguata previsione di idonee risorse finanziarie e strumentali con particolare riferimento al terzo comma dell'art. 12

Il terzo comma dell'art. 12 impugnato prevede che «Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». Il tutto, dopo aver previsto e stabilito che alle Regioni compete adottare in via ordinaria misure di risanamento della qualità dell'aria nell'ambiente.

Del resto, lo stesso art. 1 della legge n. 91/2025 prevede che spese «che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali» possono essere previste nei decreti legislativi. Non solo, ma la legge n. 196/2009, all'art. 17, comma 2, prevede che le leggi di delega (ovvero di decreto delegati, ove non sia possibile determinare in sede di conferimento della delega l'ammontare delle risorse) recano i mezzi di copertura necessari per fare fronte all'attuazione dei decreti legislativi.

La mancanza di risorse finanziarie e strumentali adeguate all'attuazione del terzo comma dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91, configura la violazione degli articoli 119 e 81 della Costituzione, in particolare dei principi di coordinamento della finanza pubblica e di copertura finanziaria delle leggi. La mancata previsione di risorse finanziarie adeguate rende di fatto inattuabile l'intervento previsto dalla legge, poiché l'assenza di risorse genera incertezza sulla sua effettiva attuazione, creando problemi di gestione e di programmazione da parte degli enti coinvolti, in aperto contrasto anche con l'art. 97 della Costituzione.

La segnalata violazione ridonda gravemente, pertanto, sulle attribuzioni riconosciute in capo alla Regione dall'art. 119 della Costituzione e sull'equilibrio del suo bilancio.

Infatti, l'impugnata disposizione integra innanzitutto una lesione delle prerogative riconosciute in capo alla regione dall'art. 119, quinto comma, della Costituzione «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni», andando a violare, come sopra esposto, anche l'art. 81, nella parte in cui prevede che «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». L'attuazione della direttiva in questione rientra nella promozione economico sociale, considerato l'impatto che l'inquinamento, anche atmosferico, comporta; il raggiungimento dei parametri dalla stessa determinati apre la porta ad un cambiamento dei comportamenti e delle attività economiche che ci sia consentito definire epocale. La protezione del diritto alla salute, sotto un profilo così complesso, favorisce l'esercizio dei diritti della persona.

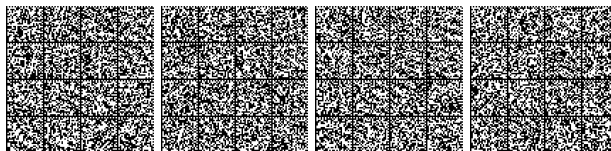
La disposizione è inoltre gravemente lesiva del principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 81 della Costituzione, oltre che dei già citati principi di ragionevolezza, buon andamento e adeguatezza di cui agli articoli 3, 97 e 118 della Costituzione. La ridondanza di tale lesione nella sfera di attribuzioni della Regione è evidente, sia in considerazione dell'art. 117 della Costituzione, vertendo su materia di potestà concorrente o residuale, sia dal punto di vista degli articoli 5 e 119 della Costituzione, i quali sanciscono i fondamentali principi dell'autonomia, in generale, e dell'autonomia finanziaria.

Non è giustificabile, sul piano costituzionale, che vengano attribuiti alle Regioni dei compiti in materia così complessa senza alcuna adeguata provvista di risorse, indispensabili a un'adeguata cura degli interessi pubblici, con grave *vulnus* dell'attività amministrativa, che pure lo Stato riconosce in capo alle Regioni.

Una dotazione finanziaria inesistente non può accompagnare proposte di riorganizzazione come quelle indicate nella legge di delegazione e interrompe la necessaria corrispondenza tra risorse assegnate e funzioni esercitate.

Ancora una volta, in contrasto col principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione per l'assenza di misure riorganizzative o riallocative di risorse.

La mancanza delle risorse necessarie per le funzioni conferite con la legge di delega si riverbera sull'autonomia delle Regioni, entrando in contrasto con i parametri costituzionali, poiché non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. Codesta ecc.ma Corte, con riferimento alle Province, ha stabilito che la lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, in «assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (sentenza n. 188 del 2015), costituisce un *vulnus* per l'autonomia e un pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite con i futuri legislativi sulla base della delega della legge n. 91/2025. Insomma, una palese sproporzione rispetto al raggiungimento degli obiettivi (cfr: sentenza n. 272/2015 e 1 del 2014).



È da sottolineare per completezza ed ulteriore dimostrazione della illegittimità della norma, che già in occasione della riunione della Conferenza Stato Regioni avente ad oggetto il decreto ministeriale 20 giugno 2025 (Piano nazionale per la qualità dell'aria - doc. n. 8) le Regioni hanno lamentato la carenza di risorse appostate dallo Stato per l'attuazione delle misure in esso previste. Le nuove disposizioni non fanno che aggravare una situazione già messa in evidenza.

Non solo, ma per raggiungere i valori definiti dalla direttiva UE n. 2881/2024 al 2030, realisticamente, non sarà sufficiente adottare tutte le migliori tecnologie disponibili in tutti gli ambiti incisi. Il raggiungimento di tali obiettivi postula di superare le azioni sulle migliori tecnologie disponibili e influire direttamente sui comportamenti: si tratta di una prospettiva che, oltre ad andare oltre al modello utilizzato fino ad ora, comporterà ingentissimi investimenti per le misure necessarie che la Regione dovrà assumere, anche nei propri ambiti di competenza esclusiva.

Si conferma, anche sotto questo profilo e con riferimento agli articoli 119 e 81 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

P. Q. M.

Voglia Codesta ecc.ma Corte Costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 25 giugno 2025, n. 145 per:

violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, comma 2, della Costituzione, in quanto la disposizione statale è stata adottata senza la previa acquisizione del parere della Conferenza Stato Regione;

violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 e art. 120, comma 2, della Costituzione, in quanto la disposizione statale prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1, siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, anziché intesa;

violazione dell'art. 117, terzo comma (tutela della salute, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) e quarto comma della Costituzione con riferimento alla competenza residuale regionale in particolare all'agricoltura e al trasporto pubblico locale;

violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione e dell'art. 118 della Costituzione sotto il profilo dell'adeguatezza;

violazione degli articoli 119 e 81 della Costituzione per mancanza di adeguata previsione di idonee risorse finanziarie e strumentali con particolare riferimento al terzo comma dell'art. 12.

Si producono:

1. delibera per incarico, n. 4936 del 4 agosto 2025;
2. disegno di legge n. 1258 -430715;
3. *report* della seduta della Conferenza Stato Regione del 17 ottobre 2025;
4. verbale della seduta Conferenza 17 ottobre 2025;
5. emendamento 4.0.400 - 4^a Commissione permanente - resoconto sommario seduta della 4^a Commissione permanente del Senato n. 233 del 4 febbraio 2025;
6. allegato all'aggiornamento del piano regionale della qualità dell'aria DGR 449/2028;
7. rafforzamento delle misure - DGR n. 1754/2024;
8. parere della Conferenza unificata al Piano nazionale per la qualità dell'aria - 19 giugno 2025;
9. accordo di bacino padano.

Milano, 7 agosto 2025

L'Avvocato: PUJATTI



N. 35

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2025
(della Regione Piemonte)*

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che assicura, tra l’altro, la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell’aria ambiente adottate, in via ordinaria, dalle autorità regionali e locali e, in via complementare dalle autorità statali – Previsione della competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell’aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le competenti autorità statali.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che i decreti legislativi sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che dall’attuazione della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

– Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), art. 12, commi 1, in particolare lettera b), 2 e 3.

Ricorso nell’interesse della Regione Piemonte (C.F. 80087670016), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* on. Alberto Cirio, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 1-1488/2025/XII dell’11 agosto 2025 (doc. 1), rappresentato e difeso, come da procura speciale allegata al presente atto (doc. 2), dall’avv. Giulietta Magliona (c.f. MGLGTT60A49L219Q) dell’Avvocatura regionale, e dall’avv. prof. Marcello Cecchetti (c.f. CCCMCL65E02H501Q) del Foro di Firenze, con elezione di domicilio fisico presso lo studio di quest’ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12, nonché di domicilio digitale ai seguenti indirizzi pec: giulietta.magliona@cert.regione.piemonte.it e marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it

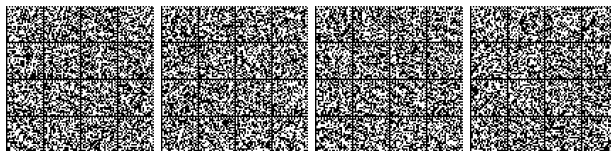
contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 25 giugno 2025, n. 145), per violazione degli articoli 3, 81, terzo comma, 97, 117, primo comma, in relazione alla direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa», 117, secondo comma, lettera s), con riferimento alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione.

Premessa. La delega legislativa per l’attuazione della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa».

1. L’art. 12 della legge n. 91 del 2025, oggetto del presente ricorso, prevede i principi e criteri direttivi della delega legislativa conferita al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa.

In particolare, il comma 1 della disposizione in esame stabilisce che, nell’esercizio della delega il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali (previsti dall’art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234), anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

«a) assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell’aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emmissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell’aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l’impulso e il coordinamento di un’azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell’aria e le autorità competenti per tali settori;



b) assicurare la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente adottate in via ordinaria dalle autorità regionali e locali e in via complementare dalle autorità statali, prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi;

c) assegnare all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPBA), nell'ambito del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), le funzioni relative all'attuazione, sotto la supervisione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, degli obblighi della direttiva (UE) 2024/2881 in materia di preparazione e trasmissione periodica di dati e informazioni alla Commissione europea;

d) introdurre misure di semplificazione, nella misura ammessa dalla pertinente normativa dell'Unione europea, in relazione alle procedure amministrative propedeutiche alla predisposizione e all'adozione dei piani regionali di risanamento della qualità dell'aria;

e) prevedere, a integrazione della disciplina sulla tutela della qualità dell'aria ambiente, una prima disciplina sulla tutela della qualità dell'aria *indoor*, limitatamente all'introduzione di disposizioni di dettaglio e di specificazione relative a fattispecie in cui la tutela della qualità dell'aria *indoor* è già oggetto di procedure e di obblighi nella vigente normativa» (enfasi aggiunta).

Il successivo comma 2 dispone che i decreti legislativi di attuazione della delega in esame sono adottati previo parere della Conferenza unificata.

Infine, il comma 3 reca un'esplicita clausola di invarianza finanziaria rivolta al legislatore delegato, stabilendo che dall'attuazione della delega «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e precisando che «le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

2. Per comprendere appieno la portata (che non si stenta a definire «epocale») e la complessità davvero estrema che caratterizza le opzioni normative e le finalità «di sistema» della delega legislativa che qui si esamina, è necessario richiamare, ancorché solo per sommi capi, almeno alcuni dei contenuti più significativi della direttiva (UE) 2024/2881.

La direttiva in parola — adottata, lo si segnala sin da subito, nell'esercizio della competenza dell'Unione nel settore dell'ambiente (cfr. la base giuridica dell'art. 192, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) riscrive e riunisce in un solo testo le disposizioni recate dalla direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (recepita nell'ordinamento nazionale con il decreto legislativo n. 155/2010), e dalla direttiva 2004/107/CE, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente (recepita con il decreto legislativo n. 152/2007).

In virtù di tale riscrittura, le due direttive 2008/50/CE e 2004/107/CE risulteranno abrogate a decorrere dal giorno successivo al termine per il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva in esame, ossia a partire dall'11 dicembre 2026.

L'obiettivo principale della direttiva (enunciato dall'art. 1) è particolarmente ambizioso, coincidendo addirittura con il conseguimento dell'inquinamento zero, «in modo che la qualità dell'aria all'interno dell'Unione sia progressivamente migliorata fino al raggiungimento di livelli non più considerati nocivi per la salute umana, gli ecosistemi naturali e la biodiversità (...) contribuendo in tal modo a creare un ambiente privo di sostanze tossiche entro il 2050» (enfasi aggiunta). A tal fine la direttiva, sul modello delle discipline precedenti, stabilisce disposizioni relative a:

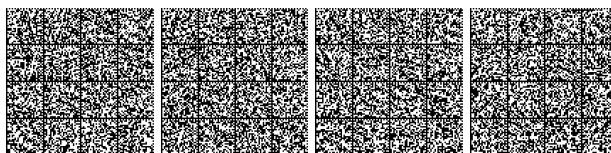
la definizione e la fissazione di parametri di qualità dell'aria ambiente, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente;

la definizione di metodi e criteri comuni per valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri;

il monitoraggio della qualità dell'aria ambiente attuale e delle tendenze a lungo termine, così come degli effetti delle misure unionali e nazionali sulla qualità dell'aria ambiente;

il mantenimento della qualità dell'aria ambiente, laddove sia buona, e il suo miglioramento negli altri casi.

La direttiva precisa, all'art. 3, che i succitati parametri di qualità dell'aria (valori-limite, valori-obiettivo, obblighi di riduzione dell'esposizione media, obiettivi di concentrazione dell'esposizione media, livelli critici, soglie di allarme, soglie di informazione e obiettivi a lungo termine), che figurano nell'allegato I, sono riesaminati periodicamente in linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS).



In coerenza con quanto era già previsto dalla direttiva 2008/50/CE, la direttiva in esame prevede (all'art. 6) la zonizzazione del territorio e dispone (all'art. 8) che «in tutte le zone classificate come al di sopra delle soglie di valutazione stabilite per gli inquinanti di cui all'art. 7 [in base al quale le soglie di valutazione indicate nell'allegato II si applicano al biossido di zolfo, al biossido di azoto, agli ossidi di azoto, al particolato (PM10 e PM2,5), al benzene, al monossido di carbonio, all'arsenico, al cadmio, al piombo, al nichel, al benzo(a)pirene e all'ozono nell'aria ambiente] la qualità dell'aria ambiente è valutata tramite misurazioni in siti fissi».

Ciò nondimeno, una rilevante novità in tema di monitoraggio è introdotta dall'art. 10, che prevede, per gli Stati membri di maggiori dimensioni (come l'Italia), l'obbligo di istituire i c.d. «supersiti di monitoraggio», secondo le seguenti indicazioni (le quali — è appena il caso di osservare — con riferimento all'Italia, implicano senz'altro la considerazione di livelli territoriali evidentemente «ultra-regionali»):

almeno un supersito ogni 10 milioni di abitanti in un sito di fondo urbano;

almeno un supersito ogni 100.000 km² in un sito di fondo rurale.

Altra importante novità recata dalla direttiva è l'introduzione di valori-limite più rigorosi da rispettare entro il 2030. Per la precisione, la direttiva prevede (all'allegato I) che:

entro l'11 dicembre 2026 (termine per il recepimento della direttiva stessa) i valori limite da rispettare sono analoghi a quelli previsti dalle precedenti direttive;

a partire dal 1° gennaio 2030 si applicano valori-limite decisamente più severi. In particolare, sono addirittura dimezzati i valori-limite relativi alle medie annuali e del 60% il valore-limite previsto per il PM2,5, il cui valore-limite relativo alla media annuale scende da 25 µg/m³ a 10 µg/m³. Inoltre, i valori-limite giornalieri, attualmente previsti solo per il PM10 (per il quale viene effettuata una riduzione da 50 µg/m³ a 45 µg/m³ della concentrazione massima giornaliera e da 35 a 18 del numero massimo di giorni di superamento nell'arco di un anno), sono previsti dalla direttiva in esame anche per altri inquinanti, in particolare per il PM2,5 (concentrazione massima giornaliera pari a 25 µg/m³ da non superare per più di 18 giorni per anno civile) e il biossido di azoto (NO2) (concentrazione massima giornaliera pari a 50 µg/m³ da non superare per più di 18 giorni per anno civile).

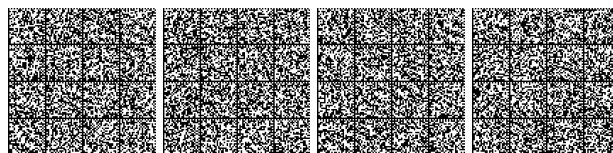
Al riguardo, deve osservarsi che i nuovi valori-limite più rigorosi, rispetto a quelli finora previsti, risultano maggiormente allineati agli orientamenti dell'OMS sulla qualità dell'aria, benché ancora più alti dei valori di riferimento dell'OMS. Infatti, le «Linee guida globali OMS sulla qualità dell'aria» emanate nel 2021 prevedono, ad esempio, limiti (per la media annuale) di 5 µg/m³ per il PM2,5 e di 10 µg/m³ per l'NO2. Tali valori sono esattamente la metà rispetto a quelli previsti dalla direttiva in esame: tuttavia, come si è già segnalato, quest'ultima prevede un'analitica disciplina di «Riesame periodico» (art. 3) espressamente rivolta — «al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 1» (ossia, *in primis*, l'obiettivo di «inquinamento zero») — alla valutazione di «opzioni e tempistiche per l'allineamento dei parametri di qualità dell'aria agli orientamenti più recenti dell'OMS sulla qualità dell'aria e i più recenti dati scientifici».

Meritano poi di essere considerate anche le previsioni recate dall'art. 18, che consente la proroga del termine per il conseguimento di determinati valori-limite. Tale disposizione, infatti, stabilisce che, se in una determinata zona non è possibile raggiungere la conformità ai valori-limite fissati per il particolato (PM10 e PM2,5), il biossido di azoto, il benzene o il benzo(a)pirene entro il 1° gennaio 2030, gli Stati membri possono prorogare tale termine per la zona in questione di un periodo giustificato da una tabella di marcia per la qualità dell'aria (e purché siano soddisfatte alcune condizioni indicate dal medesimo articolo) fino al:

a) 1° gennaio 2040, se giustificato dalle caratteristiche di dispersione specifiche del sito, dalle condizioni al contorno orografiche, dalle condizioni climatiche avverse, dall'apporto di inquinanti transfrontalieri, o se le necessarie riduzioni possono essere ottenute solo sostituendo una parte considerevole degli impianti di riscaldamento domestici esistenti che costituiscono la fonte di inquinamento che causa il superamento; oppure

b) 1° gennaio 2035 (termine prorogabile di ulteriori due anni), se giustificato da proiezioni che dimostrano che, anche tenendo conto dell'impatto previsto delle misure efficaci in materia di inquinamento atmosferico individuate nella tabella di marcia per la qualità dell'aria, i valori-limite non possono essere raggiunti entro il termine per il conseguimento.

L'art. 19 disciplina l'adozione di piani per la qualità dell'aria. In particolare, tale disposizione stabilisce (al par. 1) che, se in determinate zone i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore-limite o un valore-obiettivo qualsiasi fissato nella sezione 1 dell'allegato I (che riporta i valori-limite per la protezione della salute umana da rispettare entro l'11 dicembre 2026 e quelli da raggiungere entro il 1° gennaio 2030), gli Stati membri istituiscono piani per la qualità dell'aria per le zone in questione che stabiliscono misure adeguate per conseguire il valore-limite o il valore-obiettivo in questione e mantenere il periodo di superamento il più breve possibile e, in ogni caso, non superiore a quattro anni dalla fine dell'anno in cui è stato registrato il primo superamento. Tali piani per la qualità dell'aria sono predisposti il prima possibile e comunque entro due anni dall'anno in cui si è registrato il superamento di un valore-limite o di un valore-obiettivo.



Una rilevante novità prevista dall'art. 19 è la previsione delle c.d. «tabelle di marcia», al fine di aumentare l'efficacia dei piani per la qualità dell'aria. In particolare, il par. 4 dispone che, se dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2029 in una zona o in un'unità territoriale i livelli di inquinanti superano uno qualsiasi dei valori-limite o dei valori-obiettivo da raggiungere entro il 1° gennaio 2030, gli Stati membri predispongono una tabella di marcia per la qualità dell'aria affinché l'inquinante in questione raggiunga i relativi valori-limite o valori-obiettivo entro il termine stabilito. Tali tabelle di marcia per la qualità dell'aria sono predisposte quanto prima e comunque entro due anni dall'anno in cui si è registrato il superamento.

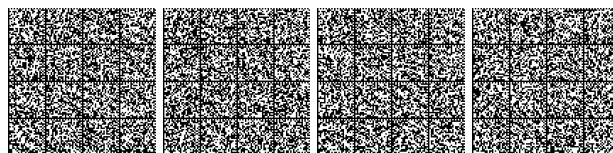
L'art. 20 (in linea con quanto era già previsto dalla direttiva 2008/50/CE) prevede invece, nelle zone in cui sussiste il rischio che i livelli degli inquinanti superino una o più soglie di allarme (previste dall'allegato I, sezione 4), l'adozione di piani d'azione a breve termine contenenti indicazioni sui provvedimenti di emergenza da adottare per ridurre il rischio o la durata del superamento.

Di estremo rilievo, infine, in quanto decisamente innovative, sono le disposizioni recate dagli articoli 27 e 28 che disciplinano, rispettivamente, l'accesso alla giustizia e il risarcimento dei danni alla salute umana. In particolare, l'art. 28, par. 1, dispone che gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione delle norme relative ai piani o tabelle di marcia, commessa intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti, abbiano il diritto di chiedere e ottenere un risarcimento per tale danno.

3. Le disposizioni legislative contenute nell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, anche e proprio alla luce degli obblighi imposti dalla direttiva europea che il legislatore nazionale si propone di recepire, nonché della complessità e della varietà delle misure — come si è visto, addirittura di portata «sistemica» ed «epocale» — che si renderanno necessarie per conseguire gli ambiziosi risultati (ad oggi inediti nell'intero panorama mondiale) prescritti a livello sovranazionale, soprattutto con specifico riferimento alla conclamata situazione deficitaria che da sempre e «strutturalmente» caratterizza il raggiungimento dei previgenti (e di gran lunga meno rigorosi) standard di qualità dell'aria nei territori ricompresi all'interno del c.d. «bacino padano», devono ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione e/o lesione delle competenze legislative e amministrative, nonché delle relative prerogative finanziarie, della Regione Piemonte, nei termini e per le ragioni che di seguito si illustrano.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge 13 giugno 2025, n. 91, e, in particolare, del principio e criterio direttivo specifico di cui alla lettera *b*), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, della Costituzione e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati per la corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica.

I.1. L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 è costituzionalmente illegittimo, innanzitutto, con riferimento a quanto disposto con il principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera *b*), in quanto, vincolando il Governo ad attribuire la competenza ad adottare le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente «in via ordinaria» alle autorità regionali e locali e solo «in via complementare» alle autorità statali e, più specificamente, imponendo di esercitare la delega legislativa prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali solo alla duplice e alternativa condizione che (a) «i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa», ovvero che (b), «i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi», omette di considerare la strutturale e fisiologica inadeguatezza, acclarata dall'esperienza degli ultimi quindici anni nella vigenza del sistema di tutela previsto dal decreto legislativo n. 155 del 2010, dei livelli regionali e locali a garantire nel territorio del c.d. «bacino padano» il raggiungimento degli *standard* di qualità dell'aria imposti dall'Unione europea, in assenza dell'attribuzione «in via ordinaria» e diretta al livello sovranazionale, ossia in capo allo Stato, di specifiche funzioni amministrative e delle correlate responsabilità legislative; con ciò ponendosi in palese contrasto con la competenza legislativa di cui è titolare in via esclusiva il legislatore statale nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché con l'art. 118, primo comma, della Costituzione, il quale impone al legislatore competente in materia di *standard* di qualità ambientale di allocare le funzioni amministrative tra gli enti della Repubblica in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e, dunque, di allocare ordinariamente e direttamente tali funzioni in titolarità al livello statale in tutti i casi in cui i livelli di governo regionale si rivelino a priori inadeguati — ovvero allorquando, come nel caso dei territori compresi nel «bacino padano», addirittura per «cause naturali» legate alla peculiare conformazione orografica e alla situazione meteoroclimatica di quei territori, i livelli regionali siano «fisiologicamente» inadeguati — a fronteggiare e gestire in autonomia fenomeni la cui origine e/o portata e/o effetti oltrepassino gli ambiti territoriali propri delle regioni.



In buona sostanza, la norma di delega che qui si censura pretende di vincolare il legislatore delegato a riprodurre, senza alcuna modifica di sorta, il modello di riparto di competenze in materia di qualità dell'aria a suo tempo introdotto dal decreto legislativo n. 155 del 2010 in sede di attuazione della precedente direttiva 2008/50/CE «relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa». Un modello costruito, per l'appunto, sulla competenza «in via ordinaria» (e diretta) delle autorità regionali e locali ad adottare le misure necessarie a garantire la qualità dell'aria e sulla competenza solo «in via complementare» (e indiretta) delle autorità statali; un modello che, però, soprattutto con riferimento alla garanzia degli *standard* di qualità dell'aria nei territori ricompresi nel «bacino padano» e come meglio si dirà nel prosieguo, si è rivelato palesemente inefficace e inefficiente rispetto all'obiettivo di assicurare il rispetto degli obblighi imposti a livello sovranazionale e che, oltretutto, lo stesso legislatore nazionale, assieme alle amministrazioni dello Stato funzionalmente competenti nei diversi settori coinvolti, hanno dovuto ripetutamente contraddire (finanche in tempi recentissimi e addirittura contestualmente all'approvazione della norma impugnata: sic!), finendo per ammettere un dato che l'esperienza concreta dell'ultimo quindicennio ha rivelato ormai in termini inconfutabili: l'impossibilità di prescindere dall'adozione «in via ordinaria» e «diretta» di strategie complessive e di misure normative, amministrative e finanziarie di livello sovraregionale, in conformità ai parametri costituzionali che si invocano in questa sede.

I.2. Come detto, il decreto legislativo n. 155 del 2010 ha attribuito alle regioni e alle province autonome la competenza «ordinaria» all'adozione della pianificazione in materia di qualità dell'aria ai fini dell'individuazione delle misure necessarie ad assicurare il rispetto dei valori-limite e dei valori-obiettivo stabiliti dal diritto dell'Unione europea (*cf.* art. 9). Persino nell'ipotesi in cui «sulla base di una specifica istruttoria svolta da una regione o provincia autonoma, risulti che le principali sorgenti di emissioni aventi influenza su un'area di superamento sono localizzate in una diversa regione o provincia autonoma», il comma 8 dello stesso art. 9 attribuisce direttamente ai soli enti regionali interessati la responsabilità di farsi carico — tramite appositi coordinamenti, ma pur sempre nell'esercizio della loro autonomia — dell'adozione delle misure necessarie ad affrontare e risolvere le problematiche inerenti alla qualità dell'aria, stabilendo espressamente che «devono essere adottate da entrambe le regioni o province autonome misure coordinate finalizzate al raggiungimento dei valori limite o al perseguimento dei valori obiettivo», limitandosi espressamente ad affidare al Ministero dell'ambiente il solo compito di «promuovere» «l'elaborazione e l'adozione di tali misure nell'ambito del Coordinamento di cui all'art. 20».

L'unico strumento di effettivo «coinvolgimento» diretto del livello nazionale previsto dal richiamato art. 9 è la possibilità residuale per gli enti regionali di «richiedere» — al ricorrere di specifiche condizioni e con onere di «prova tecnica» a proprio carico — l'attivazione della speciale procedura di cui al comma 9, il quale così stabilisce:

«Nel caso in cui, sulla base di una specifica istruttoria svolta, su richiesta di una o più regioni o province autonome, nell'ambito del coordinamento di cui all'art. 20, risulti che, tutte le possibili misure individuabili dalle regioni e dalle province autonome nei propri piani di qualità dell'aria non sono in grado di assicurare il raggiungimento dei valori limite in aree di superamento influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni e le province autonome non hanno competenza amministrativa e legislativa, si procede all'adozione di misure di carattere nazionale. La richiesta della regione o della provincia autonoma deve essere adeguatamente motivata sotto il profilo tecnico. In tali casi è convocato, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, su richiesta del Ministero dell'ambiente, un comitato tecnico con il compito di presentare un programma di misure di carattere nazionale alla cui elaborazione partecipano anche i Ministeri aventi competenza su specifici settori emissivi, quali trasporti, energia, inclusi gli usi civili, attività produttive e agricoltura. Il programma è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il comitato è istituito senza oneri a carico dello Stato ed opera per il tempo strettamente necessario ad elaborare il programma. Ai soggetti che partecipano, a qualsiasi titolo, al comitato non è dovuto alcun compenso o rimborso spese o altro tipo di emolumento per tale partecipazione. Per lo svolgimento di tale attività il Ministero dell'ambiente si avvale del supporto dell'ISPRA e dell'ENEA» (enfasi aggiunte).

Per parte sua, il richiamato art. 20, prevede quanto segue:

«1. È istituito, presso il Ministero dell'ambiente, un coordinamento tra i rappresentanti di tale Ministero, del Ministero della salute, di ogni regione e provincia autonoma, dell'Unione delle province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Partecipano al coordinamento rappresentanti dell'ISPRA, dell'ENEA e del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e di altre autorità competenti all'applicazione del presente decreto, e, su indicazione del Ministero della salute, rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità, nonché, su indicazione della regione o provincia autonoma di appartenenza, rappresentanti delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente. Il coordinamento opera attraverso l'indizione di riunioni periodiche e la creazione di una rete di referenti per lo scambio di dati e di informazioni.



2. Il coordinamento previsto dal comma 1 assicura, anche mediante gruppi di lavoro, l'elaborazione di indirizzi e di linee guida in relazione ad aspetti di comune interesse e permette un esame congiunto di temi connessi all'applicazione del presente decreto, anche al fine di garantire un'attuazione coordinata e omogenea delle nuove norme e di prevenire le situazioni di inadempimento e le relative conseguenze. Il coordinamento assicura inoltre un esame congiunto e l'elaborazione di indirizzi e linee guida in relazione ad aspetti di comune interesse inerenti la normativa vigente in materia di emissioni in atmosfera. (...)».

Merita ricordare, altresì, che il decreto legislativo n. 155 del 2010 dava attuazione alla delega legislativa conferita al Governo dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2008), e che l'art. 10 di tale legge - al comma 1, lettera d) - contemplava uno specifico principio e criterio direttivo espressamente rivolto alle peculiarità dei fenomeni di inquinamento atmosferico nell'ambito dei territori del «bacino padano» e così formulato: «d) in considerazione della particolare situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana, promuovere l'adozione di specifiche strategie di intervento nell'area interessata, anche attraverso un maggiore coordinamento tra le regioni che insistono sul predetto bacino». Di una qualche «attuazione» di tale principio e criterio di delega il decreto legislativo n. 155 del 2010 non reca alcuna traccia: le sorti della «particolare situazione» della qualità dell'aria e il rispetto degli obblighi imposti dal diritto sovranazionale nell'ambito dei territori del «bacino padano» sono rimasti affidati interamente alle modalità di funzionamento del modello «ordinario» di riparto delle competenze sopra descritto e, in particolare, da un lato, al «coordinamento interregionale» imposto dall'art. 9, comma 8, dall'altro, all'attivazione — su specifica richiesta tecnicamente motivata degli enti regionali interessati — della speciale procedura di «soccorso nazionale» prevista dal successivo comma 9.

I.3. Come accennato, però, l'esperienza del quindicennio di vigenza del modello di riparto delle competenze disegnato dal decreto legislativo n. 155 del 2010 — che la norma di delega qui censurata impone al Governo di riprodurre anche in sede di attuazione della nuova direttiva (UE) 2024/2881 — ne ha rivelato palesemente e in termini ormai inconfutabili la strutturale inadeguatezza proprio con specifico riferimento alla «particolare situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana» e tale inadeguatezza non solo è stata ripetutamente accertata in sede sovranazionale nell'ambito delle procedure di infrazione attivate dalla Commissione europea per violazione degli obblighi imposti dalle direttive in materia di qualità dell'aria e che hanno condotto fino a oggi a ben tre sentenze di accertamento di inadempimenti della Repubblica italiana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, ma è stata significativamente e più volte riconosciuta — anche in ragione delle pronunce sfavorevoli subite e delle procedure di infrazione a tutt'oggi in corso — dallo stesso legislatore nazionale e dalle Amministrazioni dello Stato a vario titolo coinvolte dai fenomeni e dalle attività antropiche che incidono sulla qualità dell'aria ambiente, dapprima mediante la stipulazione di una serie di accordi di programma e protocolli di intesa a partire dal 2013 e, più recentemente (2023 e 2024), addirittura con alcuni specifici interventi legislativi in sede di decretazione d'urgenza, che hanno condotto all'adozione della delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025, con la quale è stato approvato il Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria (cfr: *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 2 agosto 2025, n. 178).

I.3.1. Quanto alle procedure di infrazione ancora attualmente in corso e alle sentenze sfavorevoli della Corte di giustizia UE già intervenute, è sufficiente in questa sede richiamare schematicamente quanto segue:

con sentenza 19 dicembre 2012 (causa C-68/11), la CGUE ha accertato che l'Italia, «avendo omesso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero, nelle cinquantacinque zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione europea del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'art. 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione»;

successivamente, la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia le procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299 per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE, in riferimento ai superamenti continui e di lungo periodo dei valori limite del materiale particolato PM10, del biossido di azoto e del materiale particolato PM2,5;

con sentenza del 10 novembre 2020 (causa C-644/18), con riferimento alla procedura di infrazione n. 2014/2147, la CGUE ha accertato che l'Italia, «avendo superato in maniera sistematica e continuata, i valori limite [giornaliero e annuale] applicabili alle concentrazioni di particelle PM10, superamento che è tuttora in corso», in una serie di zone del territorio italiano delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Puglia, Toscana, Sicilia, Umbria, Campania e Lazio, negli anni compresi tra il 2008 e il 2017, «è venuta meno all'obbligo sancito dal combinato disposto dell'art. 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio»;



inoltre, «non avendo adottato, a partire dall'11 giugno 2010, misure appropriate per garantire il rispetto dei valori limite fissati per le concentrazioni di particelle PM10 in tutte tali zone, è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, parte A, di tale direttiva, e, in particolare, all'obbligo previsto all'art. 23, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva, di far sì che i piani per la qualità dell'aria prevedano misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile» (enfasi aggiunta);

con sentenza 12 maggio 2022 (causa C-573/19), con riferimento alla procedura di infrazione n. 2015/2043, la CGUE ha accertato che l'Italia, «non avendo provveduto affinché non fosse superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO2)», in una serie di zone del territorio italiano delle Regioni, Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio e Sicilia, negli anni compresi tra il 2010 e il 2018, «è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'art. 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, e, non avendo adottato, a partire dall'11 giugno 2010, misure appropriate per garantire il rispetto del valore limite annuale fissato per il NO2 in tutte le suddette zone e, in particolare, non avendo provveduto affinché i piani per la qualità dell'aria prevedessero misure appropriate affinché il periodo di superamento di detto valore limite fosse il più breve possibile, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 23, paragrafo 1, di tale direttiva, letto da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, di quest'ultima» (enfasi aggiunta);

da ultimo, in data 13 marzo 2024, in relazione all'esecuzione della sentenza 10 novembre 2020 e quindi nell'ambito della procedura di infrazione n. 2014/2147 concernente i superamenti dei limiti giornaliero e annuale stabiliti per le concentrazioni del materiale particolato PM10, la Commissione europea ha inviato alle autorità italiane una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 260, par. 2, del TFUE, prefigurando un nuovo ricorso alla CGUE per l'accertamento della mancata corretta esecuzione della sentenza e la relativa condanna al pagamento delle conseguenti sanzioni.

I.3.2. Quanto agli accordi di programma e ai protocolli di intesa stipulati tra le amministrazioni dello Stato e le regioni e province autonome a partire dal 2013, proprio la prima sentenza della CGUE del 19 dicembre 2012 ha costituito il presupposto per la stipulazione, in data 19 dicembre 2013, dell'«Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano» (doc. 3). La sola lettura delle premesse di tale accordo, unita alla considerazione delle parti che lo hanno sottoscritto (ben cinque Ministri e i sette Presidenti delle regioni/province autonome del bacino padano), rivelano in termini di immediata evidenza quanto qui si sostiene, ossia che fin dall'anno 2013 le amministrazioni dello Stato a vario titolo competenti nei settori interessati dai fenomeni di inquinamento atmosferico erano pienamente consapevoli:

a) dell'assoluta peculiarità della situazione del «bacino padano» in relazione ai fenomeni naturali e antropici incidenti sulla qualità dell'aria ambiente, ossia alla formazione e all'accumulo nell'aria degli inquinanti e, in particolare, del materiale particolato (c.d. «inquinanti secondari»);

b) della «naturale» insufficienza a fronteggiare tali fenomeni delle azioni degli enti regionali territorialmente interessati, senza che a tali enti potesse essere addebitato e contestato un qualche inadempimento rispetto alle ordinarie funzioni pubbliche loro attribuite;

c) della «speculare» e del tutto «fisiologica» esigenza di adottare interventi addizionali da parte delle amministrazioni statali, senza che tali interventi potessero in alcun modo essere ricondotti allo strumento dei «poteri sostitutivi» previsti per i casi di inadempimento degli enti territoriali, soprattutto nelle ipotesi di violazione (già accertata o in corso di accertamento) degli obblighi imposti dal diritto sovranazionale.

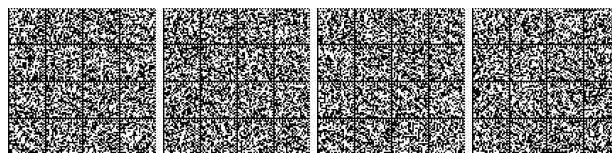
Al riguardo, meritano di essere riportati testualmente, per la loro chiarezza, alcuni tra i passaggi più significativi delle premesse dell'Accordo di programma in questione:

«(...);

Ritenuto che sussista (...) la straordinaria necessità di adottare interventi addizionali rispetto a quelli fino ad oggi previsti al fine di prevenire e fronteggiare tempestivamente i superamenti dei valori limite di concentrazione atmosferica del materiale particolato PM10 registrati a partire dal 2005 su oltre cinquanta zone del territorio nazionale, ubicate in quindici regioni e province autonome, situazione a cui è associabile un elevato rischio sanitario per la popolazione esposta;

Considerato che tali superamenti interessano, in molti casi, zone ubicate nel bacino padano;

Considerato che le regioni e province autonome del bacino padano presentano specifiche condizioni orografiche e meteorologiche (in relazione alla scarsità dei venti, alle condizioni di stabilità atmosferica e all'instaurarsi di frequenti situazioni di inversione termica), a causa delle quali è favorita la formazione e l'accumulo nell'aria di inquinanti, con particolare riferimento a quelli secondari quali le polveri sottili, e si producono situazioni di inquinamento particolarmente diffuse;



Considerato che le particolari condizioni orografiche e meteorologiche delle regioni e province autonome del bacino padano rendono difficile il conseguimento del rispetto dei valori limite di qualità dell'aria, specialmente se manca uno stretto coordinamento tra i diversi soggetti interessati;

Considerato che le particolari condizioni del bacino padano sono state portate in più occasioni all'attenzione della Commissione europea;

Considerato che, anche per tali motivi, i vigenti piani regionali di qualità dell'aria non risultano ad oggi sufficienti, nelle zone del bacino padano, ad assicurare il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria per il materiale particolato PM10;

Visto l'art. 10, comma 1, lettera d) della legge comunitaria n. 88/2009 che prevede l'adozione di specifiche strategie di intervento nel bacino padano in materia di inquinamento atmosferico;

Considerato che le regioni e province autonome del bacino padano, nel prospettare l'impossibilità di rispettare i valori limite di qualità dell'aria nei tempi previsti dalle norme comunitarie per il materiale particolato PM10, hanno richiesto all'amministrazione statale di adottare misure nazionali volte a promuovere il processo di raggiungimento di tali valori limite;

(...);

Considerato che il processo di raggiungimento dei valori limite per il materiale particolato PM10 richiede un intervento coordinato delle regioni e delle province autonome del bacino padano e delle amministrazioni statali, diretto ad assicurare la realizzazione omogenea e congiunta di misure di breve, medio e lungo periodo;

Considerato che un intervento coordinato permetterà di assicurare alle regioni e province autonome del bacino padano indirizzi, strumenti e valutazioni da utilizzare come presupposto per l'adozione di nuove e più efficaci misure da inserire nei propri piani di qualità dell'aria e permetterà, al contempo, di individuare le ulteriori azioni di competenza statale e regionale utili al processo di raggiungimento dei valori limite;

Vista la riunione tenutasi il 23 luglio 2013 presso il Ministero dell'ambiente, nel corso della quale i Ministri aventi competenza sui settori che producono emissioni in atmosfera hanno espresso avviso favorevole all'avvio di una nuova e più determinata strategia a livello nazionale, che si integri con l'azione intrapresa dalle regioni e province autonome del bacino padano al fine di individuare le iniziative da assumere per risolvere il contenzioso comunitario in corso;

(...)» (enfasi aggiunte).

Sulla base di tali premesse, le parti dell'accordo si impegnavano a intervenire in alcuni settori «individuati tra quelli maggiormente responsabili delle emissioni inquinanti: a) combustione di biomasse; b) trasporto merci; c) trasporto passeggeri; d) riscaldamento civile; e) industria e produzione di energia; f) agricoltura», in particolare mediante l'adozione delle necessarie «misure di carattere normativo, programmatico e finanziario», analiticamente articolate in specifici impegni espressamente assunti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministero della salute, nonché dalle stesse regioni e province autonome del bacino padano.

L'esperienza degli accordi e della fisiologica «presa in carico» da parte delle amministrazioni dello Stato delle questioni concernenti la qualità dell'aria, con specifico riferimento alla peculiare situazione del «bacino padano», ha avuto importanti seguiti anche negli anni successivi al 2013 e fino ai giorni nostri, con un andamento addirittura incrementale in termini di «ordinaria» assunzione di responsabilità al livello centrale. Tra gli atti più rilevanti, al riguardo, è possibile richiamare almeno il «Nuovo accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano» (doc. 4), sottoscritto a Bologna il 9 giugno 2017 tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e i Presidenti delle quattro Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, e costruito su premesse e impegni delle parti in tutto analoghi a quelli dell'accordo del 2013; successivamente (e con una portata senza dubbio più ampia e innovativa) — non a caso a seguito del deposito presso la CGUE del ricorso contro l'Italia C-644/18 per i superamenti dei valori limite del materiale particolato PM10 e della decisione di deferimento alla CGUE da parte della Commissione europea anche per i superamenti dei valori limite del biossido di azoto NO₂ — in data 4 giugno 2019 è stato sottoscritto a Torino il «Protocollo di intesa che istituisce il “Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria 2019-2021”» (doc. 5). Tra le più significative peculiarità/novità di tale atto, si segnala l'attivazione di una vera e propria “strategia nazionale” finalizzata a risolvere le questioni della qualità dell'aria in Italia e ad assicurare l'adempimento degli obblighi europei, come dimostrano inequivocamente: la sottoscrizione del Protocollo d'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e di sei Ministri (oltre al Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome); l'assunzione di specifici impegni in cinque ambiti d'intervento (Misure trasversali, agricoltura e combustione di biomasse, mobilità, riscaldamento civile e uscita dal carbone), tutti declinati mediante l'individuazione analitica di azioni poste esclusivamente a carico, in via diretta,



delle amministrazioni statali coinvolte; l'istituzione di una apposita «Unità di coordinamento» del Piano d'azione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, espressamente finalizzata — *inter alia* — ad assicurare la cooperazione delle parti «nell'individuazione delle future strategie nazionali nei settori [emissivi maggiormente responsabili] al fine di garantire una maggiore tutela della qualità dell'aria e a partecipare congiuntamente ai periodici confronti con la Commissione europea volti alla rappresentazione delle iniziative avviate a livello nazionale per la riduzione dell'inquinamento atmosferico» (art. 1, comma 2) (enfasi aggiunta).

I.3.3. Da ultimo, negli anni più recenti, sulla spinta dell'esigenza di dare esecuzione alle ricordate sentenze della CGUE del 10 novembre 2020 e del 12 maggio 2022, nel tentativo estremo di dare un impulso decisivo alla garanzia del corretto adempimento degli obblighi europei in materia di qualità dell'aria, è intervenuto finalmente anche il legislatore nazionale.

Dapprima, con il decreto-legge n. 121 del 2023 — come convertito in legge e successivamente modificato dalla legge n. 177 del 2024 (art. 32, comma 1) e dal decreto-legge n. 73 del 2025 (art. 5, comma 3-ter) — rivolto specificamente ad autorizzare proprio le quattro principali regioni del «bacino padano» (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) all'introduzione di misure speciali di limitazione strutturale della circolazione stradale per alcune categorie di autoveicoli e di veicoli commerciali, misure che, in assenza di tali previsioni legislative statali, quelle medesime regioni non sarebbero state competenti a introdurre (art. 1), nonché a prevedere direttamente misure per lo «sviluppo del turismo di prossimità, all'aria aperta ed ecosostenibile per l'abbattimento delle emissioni atmosferiche» (art. 1-bis) e «misure in materia di riduzione dell'impatto ambientale del trasporto merci su gomma tramite potenziamento del trasporto aereo» (art. 1-ter).

Successivamente, con l'art. 14 del decreto-legge n. 131 del 2024 — come convertito in legge e da ultimo modificato dal decreto-legge n. 25 del 2025 (art. 15-bis, comma 1) — è stata prevista, innanzitutto, l'approvazione con decreto interministeriale di uno specifico programma finalizzato a promuovere la mobilità sostenibile, dotato delle relative risorse finanziarie annuali (per una durata massima di sessanta mesi) da destinare a interventi proposti dai comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e dalle città metropolitane ricadenti nelle zone in cui sia stato accertato — dalle menzionate sentenze della CGUE e dalla lettera di costituzione in mora della Commissione europea del 13 marzo 2024 — il superamento dei valori limite di qualità dell'aria relativi al particolato PM10 e al biossido di azoto NO2.

In secondo luogo, ed è ciò che più assume rilievo ai fini di quanto qui si sostiene, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una cabina di regia (composta da un rappresentante della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri, da un rappresentante per ciascuno di ben otto ministri coinvolti, nonché da un rappresentante per ciascuna delle regioni interessate dalle procedure di infrazione attualmente aperte), con lo specifico compito di elaborare un «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria, comprensivo di cronoprogramma», destinato a essere approvato con delibera del Consiglio dei ministri, la quale, per espressa disposizione di legge, è tenuta a contenere «l'individuazione delle amministrazioni centrali, regionali e locali cui è demandata l'attuazione delle misure previste dal piano medesimo, in relazione alla natura delle misure stesse e delle competenze delle amministrazioni interessate» (comma 6). Proprio a tale proposito, il successivo comma 8 si preoccupa di specificare che «Le amministrazioni individuate nella delibera di approvazione del piano sono tenute ad adottare le relative misure di carattere normativo, programmatico e, nei limiti delle risorse disponibili allo scopo, finanziario volte ad assicurare il rispetto dei valori limite di materiale particolato PM10 e di biossido di azoto NO2, di cui all'allegato XI del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, anche in accordo con gli altri enti locali interessati dall'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 maggio 2022, relativa alla causa C-573/2019», mentre il comma 9, a garanzia del corretto adempimento degli impegni che il piano ponga a carico degli enti dell'autonomia territoriale, richiama espressamente l'istituto dei poteri sostitutivi del Governo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione, stabilendo che «In caso di mancata attuazione delle misure del Piano o di scostamenti dal cronoprogramma approvato superiori al trimestre, la cabina di regia riferisce al Consiglio dei ministri che, con apposita deliberazione adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, può anche autorizzare l'esercizio di poteri sostitutivi ai sensi dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. L'esercizio dei poteri sostitutivi di cui al secondo periodo può essere deliberato, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, anche per la tempestiva attuazione di misure diverse da quelle previste dal piano e ritenute necessarie per assicurare l'esecuzione delle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea e della lettera di costituzione in mora della Commissione europea di cui al comma 4».

In attuazione di tale disciplina, come si è già accennato, in data 20 giugno 2025 (ossia appena una settimana dopo la promulgazione della legge n. 91 che si sottopone *in parte qua* allo scrutinio di questa Ecc.ma Corte), il Consiglio dei ministri ha approvato il «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria 2025-2027»



(Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - Serie generale - 2 agosto 2025, n. 178), articolato in cinque ambiti di intervento (uno trasversale, tre tematici: agricoltura, mobilità, riscaldamento civile, e uno complementare) e con l'individuazione per ciascun ambito di specifiche azioni operative espressamente «inquadrate in una strategia unica e complessiva», come si legge nelle premesse dello stesso piano. Queste ultime recano, altresì, due importanti precisazioni per quanto di maggior rilievo in questa sede: «La definizione degli ambiti d'intervento e delle azioni, che ne costituiscono la specificazione in chiave operativa, muovono dalla consapevolezza che i fattori incidenti sulla qualità dell'aria sono molteplici e richiedono un'attività trasversale e razionale indirizzata alla comprensione e all'individuazione dei problemi e della loro soluzione, attraverso interventi specifici che sia direttamente sia indirettamente possano assicurare un'aria più salubre per i cittadini riducendo le emissioni atmosferiche inquinanti. Su tale situazione operano le parti [ossia le amministrazioni dello Stato coinvolte], insieme alle regioni, in ragione delle specifiche e rispettive funzioni, nel rispetto delle competenze di ciascuna, come indicato di seguito» (enfasi aggiunte).

Come imposto dal richiamato comma 6 dell'art. 14 del decreto-legge n. 131 del 2024 e come ribadito dall'art. 1, comma 2, della delibera del CdM del 20 giugno 2025, il piano «individua per ogni misura le amministrazioni centrali, regionali e locali cui è demandata l'attuazione della misura». E qui il dato che emerge con ogni evidenza è addirittura diametralmente opposto rispetto al modello di riparto di competenze tra Stato e regioni prefigurato dal principio e criterio direttivo della delega legislativa che si censura con l'odierno ricorso: su ventinove azioni operative complessivamente previste e ripartite sui cinque indicati ambiti di intervento, soltanto uno (ossia l'ultima delle «Azioni in atto complementari», consistente nella «Incentivazione per la promozione delle tecniche agricole inerenti la copertura delle vasche di stoccaggio rigide e flessibili ancorate ai bordi») non contempla una o più amministrazioni dello Stato come «soggetto attuatore», assegnando tale qualifica in via esclusiva alle «regioni del bacino padano»; per tutte le altre ventotto azioni operative previste dal piano, tra i «soggetti attuatori» è sempre prevista almeno un'amministrazione centrale (ancorché, in alcuni casi, anche in fisiologico abbinamento con enti dell'autonomia territoriale o con altri enti), con ciò «certificando» in modo inconfutabile il riconoscimento da parte degli stessi organi dello Stato della indispensabilità di un ruolo diretto e di «prima linea» del livello sovragregionale nell'assunzione di responsabilità operative — e non solo di «soccorso complementare» — nella gestione dei fenomeni di inquinamento atmosferico e nella predisposizione e attuazione delle strategie complessive necessarie ad assicurare la qualità dell'aria ambiente sul territorio nazionale.

I.4. Alla luce di tutto quanto fin qui esposto, emerge con chiarezza che il vincolo imposto al legislatore delegato dal principio e criterio direttivo della delega legislativa che si censura in questa sede, concernente l'attribuzione della competenza ad adottare le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente «in via ordinaria» alle autorità regionali e locali e solo «in via complementare» alle autorità statali, con specifico riferimento alla peculiare situazione dei territori ricompresi nel «bacino padano», viola palesemente le evocate norme costituzionali che regolano il riparto delle funzioni legislative e amministrative e che impongono al legislatore statale di farsi carico «ordinariamente» delle proprie responsabilità nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e di allocare — altrettanto «ordinariamente» — al livello sovragregionale (anche mediante opportuni trattamenti differenziati tra enti dello stesso tipo) le funzioni amministrative per le quali le regioni risultino strutturalmente inadeguate, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione.

In altri termini, la censurata norma di delega è costituzionalmente illegittima, per gli illustrati profili, nella parte in cui non vincola il Governo a prevedere la competenza «in via ordinaria» e «diretta» degli organi di livello statale in tutti i casi in cui, come accade per i territori del «bacino padano», i fenomeni di inquinamento atmosferico che incidono sugli *standard* di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva (UE) 2024/2881 richiedano necessariamente — per le loro stesse caratteristiche «naturalistiche» — l'adozione di interventi pubblici normativi, amministrativi e finanziari di livello e dimensione ultraregionale.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge 13 giugno 2025, n. 91, e, in particolare, del principio e criterio direttivo specifico di cui alla lettera *b*), per violazione degli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli articoli 117, terzo e quarto comma, della Costituzione e 118 della Costituzione

II.1. L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 è costituzionalmente illegittimo, sempre con riferimento a quanto disposto con il principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera *b*), e per le medesime ragioni e nei medesimi termini indicati nella censura che precede, anche da un ulteriore e distinto punto di vista. Tale previsione, infatti, impedisce alle regioni territorialmente ricomprese nel c.d. «bacino padano», ma anche allo stesso Stato in relazione a quella parte del territorio nazionale, in termini palesemente irrazionali e in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione, di conseguire i risultati imposti dalla direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa», con l'effetto che, in ragione dei suddetti



vizi di legittimità costituzionale, quelle regioni (e tra esse la regione odierna ricorrente) risulteranno di fatto costrette a esercitare le proprie competenze legislative e amministrative — *inter alia* nelle materie della «tutela della salute», della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», del governo del territorio, nonché dell'«agricoltura» e del «trasporto pubblico locale» — in modo costituzionalmente illegittimo e ad assumerne le relative responsabilità. In altre parole, il vincolo imposto al legislatore delegato ad allocare e distribuire tra lo Stato e le regioni le funzioni concernenti il risanamento della qualità dell'aria ambiente nei territori compresi nel «bacino padano» in modo palesemente irrazionale e strutturalmente inadeguato a garantire il rispetto degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea con la direttiva di cui la delega disciplina l'attuazione nel nostro ordinamento si pone direttamente in contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, determinando, al tempo stesso, la lesione indiretta delle evocate competenze legislative e amministrative della Regione Piemonte, dal momento che le imporrebbe di esercitare le suddette competenze in termini a loro volta costituzionalmente illegittimi.

II.2. La presente censura, come si può agevolmente comprendere, si fonda sui medesimi presupposti di quella sopra illustrata, ponendo però all'attenzione di questa Ecc.ma Corte la violazione diretta di parametri costituzionali sostanziali, anziché competenziali, ovviamente con la doverosa esigenza di argomentare la legittimazione della odierna ricorrente a proporre una siffatta questione.

Come si conta di aver ampiamente mostrato nelle pagine che precedono, l'esperienza del modello di riparto delle competenze tra Stato e regioni in materia di qualità dell'aria disegnato dal decreto legislativo n. 155 del 2010 — di cui la censurata norma di delega pretende di imporre al Governo la riproduzione senza modifiche — ne ha rivelato, in più sedi e a più riprese, la strutturale e conclamata inadeguatezza ad assicurare la conformità agli *standard* imposti dal diritto dell'Unione europea, particolarmente con specifico riferimento ai territori del «bacino padano»; e proprio la riconosciuta inadeguatezza di quel modello, come si è visto, ha condotto da più di un decennio alla inesorabile affermazione di un sistema alternativo, nel quale tanto il legislatore nazionale, quanto le amministrazioni dello Stato a vario titolo coinvolte, si sono progressivamente fatti carico di intervenire direttamente assumendosi responsabilità in tutto e per tutto «ordinarie», mediante l'adozione di misure normative, amministrative e finanziarie specificamente rivolte a perseguire l'allineamento della situazione italiana concernente la qualità dell'aria al vigente diritto dell'Unione e tutt'altro che riconducibili a una qualche forma di «sostituzione» degli enti regionali coinvolti in ragione di eventuali (e mai neppure ipotizzati) «inadempimenti» loro imputabili rispetto agli obblighi europei.

Orbene, in un simile contesto, è del tutto evidente che la pretesa della censurata norma di delega di riprodurre *ut est* un sistema di riparto di competenze quale quello del decreto legislativo n. 155 del 2010, e di farlo a dispetto della sua documentata inefficacia e della intrinseca irrazionalità già inconfontabilmente acclarate rispetto agli obiettivi (assai meno rigorosi) imposti dalla precedente direttiva 2008/50/CE, a maggiore e più specifica ragione in relazione ai territori del «bacino padano», si pone direttamente in contrasto non solo con l'art. 3 della Costituzione e il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, ma anche con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, con riferimento ai ben più severi e stringenti obblighi imposti dalla direttiva (UE) 2024/2881 che il legislatore delegato è oggi chiamato a recepire.

In buona sostanza, a fronte della «sfida epocale» che la nuova direttiva europea sottopone alle strategie attuative degli Stati membri che dovrebbero condurre al perseguimento (entro i termini stabiliti dal legislatore dell'Unione) addirittura dell'obiettivo dell'inquinamento zero, non si è affatto lontani della realtà se si afferma che il principio di delega qui censurato, in modo evidentemente privo di qualunque razionalità, costituisce una vera e propria «garanzia a rovescio», ossia la garanzia che l'esercizio del potere legislativo delegato al Governo — nei termini imposti dal legislatore delegante — non potrà giammai assicurare il corretto adempimento degli obblighi europei.

Anche dal punto di vista qui esaminato, pertanto, la censurata norma di delega è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non vincola il Governo a prevedere la competenza «in via ordinaria» e «diretta» degli organi di livello statale in tutti i casi in cui, come accade per i territori del «bacino padano», i fenomeni di inquinamento atmosferico che incidono sugli *standard* di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva (UE) 2024/2881, richiedano necessariamente — per le loro stesse caratteristiche «naturali» — l'adozione di interventi pubblici normativi, amministrativi e finanziari di livello e dimensione ultraregionale.

II.3. Quanto alla legittimazione dell'odierna ricorrente a prospettare in sede di ricorso *ex art.* 127 della Costituzione la violazione dei richiamati parametri costituzionali sostanziali, non occorre spendere molte parole per dimostrare come i vizi denunciati ridondino senz'altro nella lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative che la Costituzione riconosce alle regioni.

È sufficiente considerare che le politiche e le misure necessarie ad assicurare gli *standard* di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva europea, ancorché riferibili senz'altro alla tutela dell'ambiente in ragione del fine ultimo che perseguono e della ontologica trasversalità, investono e soprattutto implicano innegabilmente, in termini addirittura



imprescindibili, l'esercizio di competenze normative riconducibili ad ambiti materiali di sicura legislazione regionale, quali, tra gli altri, la «tutela della salute», la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e il governo del territorio, affidati alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché ad ambiti quali l'«agricoltura» e il «trasporto pubblico locale», affidati alla competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione. E non diversamente accade in relazione alle funzioni amministrative, laddove, oltre evidentemente alle necessarie funzioni di livello nazionale già più volte richiamate nel presente ricorso, un'ampia molteplicità di funzioni si rivela adeguatamente allocabile in capo alle regioni, in piena conformità a quanto prescritto dall'art. 118, primo comma, della Costituzione.

Alla luce di tali elementi, è del tutto evidente che la illegittimità costituzionale della censurata norma di delega per contrasto con gli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione, sotto i profili sopra esposti, è destinata a determinare inevitabilmente una lesione indiretta delle evocate competenze legislative e amministrative della regione odierna ricorrente, se non altro perché quest'ultima si troverebbe costretta a esercitare quelle competenze adottando propri atti che risulterebbero viziati da illegittimità derivata per violazione di quei medesimi parametri costituzionali.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge 13 giugno 2025, n. 91, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione.

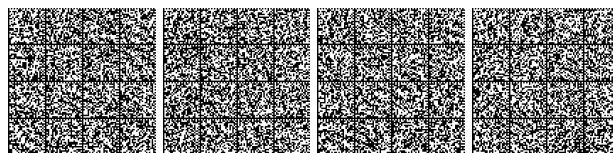
III.1. L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 è costituzionalmente illegittimo anche con specifico e autonomo riferimento alla previsione del comma 2, in quanto la norma di delega, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma inadeguata di raccordo con le regioni quale il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, ossia la sola forma di raccordo collaborativo idonea a realizzare quel confronto reale e autentico con le autonomie regionali che la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte considera necessario, in simili casi, per contemperare la incisione e la conformazione delle loro competenze.

III.2. Premesso che nel corso dell'*iter* di formazione della disciplina di delega qui censurata non è stata attivata alcuna forma di collaborazione con il sistema delle autonomie regionali, dal momento che la Conferenza Stato-regioni - Sessione europea ha potuto esprimere il proprio parere, in data 17 ottobre 2024, solo sul d.d.l. originario predisposto dal Governo e che il testo dell'attuale art. 12 con la delega legislativa per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 è stato introdotto solo nel corso della prima lettura da parte del Senato su proposta della IV Commissione in data 25 febbraio 2025, con il comma 2 oggetto della prospettata questione di legittimità costituzionale il legislatore delegante ha espressamente previsto che «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Tale previsione, pur espressione del riconoscimento dell'esigenza di introdurre una qualche forma di collaborazione tra il Governo e il sistema delle autonomie territoriali (nel suo insieme) in sede di concreto esercizio della delega legislativa in esame, si rivela costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, dal momento che omette palesemente di considerare la peculiare posizione degli enti regionali e le competenze costituzionali di questi ultimi che risultano inevitabilmente coinvolte nell'adozione delle politiche e delle misure necessarie a garantire gli *standard* di qualità dell'aria stabiliti a livello europeo, tanto sotto il profilo della sede collaborativa individuata (la Conferenza unificata, anziché la Conferenza Stato-regioni), quanto — e ancor più — sotto il profilo della intensità della forma di collaborazione prescelta (il mero parere, anziché l'intesa).

La Regione Piemonte è ben consapevole che la consolidata giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte è prevalentemente orientata nel senso di escludere, in linea di principio, l'applicazione del principio di leale collaborazione in sede di adozione degli atti legislativi statali, ossia la «necessità» che nell'*iter* di formazione di tali atti — «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» — siano previste adeguate forme di raccordo collaborativo a garanzia soprattutto delle attribuzioni costituzionali delle autonomie regionali.

Ciò nondimeno, proprio con riferimento all'adozione dei decreti legislativi, questa stessa Corte, a partire dalla notissima sentenza n. 251 del 2016, ha avuto modo di affermare a chiare lettere che «là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione», i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (enfasi aggiunta). E proprio sulla base di tale ricostruzione, nella richiamata sentenza n. 251 del 2016, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega n. 124 del 2015 oggetto di scrutinio, nella parte in cui esse — così come



accade nell'odierno giudizio — prevedevano che il Governo adottasse i relativi decreti legislativi attuativi previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa, in alcuni casi della Conferenza Stato-regioni e in alcuni casi della stessa Conferenza unificata.

III.3. Orbene, a fondamento di tutte le declaratorie di illegittimità costituzionale appena menzionate questa Corte ha posto con chiarezza l'emersione, in quei casi, di un «palese» «concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma» prefigurato dalla disciplina della delega legislativa in questione, ossia di una situazione in cui l'esercizio del potere affidato al legislatore delegato doveva ritenersi caratterizzato da «molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale».

Si tratta di una situazione che trova piena corrispondenza anche con riguardo alla delega legislativa di cui qui si discute.

È pur vero che la disciplina recata dalla nuova direttiva europea sulla qualità dell'aria ambiente 2024/2881 può essere agevolmente ricondotta alla competenza dell'Unione nel settore dell'ambiente, anche in forza della esplicita base giuridica che la stessa direttiva individua nell'art. 192, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; ma è altrettanto vero che costituirebbe una palese quanto superficiale forzatura ritenere che, per ciò solo, anche l'attuazione di tale direttiva nell'ordinamento degli Stati membri — e, dunque, l'individuazione delle strategie, degli strumenti e delle misure concretamente chiamate ad assicurare la conformità agli *standard* di qualità dell'aria imposti dal legislatore europeo — possano essere ascritte *sic et simpliciter*, ancorché solo in base al criterio di una asserita «prevalenza», alla competenza legislativa esclusiva che l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione attribuisce al legislatore statale.

In realtà, come dimostra anche la pluridecennale esperienza di cui si è dato rapidamente conto *supra* a proposito della prima questione sollevata, in materia di qualità dell'aria si configura una netta e imprescindibile distinzione che vede, da un lato, le discipline che fissano gli *standard* da rispettare e i risultati da conseguire, i parametri di controllo e di misurazione per le necessarie verifiche di conformità, nonché le tempistiche e gli aggiornamenti al progresso tecnico-scientifico, ossia, in buona sostanza, gli «obiettivi di tutela ambientale» e tutto ciò che occorre per accertarne progressivamente il raggiungimento; dall'altro, però, quelle medesime discipline — di per sé riconducibili senz'altro alla «tutela dell'ambiente» — richiedono necessariamente, pena la loro sicura inefficacia e ineffettività, l'attivazione di politiche strategiche di straordinaria varietà e complessità che investano, con appositi strumenti e misure appropriate rivolte specificamente alla innegabile molteplicità dei fattori che incidono sulla qualità dell'aria, i più vasti campi delle attività antropiche produttive di emissioni in atmosfera, dispiegandosi dalle attività industriali e commerciali, alla produzione e al consumo di energia, alle attività agricole, alla mobilità e alla intermodalità dei trasporti, al riscaldamento/raffreddamento degli ambienti civili, all'assetto urbanistico del territorio, oltre ovviamente alla sanità pubblica, al turismo, alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica. D'altra parte, che una simile «constatazione» non sia riconducibile a una mera «opinione» di parte, ma possa ritenersi pienamente condivisa finanche dallo stesso legislatore delegante, è dimostrato dalla formulazione testuale del principio e criterio direttivo di cui allo stesso art. 12, comma 1, lettera *a*), il quale impone espressamente al Governo di «assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori» (enfasi aggiunta).

Come si vede, dunque, mentre non è affatto difficile ricondurre la disciplina dettata dal legislatore europeo con la direttiva in parola alla competenza in materia di ambiente, è tutt'altro che scontato — e, anzi, senz'altro scorretto proprio in forza della inderogabilità degli *standard*, degli obiettivi e dei parametri di qualità dell'aria già stabiliti dalla vigente normativa europea — ritenere che la disciplina normativa affidata al legislatore delegato italiano per il recepimento e l'attuazione di quella direttiva possa essere ricondotta a una supposta «prevalenza» della competenza ambientale esclusiva del legislatore statale, configurandosi, tutt'al contrario, proprio quell'inestricabile intreccio di competenze legislative dello Stato e delle regioni non risolvibili mediante l'evocato criterio di prevalenza, che, come si è visto, costituisce il presupposto che ha già consentito a questa Ecc.ma Corte di ritenere fondate questioni di legittimità costituzionale del tutto analoghe a quella che si sottopone all'odierno giudizio.

III.4. La incostituzionalità del censurato comma 2 dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 nei termini esposti è lamentata indipendentemente e in via autonoma rispetto all'esito del giudizio sulle prime due questioni aventi a oggetto il comma 1, lettera *b*), prescindendo, come si conta di aver dimostrato nell'illustrazione della presente censura, dall'au-



spicato accoglimento di tali questioni. Ciò nondimeno, merita osservare fin da ora che anche nella denegata ipotesi in cui questa Ecc.ma Corte dovesse ritenere di definire il giudizio con una pronuncia di rigetto di quelle questioni, la illegittimità costituzionale del comma 2 per i profili qui denunciati permarrebbe senz'altro e, anzi, risulterebbe ancora più evidente e finanche macroscopica. È innegabile, infatti, che nel caso in cui fosse esclusa la incostituzionalità del principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera *b*), il vincolo ad adottare i decreti legislativi attuativi prevedendo la competenza «in via ordinaria» delle autorità regionali e locali per le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente, a fronte di una competenza solo «in via complementare» delle autorità statali (alla sola duplice e alternativa condizione della «insufficienza» dei piani regionali o della sottoscrizione di accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali competenti nei settori emissivi coinvolti), rivelerebbe *per tabulas* la sicura inadeguatezza a garantire il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e regioni della forma collaborativa imposta dalla norma di delega, ossia del mero parere da acquisire nella sede della Conferenza unificata, in luogo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge 13 giugno 2025, n. 91, per violazione degli articoli 81, terzo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione, ovvero degli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione

IV.1. L'art. 12 della legge n. 91 del 2025, infine, è costituzionalmente illegittimo anche con specifico e autonomo riferimento alla previsione del comma 3, in quanto la norma di delega, imponendo al Governo la clausola di invarianza finanziaria per l'adozione dei decreti legislativi attuativi, palesemente elude l'obbligo di copertura delle spese connesse alle numerose nuove funzioni richieste dalla corretta attuazione della direttiva (UE) 2024/2881, ponendosi in contrasto altresì con il principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni che impone allo Stato di assicurare agli enti dell'autonomia territoriale il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite (e ciò in violazione del combinato disposto dell'art. 81, terzo comma, e dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione), ovvero, in alternativa, pretende «effettivamente» e «seriamente» di vincolare il legislatore delegato ad attuare gli obblighi derivanti dalla direttiva in questione senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con ciò, però, irrazionalmente contraddicendo le stesse finalità dichiarate della delega e addirittura impedendo il corretto adempimento di quegli obblighi (e ciò in violazione degli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione).

IV. 2. Come si è già segnalato in premessa, con il comma 3 dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 il legislatore delegante ha inteso vincolare il Governo mediante una esplicita clausola di invarianza finanziaria, stabilendo espressamente che dall'attuazione della delega «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e precisando che «le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

La norma in questione ha evidentemente natura speciale in relazione al recepimento e all'attuazione della direttiva (UE) 2024/2881, con lo specifico effetto di derogare alla disciplina generale degli oneri finanziari e delle relative modalità di copertura stabilita dall'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 91 del 2025, laddove si dispone che, ferme restando per l'appunto le clausole di invarianza finanziaria previste dalle varie disposizioni specifiche della legge (tra le quali, per quanto qui rileva, l'art. 12, comma 3), «eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali possono essere previste nei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'esercizio delle deleghe di cui al medesimo comma 1. Alla relativa copertura, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dall'attuazione delle deleghe, laddove non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-*bis* della citata legge n. 234 del 2012. Qualora la dotazione del predetto fondo si rivelasse insufficiente, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (enfasi aggiunta).

Proprio l'art. 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, d'altra parte, reca la disciplina generale di riferimento per la copertura degli oneri finanziari nei casi di deleghe legislative: «Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura».

Anche alla luce di tali discipline generali (che avrebbero senz'altro consentito quantomeno di assicurare la «possibilità» di una corretta quantificazione degli oneri derivanti dai decreti legislativi attuativi e la loro relativa copertura finanziaria al momento dell'esercizio del potere legislativo delegato), risulta dunque assolutamente inequivoca



la precisa volontà della norma di delega che qui si censura di conformare l'esercizio del potere legislativo delegato al Governo per l'attuazione della direttiva in parola ad adottare sì tutte le misure necessarie ad adeguare l'ordinamento interno ai nuovi obblighi imposti dal legislatore europeo, ma, al contempo, a farlo nella rigorosa osservanza del vincolo dell'invarianza finanziaria, ossia senza che quelle misure possano in alcun modo determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica rispetto alle risorse già disponibili in base alla legislazione vigente.

IV.3. Ora, se solo si considerano gli obiettivi addirittura «epocali» (e, come già osservato *supra*, del tutto inediti nell'intero panorama mondiale) ai quali la direttiva (UE) 2024/2881 collega i nuovi e assai articolati obblighi imposti agli Stati membri in tema di garanzia della qualità dell'aria ambiente, non è difficile comprendere che un effettivo adeguamento dell'ordinamento italiano alle prescrizioni stabilite dal legislatore europeo — soprattutto nella già conclamata situazione di perdurante non conformità rispetto agli assai meno rigorosi *standard* previgenti — non è realisticamente neppure ipotizzabile senza la congrua previsione di nuove e maggiori risorse rispetto a quanto disposto dalla legislazione attualmente in vigore, con l'effetto di rendere del tutto evidente la incostituzionalità della clausola di invarianza finanziaria prevista dalla disposizione censurata, sotto i due alternativi profili qui denunciati. Infatti, delle due l'una.

O si ritiene che il legislatore delegato dovrà davvero provvedere a dare attuazione alla direttiva europea «a costo zero», ossia senza alcun nuovo impatto negativo sulla finanza pubblica, ma allora risulterebbero contraddittoriamente pregiudicate *in limine* le stesse finalità della delega legislativa in questione, dal momento che giammai l'esercizio del potere legislativo delegato potrebbe assicurare le condizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno e l'effettivo adempimento degli obblighi europei, in violazione degli articoli 3, 97 e 117, primo comma, della Costituzione (con correlativa lesione indiretta delle già richiamate competenze legislative e amministrative delle regioni, le quali, analogamente a quanto si è sopra argomentato a proposito della questione *sub* II, si troverebbero costrette ad adottare atti di esercizio di quelle competenze che risulterebbero inesorabilmente viziati da illegittimità derivata dalla incostituzionalità dei decreti legislativi adottati dal Governo).

Oppure si ritiene che il legislatore delegato, proprio per assicurare il corretto ed effettivo adempimento degli obblighi europei, potrà fisiologicamente prevedere misure che, nella sostanza, risultino in effetti produttive di nuovi impatti negativi sulla finanza pubblica, ma in questo caso, non potendo né quantificare tali nuovi o maggiori oneri, né tanto meno provvedere alla loro copertura in ragione dell'esplicito vincolo imposto dalla clausola di invarianza finanziaria stabilita dalla norma censurata, risulterebbero evidentemente eluse — e, perciò, violate — le norme costituzionali che obbligano il legislatore statale a quella quantificazione e a quella copertura, ossia l'art. 81, terzo comma, della Costituzione e, con riferimento alla finanza degli enti territoriali e alla garanzia costituzionale dell'integrale finanziamento delle loro funzioni, l'art. 119, quarto comma, della Costituzione.

P. Q. M.

La Regione Piemonte, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), nei limiti e nei termini sopra esposti. Con ossequio.

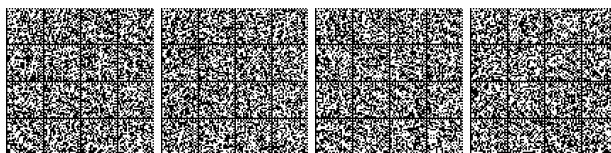
Si depositano i seguenti documenti:

- 1) deliberazione della Giunta regionale di autorizzazione al giudizio n. 1-1488/2025/XII dell'11 agosto 2025;*
- 2) procura speciale;*
- 3) accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano, stipulato in data 19 dicembre 2013;*
- 4) nuovo accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel bacino padano, sottoscritto a Bologna il 9 giugno 2017;*
- 5) protocollo di intesa che istituisce il «Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria 2019-2021», sottoscritto a Torino il 4 giugno 2019.*

Torino-Roma, 12 agosto 2025

avv. Giulietta Magliona

avv. prof. Marcello Cecchetti



Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 agosto 2025
(della Regione Veneto)

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che assicura, tra l’altro, la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell’aria ambiente adottate, in via ordinaria, dalle autorità regionali e locali e, in via complementare, dalle autorità statali – Previsione della competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell’aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le competenti autorità statali.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che i decreti legislativi sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all’art. 8 del d.lgs. 1997, n. 281 del 1997.

Ambiente – Inquinamento – Qualità dell’aria – Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 – Osservazione di principi e criteri direttivi specifici – Previsione che dall’attuazione della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – Previsione che le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

– Legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), art. 12, commi 1, in particolare, lettera *b*), 2 e 3.

Ricorso nell’interesse della Regione del Veneto (C.F. 80007580279), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott. Luca Zaia, a ciò autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 928 del 12 agosto 2025 (doc. 1), rappresentato e difeso, come da procura speciale allegata al presente atto (doc. 2), dall’avv. Giacomo Quarneri, avvocato coordinatore dell’Avvocatura regionale del Veneto (C.F. QRNGCM77L07E730G, PEC: giacomo.quarneri@venezia.pecavvocati.it e dall’avv. prof. Marcello Cecchetti (C.F. CCCMCL65E02H501Q, PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it del Foro di Firenze, con elezione di domicilio fisico presso lo studio di quest’ultimo in Roma, piazza Barberini n. 12, nonché di domicilio digitale agli indirizzi PEC dei difensori sopra indicati;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* – Serie Generale – 25 giugno 2025, n. 145, per violazione degli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, primo comma, in relazione alla direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa», 117, secondo comma, lettera *s*), con riferimento alla materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione.

Premessa. La delega legislativa per l’attuazione della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa».

1. — L’art. 12 della legge n. 91 del 2025, oggetto del presente ricorso, prevede i principi e criteri direttivi della delega legislativa conferita al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa.

In particolare, il comma 1 della disposizione in esame stabilisce che, nell’esercizio della delega il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali (previsti dall’art. 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234), anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

«a) assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell’aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell’aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l’impulso e il coordinamento di un’azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell’aria e le autorità competenti per tali settori;



b) assicurare la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente adottate in via ordinaria dalle autorità regionali e locali e in via complementare dalle autorità statali, prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi;

c) assegnare all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), nell'ambito del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), le funzioni relative all'attuazione, sotto la supervisione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, degli obblighi della direttiva (UE) 2024/2881 in materia di preparazione e trasmissione periodica di dati e informazioni alla Commissione europea;

d) introdurre misure di semplificazione, nella misura ammessa dalla pertinente normativa dell'Unione europea, in relazione alle procedure amministrative propedeutiche alla predisposizione e all'adozione dei piani regionali di risanamento della qualità dell'aria;

e) prevedere, a integrazione della disciplina sulla tutela della qualità dell'aria ambiente, una prima disciplina sulla tutela della qualità dell'aria *indoor*, limitatamente all'introduzione di disposizioni di dettaglio e di specificazione relative a fattispecie in cui la tutela della qualità dell'aria *indoor* è già oggetto di procedure e di obblighi nella vigente normativa» (enfasi aggiunta).

Il successivo comma 2 dispone che i decreti legislativi di attuazione della delega in esame sono adottati previo parere della Conferenza unificata.

Infine, il comma 3 reca un'esplicita clausola di invarianza finanziaria rivolta al legislatore delegato, stabilendo che dall'attuazione della delega «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e precisando che «le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

2. — Per comprendere appieno la portata (che non si stenta a definire «epocale») e la complessità davvero estrema che caratterizza le opzioni normative e le finalità «di sistema» della delega legislativa che qui si esamina, è necessario richiamare, ancorché solo per sommi capi, almeno alcuni dei contenuti più significativi della direttiva (UE) 2024/2881.

La direttiva in parola — adottata, lo si segnala sin da subito, nell'esercizio della competenza dell'Unione nel settore dell'ambiente (cfr. la base giuridica dell'art. 192, par. 1, del TFUE) — riscrive e riunisce in un solo testo le disposizioni recate dalla direttiva 2008/50/CE, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa (recepita nell'ordinamento nazionale con il d.lgs. n. 155/2010), e dalla direttiva 2004/107/CE, concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente (recepita con il d.lgs. n. 152/2007).

In virtù di tale riscrittura, le due direttive 2008/50/CE e 2004/107/CE risulteranno abrogate a decorrere dal giorno successivo al termine per il recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva in esame, ossia a partire dall'11 dicembre 2026.

L'obiettivo principale della direttiva (enunciato dall'art. 1) è particolarmente ambizioso, coincidendo addirittura con il conseguimento dell'inquinamento zero, «in modo che la qualità dell'aria all'interno dell'Unione sia progressivamente migliorata fino al raggiungimento di livelli non più considerati nocivi per la salute umana, gli ecosistemi naturali e la biodiversità (...) contribuendo in tal modo a creare un ambiente privo di sostanze tossiche entro il 2050» (enfasi aggiunta). A tal fine la direttiva, sul modello delle discipline precedenti, stabilisce disposizioni relative a:

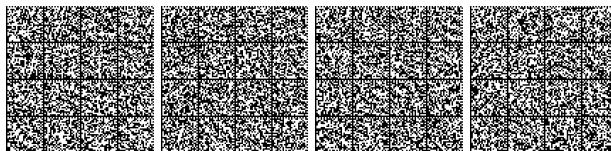
la definizione e la fissazione di parametri di qualità dell'aria ambiente, al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti nocivi per la salute umana e per l'ambiente;

la definizione di metodi e criteri comuni per valutare la qualità dell'aria ambiente negli Stati membri;

il monitoraggio della qualità dell'aria ambiente attuale e delle tendenze a lungo termine, così come degli effetti delle misure unionali e nazionali sulla qualità dell'aria ambiente;

il mantenimento della qualità dell'aria ambiente, laddove sia buona, e il suo miglioramento negli altri casi.

La direttiva precisa, all'art. 3, che i succitati parametri di qualità dell'aria (valori-limite, valori-obiettivo, obblighi di riduzione dell'esposizione media, obiettivi di concentrazione dell'esposizione media, livelli critici, soglie di allarme, soglie di informazione e obiettivi a lungo termine), che figurano nell'allegato I, sono riesaminati periodicamente in linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).



In coerenza con quanto era già previsto dalla direttiva 2008/50/CE, la direttiva in esame prevede (all'art. 6) la zonizzazione del territorio e dispone (all'art. 8) che «in tutte le zone classificate come al di sopra delle soglie di valutazione stabilite per gli inquinanti di cui all'art. 7 [in base al quale le soglie di valutazione indicate nell'allegato II si applicano al biossido di zolfo, al biossido di azoto, agli ossidi di azoto, al particolato (PM₁₀ e PM_{2,5}), al benzene, al monossido di carbonio, all'arsenico, al cadmio, al piombo, al nichel, al benzo(a)pirene e all'ozono nell'aria ambiente] la qualità dell'aria ambiente è valutata tramite misurazioni in siti fissi».

Ciò nondimeno, una rilevante novità in tema di monitoraggio è introdotta dall'art. 10, che prevede, per gli Stati membri di maggiori dimensioni (come l'Italia), l'obbligo di istituire i c.d. «supersiti di monitoraggio», secondo le seguenti indicazioni (le quali — è appena il caso di osservare — con riferimento all'Italia, implicano senz'altro la considerazione di livelli territoriali evidentemente «ultra-regionali»):

almeno un supersito ogni 10 milioni di abitanti in un sito di fondo urbano;

almeno un supersito ogni 100.000 km² in un sito di fondo rurale.

Altra importante novità recata dalla direttiva è l'introduzione di valori-limite più rigorosi da rispettare entro il 2030. Per la precisione, la direttiva prevede (all'allegato I) che:

entro l'11 dicembre 2026 (termine per il recepimento della direttiva stessa) i valori limite da rispettare sono analoghi a quelli previsti dalle precedenti direttive;

a partire dal 1° gennaio 2030 si applicano valori-limite decisamente più severi. In particolare, sono addirittura dimezzati i valori-limite relativi alle medie annuali e del 60% il valore-limite previsto per il PM_{2,5}, il cui valore-limite relativo alla media annuale scende da 25 µg/m³ a 10 µg/m³. Inoltre, i valori-limite giornalieri, attualmente previsti solo per il PM₁₀ (per il quale viene effettuata una riduzione da 50 µg/m³ a 45 µg/m³ della concentrazione massima giornaliera e da 35 a 18 del numero massimo di giorni di superamento nell'arco di un anno), sono previsti dalla direttiva in esame anche per altri inquinanti, in particolare per il PM_{2,5} (concentrazione massima giornaliera pari a 25 µg/m³ da non superare per più di 18 giorni per anno civile) e il biossido di azoto (NO₂) (concentrazione massima giornaliera pari a 50 µg/m³ da non superare per più di 18 giorni per anno civile).

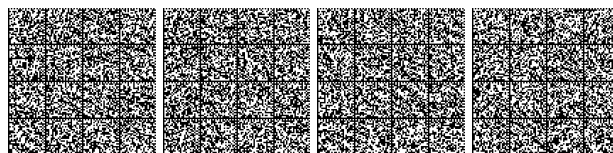
Al riguardo, deve osservarsi che i nuovi valori-limite più rigorosi, rispetto a quelli finora previsti, risultano maggiormente allineati agli orientamenti dell'OMS sulla qualità dell'aria, benché ancora più alti dei valori di riferimento dell'OMS. Infatti, le «Linee guida globali OMS sulla qualità dell'aria» emanate nel 2021 prevedono, ad esempio, limiti (per la media annuale) di 5 µg/m³ per il PM_{2,5} e di 10 µg/m³ per l'NO₂. Tali valori sono esattamente la metà rispetto a quelli previsti dalla direttiva in esame: tuttavia, come si è già segnalato, quest'ultima prevede un'analitica disciplina di «Riesame periodico» (art. 3) espressamente rivolta — «al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 1» (ossia, *in primis*, l'obiettivo di «inquinamento zero») — alla valutazione di «opzioni e tempistiche per l'allineamento dei parametri di qualità dell'aria agli orientamenti più recenti dell'OMS sulla qualità dell'aria e i più recenti dati scientifici».

Meritano poi di essere considerate anche le previsioni recate dall'art. 18, che consente la proroga del termine per il conseguimento di determinati valori-limite. Tale disposizione, infatti, stabilisce che, se in una determinata zona non è possibile raggiungere la conformità ai valori-limite fissati per il particolato (PM₁₀ e PM_{2,5}), il biossido di azoto, il benzene o il benzo(a)pirene entro il 1° gennaio 2030, gli Stati membri possono prorogare tale termine per la zona in questione di un periodo giustificato da una tabella di marcia per la qualità dell'aria (e purché siano soddisfatte alcune condizioni indicate dal medesimo articolo) fino al:

a) 1° gennaio 2040, se giustificato dalle caratteristiche di dispersione specifiche del sito, dalle condizioni al contorno orografiche, dalle condizioni climatiche avverse, dall'apporto di inquinanti transfrontalieri, o se le necessarie riduzioni possono essere ottenute solo sostituendo una parte considerevole degli impianti di riscaldamento domestici esistenti che costituiscono la fonte di inquinamento che causa il superamento; oppure

b) 1° gennaio 2035 (termine prorogabile di ulteriori due anni), se giustificato da proiezioni che dimostrano che, anche tenendo conto dell'impatto previsto delle misure efficaci in materia di inquinamento atmosferico individuate nella tabella di marcia per la qualità dell'aria, i valori-limite non possono essere raggiunti entro il termine per il conseguimento.

L'art. 19 disciplina l'adozione di piani per la qualità dell'aria. In particolare, tale disposizione stabilisce (al par. 1) che, se in determinate zone i livelli di inquinanti presenti nell'aria ambiente superano un valore-limite o un valore-obiettivo qualsiasi fissato nella sezione 1 dell'allegato I (che riporta i valori-limite per la protezione della salute umana da rispettare entro l'11 dicembre 2026 e quelli da raggiungere entro il 1° gennaio 2030), gli Stati membri istituiscono piani per la qualità dell'aria per le zone in questione che stabiliscono misure adeguate per conseguire il valore-limite o il valore-obiettivo in questione e mantenere il periodo di superamento il più breve possibile e, in ogni caso, non supe-



riore a 4 anni dalla fine dell'anno in cui è stato registrato il primo superamento. Tali piani per la qualità dell'aria sono predisposti il prima possibile e comunque entro 2 anni dall'anno in cui si è registrato il superamento di un valore-limite o di un valore-obiettivo.

Una rilevante novità prevista dall'art. 19 è la previsione delle c.d. «tabelle di marcia», al fine di aumentare l'efficacia dei piani per la qualità dell'aria. In particolare, il par. 4 dispone che, se dal 1° gennaio 2026 al 31 dicembre 2029 in una zona o in un'unità territoriale i livelli di inquinanti superano uno qualsiasi dei valori-limite o dei valori-obiettivo da raggiungere entro il 1° gennaio 2030, gli Stati membri predispongono una tabella di marcia per la qualità dell'aria affinché l'inquinante in questione raggiunga i relativi valori-limite o valori-obiettivo entro il termine stabilito. Tali tabelle di marcia per la qualità dell'aria sono predisposte quanto prima e comunque entro 2 anni dall'anno in cui si è registrato il superamento.

L'art. 20 (in linea con quanto era già previsto dalla direttiva 2008/50/CE) prevede invece, nelle zone in cui sussiste il rischio che i livelli degli inquinanti superino una o più soglie di allarme (previste dall'allegato I, sezione 4), l'adozione di piani d'azione a breve termine contenenti indicazioni sui provvedimenti di emergenza da adottare per ridurre il rischio o la durata del superamento.

Di estremo rilievo, infine, in quanto decisamente innovative, sono le disposizioni recate dagli artt. 27 e 28 che disciplinano, rispettivamente, l'accesso alla giustizia e il risarcimento dei danni alla salute umana. In particolare, l'art. 28, par. 1, dispone che gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione delle norme relative ai piani o tabelle di marcia, commessa intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti, abbiano il diritto di chiedere e ottenere un risarcimento per tale danno.

3. — Le disposizioni legislative contenute nell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, anche e proprio alla luce degli obblighi imposti dalla direttiva europea che il legislatore nazionale si propone di recepire, nonché della complessità e della varietà delle misure — come si è visto, addirittura di portata «sistemica» ed «epocale» — che si renderanno necessarie per conseguire gli ambiziosi risultati (ad oggi inediti nell'intero panorama mondiale) prescritti a livello sovranazionale, soprattutto con specifico riferimento alla conclamata situazione deficitaria che da sempre e «strutturalmente» caratterizza il raggiungimento dei previgenti (e di gran lunga meno rigorosi) *standard* di qualità dell'aria nei territori ricompresi all'interno del c.d. «bacino padano», devono ritenersi costituzionalmente illegittime per violazione e/o lesione delle competenze legislative e amministrative, nonché delle relative prerogative finanziarie, della Regione del Veneto, nei termini e per le ragioni che di seguito si illustrano.

I. — Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge 13 giugno 2025, n. 91, e, in particolare, del principio e criterio direttivo specifico di cui alla lettera b), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati per la corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica.

I.1. — L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 è costituzionalmente illegittimo, innanzitutto, con riferimento a quanto disposto con il principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera b), in quanto, vincolando il Governo ad attribuire la competenza ad adottare le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente «in via ordinaria» alle autorità regionali e locali e solo «in via complementare» alle autorità statali e, più specificamente, imponendo di esercitare la delega legislativa prevedendo la competenza dello Stato ad adottare misure nazionali solo alla duplice e alternativa condizione che (a) «i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa», ovvero che (b), «i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi», omette di considerare la strutturale e fisiologica inadeguatezza, acclarata dall'esperienza degli ultimi quindici anni nella vigenza del sistema di tutela previsto dal d.lgs. n. 155 del 2010, dei livelli regionali e locali a garantire nel territorio del c.d. «bacino padano» il raggiungimento degli *standard* di qualità dell'aria imposti dall'Unione europea, in assenza dell'attribuzione «in via ordinaria» e diretta al livello sovranazionale, ossia in capo allo Stato, di specifiche funzioni amministrative e delle correlate responsabilità legislative; con ciò ponendosi in palese contrasto con la competenza legislativa di cui è titolare in via esclusiva il legislatore statale nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché con l'art. 118, primo comma, Cost., il quale impone al legislatore competente in materia di *standard* di qualità ambientale di allocare le funzioni amministrative tra gli enti della Repubblica in conformità ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e, dunque, di allocare ordinariamente e direttamente tali funzioni in titolarità al livello statale in tutti i casi in cui i livelli di governo regionale si rivelino a priori inadeguati — ovvero allorquando, come nel caso dei territori compresi nel «bacino padano», addirittura per «cause naturali»



legate alla peculiare conformazione orografica e alla situazione meteoroclimatica di quei territori, i livelli regionali siano «fisiologicamente» inidonei — a fronteggiare e gestire in autonomia fenomeni la cui origine e/o portata e/o effetti oltrepassino gli ambiti territoriali propri delle Regioni.

In buona sostanza, la norma di delega che qui si censura pretende di vincolare il legislatore delegato a riprodurre, senza alcuna modifica di sorta, il modello di riparto di competenze in materia di qualità dell'aria a suo tempo introdotto dal d.lgs. n. 155 del 2010 in sede di attuazione della precedente direttiva 2008/50/CE «relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa». Un modello costruito, per l'appunto, sulla competenza «in via ordinaria» (e diretta) delle autorità regionali e locali ad adottare le misure necessarie a garantire la qualità dell'aria e sulla competenza solo «in via complementare» (e indiretta) delle autorità statali; un modello che, però, soprattutto con riferimento alla garanzia degli *standard* di qualità dell'aria nei territori ricompresi nel «bacino padano» e come meglio si dirà nel prosieguo, si è rivelato palesemente inefficace e inefficiente rispetto all'obiettivo di assicurare il rispetto degli obblighi imposti a livello sovranazionale e che, oltretutto, lo stesso legislatore nazionale, assieme alle Amministrazioni dello Stato funzionalmente competenti nei diversi settori coinvolti, hanno dovuto ripetutamente contraddire (finanche in tempi recentissimi e addirittura contestualmente all'approvazione della norma impugnata: *sic!*), finendo per ammettere un dato che l'esperienza concreta dell'ultimo quindicennio ha rivelato ormai in termini inconfutabili: l'impossibilità di prescindere dall'adozione «in via ordinaria» e «diretta» di strategie complessive e di misure normative, amministrative e finanziarie di livello sovranazionale, in conformità ai parametri costituzionali che si invocano in questa sede.

I.2. — Come detto, il d.lgs. n. 155 del 2010 ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome la competenza «ordinaria» all'adozione della pianificazione in materia di qualità dell'aria ai fini dell'individuazione delle misure necessarie ad assicurare il rispetto dei valori-limite e dei valori-obiettivo stabiliti dal diritto dell'Unione europea (*cf.* art. 9). Persino nell'ipotesi in cui «sulla base di una specifica istruttoria svolta da una regione o provincia autonoma, risulti che le principali sorgenti di emissioni aventi influenza su un'area di superamento sono localizzate in una diversa regione o provincia autonoma», il comma 8 dello stesso art. 9 attribuisce direttamente ai soli enti regionali interessati la responsabilità di farsi carico — tramite appositi coordinamenti, ma pur sempre nell'esercizio della loro autonomia — dell'adozione delle misure necessarie ad affrontare e risolvere le problematiche inerenti alla qualità dell'aria, stabilendo espressamente che «devono essere adottate da entrambe le regioni o province autonome misure coordinate finalizzate al raggiungimento dei valori limite o al perseguimento dei valori obiettivo», limitandosi espressamente ad affidare al Ministero dell'ambiente il solo compito di «promuovere» «l'elaborazione e l'adozione di tali misure nell'ambito del Coordinamento di cui all'art. 20».

L'unico strumento di effettivo «coinvolgimento» diretto del livello nazionale previsto dal richiamato art. 9 è la possibilità residuale per gli enti regionali di «richiedere» — al ricorrere di specifiche condizioni e con onere di «prova tecnica» a proprio carico — l'attivazione della speciale procedura di cui al comma 9, il quale così stabilisce:

«Nel caso in cui, sulla base di una specifica istruttoria svolta, su richiesta di una o più regioni o province autonome, nell'ambito del Coordinamento di cui all'art. 20, risulti che, tutte le possibili misure individuabili dalle regioni e dalle province autonome nei propri piani di qualità dell'aria non sono in grado di assicurare il raggiungimento dei valori limite in aree di superamento influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni e le province autonome non hanno competenza amministrativa e legislativa, si procede all'adozione di misure di carattere nazionale. La richiesta della regione o della provincia autonoma deve essere adeguatamente motivata sotto il profilo tecnico. In tali casi è convocato, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, su richiesta del Ministero dell'ambiente, un comitato tecnico con il compito di presentare un programma di misure di carattere nazionale alla cui elaborazione partecipano anche i Ministeri aventi competenza su specifici settori emissivi, quali trasporti, energia, inclusi gli usi civili, attività produttive e agricoltura. Il programma è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il comitato è istituito senza oneri a carico dello Stato ed opera per il tempo strettamente necessario ad elaborare il programma. Ai soggetti che partecipano, a qualsiasi titolo, al comitato non è dovuto alcun compenso o rimborso spese o altro tipo di emolumento per tale partecipazione. Per lo svolgimento di tale attività il Ministero dell'ambiente si avvale del supporto dell'ISPRA e dell'ENEA» (enfasi aggiunte).

Per parte sua, il richiamato art. 20, prevede quanto segue:

«1. È istituito, presso il Ministero dell'ambiente, un Coordinamento tra i rappresentanti di tale Ministero, del Ministero della salute, di ogni regione e provincia autonoma, dell'Unione delle province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI). Partecipano al Coordinamento rappresentanti dell'ISPRA, dell'ENEA e del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR) e di altre autorità competenti all'applicazione del presente decreto, e, su indicazione del Ministero della salute, rappresentanti dell'Istituto superiore di sanità, nonché, su indicazione della



regione o provincia autonoma di appartenenza, rappresentanti delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente. Il Coordinamento opera attraverso l'indizione di riunioni periodiche e la creazione di una rete di referenti per lo scambio di dati e di informazioni.

2. Il Coordinamento previsto dal comma 1 assicura, anche mediante gruppi di lavoro, l'elaborazione di indirizzi e di linee guida in relazione ad aspetti di comune interesse e permette un esame congiunto di temi connessi all'applicazione del presente decreto, anche al fine di garantire un'attuazione coordinata e omogenea delle nuove norme e di prevenire le situazioni di inadempimento e le relative conseguenze. Il Coordinamento assicura inoltre un esame congiunto e l'elaborazione di indirizzi e linee guida in relazione ad aspetti di comune interesse inerenti la normativa vigente in materia di emissioni in atmosfera. (...)».

Merita ricordare, altresì, che il d.lgs. n. 155 del 2010 dava attuazione alla delega legislativa conferita al Governo dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2008), e che l'art. 10 di tale legge — al comma 1, lettera d) — contemplava uno specifico principio e criterio direttivo espressamente rivolto alle peculiarità dei fenomeni di inquinamento atmosferico nell'ambito dei territori del «bacino padano» e così formulato: «d) in considerazione della particolare situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana, promuovere l'adozione di specifiche strategie di intervento nell'area interessata, anche attraverso un maggiore coordinamento tra le regioni che insistono sul predetto bacino». Di una qualche «attuazione» di tale principio e criterio di delega il d.lgs. n. 155 del 2010 non reca alcuna traccia: le sorti della «particolare situazione» della qualità dell'aria e il rispetto degli obblighi imposti dal diritto sovranazionale nell'ambito dei territori del «bacino padano» sono rimasti affidati interamente alle modalità di funzionamento del modello «ordinario» di riparto delle competenze sopra descritto e, in particolare, da un lato, al «coordinamento interregionale» imposto dall'art. 9, comma 8, dall'altro, all'attivazione — su specifica richiesta tecnicamente motivata degli enti regionali interessati — della speciale procedura di «soccorso nazionale» prevista dal successivo comma 9.

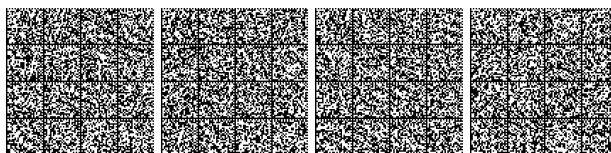
I.3. — Come accennato, però, l'esperienza del quindicennio di vigenza del modello di riparto delle competenze disegnato dal d.lgs. n. 155 del 2010 — che la norma di delega qui censurata impone al Governo di riprodurre anche in sede di attuazione della nuova direttiva (UE) 2024/2881 — ne ha rivelato palesemente e in termini ormai inconfutabili la strutturale inadeguatezza proprio con specifico riferimento alla «particolare situazione di inquinamento dell'aria presente nella pianura padana» e tale inadeguatezza non solo è stata ripetutamente accertata in sede sovranazionale nell'ambito delle procedure di infrazione attivate dalla Commissione europea per violazione degli obblighi imposti dalle direttive in materia di qualità dell'aria e che hanno condotto fino a oggi a ben tre sentenze di accertamento di inadempimenti della Repubblica italiana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, ma è stata significativamente e più volte riconosciuta — anche in ragione delle pronunce sfavorevoli subite e delle procedure di infrazione a tutt'oggi in corso — dallo stesso legislatore nazionale e dalle Amministrazioni dello Stato a vario titolo coinvolte dai fenomeni e dalle attività antropiche che incidono sulla qualità dell'aria ambiente, dapprima mediante la stipulazione di una serie di accordi di programma e protocolli di intesa a partire dal 2013 e, più recentemente (2023 e 2024), addirittura con alcuni specifici interventi legislativi in sede di decretazione d'urgenza, che hanno condotto all'adozione della delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025, con la quale è stato approvato il Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria (cfr. *Gazzetta Ufficiale* – Serie generale – 2 agosto 2025, n. 178).

I.3.1. — Quanto alle procedure di infrazione ancora attualmente in corso e alle sentenze sfavorevoli della Corte di giustizia UE già intervenute, è sufficiente in questa sede richiamare schematicamente quanto segue:

con sentenza 19 dicembre 2012 (causa C-68/11), la CGUE ha accertato che l'Italia, «avendo omesso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione europea del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'art. 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione»;

successivamente, la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia le procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299 per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE, in riferimento ai superamenti continui e di lungo periodo dei valori limite del materiale particolato PM10, del biossido di azoto e del materiale particolato PM2,5;

con sentenza del 10 novembre 2020 (causa C-644/18), con riferimento alla procedura di infrazione n. 2014/2147, la CGUE ha accertato che l'Italia, «avendo superato in maniera sistematica e continuata, i valori limite [giornaliero e annuale] applicabili alle concentrazioni di particelle PM10, superamento che è tuttora in corso», in una serie di zone del territorio italiano delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Veneto, Puglia, Toscana,



Sicilia, Umbria, Campania e Lazio, negli anni compresi tra il 2008 e il 2017, «è venuta meno all'obbligo sancito dal combinato disposto dell'art. 13 e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio»; inoltre, «non avendo adottato, a partire dall'11 giugno 2010, misure appropriate per garantire il rispetto dei valori limite fissati per le concentrazioni di particelle PM10 in tutte tali zone, è venuta meno agli obblighi imposti dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva 2008/50, letto da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, parte A, di tale direttiva, e, in particolare, all'obbligo previsto all'art. 23, paragrafo 1, secondo comma, di detta direttiva, di far sì che i piani per la qualità dell'aria prevedano misure appropriate affinché il periodo di superamento dei valori limite sia il più breve possibile» (enfasi aggiunta);

con sentenza 12 maggio 2022 (causa C-573/19), con riferimento alla procedura di infrazione n. 2015/2043, la CGUE ha accertato che l'Italia, «non avendo provveduto affinché non fosse superato, in modo sistematico e continuato, il valore limite annuale fissato per il biossido di azoto (NO₂)», in una serie di zone del territorio italiano delle Regioni, Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio e Sicilia, negli anni compresi tra il 2010 e il 2018, «è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del combinato disposto dell'art. 13, paragrafo 1, e dell'allegato XI della direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, e, non avendo adottato, a partire dall'11 giugno 2010, misure appropriate per garantire il rispetto del valore limite annuale fissato per il NO₂ in tutte le suddette zone e, in particolare, non avendo provveduto affinché i piani per la qualità dell'aria prevedessero misure appropriate affinché il periodo di superamento di detto valore limite fosse il più breve possibile, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 23, paragrafo 1, di tale direttiva, letto da solo e in combinato disposto con l'allegato XV, punto A, di quest'ultima» (enfasi aggiunta);

da ultimo, in data 13 marzo 2024, in relazione all'esecuzione della sentenza 10 novembre 2020 e quindi nell'ambito della procedura di infrazione n. 2014/2147 concernente i superamenti dei limiti giornaliero e annuale stabiliti per le concentrazioni del materiale particolato PM10, la Commissione europea ha inviato alle Autorità italiane una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 260, par. 2, del TFUE, prefigurando un nuovo ricorso alla CGUE per l'accertamento della mancata corretta esecuzione della sentenza e la relativa condanna al pagamento delle conseguenti sanzioni.

I.3.2. — Quanto agli accordi di programma e ai protocolli di intesa stipulati tra le Amministrazioni dello Stato e le Regioni e Province autonome a partire dal 2013, proprio la prima sentenza della CGUE del 19 dicembre 2012 ha costituito il presupposto per la stipulazione, in data 19 dicembre 2013, dell'«Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel Bacino Padano» (doc. 3). La sola lettura delle premesse di tale Accordo, unita alla considerazione delle Parti che lo hanno sottoscritto (ben 5 Ministri e i 7 Presidenti delle Regioni/Province autonome del Bacino Padano), rivelano in termini di immediata evidenza quanto qui si sostiene, ossia che fin dall'anno 2013 le Amministrazioni dello Stato a vario titolo competenti nei settori interessati dai fenomeni di inquinamento atmosferico erano pienamente consapevoli:

a) dell'assoluta peculiarità della situazione del «bacino padano» in relazione ai fenomeni naturali e antropici incidenti sulla qualità dell'aria ambiente, ossia alla formazione e all'accumulo nell'aria degli inquinanti e, in particolare, del materiale particolato (c.d. «inquinanti secondari»);

b) della «naturale» insufficienza a fronteggiare tali fenomeni delle azioni degli enti regionali territorialmente interessati, senza che a tali enti potesse essere addebitato e contestato un qualche inadempimento rispetto alle ordinarie funzioni pubbliche loro attribuite;

c) della «speculare» e del tutto «fisiologica» esigenza di adottare interventi addizionali da parte delle Amministrazioni statali, senza che tali interventi potessero in alcun modo essere ricondotti allo strumento dei «poteri sostitutivi» previsti per i casi di inadempimento degli enti territoriali, soprattutto nelle ipotesi di violazione (già accertata o in corso di accertamento) degli obblighi imposti dal diritto sovranazionale.

Al riguardo, meritano di essere riportati testualmente, per la loro chiarezza, alcuni tra i passaggi più significativi delle premesse dell'Accordo di programma in questione:

«(...);

Ritenuto che sussista (...) la straordinaria necessità di adottare interventi addizionali rispetto a quelli fino ad oggi previsti al fine di prevenire e fronteggiare tempestivamente i superamenti dei valori limite di concentrazione atmosferica del materiale particolato PM10 registrati a partire dal 2005 su oltre cinquanta zone del territorio nazionale, ubicate in quindici Regioni e Province autonome, situazione a cui è associabile un elevato rischio sanitario per la popolazione esposta;

Considerato che tali superamenti interessano, in molti casi, zone ubicate nel Bacino Padano;



Considerato che le Regioni e Province autonome del Bacino Padano presentano specifiche condizioni orografiche e meteorologiche (in relazione alla scarsità dei venti, alle condizioni di stabilità atmosferica e all'instaurarsi di frequenti situazioni di inversione termica), a causa delle quali è favorita la formazione e l'accumulo nell'aria di inquinanti, con particolare riferimento a quelli secondari quali le polveri sottili, e si producono situazioni di inquinamento particolarmente diffuse;

Considerato che le particolari condizioni orografiche e meteorologiche delle Regioni e Province autonome del Bacino Padano rendono difficile il conseguimento del rispetto dei valori limite di qualità dell'aria, specialmente se manca uno stretto coordinamento tra i diversi soggetti interessati;

Considerato che le particolari condizioni del Bacino Padano sono state portate in più occasioni all'attenzione della Commissione europea;

Considerato che, anche per tali motivi, i vigenti piani regionali di qualità dell'aria non risultano ad oggi sufficienti, nelle zone del Bacino Padano, ad assicurare il rispetto dei valori limite di qualità dell'aria per il materiale particolato PM10;

Visto l'art. 10, comma 1, lettera *d*) della legge comunitaria n. 88/2009 che prevede l'adozione di specifiche strategie di intervento nel Bacino Padano in materia di inquinamento atmosferico;

Considerato che le Regioni e Province autonome del Bacino Padano, nel prospettare l'impossibilità di rispettare i valori limite di qualità dell'aria nei tempi previsti dalle norme comunitarie per il materiale particolato PM10, hanno richiesto all'amministrazione statale di adottare misure nazionali volte a promuovere il processo di raggiungimento di tali valori limite;

(...);

Considerato che il processo di raggiungimento dei valori limite per il materiale particolato PM10 richiede un intervento coordinato delle Regioni e delle Province autonome del Bacino Padano e delle amministrazioni statali, diretto ad assicurare la realizzazione omogenea e congiunta di misure di breve, medio e lungo periodo;

Considerato che un intervento coordinato permetterà di assicurare alle Regioni e Province autonome del Bacino Padano indirizzi, strumenti e valutazioni da utilizzare come presupposto per l'adozione di nuove e più efficaci misure da inserire nei propri piani di qualità dell'aria e permetterà, al contempo, di individuare le ulteriori azioni di competenza statale e regionale utili al processo di raggiungimento dei valori limite;

Vista la riunione tenutasi il 23 luglio 2013 presso il Ministero dell'ambiente, nel corso della quale i Ministri aventi competenza sui settori che producono emissioni in atmosfera hanno espresso avviso favorevole all'avvio di una nuova e più determinata strategia a livello nazionale, che si integri con l'azione intrapresa dalle Regioni e Province autonome del Bacino Padano al fine di individuare le iniziative da assumere per risolvere il contenzioso comunitario in corso;

(...)» (enfasi aggiunte).

Sulla base di tali premesse, le Parti dell'Accordo si impegnavano a intervenire in alcuni settori «individuati tra quelli maggiormente responsabili delle emissioni inquinanti: *a*) combustione di biomasse; *b*) trasporto merci; *c*) trasporto passeggeri; *d*) riscaldamento civile; *e*) industria e produzione di energia; *f*) agricoltura», in particolare mediante l'adozione delle necessarie «misure di carattere normativo, programmatico e finanziario», analiticamente articolate in specifici impegni espressamente assunti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, dal Ministero della salute, nonché dalle stesse Regioni e Province autonome del Bacino Padano.

L'esperienza degli accordi e della fisiologica «presa in carico» da parte delle Amministrazioni dello Stato delle questioni concernenti la qualità dell'aria, con specifico riferimento alla peculiare situazione del «bacino padano», ha avuto importanti seguiti anche negli anni successivi al 2013 e fino ai giorni nostri, con un andamento addirittura incrementale in termini di «ordinaria» assunzione di responsabilità al livello centrale. Tra gli atti più rilevanti, al riguardo, è possibile richiamare almeno il «Nuovo Accordo di programma per l'adozione coordinata e congiunta di misure per il miglioramento della qualità dell'aria nel Bacino Padano» (doc. 4), sottoscritto a Bologna il 9 giugno 2017 tra il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e i Presidenti delle 4 Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, e costruito su premesse e impegni delle Parti in tutto analoghi a quelli dell'Accordo del 2013; successivamente (e con una portata senza dubbio più ampia e innovativa) — non a caso a seguito del deposito presso la CGUE del ricorso contro l'Italia C-644/18 per i superamenti dei valori limite del materiale particolato PM10 e della decisione di deferimento alla CGUE da parte della Commissione europea anche per i superamenti dei valori limite del biossido di azoto NO₂ — in data 4 giugno 2019 è stato sottoscritto a Torino il «Protocollo di intesa che istituisce il



“Piano d’azione per il miglioramento della qualità dell’aria 2019-2021”» (doc. 5). Tra le più significative peculiarità/novità di tale atto, si segnala l’attivazione di una vera e propria «strategia nazionale» finalizzata a risolvere le questioni della qualità dell’aria in Italia e ad assicurare l’adempimento degli obblighi europei, come dimostrano inequivocamente: la sottoscrizione del Protocollo d’intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e di 6 Ministri (oltre al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome); l’assunzione di specifici impegni in 5 Ambiti d’intervento (Misure trasversali, Agricoltura e combustione di biomasse, Mobilità, Riscaldamento civile e Uscita dal carbone), tutti declinati mediante l’individuazione analitica di azioni poste esclusivamente a carico, in via diretta, delle Amministrazioni statali coinvolte; l’istituzione di una apposita «Unità di coordinamento» del Piano d’azione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, espressamente finalizzata — *inter alia* — ad assicurare la cooperazione delle Parti «nell’individuazione delle future strategie nazionali nei settori [emissivi maggiormente responsabili] al fine di garantire una maggiore tutela della qualità dell’aria e a partecipare congiuntamente ai periodici confronti con la Commissione europea volti alla rappresentazione delle iniziative avviate a livello nazionale per la riduzione dell’inquinamento atmosferico» (art. 1, comma 2) (enfasi aggiunta).

I.3.3. — Da ultimo, negli anni più recenti, sulla spinta dell’esigenza di dare esecuzione alle ricordate sentenze della CGUE del 10 novembre 2020 e del 12 maggio 2022, nel tentativo estremo di dare un impulso decisivo alla garanzia del corretto adempimento degli obblighi europei in materia di qualità dell’aria, è intervenuto finalmente anche il legislatore nazionale.

Dapprima, con il d.l. n. 121 del 2023 — come convertito in legge e successivamente modificato dalla legge n. 177 del 2024 (art. 32, comma 1) e dal d.l. n. 73 del 2025 (art. 5, comma 3-ter) — rivolto specificamente ad autorizzare proprio le quattro principali Regioni del «bacino padano» (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) all’introduzione di misure speciali di limitazione strutturale della circolazione stradale per alcune categorie di autoveicoli e di veicoli commerciali, misure che, in assenza di tali previsioni legislative statali, quelle medesime Regioni non sarebbero state competenti a introdurre (art. 1), nonché a prevedere direttamente misure per lo «sviluppo del turismo di prossimità, all’aria aperta ed ecosostenibile per l’abbattimento delle emissioni atmosferiche» (art. 1-bis) e «misure in materia di riduzione dell’impatto ambientale del trasporto merci su gomma tramite potenziamento del trasporto aereo» (art. 1-ter).

Successivamente, con l’art. 14 del d.l. n. 131 del 2024 — come convertito in legge e da ultimo modificato dal d.l. n. 25 del 2025 (art. 15-bis, comma 1) — è stata prevista, innanzitutto, l’approvazione con decreto interministeriale di uno specifico programma finalizzato a promuovere la mobilità sostenibile, dotato delle relative risorse finanziarie annuali (per una durata massima di 60 mesi) da destinare a interventi proposti dai comuni capoluogo di provincia con popolazione superiore ai 50.000 abitanti e dalle città metropolitane ricadenti nelle zone in cui sia stato accertato — dalle menzionate sentenze della CGUE e dalla lettera di costituzione in mora della Commissione europea del 13 marzo 2024 — il superamento dei valori limite di qualità dell’aria relativi al particolato PM10 e al biossido di azoto NO2.

In secondo luogo, ed è ciò che più assume rilievo ai fini di quanto qui si sostiene, è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una cabina di regia (composta da un rappresentante della stessa Presidenza del Consiglio dei ministri, da un rappresentante per ciascuno di ben 8 Ministri coinvolti, nonché da un rappresentante per ciascuna delle Regioni interessate dalle procedure di infrazione attualmente aperte), con lo specifico compito di elaborare un «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell’aria, comprensivo di cronoprogramma», destinato a essere approvato con delibera del Consiglio dei ministri, la quale, per espressa disposizione di legge, è tenuta a contenere «l’individuazione delle amministrazioni centrali, regionali e locali cui è demandata l’attuazione delle misure previste dal Piano medesimo, in relazione alla natura delle misure stesse e delle competenze delle amministrazioni interessate» (comma 6). Proprio a tale proposito, il successivo comma 8 si preoccupa di specificare che «Le Amministrazioni individuate nella delibera di approvazione del Piano sono tenute ad adottare le relative misure di carattere normativo, programmatico e, nei limiti delle risorse disponibili allo scopo, finanziario volte ad assicurare il rispetto dei valori limite di materiale particolato PM10 e di biossido di azoto NO2, di cui all’allegato XI del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, anche in accordo con gli altri enti locali interessati dall’esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 12 maggio 2022, relativa alla causa C-573/2019», mentre il comma 9, a garanzia del corretto adempimento degli impegni che il Piano ponga a carico degli enti dell’autonomia territoriale, richiama espressamente l’istituto dei poteri sostitutivi del Governo di cui all’art. 120, secondo comma, Cost., stabilendo che «In caso di mancata attuazione delle misure del Piano o di scostamenti dal cronoprogramma approvato superiori al trimestre, la cabina di regia riferisce al Consiglio dei ministri che, con apposita deliberazione adottata su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri ovvero del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica, può anche autorizzare l’esercizio di poteri sostitutivi ai sensi dell’art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. L’esercizio dei poteri sostitutivi



di cui al secondo periodo può essere deliberato, su proposta del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, anche per la tempestiva attuazione di misure diverse da quelle previste dal Piano e ritenute necessarie per assicurare l'esecuzione delle decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea e della lettera di costituzione in mora della Commissione europea di cui al comma 4».

In attuazione di tale disciplina, come si è già accennato, in data 20 giugno 2025 (ossia appena una settimana dopo la promulgazione della legge n. 91 che si sottopone *in parte qua* allo scrutinio di questa Ecc.ma Corte), il Consiglio dei ministri ha approvato il «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria 2025-2027» (*Gazzetta Ufficiale* – Serie Generale – 2 agosto 2025, n. 178), articolato in 5 ambiti di intervento (1 trasversale, 3 tematici: Agricoltura, Mobilità, Riscaldamento civile, e 1 complementare) e con l'individuazione per ciascun ambito di specifiche azioni operative espressamente «inquadrate in una strategia unica e complessiva», come si legge nelle premesse dello stesso Piano. Queste ultime recano, altresì, due importanti precisazioni per quanto di maggior rilievo in questa sede: «La definizione degli ambiti d'intervento e delle azioni, che ne costituiscono la specificazione in chiave operativa, muovono dalla consapevolezza che i fattori incidenti sulla qualità dell'aria sono molteplici e richiedono un'attività trasversale e razionale indirizzata alla comprensione e all'individuazione dei problemi e della loro soluzione, attraverso interventi specifici che sia direttamente sia indirettamente possano assicurare un'aria più salubre per i cittadini riducendo le emissioni atmosferiche inquinanti. Su tale situazione operano le parti [ossia le Amministrazioni dello Stato coinvolte], insieme alle regioni, in ragione delle specifiche e rispettive funzioni, nel rispetto delle competenze di ciascuna, come indicato di seguito» (enfasi aggiunte).

Come imposto dal richiamato comma 6 dell'art. 14 del d.l. n. 131 del 2024 e come ribadito dall'art. 1, comma 2, della delibera del CdM del 20 giugno 2025, il Piano «individua per ogni misura le amministrazioni centrali, regionali e locali cui è demandata l'attuazione della misura». E qui il dato che emerge con ogni evidenza è addirittura diametralmente opposto rispetto al modello di riparto di competenze tra Stato e Regioni prefigurato dal principio e criterio direttivo della delega legislativa che si censura con l'odierno ricorso: su 29 azioni operative complessivamente previste e ripartite sui 5 indicati ambiti di intervento, soltanto 1 (ossia l'ultima delle «Azioni in atto complementari», consistente nella «Incentivazione per la promozione delle tecniche agricole inerenti la copertura delle vasche di stoccaggio rigide e flessibili ancorate ai bordi») non contempla una o più Amministrazioni dello Stato come «soggetto attuatore», assegnando tale qualifica in via esclusiva alle «regioni del bacino padano»; per tutte le altre 28 azioni operative previste dal Piano, tra i «soggetti attuatori» è sempre prevista almeno 1 Amministrazione centrale (ancorché, in alcuni casi, anche in fisiologico abbinamento con enti dell'autonomia territoriale o con altri enti), con ciò «certificando» in modo inconfutabile il riconoscimento da parte degli stessi organi dello Stato della indispensabilità di un ruolo diretto e di «prima linea» del livello sovregionale nell'assunzione di responsabilità operative — e non solo di «soccorso complementare» — nella gestione dei fenomeni di inquinamento atmosferico e nella predisposizione e attuazione delle strategie complessive necessarie ad assicurare la qualità dell'aria ambiente sul territorio nazionale.

I.4. — Alla luce di tutto quanto fin qui esposto, emerge con chiarezza che il vincolo imposto al legislatore delegato dal principio e criterio direttivo della delega legislativa che si censura in questa sede, concernente l'attribuzione della competenza ad adottare le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente «in via ordinaria» alle autorità regionali e locali e solo «in via complementare» alle autorità statali, con specifico riferimento alla peculiare situazione dei territori ricompresi nel «bacino padano», viola palesemente le evocate norme costituzionali che regolano il riparto delle funzioni legislative e amministrative e che impongono al legislatore statale di farsi carico «ordinariamente» delle proprie responsabilità nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e di allocare — altrettanto «ordinariamente» — al livello sovregionale (anche mediante opportuni trattamenti differenziati tra enti dello stesso tipo) le funzioni amministrative per le quali le Regioni risultino strutturalmente inadeguate, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

In altri termini, la censurata norma di delega è costituzionalmente illegittima, per gli illustrati profili, nella parte in cui non vincola il Governo a prevedere la competenza «in via ordinaria» e «diretta» degli organi di livello statale in tutti i casi in cui, come accade per i territori del «bacino padano», i fenomeni di inquinamento atmosferico che incidono sugli *standard* di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva (UE) 2024/2881 richiedano necessariamente — per le loro stesse caratteristiche «naturali» — l'adozione di interventi pubblici normativi, amministrativi e finanziari di livello e dimensione ultraregionale.

II. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge 13 giugno 2025, n. 91, e, in particolare, del principio e criterio direttivo specifico di cui alla lettera b), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. e 118 Cost.*



II.1. — L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 è costituzionalmente illegittimo, sempre con riferimento a quanto disposto con il principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera *b*), e per le medesime ragioni e nei medesimi termini indicati nella censura che precede, anche da un ulteriore e distinto punto di vista. Tale previsione, infatti, impedisce alle Regioni territorialmente ricomprese nel c.d. «bacino padano», ma anche allo stesso Stato in relazione a quella parte del territorio nazionale, in termini palesemente irrazionali e in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione, di conseguire i risultati imposti dalla direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio «relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa», con l'effetto che, in ragione dei suddetti vizi di legittimità costituzionale, quelle Regioni (e tra esse la Regione odierna ricorrente) risulteranno di fatto costrette a esercitare le proprie competenze legislative e amministrative — *inter alia* nelle materie della «tutela della salute», della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», del governo del territorio, nonché dell'«agricoltura» e del «trasporto pubblico locale» — in modo costituzionalmente illegittimo e ad assumerne le relative responsabilità. In altre parole, il vincolo imposto al legislatore delegato ad allocare e distribuire tra lo Stato e le Regioni le funzioni concernenti il risanamento della qualità dell'aria ambiente nei territori compresi nel «bacino padano» in modo palesemente irrazionale e strutturalmente inadeguato a garantire il rispetto degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea con la direttiva di cui la delega disciplina l'attuazione nel nostro ordinamento si pone direttamente in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., determinando, al tempo stesso, la lesione indiretta delle evocate competenze legislative e amministrative della Regione del Veneto, dal momento che le imporrebbe di esercitare le suddette competenze in termini a loro volta costituzionalmente illegittimi.

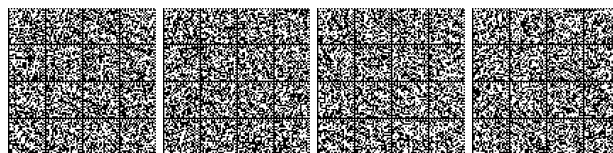
II.2. — La presente censura, come si può agevolmente comprendere, si fonda sui medesimi presupposti di quella sopra illustrata, ponendo però all'attenzione di questa Ecc.ma Corte la violazione diretta di parametri costituzionali sostanziali, anziché competenziali, ovviamente con la doverosa esigenza di argomentare la legittimazione della odierna ricorrente a proporre una siffatta questione.

Come si conta di aver ampiamente mostrato nelle pagine che precedono, l'esperienza del modello di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di qualità dell'aria disegnato dal d.lgs. n. 155 del 2010 — di cui la censurata norma di delega pretende di imporre al Governo la riproduzione senza modifiche — ne ha rivelato, in più sedi e a più riprese, la strutturale e conclamata inadeguatezza ad assicurare la conformità agli *standard* imposti dal diritto dell'Unione europea, particolarmente con specifico riferimento ai territori del «bacino padano»; e proprio la riconosciuta inadeguatezza di quel modello, come si è visto, ha condotto da più di un decennio alla inesorabile affermazione di un sistema alternativo, nel quale tanto il legislatore nazionale, quanto le Amministrazioni dello Stato a vario titolo coinvolte, si sono progressivamente fatti carico di intervenire direttamente assumendosi responsabilità in tutto e per tutto «ordinarie», mediante l'adozione di misure normative, amministrative e finanziarie specificamente rivolte a perseguire l'allineamento della situazione italiana concernente la qualità dell'aria al vigente diritto dell'Unione e tutt'altro che riconducibili a una qualche forma di «sostituzione» degli enti regionali coinvolti in ragione di eventuali (e mai neppure ipotizzati) «inadempimenti» loro imputabili rispetto agli obblighi europei.

Orbene, in un simile contesto, è del tutto evidente che la pretesa della censurata norma di delega di riprodurre *ut est* un sistema di riparto di competenze quale quello del d.lgs. n. 155 del 2010, e di farlo a dispetto della sua documentata inefficacia e della intrinseca irrazionalità già inconfontabilmente acclarate rispetto agli obiettivi (assai meno rigorosi) imposti dalla precedente direttiva 2008/50/CE, a maggiore e più specifica ragione in relazione ai territori del «bacino padano», si pone direttamente in contrasto non solo con l'art. 3 Cost. e il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., ma anche con l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento ai ben più severi e stringenti obblighi imposti dalla direttiva (UE) 2024/2881 che il legislatore delegato è oggi chiamato a recepire.

In buona sostanza, a fronte della «sfida epocale» che la nuova direttiva europea sottopone alle strategie attuative degli Stati membri che dovrebbero condurre al perseguimento (entro i termini stabiliti dal legislatore dell'Unione) addirittura dell'obiettivo dell'inquinamento zero, non si è affatto lontani della realtà se si afferma che il principio di delega qui censurato, in modo evidentemente privo di qualunque razionalità, costituisce una vera e propria «garanzia a rovescio», ossia la garanzia che l'esercizio del potere legislativo delegato al Governo — nei termini imposti dal legislatore delegante — non potrà giammai assicurare il corretto adempimento degli obblighi europei.

Anche dal punto di vista qui esaminato, pertanto, la censurata norma di delega è costituzionalmente illegittima nella parte in cui non vincola il Governo a prevedere la competenza «in via ordinaria» e «diretta» degli organi di livello statale in tutti i casi in cui, come accade per i territori del «bacino padano», i fenomeni di inquinamento atmosferico che incidono sugli *standard* di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva (UE) 2024/2881, richiedano necessariamente — per le loro stesse caratteristiche «naturali» — l'adozione di interventi pubblici normativi, amministrativi e finanziari di livello e dimensione ultraregionale.



II.3. — Quanto alla legittimazione dell'odierna ricorrente a prospettare in sede di ricorso *ex art. 127 Cost.* la violazione dei richiamati parametri costituzionali sostanziali, non occorre spendere molte parole per dimostrare come i vizi denunciati ridondino senz'altro nella lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative che la Costituzione riconosce alle Regioni.

È sufficiente considerare che le politiche e le misure necessarie ad assicurare gli *standard* di qualità dell'aria stabiliti dalla direttiva europea, ancorché riferibili senz'altro alla tutela dell'ambiente in ragione del fine ultimo che perseguono e della ontologica trasversalità, investono e soprattutto implicano innegabilmente, in termini addirittura imprescindibili, l'esercizio di competenze normative riconducibili ad ambiti materiali di sicura legislazione regionale, quali, tra gli altri, la «tutela della salute», la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e il governo del territorio, affidati alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché ad ambiti quali l'«agricoltura» e il «trasporto pubblico locale», affidati alla competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. E non diversamente accade in relazione alle funzioni amministrative, laddove, oltre evidentemente alle necessarie funzioni di livello nazionale già più volte richiamate nel presente ricorso, un'ampia molteplicità di funzioni si rivela adeguatamente allocabile in capo alle Regioni, in piena conformità a quanto prescritto dall'art. 118, primo comma, Cost.

Alla luce di tali elementi, è del tutto evidente che la illegittimità costituzionale della censurata norma di delega per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., sotto i profili sopra esposti, è destinata a determinare inevitabilmente una lesione indiretta delle evocate competenze legislative e amministrative della Regione odierna ricorrente, se non altro perché quest'ultima si troverebbe costretta a esercitare quelle competenze adottando propri atti che risulterebbero viziati da illegittimità derivata per violazione di quei medesimi parametri costituzionali.

III. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge 13 giugno 2025, n. 91, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost.*

III.1. — L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 è costituzionalmente illegittimo anche con specifico e autonomo riferimento alla previsione del comma 2, in quanto la norma di delega, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolvibili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale, prescrive, per l'adozione dei decreti legislativi delegati attuativi, una forma inadeguata di raccordo con le Regioni quale il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, ossia la sola forma di raccordo collaborativo idonea a realizzare quel confronto reale e autentico con le autonomie regionali che la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte considera necessario, in simili casi, per contemperare la incisione e la conformazione delle loro competenze.

III.2. — Premesso che nel corso dell'*iter* di formazione della disciplina di delega qui censurata non è stata attivata alcuna forma di collaborazione con il sistema delle autonomie regionali, dal momento che la Conferenza Stato-Regioni – Sessione Europea ha potuto esprimere il proprio parere, in data 17 ottobre 2024, solo sul d.d.l. originario predisposto dal Governo e che il testo dell'attuale art. 12 con la delega legislativa per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 è stato introdotto solo nel corso della prima lettura da parte del Senato su proposta della IV Commissione in data 25 febbraio 2025, con il comma 2 oggetto della prospettata questione di legittimità costituzionale il legislatore delegante ha espressamente previsto che «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Tale previsione, pur espressione del riconoscimento dell'esigenza di introdurre una qualche forma di collaborazione tra il Governo e il sistema delle autonomie territoriali (nel suo insieme) in sede di concreto esercizio della delega legislativa in esame, si rivela costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., dal momento che omette palesemente di considerare la peculiare posizione degli enti regionali e le competenze costituzionali di questi ultimi che risultano inevitabilmente coinvolte nell'adozione delle politiche e delle misure necessarie a garantire gli *standard* di qualità dell'aria stabiliti a livello europeo, tanto sotto il profilo della sede collaborativa individuata (la Conferenza Unificata, anziché la Conferenza Stato-Regioni), quanto — e ancor più — sotto il profilo della intensità della forma di collaborazione prescelta (il mero parere, anziché l'intesa).

La Regione del Veneto è ben consapevole che la consolidata giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte è prevalentemente orientata nel senso di escludere, in linea di principio, l'applicazione del principio di leale collaborazione in sede di adozione degli atti legislativi statali, ossia la «necessità» che nell'*iter* di formazione di tali atti — «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» — siano previste adeguate forme di raccordo collaborativo a garanzia soprattutto delle attribuzioni costituzionali delle autonomie regionali.

Ciò nondimeno, proprio con riferimento all'adozione dei decreti legislativi, questa stessa Corte, a partire dalla notissima sent. n. 251 del 2016, ha avuto modo di affermare a chiare lettere che «là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la



necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.), i quali «finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (enfasi aggiunta). E proprio sulla base di tale ricostruzione, nella richiamata sent. n. 251 del 2016, è stata dichiarata la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di delega n. 124 del 2015 oggetto di scrutinio, nella parte in cui esse — così come accade nell'odierno giudizio — prevedevano che il Governo adottasse i relativi decreti legislativi attuativi previo parere della Conferenza Unificata, anziché previa intesa, in alcuni casi della Conferenza Stato-Regioni e in alcuni casi della stessa Conferenza Unificata.

III.3. — Orbene, a fondamento di tutte le declaratorie di illegittimità costituzionale appena menzionate questa Corte ha posto con chiarezza l'emersione, in quei casi, di un «palese» «concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma» prefigurato dalla disciplina della delega legislativa in questione, ossia di una situazione in cui l'esercizio del potere affidato al legislatore delegato doveva ritenersi caratterizzato da «molteplici interferenze con le competenze regionali non risolubili mediante il criterio della prevalenza del legislatore statale».

Si tratta di una situazione che trova piena corrispondenza anche con riguardo alla delega legislativa di cui qui si discute.

È pur vero che la disciplina recata dalla nuova direttiva europea sulla qualità dell'aria ambiente 2024/2881 può essere agevolmente ricondotta alla competenza dell'Unione nel settore dell'ambiente, anche in forza della esplicita base giuridica che la stessa direttiva individua nell'art. 192, par. 1, del TFUE; ma è altrettanto vero che costituirebbe una palese quanto superficiale forzatura ritenere che, per ciò solo, anche l'attuazione di tale direttiva nell'ordinamento degli Stati membri — e, dunque, l'individuazione delle strategie, degli strumenti e delle misure concretamente chiamate ad assicurare la conformità agli *standard* di qualità dell'aria imposti dal legislatore europeo — possano essere ascritte *sic et simpliciter*, ancorché solo in base al criterio di una asserita «prevalenza», alla competenza legislativa esclusiva che l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. attribuisce al legislatore statale.

In realtà, come dimostra anche la pluridecennale esperienza di cui si è dato rapidamente conto *supra* a proposito della prima questione sollevata, in materia di qualità dell'aria si configura una netta e imprescindibile distinzione che vede, da un lato, le discipline che fissano gli *standard* da rispettare e i risultati da conseguire, i parametri di controllo e di misurazione per le necessarie verifiche di conformità, nonché le tempistiche e gli aggiornamenti al progresso tecnico-scientifico, ossia, in buona sostanza, gli «obiettivi di tutela ambientale» e tutto ciò che occorre per accertarne progressivamente il raggiungimento; dall'altro, però, quelle medesime discipline — di per sé riconducibili senz'altro alla «tutela dell'ambiente» — richiedono necessariamente, pena la loro sicura inefficacia e ineffettività, l'attivazione di politiche strategiche di straordinaria varietà e complessità che investano, con appositi strumenti e misure appropriate rivolte specificamente alla innegabile molteplicità dei fattori che incidono sulla qualità dell'aria, i più vasti campi delle attività antropiche produttive di emissioni in atmosfera, dispiegandosi dalle attività industriali e commerciali, alla produzione e al consumo di energia, alle attività agricole, alla mobilità e alla intermodalità dei trasporti, al riscaldamento/raffreddamento degli ambienti civili, all'assetto urbanistico del territorio, oltre ovviamente alla sanità pubblica, al turismo, alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica. D'altra parte, che una simile «constatazione» non sia riconducibile a una mera «opinione» di parte, ma possa ritenersi pienamente condivisa finanche dallo stesso legislatore delegante, è dimostrato dalla formulazione testuale del principio e criterio direttivo di cui allo stesso art. 12, comma 1, lettera a), il quale impone espressamente al Governo di «assicurare la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura, nonché prevedendo sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori» (enfasi aggiunta).

Come si vede, dunque, mentre non è affatto difficile ricondurre la disciplina dettata dal legislatore europeo con la direttiva in parola alla competenza in materia di ambiente, è tutt'altro che scontato — e, anzi, senz'altro scorretto proprio in forza della inderogabilità degli *standard*, degli obiettivi e dei parametri di qualità dell'aria già stabiliti dalla vigente normativa europea — ritenere che la disciplina normativa affidata al legislatore delegato italiano per il recepimento e l'attuazione di quella direttiva possa essere ricondotta a una supposta «prevalenza» della competenza ambientale esclusiva del legislatore statale, configurandosi, tutt'al contrario, proprio quell'inestricabile intreccio di



competenze legislative dello Stato e delle Regioni non risolvibili mediante l'evocato criterio di prevalenza, che, come si è visto, costituisce il presupposto che ha già consentito a questa Ecc.ma Corte di ritenere fondate questioni di legittimità costituzionale del tutto analoghe a quella che si sottopone all'odierno giudizio.

III.4. — La incostituzionalità del censurato comma 2 dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 nei termini esposti è lamentata indipendentemente e in via autonoma rispetto all'esito del giudizio sulle prime due questioni aventi a oggetto il comma 1, lettera *b*), prescindendo, come si conta di aver dimostrato nell'illustrazione della presente censura, dall'auspicato accoglimento di tali questioni. Ciò nondimeno, merita osservare fin da ora che anche nella denegata ipotesi in cui questa Ecc.ma Corte dovesse ritenere di definire il giudizio con una pronuncia di rigetto di quelle questioni, la illegittimità costituzionale del comma 2 per i profili qui denunciati permarrebbe senz'altro e, anzi, risulterebbe ancora più evidente e finanche macroscopica. È innegabile, infatti, che nel caso in cui fosse esclusa la incostituzionalità del principio e criterio direttivo di cui al comma 1, lettera *b*), il vincolo ad adottare i decreti legislativi attuativi prevedendo la competenza «in via ordinaria» delle autorità regionali e locali per le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente, a fronte di una competenza solo «in via complementare» delle autorità statali (alla sola duplice e alternativa condizione della «insufficienza» dei piani regionali o della sottoscrizione di accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali competenti nei settori emissivi coinvolti), rivelerebbe *per tabulas* la sicura inadeguatezza a garantire il riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni della forma collaborativa imposta dalla norma di delega, ossia del mero parere da acquisire nella sede della Conferenza Unificata, in luogo dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

IV. — *Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge 13 giugno 2025, n. 91, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost., ovvero degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.*

IV.1. — L'art. 12 della legge n. 91 del 2025, infine, è costituzionalmente illegittimo anche con specifico e autonomo riferimento alla previsione del comma 3, in quanto la norma di delega, imponendo al Governo la clausola di invarianza finanziaria per l'adozione dei decreti legislativi attuativi, palesemente elude l'obbligo di copertura delle spese connesse alle numerose nuove funzioni richieste dalla corretta attuazione della direttiva (UE) 2024/2881, ponendosi in contrasto altresì con il principio di corrispondenza tra risorse finanziarie e funzioni che impone allo Stato di assicurare agli enti dell'autonomia territoriale il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite (e ciò in violazione del combinato disposto dell'art. 81, terzo comma, e dell'art. 119, quarto comma, Cost.), ovvero, in alternativa, pretende «effettivamente» e «seriamente» di vincolare il legislatore delegato ad attuare gli obblighi derivanti dalla direttiva in questione senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, con ciò, però, irrazionalmente contraddicendo le stesse finalità dichiarate della delega e addirittura impedendo il corretto adempimento di quegli obblighi (e ciò in violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.).

IV.2. — Come si è già segnalato in premessa, con il comma 3 dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 il legislatore delegante ha inteso vincolare il Governo mediante una esplicita clausola di invarianza finanziaria, stabilendo espressamente che dall'attuazione della delega «non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e precisando che «le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

La norma in questione ha evidentemente natura speciale in relazione al recepimento e all'attuazione della direttiva (UE) 2024/2881, con lo specifico effetto di derogare alla disciplina generale degli oneri finanziari e delle relative modalità di copertura stabilita dall'art. 1, comma 3, della stessa legge n. 91 del 2025, laddove si dispone che, ferme restando per l'appunto le clausole di invarianza finanziaria previste dalle varie disposizioni specifiche della legge (tra le quali, per quanto qui rileva, l'art. 12, comma 3), «eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali possono essere previste nei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'esercizio delle deleghe di cui al medesimo comma 1. Alla relativa copertura, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dall'attuazione delle deleghe, laddove non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'art. 41-bis della citata legge n. 234 del 2012. Qualora la dotazione del predetto fondo si rivelasse insufficiente, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (enfasi aggiunta).

Proprio l'art. 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, d'altra parte, reca la disciplina generale di riferimento per la copertura degli oneri finanziari nei casi di deleghe legislative: «Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per



la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura».

Anche alla luce di tali discipline generali (che avrebbero senz'altro consentito quantomeno di assicurare la «possibilità» di una corretta quantificazione degli oneri derivanti dai decreti legislativi attuativi e la loro relativa copertura finanziaria al momento dell'esercizio del potere legislativo delegato), risulta dunque assolutamente inequivoca la precisa volontà della norma di delega che qui si censura di conformare l'esercizio del potere legislativo delegato al Governo per l'attuazione della direttiva in parola ad adottare sì tutte le misure necessarie ad adeguare l'ordinamento interno ai nuovi obblighi imposti dal legislatore europeo, ma, al contempo, a farlo nella rigorosa osservanza del vincolo dell'invarianza finanziaria, ossia senza che quelle misure possano in alcun modo determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica rispetto alle risorse già disponibili in base alla legislazione vigente.

IV.3. — Ora, se solo si considerano gli obiettivi addirittura «epocali» (e, come già osservato *supra*, del tutto inediti nell'intero panorama mondiale) ai quali la direttiva (UE) 2024/2881 collega i nuovi e assai articolati obblighi imposti agli Stati membri in tema di garanzia della qualità dell'aria ambiente, non è difficile comprendere che un effettivo adeguamento dell'ordinamento italiano alle prescrizioni stabilite dal legislatore europeo — soprattutto nella già conclamata situazione di perdurante non conformità rispetto agli assai meno rigorosi *standard* previgenti — non è realisticamente neppure ipotizzabile senza la congrua previsione di nuove e maggiori risorse rispetto a quanto disposto dalla legislazione attualmente in vigore, con l'effetto di rendere del tutto evidente la incostituzionalità della clausola di invarianza finanziaria prevista dalla disposizione censurata, sotto i due alternativi profili qui denunciati. Infatti, delle due l'una.

O si ritiene che il legislatore delegato dovrà davvero provvedere a dare attuazione alla direttiva europea «a costo zero», ossia senza alcun nuovo impatto negativo sulla finanza pubblica, ma allora risulterebbero contraddittoriamente pregiudicate *in limine* le stesse finalità della delega legislativa in questione, dal momento che giammai l'esercizio del potere legislativo delegato potrebbe assicurare le condizioni per l'adeguamento dell'ordinamento interno e l'effettivo adempimento degli obblighi europei, in violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost. (con correlativa lesione indiretta delle già richiamate competenze legislative e amministrative delle Regioni, le quali, analogamente a quanto si è sopra argomentato a proposito della questione *sub* II, si troverebbero costrette ad adottare atti di esercizio di quelle competenze che risulterebbero inesorabilmente viziati da illegittimità derivata dalla incostituzionalità dei decreti legislativi adottati dal Governo).

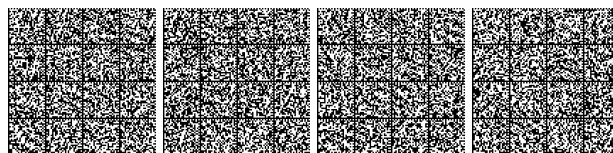
Oppure si ritiene che il legislatore delegato, proprio per assicurare il corretto ed effettivo adempimento degli obblighi europei, potrà fisiologicamente prevedere misure che, nella sostanza, risultino in effetti produttive di nuovi impatti negativi sulla finanza pubblica, ma in questo caso, non potendo né quantificare tali nuovi o maggiori oneri, né tanto meno provvedere alla loro copertura in ragione dell'esplicito vincolo imposto dalla clausola di invarianza finanziaria stabilita dalla norma censurata, risulterebbero evidentemente eluse — e, perciò, violate — le norme costituzionali che obbligano il legislatore statale a quella quantificazione e a quella copertura, ossia l'art. 81, terzo comma, Cost. e, con riferimento alla finanza degli enti territoriali e alla garanzia costituzionale dell'integrale finanziamento delle loro funzioni, l'art. 119, quarto comma, Cost.

P. Q. M.

La Regione del Veneto, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2024), nei limiti e nei termini sopra esposti. Con ossequio.

Venezia-Roma, 12 agosto 2025

Avv.ti: QUARNETI - CECCHETTI



N. 178

Ordinanza dell'11 agosto 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Elements Green Atena S.r.l. e altri contro Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e altri

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Modifiche al d.lgs. n. 199 del 2021 – Disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo – Previsione che l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1), e c-ter), numeri 2) e 3), del comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 – Previsione che il primo periodo del comma 1-bis dell'art. 20 di tale decreto legislativo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del predetto decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR – Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili – Previsione che gli interventi di cui all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 190 del 2024 sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'art. 20, comma 1-bis, del d.lgs. n. 199 del 2021.**
- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), art. 20, comma 1-bis, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118), art. 2, comma 2, primo periodo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

ha pronunciato la presente sentenza sul ricorso numero di registro generale 10460 del 2024, proposto da Elements Green Atena S.r.l., Elements Green Ermes S.r.l., Elements Green Demetra S.r.l., Elements Green Nettuno S.r.l., Elements Green Ares S.r.l., Elements Green Artemide S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Germana Cassar e Michele Rondoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

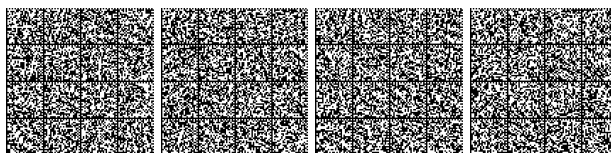
Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, Ministero della cultura e Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege*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

nei confronti

Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12, nonché dagli avvocati Mattia Pani e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Cagliari, via Trento, 69;

Ministero per gli affari regionali e le autonomie e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, 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* 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 gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, del Ministero della cultura, del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Regione Sardegna;

Visti tutti gli atti della causa;

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

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.) Le società ricorrenti, tutte appartenenti al medesimo gruppo societario, nella loro qualità di operatori attivi nel settore della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, hanno rappresentato di avere avviato gli *itinerari* amministrativi di sviluppo di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in larga parte agrivoltaici e da realizzare nel territorio della Regione Sardegna.

1.1.) In particolare: *i)* Elements Green Atena S.r.l. ha in corso un procedimento per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 37,80 MW, da installare nel Comune di Sassari, e rispetto al quale è stata presentata istanza di Valutazione di impatto ambientale («VIA»); *ii)* Elements Green Demetra S.r.l. ha in corso un procedimento per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 41,552 MWp, da installare nel Comune di Sassari, e rispetto al quale l'istanza di VIA è stata dichiarata procedibile in data 4 dicembre 2023; *iii)* Ermes Green Nettuno S.r.l. ha in corso un procedimento per la realizzazione di un impianto agrivoltaico di potenza pari a 40.194 kWp, da installare nel Comune di Sassari, e rispetto al quale è stata presentata istanza di VIA (*cf.* docc. 4.1, 4.3 e 4.4 della produzione delle società ricorrenti).

1.2.) Le ricorrenti, dopo aver richiamato la disciplina introdotta dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» – anche alla luce delle modifiche apportate dall'art. 5 del



decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, recante «Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale», convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2024, n. 101, con la quale è stato introdotto il divieto di utilizzo dei terreni agricoli per la realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra (articolo, 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021) – nonché quella prevista dal decreto ministeriale del 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», hanno prospettato che le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 siano suscettibili di incidere negativamente nella loro sfera giuridica, andando ad impattare sulla generale attività di sviluppo degli impianti fotovoltaici («Impianti FTV») e degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili («Impianti FER»).

2.) Le società ricorrenti, con la proposizione del presente ricorso affidato a sei differenti motivi, hanno impugnato il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, lamentandone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, e ne hanno chiesto l'annullamento, eventualmente previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 199/2021 per violazione degli articoli 3, 41, 97, e 117 della Costituzione con riferimento ai principi unionali sulla massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, ovvero previa disapplicazione dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, per violazione del diritto eurounitario, ovvero ancora previa rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea della questione pregiudiziale relativa alla conformità dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 ai principi unionali di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

2.1.) Le ricorrenti, con il primo motivo di ricorso, hanno contestato la legittimità del gravato decreto ministeriale per «Violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 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 e 97 della Costituzione – Irragionevolezza e ingiustizia manifesta».

2.1.1.) In particolare, con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 nella parte in cui viene attribuito alle Regioni il compito di individuare con propria legge anche le aree non idonee all'installazione degli impianti FER.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, l'individuazione delle aree non idonee sarebbe soggetta a riserva di procedimento autorizzativo e, dunque, le regioni potrebbero provvedervi solo in seguito all'aggiornamento delle linee guida ministeriali approvate con il decreto ministeriale del 10 settembre 2010 («Linee guida»). Ciò, in quanto il decreto legislativo n. 199/2021 avrebbe distinto la fase di individuazione delle aree idonee (che assume carattere prioritario), da quella delle aree non idonee, che dovrebbe avvenire solo successivamente e a seguito dell'aggiornamento delle Linee guida. A conferma della impostazione esegetica delle ricorrenti militerebbero tanto il disposto dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, quanto le pronunce della Corte costituzionale inerenti al divieto di moratorie ai procedimenti di autorizzazione degli impianti FER prima della individuazione delle aree idonee (*cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 27/2023).

Le Regioni, nell'individuare con propria legge le aree non idonee alla installazione degli impianti FER, finirebbero per incidere negativamente sui meccanismi di accelerazione procedimentale previsti per l'autorizzazione degli impianti FER, in quanto la individuazione di tali aree non sarebbe più il frutto di una valutazione in concreto della compatibilità del progetto, risolvendosi in una sorta di incompatibilità automatica, in violazione dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, delle Linee guida del 2010 e degli articoli 18 e 20 del decreto legislativo n. 199/2021.

2.2.) Le ricorrenti, con il secondo motivo di ricorso, hanno contestato la legittimità del gravato decreto ministeriale per «Violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 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 – Eccesso di potere per sviamento – Difetto di istruttoria e di motivazione – Irragionevolezza e ingiustizia manifesta».

2.2.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità delle previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 con le quali le aree non idonee sarebbero state rese barriere alla realizzazione degli impianti FER.

Ciò, in particolare, emergerebbe dalle seguenti disposizioni del gravato decreto ministeriale:

l'art. 1, nella parte in cui definisce le aree non idonee come incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti FER;

l'art. 7, comma 3, laddove considera non idonee le superfici ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 10 e dell'art. 36, comma 1, lettere a) e b), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;



l'art. 7, comma 3, nella parte in cui viene attribuita alle regioni la facoltà di individuare come non idonee le superfici e le aree ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004, nonché la facoltà di stabilire una fascia di rispetto dal perimetro dei beni sottoposti a tutela fino a un massimo di 7 chilometri.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, dette previsioni si porrebbero in contrasto con la natura e la funzione delle aree non idonee, come delineata dal paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle Linee guida del 2010, in quanto dette aree non possono costituire divieti generalizzati alla installazione degli impianti FER, devono essere individuate all'esito di una apposita istruttoria e non possono riguardare porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico.

Sarebbero, altresì, violati i principi eurounionali sanciti dalle direttive 2018/2001/UE (c.d. RED II) e 2023/2413/UE (c.d. RED III).

2.3.) Le ricorrenti, con il terzo motivo di ricorso, hanno contestato la legittimità del gravato decreto ministeriale per «Violazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 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 – Eccesso di potere per sviamento – Difetto di istruttoria e di motivazione – Irragionevolezza e ingiustizia manifesta».

2.3.1.) Con tale mezzo di gravame è stata contestata la legittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 nella parte in cui non avrebbe fornito alcun criterio oggettivo per la individuazione delle aree idonee.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, infatti, l'art. 7 del gravato decreto ministeriale avrebbe conferito una delega in bianco alle regioni, prevedendo solamente tre criteri omogenei che, in sostanza, consisterebbero in mere clausole di stile, risolvendosi in una pedissequa riproposizione degli interessi incisi dalla realizzazione degli impianti FER, quali la tutela del paesaggio, gli impatti ambientali, il consumo del suolo e la massimizzazione dell'energia elettrica da fonti rinnovabili.

Le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, quindi, non consentirebbero il mantenimento di una disciplina uniforme delle aree idonee sull'intero territorio nazionale, conferendo alle regioni una delega in bianco e generando in tal modo incertezza negli operatori del settore, e contrasterebbero con il regime transitorio introdotto con l'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, stante l'assenza di una clausola di salvaguardia dei procedimenti in corso.

2.4.) Le ricorrenti, con il quarto motivo di ricorso, hanno contestato la legittimità derivata del gravato decreto ministeriale 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 all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, alle linee guida nazionali approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 – Violazione degli articoli 3, 41, 97 della Costituzione».

2.4.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024.

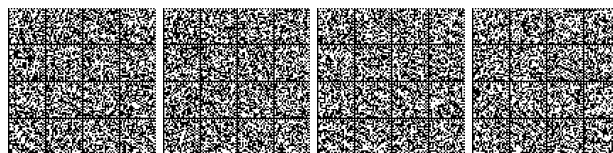
In particolare, l'art. 1, comma 2, lettera d), dell'impugnato decreto ministeriale risulterebbe illegittimo in via derivata nella misura in cui ha reso vincolante e inderogabile per tutte le regioni il divieto preventivo e assoluto di installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra previsto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 e trasfuso nell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021.

Tale divieto, secondo la prospettazione delle ricorrenti, si porrebbe in contrasto con i principi di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con la riserva di procedimento amministrativo, entrambi di matrice eurounitaria, con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Pertanto, la scelta di attribuire esclusivo valore alla destinazione urbanistica dell'area, senza alcun approfondimento in merito alla effettiva coltivazione dei terreni, al tipo di colture e alla esistenza di vincoli, violerebbe i principi di ragionevolezza e proporzionalità discendenti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Oltretutto, l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, nell'attribuire aprioristica prevalenza alla tutela del suolo agricolo, si porrebbe anche in contrasto con l'art. 16-septies della direttiva RED II e con il regolamento eurounitario 2022/2577.

2.5.) Le ricorrenti, con il quinto motivo di ricorso, hanno contestato la legittimità derivata del gravato decreto ministeriale 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 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 Costituzione sulla libertà di iniziativa economica – Violazione del legittimo affidamento».

2.5.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 sotto un ulteriore profilo.

In particolare, secondo la prospettazione delle ricorrenti, l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 cagionerebbe un danno irreparabile del diritto dominicale degli operatori del settore, producendo effetti ablativi della proprietà privata e una lesione del legittimo affidamento, con conseguente incisione negativa della libertà di iniziativa economica tutelata dalla Costituzione.

Infatti, detta disposizione normativa non prenderebbe in considerazione le situazioni nelle quali i terreni agricoli sono già stati contrattualizzati dagli operatori interessati allo sviluppo di un impianto FER in area agricola prima della sua entrata in vigore. Da ciò discenderebbe, quindi, la portata ablativa della previsione sospettata di incostituzionalità, stante la sua portata preclusiva dei diritti dominicali degli operatori attivi nella produzione di energia da fonti rinnovabili, viepiù aggravata dalla sua efficacia retroattiva.

Il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, inoltre, risulterebbe sproporzionato rispetto alle esigenze di salvaguardia della attività agricola e di riduzione del consumo del suolo, sfociando in un non corretto bilanciamento tra esigenze di interesse pubblico e tutela dei diritti fondamentali degli operatori del settore. Ciò, più in dettaglio, emergerebbe dal fatto che non è stata prevista alcuna distinzione tra aree agricole ad alta vocazione (ossia, quelle interessate da coltivazioni DOCG, DOP e IGP) e aree fortemente antropizzate e del tutto prive di pregio.

In definitiva, l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 violerebbe il diritto di proprietà tutelato dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione EDU.

Oltretutto, tale disposizione normativa risulterebbe incostituzionale per violazione dei principi unionali in materia di promozione e sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili anche in ragione della sua incidenza negativa sugli investimenti del settore, il che, arrecando pregiudizio agli operatori economici, contrasterebbe il raggiungimento degli obiettivi assunti dall'Italia in sede europea.

2.6.) Le ricorrenti, con il sesto motivo di ricorso, hanno contestato la legittimità derivata del gravato decreto ministeriale 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 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».

2.6.1.) Con tale mezzo di gravame è stata lamentata l'illegittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 in via derivata rispetto alla prospettata illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 per violazione degli articoli 3, 101 e 102 TFUE, nonché del protocollo n. 27 sul mercato interno e la concorrenza.

In particolare, secondo la tesi delle ricorrenti, l'introduzione del divieto di installare impianti FTV con moduli collocati a terra sulle aree agricole falserebbe il gioco della concorrenza all'interno del mercato unico, in quanto impedirebbe agli operatori economici italiani di utilizzare dette aree, discriminandoli rispetto agli operatori «comunitari» operanti in qualsiasi altro Stato membro dell'Unione europea.

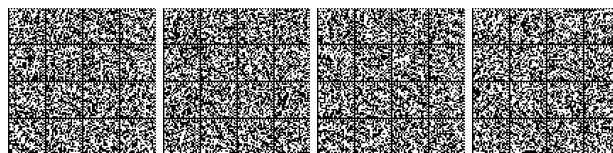
L'introduzione del contestato divieto, quindi, integrerebbe gli estremi di una violazione degli obblighi discendenti dal diritto eurolunitario, stante la violazione delle norme poste a tutela della concorrenza nel mercato, nonché la lesione del legittimo affidamento degli operatori del settore e del principio della certezza del diritto.

3.) Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica («Mase»), il Ministero della cultura («Mic»), il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste («Masaf»), la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Regione Sardegna si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso in esame.

4.) La Regione Sardegna, con memoria depositata in data 4 aprile 2025, ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso in esame sull'assunto che i criteri delineati dall'art. 7 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 non soltanto non siano generici, ma siano altresì funzionali al perseguimento degli obiettivi individuati dalle direttive eurolunitarie.

Una volta che detti obiettivi siano stati raggiunti risulterebbe legittimo che le regioni prevedano in autonomia quali aree del territorio qualificare come idonee e quali come non idonee, in vista della salvaguardia di ulteriori interessi, quali quelli della tutela dell'ambiente e del paesaggio, rispetto ai quali gli interessi economici privati risultano recessivi.

Ciò, a maggior ragione, varrebbe per la Regione Sardegna che gode di competenza legislativa esclusiva nella materia della tutela e pianificazione paesaggistica, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 480/1975,



nella interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, nonché nelle materie dell'urbanistica e dell'agricoltura e delle foreste, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto speciale.

La Regione Sardegna, inoltre, ha eccepito anche l'infondatezza delle doglianze tese a contestare la legittimità della previsione che attribuisce alle regioni il compito di individuare pure le aree non idonee con propria legge, valorizzando la circostanza che l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 disciplina sempre in maniera congiunta tanto le aree idonee, quanto quelle non idonee.

Risulterebbe, altresì, infondato il profilo di censura con il quale è stata lamentata la previsione dell'art. 7, comma 2, lettera c), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, in ragione del fatto che l'individuazione *ope legis* delle aree idonee operata dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 avrebbe un carattere meramente transitorio, valendo solo nelle more della individuazione delle aree idonee da parte delle regioni.

Del pari infondato risulterebbe essere il motivo di ricorso con il quale si prospetta l'illegittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 per violazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, in considerazione del fatto che lo stesso decreto ministeriale impugnato definisce uno specifico percorso da seguire per conseguire gli obiettivi assunti dall'Italia a livello europeo.

5.) Le società ricorrenti, con memoria depositata in data 5 aprile 2025, hanno specificato ulteriormente le proprie doglianze e hanno insistito per l'accoglimento del ricorso.

6.) Le società ricorrenti, con memoria di replica depositata in data 16 aprile 2025, controdedotto alle eccezioni sollevate dalla Regione Sardegna e hanno instato per l'accoglimento del gravame.

6.1.) La Regione Sardegna, con memoria di replica depositata in data 16 aprile 2025, ha spiegato le proprie difese avverso le controdeduzioni svolte dalle ricorrenti e ha instato per il rigetto del ricorso.

7.) All'udienza pubblica del 7 maggio 2025 la causa è stata discussa.

Nel corso della discussione il Collegio ha rilevato d'ufficio, ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. la sussistenza di possibili profili di inammissibilità dei primi tre motivi di ricorso per difetto di interesse.

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

DIRITTO

1. Il Collegio, in via preliminare, ritiene che i primi tre motivi di ricorso, inerenti alla legittimità del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ad eccezione della previsione con la quale è stato introdotto il divieto di installazione in aree agricole di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra (oggetto delle censure articolate con il quarto, quinto e sesto motivo di ricorso), siano inammissibili per carenza di interesse così come rilevato d'ufficio dal Collegio ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. nel corso dell'udienza pubblica del 7 maggio 2025 e fatto constare nel relativo verbale d'udienza.

Le seguenti considerazioni valgono ad assorbire anche i concorrenti profili di inammissibilità oggetto di eccezione da parte della Regione Sardegna.

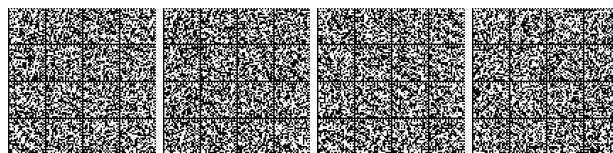
1.1. La delibazione del profilo processuale inerente alla carenza di interesse a ricorrere degli operatori economici del settore, quali le società ricorrenti, richiede che vengano preliminarmente chiariti i termini nei quali va declinato il concetto di area non idonea all'installazione di impianti FER nel regime introdotto dall'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021.

Tale esigenza, invero, risulta intrinsecamente correlata con il tenore delle censure ricorsuali, che ruotano sostanzialmente intorno all'assunto secondo il quale le aree non idonee siano superfici sulle quali è totalmente preclusa l'installazione di impianti FER, il che avrebbe comportato un totale e indebito stravolgimento dell'impianto ordinamentale delineato con il precedente regime giuridico applicabile *in subiecta materia*.

1.2. Il Collegio ritiene che la tesi sostenuta dalle società ricorrenti non possa essere condivisa per le ragioni di diritto di seguito esposte.

1.3. Come noto, l'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, ha introdotto disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili.

A tal fine, l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 ha *inter alia* previsto che «In Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento



di cui al comma 3 [la c.d. procedura di autorizzazione unica, n.d.r.]. Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti».

1.4. Come già anticipato in precedenza, le Linee guida indicate dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387/2003 sono state adottate con decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, nel quale è stato stabilito che:

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

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

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

Va, poi, evidenziato che la Corte costituzionale ha chiarito che con le disposizioni normative introdotte dal decreto legislativo n. 199/2021 «il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee. Le regioni, pertanto, sono



ora chiamate a individuare le aree “idonee” all’installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20 [...].

Inoltre, l’individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì “con legge” regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 103/2024).

1.6. Sulla scorta di quanto chiarito ed affermato negli orientamenti giurisprudenziali testé richiamati, discende che nel dare applicazione del rinnovato quadro normativo che ha interessato la materia della realizzazione degli impianti FER, non possano *sic et simpliciter* essere trasposti, in maniera acritica e meccanica, i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale in relazione al pregresso assetto normativo e regolatorio.

Laddove, infatti, si aderisse ad una siffatta opzione ermeneutica – che è, poi, quella sostanzialmente prospettata dalle società ricorrenti – si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, *de iure condito*, l’art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021 espressamente dispone che sia il Mase, di concerto con il Mic e il Masaf, previo raggiungimento dell’intesa in Conferenza unificata, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all’individuazione delle aree idonee e non idonee.

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

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

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

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

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

1.8. Ad avviso del Collegio il richiamo alle modalità stabilite dalle Linee guida operato dall’art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, deve essere inteso unicamente nel senso che, in sede di attuazione della delega legislativa di cui alla legge n. 53/2021, si sia optato per il consolidamento, anche rispetto al nuovo regime, delle acquisizioni, in termini di significato e declinazione delle aree non idonee, già raggiunte nel previgente assetto normativo in applicazione delle previsioni dettate dalle Linee guida.

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



Peraltro, come sarà meglio approfondito nel prosieguo, anche nel nuovo assetto normativo è stato assegnato un ruolo alle linee guida ministeriali, ancorché subordinato ad un aggiornamento delle stesse teso a renderle compatibili con il nuovo impianto ordinamentale, giusto quanto previsto dall'art. 18, comma 3, del decreto legislativo n. 199/2021.

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

Infatti, il mutamento normativo che ha interessato il veicolo giuridico di approvazione della classificazione delle aree potenzialmente suscettibili di essere interessate dalla costruzione e messa in esercizio di un impianto FER, non risulta accompagnato da una così radicale trasfigurazione del significato che il concetto giuridico di «aree non idonee» esprime ai fini del raggiungimento degli obiettivi normativi sulla diffusione delle energie rinnovabili.

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

1.10. Il Collegio, chiariti i termini nei quali debba essere inteso il concetto giuridico di «aree non idonee» alla realizzazione degli impianti FER, ritiene di poter esaustivamente procedere all'esame dei profili di attualità e concretezza dell'interesse a ricorrere delle società ricorrenti.

A tale riguardo, sulla scorta delle considerazioni innanzi svolte, è d'uopo evidenziare che non si ritiene sussistente in capo a queste ultime tale condizione dell'azione richiesta dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

1.11. In proposito, giova preliminarmente evidenziare che l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione concettualmente autonoma dalla legittimazione ad agire, trova il suo fondamento nell'art. 100 del codice di procedura civile, rubricato «Interesse ad agire» e applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno sancito dall'art. 39 c.p.a.

In particolare, atteso che l'art. 100 codice di procedura civile stabilisce che «Per proporre una domanda o per contraddire alla stessa essa è necessario avervi interesse», l'interesse a ricorrere si caratterizza per la «prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato» (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2018, n. 4).

Ciò, invero, risulta coerente con la funzione svolta dalle condizioni dell'azione nei processi di parte, innervati dal principio della domanda e dal principio dispositivo (*cf.* Cassazione civ., SS.UU., 22 aprile 2013 n. 9685; Cassazione civ., sez. III, 3 marzo 2015, n. 4228; Cassazione civ., sez. II, 9 ottobre 2017, n. 23542).

L'interesse a ricorrere, inoltre, è espressione della concezione soggettiva della tutela giurisdizionale, propria anche del processo amministrativo (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 4 del 7 aprile 2011) e ad esso è attribuita una funzione di filtro processuale, fino a divenire strumento di selezione degli interessi meritevoli di tutela (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 22 del 9 dicembre 2021).

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, proprio con riferimento a tale condizione dell'azione, ha ulteriormente chiarito che «Il codice del processo amministrativo fa più volte riferimento, direttamente o indirettamente, all'interesse a ricorrere: all'art. 35, primo comma, lettere *b*) e *c*), all'art. 34, comma 3, all'art. 13, comma 4-*bis* e, in modo più sfumato, all'art. 31, primo comma, sembrando confermare, con l'accentuazione della dimensione sostanziale dell'interesse legittimo e l'arricchimento delle tecniche di tutela, la necessità di una verifica delle condizioni dell'azione (più) rigorosa. Verifica tuttavia da condurre pur sempre sulla base degli elementi desumibili dal ricorso, e al lume delle eventuali eccezioni di controparte o dei rilievi *ex officio*, prescindendo dall'accertamento effettivo della (sussistenza della situazione giuridica e della) lesione che il ricorrente afferma di aver subito. Nel senso che, come è stato osservato, va verificato che “la situazione giuridica soggettiva affermata possa aver subito una lesione” ma non anche che “abbia subito” una lesione, poiché questo secondo accertamento attiene al merito della lite» (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., sentenza n. 22/2021, cit.).

1.12. Ordunque, nel caso in esame viene in rilievo una fattispecie controversa rispetto alla quale l'interesse al bene (i.e., l'utilità finale o *petitum* mediato) correlato alla situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio dalle società ricorrenti rimonta alle previsioni ministeriali che, con carattere generale, sono destinate a incidere sui procedimenti di



autorizzazione, con la conseguenza che è rispetto alle stesse che deve essere apprezzata in via prognostica la possibilità che la situazione dedotta in giudizio dalla società ricorrente abbia subito la prospettata lesione.

Un siffatto apprezzamento, per una pluralità di ragioni (tra le quali la più evidente è quella che risiede nel fatto che opinando diversamente si finirebbe per violare il divieto sancito dall'art. 34, comma 2, c.p.a.), non può che prescindere dall'esito procedimentale dell'*iter* di autorizzazione e deve necessariamente essere incentrato sulla eventuale diretta, immediata e concreta valenza pregiudizievole delle contestate previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 per le società ricorrenti.

1.13. Il Collegio non reputa che gli articoli 1, 3 e 7 del gravato decreto ministeriale siano immediatamente lesivi della sfera giuridica della società ricorrente, donde l'inammissibilità delle relative censure.

1.14. Invero, siccome il fulcro delle censure proposte ruota intorno alla prospettata lesività del nuovo assetto regolamentare per effetto della rivisitazione del previgente sistema e del ruolo che l'istituto delle «aree non idonee» è destinato a giocare, anche per ciò che concerne gli aspetti inerenti alle modalità della loro determinazione, dall'analisi svolta in precedenza emerge come la qualificazione di determinate porzioni di territorio in termini di «aree non idonee» non costituisce un impedimento assoluto alla realizzazione di progetti tesi alla costruzione e all'esercizio di impianti FER, donde la radicale insussistenza, anche in una prospettiva prognostica di valutazione, della lesione prospettata dalle società ricorrenti.

1.15. A tale riguardo, giova evidenziare che la localizzazione di un impianto FER in un'area non idonea non osta a che gli operatori economici proponenti possano in ogni caso dimostrare, nell'ambito dei singoli procedimenti autorizzatori, che il progetto da realizzare sia compatibile con il complessivo assetto dei valori in gioco, ovvero, da un lato, con la tutela dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e, dall'altro, con il raggiungimento degli obiettivi di potenza complessiva da traguardare al 2030 in base a quanto previsto dalla Tabella A dell'art. 2 del decreto ministeriale del 21 giugno 2024.

Tali considerazioni trovano espresso conforto nelle previsioni del gravato decreto ministeriale, laddove, all'art. 7, comma 3, in fine, si dispone che «Nell'applicazione del presente comma deve essere temperata la necessità di tutela dei beni con la garanzia di raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell'art. 2 del presente decreto».

1.16. In base al nuovo assetto normativo e regolamentare culminato con l'adozione del gravato decreto ministeriale, anche l'individuazione delle «aree non idonee» debba essere determinata mediante legge regionale e non invece, come avveniva con il previgente regime, con atti di programmazione e all'esito di una precipua istruttoria procedimentale (*cfr.* paragrafo 17 delle Linee guida).

A tal proposito, infatti, vale considerare che anche ipotizzando che l'individuazione delle aree non idonee possa, in alcuni casi, scontare in sede di legislazione regionale una carente caratterizzazione in ragione del diverso atteggiarsi dei lavori preparatori di un provvedimento legislativo rispetto alla fase istruttoria di un procedimento amministrativo, ciò non risulterebbe di per sé suscettibile di arrecare un pregiudizio concreto e attuale agli interessi degli operatori economici che intendono realizzare impianti FER in siti classificati come «aree non idonee».

Infatti, la conseguenza giuridica che può farsi discendere dalla concretizzazione dell'ipotesi innanzi prospettata, consiste in un mero aggravamento dell'onere motivazionale a carico dell'amministrazione competente a pronunciarsi sulle istanze di autorizzazione alla realizzazione ed esercizio di impianti FER.

In particolare, l'amministrazione procedente, all'esito dell'*iter* di autorizzazione, non potrà giustificare l'eventuale ritenuta incompatibilità del progetto solo in ragione del fatto che l'impianto sia localizzato in un'area classificata come non idonea – motivazione, peraltro, che risulterebbe insufficiente anche nel caso in cui la caratterizzazione delle aree non idonee sia stata puntualmente svolta dal legislatore regionale, in quanto la qualificazione di non idoneità non si traduce in un divieto assoluto di installazione di impianti FER, come esposto in precedenza – ma dovrà necessariamente fondare il proprio diniego dando conto in maniera adeguata, ancorché in ipotesi sintetica, delle intrinseche caratteristiche del progetto e delle aree interessate, traggendo alla luce della comparazione dei contrapposti interessi in giuoco, fermo restando quanto previsto dall'art. 16-*septies* della direttiva 2018/2001/UE, in seguito alle modifiche operate con la direttiva 2023/2413/UE, nonché dalle previsioni di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 190/2024.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dalle società ricorrenti, nessun pregiudizio attuale e concreto può farsi discendere dal fatto che sia stato previsto che l'individuazione delle «aree non idonee» debba avvenire con legge regionale.

Per converso, un siffatto pregiudizio è suscettibile di venire ad esistenza solo in caso di esito negativo del procedimento di autorizzazione e solo nella misura in cui risulti che l'amministrazione procedente non abbia esercitato correttamente il potere amministrativo di carattere tecnico-discrezionale ad essa attribuito dalla legge.



1.17. Ad avviso del Collegio, sempre sulla scorta della chiarita portata normativa ed effettuale del concetto giuridico di «aree non idonee» nell'ambito dell'attuale contesto normativo e regolamentare, il gravato decreto ministeriale si appalesa privo di immediata e concreta lesività anche relativamente alle prescrizioni con le quali detto decreto classifica determinate aree come non idonee ovvero fa salva la possibilità, in favore delle regioni, di considerare come aree idonee quelle già individuate come tali dall'art. 20, comma 8, ritenute illegittime in quanto suscettibili di condurre alla introduzione di una disciplina frammentata e, dunque, foriera di totale indeterminatezza.

1.17.1. La circostanza per cui il gravato decreto ministeriale qualifichi come non idonee le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo n. 42/2004 (art. 7, comma 3), non vale a mutare la portata generale del concetto di «aree non idonee», convertendolo in un istituto a geometrie variabili che, ove direttamente applicato dall'amministrazione ministeriale, sia tale da determinare una aprioristica e radicale sottrazione, *ex voluntate administrationis*, dell'area non idonea alla realizzazione degli impianti FER.

Invero, sia in tal caso, sia nell'altro (cioè, quando l'individuazione delle «aree non idonee» avviene con legge regionale), la localizzazione dell'impianto all'interno di un sito ritenuto non idoneo non costituisce mai ragione di per sé sufficiente a precludere in radice la realizzazione del progetto proposto dall'operatore economico istante, potendosi giungere a tale esito procedimentale solo nel caso in cui il progetto venga in concreto reputato incompatibile, dall'amministrazione procedente, con gli altri obiettivi di tutela rilevanti nelle singole fattispecie.

Le società ricorrenti, viceversa, con l'impostazione impressa al ricorso in esame hanno tentato di far retrocedere una siffatta – e meramente eventuale – lesione ad una fase prodromica rispetto alla valutazione in concreto dei progetti tesi alla realizzazione di impianti FER, in quanto unicamente riservata alla individuazione delle «aree non idonee».

Tuttavia, sulla scorta delle regole che governano il processo amministrativo e in considerazione del fatto che la giurisdizione amministrativa di legittimità costituisce pur sempre una giurisdizione di diritto soggettivo, non è possibile accordare alle società ricorrenti, che risultano essere operatori attivi nel settore interessato dalle contestate modifiche ordinamentali, una tutela anticipata di merito, ossia una tutela giudiziale del tutto sganciata dalla sussistenza di una possibile incisione negativa della loro sfera giuridica che, per le ragioni innanzi esposte, può predicarsi solo rispetto ad un esito negativo dei procedimenti autorizzativi e solo laddove ciò consegua al cattivo esercizio del potere da parte dell'amministrazione procedente.

1.18. Ad avviso del Collegio, inoltre, l'eventuale mutamento della classificazione di un'area, in precedenza non qualificata come non idonea, non è *ex se* atto a condizionare, in maniera indefettibile e in senso sicuramente negativo, l'*iter* procedimentale di autorizzazione all'installazione e all'esercizio di impianti FER.

Pertanto, neppure la mancata previsione di un regime transitorio di salvaguardia delle iniziative in corso vale a dimostrare che le previsioni del gravato decreto ministeriale possano arrecare alle società ricorrenti il pregiudizio dalle stesse paventato.

1.19. Il Collegio ritiene che l'iniziativa giudiziale promossa dalle società ricorrenti sia sguarnita del necessario interesse a ricorrere anche in relazione alle censure tese a contestare le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 con le quali sono stati fissati i criteri per la individuazione delle aree idonee ed è stata concessa alle regioni la mera facoltà di far salve le aree considerate idonee *ope legis* ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

In proposito, è sufficiente rinviare alle considerazioni già espresse in precedenza in quanto, anche in relazione a tali censure, l'interesse a ricorrere potrebbe dirsi sussistente solo nel caso in cui le gravate prescrizioni sulle «aree idonee» fossero tali da arrecare, *ex se* e immediatamente, un pregiudizio alla società ricorrente.

La possibilità di lesione prospettata dalle società ricorrenti, infatti, non è riscontrabile *ex ante* in un'ottica prognostica, in quanto l'effetto giuridico discendente dalla qualificazione di una superficie come «area idonea» alla realizzazione ed esercizio di un impianto FER è essenzialmente limitato al solo riconoscimento di un vantaggio procedimentale.

Pertanto, le società ricorrenti non possiedono il necessario interesse ad azionare in giudizio una posizione giuridica sostanzialmente consistente nell'interesse a non vedersi aggravato l'*iter* procedimentale di autorizzazione (laddove, in futuro, si determinino a presentare la dovuta istanza all'amministrazione), a che venga mantenuto il precedente impianto normativo e a che vengano considerate come «aree idonee» *ex lege*, superfici che tali sono state considerate dal legislatore, *expressis verbis*, solo «nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1 [dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, n.d.r.]».

1.19.1. Al pari di quanto rilevato in relazione alle gravate previsioni sulle «aree non idonee», anche con riferimento a questo ulteriore gruppo di censure proposte dalle società ricorrenti, non risulta che le amministrazioni resistenti abbiano dettato prescrizioni cogenti e introdotto divieti assoluti e aprioristici, dalla cui applicazione discenda con assoluta certezza la radicale preclusione alla realizzazione, miglioria ed esercizio di impianti FER.



In definitiva, non venendo in rilievo prescrizioni suscettibili di impedire alle società ricorrenti, in via immediata e diretta, lo svolgimento della propria attività di produzione di energia da fonti rinnovabili, deve ritenersi insussistente l'interesse processuale richiesto dalla legge per conseguire l'annullamento giudiziale del gravato decreto ministeriale.

1.19.2. A ben vedere, e fermo restando il carattere assorbente delle anzidette considerazioni, la decidibilità nel merito del presente gravame risulterebbe preclusa anche dalla natura della posizione dedotta in giudizio dalle società ricorrenti.

Infatti, ad essere stata azionata risulta essere una mera aspettativa di fatto al corretto esercizio sia della funzione amministrativa, sia della funzione legislativa delle regioni, ossia una situazione del tutto priva della specifica connessione a un bene della vita che costituisce il *proprium* delle situazioni giuridiche soggettive che l'ordinamento reputa meritevoli di tutela.

1.20. La disamina dei profili sin qui esaminati risulta, ad avviso del Collegio, sufficiente a dimostrare l'insussistenza di un interesse diretto, concreto e attuale delle società ricorrenti rispetto all'annullamento del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, donde l'inammissibilità dei primi tre motivi del presente gravame.

1.20.1. *Ad abundantiam*, vale anche osservare che, alla luce della natura della posizione azionata, la circostanza per cui le società ricorrenti siano operatori attivi nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili non costituisce elemento sufficiente a rendere differenziate e normativamente qualificate le loro posizioni, le quali, pertanto, non risultano distinguibili da quella del *quisque de populo*.

D'altronde, anche volendo attribuire alle posizioni azionate dalle società ricorrenti la consistenza di interessi diffusi e metaindividuali, il ricorso in esame non risulterebbe decidibile nel merito per carenza di legittimazione attiva, atteso che una siffatta situazione giuridica soggettiva può essere fatta valere in giudizio esclusivamente dai soggetti giuridici statutariamente o istituzionalmente preposti a rappresentare interessi omogenei di specifiche categorie, attribuzione, questa, che esula dalla sfera giuridica del singolo individuo o, come nel caso di specie, da quella dei singoli operatori economici attivi nel mercato.

1.20.2. Ne consegue che «in sé considerata, la semplice possibilità di ricavare dall'invocata decisione di accoglimento una qualche utilità pratica, indiretta ed eventuale, ricollegabile in via meramente contingente ed occasionale al corretto esercizio della funzione pubblica censurata, non dimostra la sussistenza della posizione legittimante, nel senso che siffatto possibile vantaggio ottenibile dalla pronuncia di annullamento non risulta idoneo a determinare, da solo, il riconoscimento di una situazione differenziata, fondante la legittimazione al ricorso; occorre, invece, una ulteriore condizione-elemento che valga a differenziare il soggetto, cui essa condizione-elemento si riferisce, da coloro che avrebbero un generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, essendo quest'ultimo interesse riconosciuto non al *quisque de populo*, ma solamente a quel soggetto che si trovi, rispetto alla generalità, in una posizione legittimante differenziata» (cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 265 del 27 gennaio 2016).

1.20.3. Tale condizione-elemento non può essere rintracciata nell'aspirazione a una determinata configurazione del procedimento amministrativo per effetto della qualificazione attribuita all'area di localizzazione degli impianti FER, il che implica una inammissibile conformazione dei poteri pubblici per mano dei soggetti privati, strumentale ad asservire le scelte dell'amministrazione (e, nel caso di specie, anche del legislatore regionale) ad interessi di natura egoistica, slegati dalle esigenze di carattere pubblicistico, e ai *desiderata*, modali e metodologici, degli operatori del settore.

2. Il Collegio, per converso, ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata con il quarto motivo di ricorso avverso il divieto di installazione in zone classificate agricole di impianti fotovoltaici (FTV) con moduli collocati a terra, introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024.

Come esposto in narrativa, le società ricorrenti hanno prospettato che siffatto divieto violi l'art. 117, comma 1, della Costituzione, ponendosi in contrasto con il principio di matrice eurounitaria della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, recepito dal legislatore nazionale già con l'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003 e con le linee guida ministeriali del 2010.

2.1. A riguardo, vale in via preliminare evidenziare che il legislatore nazionale ha inteso superare la previsione recata dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, in quanto tale disposizione normativa è stata abrogata per effetto del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettere b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118».

In particolare, l'art. 14 del decreto legislativo n. 190/2024, rubricato «Disposizioni di coordinamento», al comma 8 stabilisce che «L'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti è consentita nei limiti di cui all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».



Emerge, pertanto, in maniera netta come il legislatore, per ciò che concerne la realizzazione di impianti FTV con moduli collocati a terra in area agricola, abbia inteso superare il regime dettato dall'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, sancendo l'esclusiva applicazione del regime introdotto con l'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 e di cui le previsioni del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 costituiscono diretta attuazione.

I. Sulla impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 e dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021.

3. Il Collegio non ritiene che sia possibile operare un'interpretazione conforme alla Costituzione del divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 mediante l'inserimento del comma 1-bis all'art. 20, del decreto legislativo n. 199/2021 – e al quale nel prosieguo della trattazione si farà riferimento – tentativo questo che ai fini della rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale deve essere ragionevolmente e consapevolmente escluso (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 262/2015; in senso conforme sentenze nn. 202/2023, 139/2022, 11/2020, 189, 133 e 78/2019, 42/2017).

Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 356/1996), nel caso di specie, la sola, possibile, interpretazione costituzionalmente orientata della contestata previsione normativa risulterebbe quella che considera privo di effettualità il divieto previsto dalle suddette disposizioni.

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

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

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

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

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

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



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

II. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 e dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021.

4. Dall'acclarata impercorribilità di un'interpretazione dell'enunciato normativo integralmente soddisfacente per le società ricorrenti deriva la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il terzo motivo di ricorso.

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

Pertanto, dall'esito del giudizio di costituzionalità dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 dipende la legittimità del contestato divieto di cui all'art. 1, comma 2, lettera d), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024, nella misura solo nel caso di declaratoria di incostituzionalità della disposizione normativa primaria la previsione impugnata dalle società ricorrenti potrebbe essere annullata, con conseguente venir meno della preclusione assoluta, ad oggi vigente, alla realizzazione dei propri progetti sul suolo agricolo.

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

5. Le società ricorrenti, come già esposto in precedenza, con il quarto motivo di ricorso hanno prospettato l'illegittimità costituzionale del divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e, in particolare, con il principio della massima diffusione degli impianti FER, affermato dalla direttiva 2001/77/CE, dalla direttiva 2009/28/CE, nonché dalla direttiva 2018/2001/UE, in attuazione della quale è stato emanato il decreto legislativo n. 199/2021. Sotto altro profilo, l'art. 20, comma 1-bis del decreto legislativo n. 199/2021 si porrebbe in contrasto con i principi generali dettati in materia dallo stesso legislatore statale, in attuazione delle direttive europee, e in particolare con l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003, ai sensi del quale «Gli impianti di produzione di energia elettrica, di cui all'art. 2, comma 1, lettere b) e c), possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici», e con le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione del citato art. 12, secondo le quali le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei e l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio.

Le società ricorrenti, inoltre, hanno anche sospettato d'incostituzionalità il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 per violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità discendenti dagli articoli 3 e 97 della Costituzione in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001, nonché per violazione di quanto previsto dall'art. 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2022/2577.

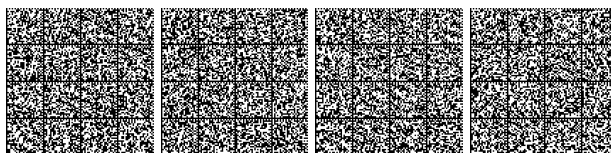
5.1. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disciplina censurata presenti profili di contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, sotto il profilo del mancato rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti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

5.2. In proposito, risulta necessario richiamare tutte le previsioni normative vigenti nell'ordinamento giuridico eurounitario e suscettibili di assumere rilievo nella materia oggetto della presente controversia, da intendersi anche quale integrazione del quadro normativo di riferimento, in uno con le previsioni nazionali già richiamate in precedenza ed analizzate dal Collegio sin dalla esposizione dei motivi di ricorso, quale condizione di ammissibilità della rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, così come introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024.

In particolare, devono essere presi in considerazione:

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

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



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

l'art. 191 del TFUE, secondo il quale «La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: - salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; - protezione della salute umana; - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga»»;

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

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

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

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

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

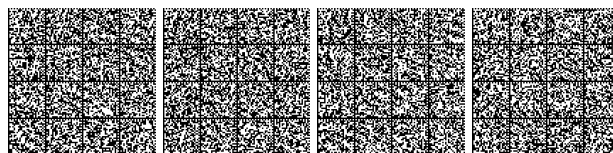
5.2.2. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, peraltro, precisato che l'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si limita a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, mentre l'art. 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea affida al Parlamento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

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

5.3. Disposizioni sulla promozione dell'energia elettrica da fonti energetiche rinnovabili, adottate sulla base dell'art. 175 del TCE (ora art. 192 del 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.

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

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



gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici, a seguito della 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».

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

Il legislatore unionale, infatti, ha previsto un obiettivo vincolante complessivo dell'Unione europea per il 2030, stabilendo che «Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel



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

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

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

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

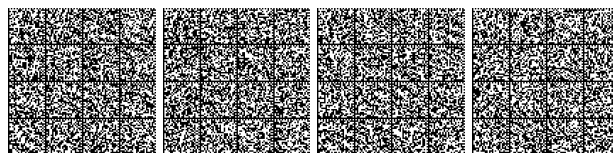
(9) L'azione per il clima dell'Unione e degli Stati membri mira a tutelare le persone e il pianeta, il benessere, la prosperità, l'economia, la salute, i sistemi alimentari, l'integrità degli ecosistemi e la biodiversità contro la minaccia dei cambiamenti climatici, nel contesto dell'agenda 2030 delle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

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

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

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

(36) Al fine di garantire che l'Unione e gli Stati membri restino sulla buona strada per conseguire l'obiettivo della neutralità climatica e 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 [...].».



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

5.8. Il regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, adottato sulla base degli articoli 192 e 194 del TFUE, costituisce la necessaria base legislativa per una *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima affidabile, inclusiva, efficace sotto il profilo dei costi, trasparente e prevedibile che garantisca il conseguimento degli obiettivi e dei traguardi a lungo termine fino al 2030, in linea con l'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici – derivante dalla 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 nella materia in questione.



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

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

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

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

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

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

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

(36) Gli Stati membri dovrebbero elaborare strategie a lungo termine con una prospettiva di almeno 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 [...].

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

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

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

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

2) per quanto riguarda l'energia rinnovabile:

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

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

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

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

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

UE;



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

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

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

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

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

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

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

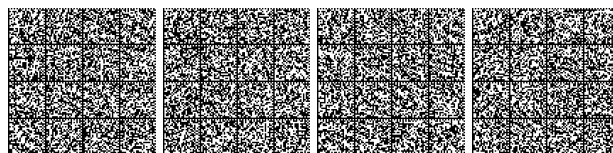
e) l'utilizzo dei meccanismi di cooperazione previsti dalla direttiva (UE) 2018/2001 [...]» (art. 32).

5.9. Come già esposto in precedenza, il decreto legislativo n. 199/2021 costituisce «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e si pone «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050», definendo «gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53» (art. 1, commi 1 e 2).

In vista del perseguimento di tali finalità, il decreto legislativo n. 199/2021 reca «Disposizioni necessarie all'attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza (di seguito anche: PNRR) in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (di seguito anche: PNIEC), con la finalità di individuare un insieme di misure e strumenti coordinati, già orientati all'aggiornamento degli obiettivi nazionali da stabilire ai sensi del regolamento (UE) n. 2021/1119, con il quale si prevede, per l'Unione europea, un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030» (art. 1, comma 3).

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

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



L'art. 20, comma 3, di tale decreto, in effetti, stabilisce che «nella definizione della disciplina inerente le aree idonee, i decreti di cui al comma 1, tengono conto delle esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, privilegiando l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, nonché di aree a destinazione industriale, artigianale, per servizi e logistica, e verificando l'idoneità di aree non utilizzabili per altri scopi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili».

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

L'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021, inoltre, prevede che «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

Il successivo comma 8, poi, nell'individuare transitoriamente le aree ritenute idonee alla installazione di impianti FER, stabilisce quanto segue «fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo».

5.12. L'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 ha, di contro, determinato un radicale mutamento di regime rispetto all'assetto previgente, prevedendo che «L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-bis), c-bis.1) e c-ter, numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1º luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

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

- a) nei siti ove sono già installati impianti della stessa fonte, nei limiti degli interventi di modifica, rifacimento, potenziamento o ricostruzione, senza incremento dell'area occupata;
- b) presso cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;
- c) presso i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;
- d) presso i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali;
- e) nelle aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti e in quelle classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;
- f) nelle aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.

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

5.15. Se è vero che il divieto introdotto dall'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 non riguarda i progetti attuativi di misure finanziate con il PNRR o il PNC, è pur vero che detti progetti non comprendono, né esau-



risciono, tutti quelli necessari al raggiungimento dei target previsti dal PNIEC, che rappresenta lo strumento previsto dalla normativa eurolunitaria per il conseguimento degli obiettivi vincolanti fissati dall'Unione europea in relazione alla quota di energia rinnovabile che deve essere assicurata dai singoli Stati membri nel contesto dell'Unione dell'energia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Come già rilevato in precedenza, il considerando 27 di tale direttiva precisa che «Gli Stati membri dovrebbero esplorare, consentire e favorire l'uso polivalente delle zone individuate a seguito delle misure di pianificazione territoriali adottate. A tal fine, è auspicabile che gli Stati membri agevolino, ove necessario, 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 dalla disposizione normativa sospettata di incostituzionalità nell'ambito del presente giudizio istituisce, invece, un insanabile conflitto tra l'utilizzo della tecnologia fotovoltaica con moduli collocati a terra e l'uso del suolo a fini agricoli che il legislatore ha risolto in radice, vietando in maniera generalizzata l'installazione in area agricola degli impianti FTV caratterizzati da tale tecnologia.



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

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

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

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

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

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

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

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

il divieto in parola presenta una valenza assoluta, in quanto il legislatore non ha istituito alcuna forma di possibile bilanciamento tra i contrastanti valori in gioco. In tal modo, invero, è stata sancita una insuperabile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi dei terreni classificati come aree agricole, del tutto sganciata da una valutazione in concreto della effettiva utilizzabilità di tali aree a fini agricoli. Non può, pertanto, mancarsi di rilevare, che tale scelta legislativa risulta innesta una contraddizione interna al medesimo decreto legislativo n. 199/2021, appalesandosi antitetica rispetto al perseguimento dell'obiettivo normativo per il quale lo stesso è stato emanato, dato dalla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

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

6. Il Collegio ritiene, inoltre, che il divieto introdotto dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 appaia anche porsi in contrasto con il principio di proporzionalità discendente dall'art. 3 della Costituzione, anche tenuto conto, stante le



specificità della fattispecie in esame, di quanto previsto dagli articoli 15 (nella parte che stabilisce che le disposizioni normative nazionali che regolano le procedure di autorizzazione degli impianti FER debbano essere proporzionate, necessarie e contribuire all'attuazione del principio di priorità della efficienza energetica) e 16-septies (nella parte in cui si prevede che nelle procedure di rilascio delle autorizzazioni, gli impianti FER sono considerati di interesse pubblico prevalente) della direttiva (UE) 2018/2001.

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

Come la stessa Corte costituzionale ha già avuto modo di precisare «Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni 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» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014).

6.2. Giova, poi, evidenziare che la misura censurata consiste in un divieto generalizzato e sostanzialmente assoluto all'utilizzo, su un'ampia parte del territorio nazionale, di una determinata tecnologia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Si tratta di una soluzione del tutto diversa rispetto a quella adottata in funzione di tutela di tutti gli altri valori che entrano in bilanciamento con il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili: le esigenze di tutela dell'ambiente, della biodiversità, dei beni culturali e del paesaggio passa, infatti, attraverso l'individuazione di aree non idonee che, come in precedenza chiarito, non rappresentano aree vietate, bensì zone in cui, in ragione delle esigenze di protezione in concreto esistenti, è altamente verosimile che si approdi a un esito negativo dell'*iter* di autorizzazione, relativamente alla valutazione di compatibilità ambientale dei progetti che interessano tali aree.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

6.5. Siffatte previsioni si pongono nel solco delle 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 e poi confluita nell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021 si traduce, invece, nell'esatto opposto, ponendo un divieto che massimizza le zone di esclusione, che non risulta fondato su dati concreti e che appare porsi in patente contrasto con l'obiettivo di massimizzazione della disponibilità di spazio per lo sviluppo dei progetti correlati con la produzione di energia da fonte rinnovabile.

6.6. Il contestato *deficit* di proporzionalità della misura introdotta dall'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024, peraltro, risulta avvalorato dal fatto che il divieto in questione impedisce di considerare di interesse pubblico prevalente gli impianti FTV con pannelli collocati a terra da realizzare in area agricola, senza che per tale tipologia di area sia stata prevista la non applicazione dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 190/2024 secondo le modalità, provvedimenti e procedurali, previste dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 190/2024.

IV. Sulla non rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il quinto motivo di ricorso.

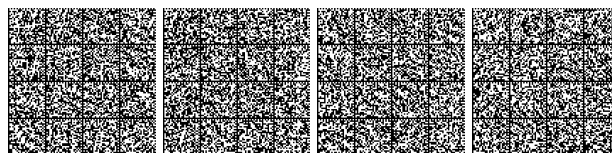
7. Le società ricorrenti, con il quinto motivo di ricorso, hanno prospettato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 per violazione degli articoli 10, 41 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e per violazione del principio del legittimo affidamento.

Ad avviso del Collegio la questione prospettata dalle società ricorrenti non risulta rilevante nel caso di specie in quanto dette società non hanno dimostrato in giudizio di avere effettivamente acquisito la proprietà dei terreni agricoli sui quali realizzare i propri progetti. Le stesse, infatti, si sono solo limitate, da un lato, ad affermare di essere «titolari di impianti in via di autorizzazione (in larga parte agrivoltaici) con procedimenti ancora pendenti» (cfr. pag. 4 del ricorso) e, dall'altro, a produrre i contratti preliminari di compravendita di terreni agricoli da parte della Elements Green Artemide S.r.l., stipulati in data 1° agosto 2024 e registrati in data 7 agosto 2024, ma soggetti alla condizione risolutiva dell'esercizio del diritto di prelazione da parte dei coltivatori diretti proprietari di terreni agricoli confinanti, come risulta dalla nota di trascrizione del 12 agosto 2024, pure versata in atti.

Le società ricorrenti, ivi inclusa la Elements Green Artemide S.r.l., non hanno depositato in atti i contratti di compravendita degli immobili interessati dalla realizzazione degli impianti FER di cui assumono essere titolari, onere dimostrativo su di esse incombenti in virtù del principio di vicinanza della prova che concorre a delineare l'assetto giuridico inerente alla distribuzione degli oneri probatori nel processo amministrativo, scolpito dall'art. 64 c.p.a., in base al quale il soggetto gravato dall'onere dimostrativo è quello nella cui sfera giuridica si riferisce o, comunque, è più prossimo il fatto da provare (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 9877 del 9 dicembre 2024; Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 2187 del 5 marzo 2024).

7.1. Per le medesime ragioni, risulta non rilevante anche la questione di legittimità costituzionale per lesione del principio del legittimo affidamento, vieppiù con riguardo alla società Green Elements Artemide a r.l., atteso che i soprarichiamati contratti preliminari di compravendita dei terreni agricoli sono stati stipulati successivamente alla entrata in vigore del contestato divieto normativo.

V. Sulla manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate con il sesto motivo di ricorso.



8. Il Collegio ritiene, invece, che sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 per violazione degli articoli 3, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea («TFUE»), nonché del protocollo n. 27 sul mercato interno e la concorrenza (sesto motivo di ricorso) – peraltro, il riferimento all'art. 3 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non risulta corretto, essendo il parametro di riferimento rilevante ai fini della questione di legittimità costituzionale prospettata dalle società ricorrenti l'art. 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea, che fa riferimento alla instaurazione di un «mercato interno» e allo sviluppo sostenibile dell'Europa basato anche «su un'economia di mercato fortemente competitiva», espressamente richiamato anche dall'invocato protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza, nella parte in cui si afferma che «il mercato interno ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata» –. In proposito, vale innanzitutto evidenziare che gli articoli 101 e 102 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dettano la disciplina eurounitaria di difesa della concorrenza dalle condotte, unilaterali o coordinate, di impresa. Una siffatta disciplina, quindi, non è suscettibile di trovare applicazione nelle ipotesi in cui una eventuale restrizione della concorrenza nel mercato unico sia direttamente riconducibile a misure statali di carattere amministrativo o normativo, che si situano fuori dall'ambito oggettivo di applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE.

Ciò, invero, si ricava direttamente dagli arresti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea, che spinta dall'esigenza di dare piena attuazione ai suddetti precetti in ossequio al principio dell'effetto utile del diritto unionale (cfr. CGUE, sentenza del 6 ottobre 1970, in causa C-9/70, Franz Grad contro Finanzamt Traunstein, in Racc. 1970/825; CGUE, sentenza del 22 settembre 1988, in causa C-187/87, Saarland et al. contro Ministre de l'Industrie, des P et T et du Tourisme et al., par. 19, in Racc. 1988/5013; CGUE, sentenza del 14 ottobre 1999, in causa C- 223/98, Adidas AG, par. 24, in Racc. 1999/I/7081), ha sì coniato in via pretoria un parametro di legittimità *ad hoc* per valutare la compatibilità delle misure statali con il diritto antitrust di rango unionale (cfr., in particolare, CGUE, sentenza del 10 gennaio 1985, in causa C-229/83, Association des Centres distributeurs Édouard Leclerc et al. contro Sàrl “Au blé vert” et al., par. 20, in Racc. 1985/1; CGUE, sentenza del 21 settembre 1988, in causa C-267/86, Pascal Van Eycke contro Aspa SA, par. 20, in Racc. 1988/4769) – costituito dal combinato disposto degli articoli 85, 86 (corrispondenti ai vigenti articoli 101 e 102 TFUE), 3, par. 1, lettera f) (che fissava l'obiettivo programmatico della creazione di un «regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno») e 5 (che prevedeva che «Gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato») del Trattato istitutivo della Comunità economica europea («TCEE») – ma ne ha limitato l'applicabilità alle sole situazioni nelle quali le misure statali restrittive della concorrenza siano collegate a precipue condotte anticoncorrenziali poste in essere dalle imprese (cfr. CGUE, sentenza del 17 novembre 1993, in causa C-2/91, Wolf W. Meng, par. 14, in Racc. 1993/I/5751; CGUE, sentenza del 17 novembre 1993, in causa C-185/91, Bundesanstalt für den Güterfernverkehr contro Gebr. Reiff GmbH & Co. KG., par. 14, in Racc. 1993/I/5801).

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha, poi, ulteriormente delineato quali siano i parametri valutativi rilevanti ai fini dello scrutinio delle misure pubbliche ai sensi del combinato disposto degli articoli 3, 5, 85 e 86 TCEE, statuendo, in relazione a un caso correlato con la possibile realizzazione di una intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'allora vigente art. 85 TCEE (corrispondente al successivo art. 81 TCE e al vigente art. 101 TFUE) che «anche se, di per sé, l'art. 85 del Trattato riguarda esclusivamente la condotta delle imprese e non le disposizioni legislative o regolamentari emanate dagli Stati membri, è pur vero che detto articolo, in combinato disposto con l'art. 5 del Trattato, fa obbligo agli Stati membri di non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, che possano rendere praticamente inefficaci le regole di concorrenza applicabili alle imprese [...]. Ricorre in particolare siffatta ipotesi allorquando uno Stato membro imponga o agevoli la conclusione di accordi in contrasto con l'art. 85, o rafforzi gli effetti di siffatti accordi, ovvero qualora privi la propria normativa del carattere statuale che le è proprio, demandando la responsabilità di adottare decisioni d'intervento in materia economica ad operatori privati [...]» (cfr. CGUE, sentenza del 18 giugno 1998, in causa C-35/96, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana, par. 53-54, in Racc. 1998/I/3851).

Considerato che il contestato divieto contenuto nell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 non impone, né agevola, la commissione di condotte, unilaterali o coordinate, d'impresa restrittive della concorrenza, non risulta che tale misura statale costituisca una violazione, da parte dello Stato italiano, degli obblighi discendenti dal diritto eurounionale in materia di concorrenza, poiché non può predicarsi, alla luce dei parametri sovranazionali che le società ricorrenti assumono essere stati violati (sostanzialmente riconducibili al parametro pretorio individuato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nelle pronunce innanzi menzionate), che la disposizione legislativa di diritto interno di cui si tratta sia di per sé idonea a falsare la concorrenza nel mercato interno in una forma che si ponga in contrasto con il vigente assetto normativo sovranazionale e, quindi, con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

8.1. Il Collegio, *ad abundantiam*, evidenzia che il divieto introdotto con l'art. 5 del decreto-legge n. 63/2024 neppure si ponga in contrasto con la disciplina unionale di difesa della concorrenza rivolta agli Stati membri, vale a dire con gli articoli 106 e 107 e ss. TFUE, posto che lo stesso non si risolve in una misura tesa alla concessione o al



mantenimento di diritti speciali o esclusivi in favore delle imprese pubbliche, né compromette lo sviluppo degli scambi in misura contraria agli interessi dell'Unione europea in relazione alla posizione delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale, né infine costituisce un aiuto di stato incompatibile con il mercato interno.

8.2. Il Collegio, infine, ritiene che il contestato divieto neppure dia luogo ad alcuna discriminazione degli operatori economici italiani rispetto a quelli transfrontalieri, venendo in rilievo una misura c.d. indistintamente applicabile e non essendo proibita, per effetto di tale misura, l'operatività transfrontaliera agli operatori di diritto interno che, pertanto, con riguardo alla produzione di energia da fonti rinnovabili (con particolare riferimento a quella prodotta mediante impianti fotovoltaici e agrivoltaici) risultano liberi di operare senza limitazioni, in regime di stabilimento o di libera prestazione di servizi, all'interno del mercato unico.

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

9. Il Collegio, sulla scorta di tutte le considerazioni sino ad ora esposte, ritiene che siano rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate nel presente giudizio in relazione all'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024. Il Collegio, in particolare, sospetta che tale disposizione normativa si ponga in contrasto con il dettato costituzionale, per aver introdotto un divieto all'installazione in area agricola di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra che appare contrario agli articoli 3, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento (UE) 2018/1999, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119.

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

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

VII. Conclusioni.

10. In definitiva, sulla scorta delle anzidette considerazioni:

il primo, secondo e terzo motivo di ricorso devono essere dichiarati inammissibili per carenza di interesse delle società ricorrenti a contestare la legittimità delle impugnate disposizioni del decreto legislativo n. 199/2021;

le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge n. 63/2004 prospettate con il quinto e il sesto motivo di ricorso devono essere dichiarate non rilevanti e manifestamente infondate;

risultano, invece, rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione degli articoli 3 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.

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

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

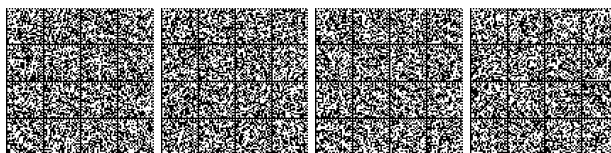
10.3. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva del presente giudizio.

P. Q. M.

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

a) dichiara inammissibili i primi tre motivi di ricorso;

b) dichiara non rilevanti e manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024,



convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101/2024, per violazione degli articoli 10 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU, per violazione dell'art. 41 della Costituzione, nonché per violazione dell'art. 117 della Costituzione per violazione degli articoli 3, 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e del protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza;

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

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

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

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

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 7 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente;

Giovanna Vigliotti, primo referendario;

Luca Biffaro, referendario, estensore.

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: BIFFARO

25C00222

N. 179

Ordinanza del 13 giugno 2025 del Tribunale di Verbania nel procedimento penale a carico di P. P. e A. B.

Processo penale – Chiusura delle indagini preliminari – Richiesta di archiviazione da parte del pubblico ministero – Opposizione della persona offesa – Mancata previsione di alcuna forma di ristoro in favore della persona indagata per il caso di inammissibilità nel merito della opposizione alla archiviazione.

– Codice di procedura penale, artt. 409 e 410.

TRIBUNALE DI VERBANIA

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice dott. Mauro D'Urso;

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 28 maggio 2025;

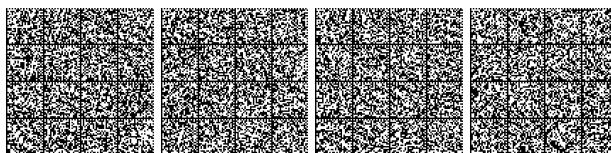
Letti gli atti del procedimento penale provocato dalla opposizione ex art. 410 del codice di procedura penale formulata da:

P. C. , persona offesa, opponente, con l'avvocato Filippo Ferri del Foro di Milano;

avverso la richiesta di archiviazione depositata dal pubblico ministero nei confronti degli indagati:

P. P. difeso di fiducia dall'avvocato Mariza Zariani del foro di Verbania;

e A. B. difeso di fiducia dall'avvocato Carlo Ruga Riva del foro di Verbania;



Ritenuta sussistente e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 410 del codice di procedura penale laddove esso non prevede al terzo comma, nella ipotesi in cui l'opposizione sia infondata, un regime di ristoro delle spese legali sostenute nonché di risarcimento degli eventuali maggiori danni sofferti in favore dell'indagato chiamato a difendersi nel relativo procedimento previsto dall'art. 409 del codice di procedura penale;

OSSERVA

Rilevanza

In primo luogo la questione, ove fondata, è rilevante nel presente procedimento per essere inammissibile nel merito la formulata opposizione alla archiviazione.

Valga quanto segue:

dall'esame della denuncia/querela depositata in data 30 luglio 2024 da P. C. , proprietaria di una villa con giardino alla via ... nel Comune di ... , si evince come:

ella si sia portata nel Comune montano in data ... per preparare la casa per le vacanze degli anziani genitori i quali avrebbero dovuto raggiungerla in data ...;

al ... ella abbia verificato l'impossibilità di accedere alla propria villa per la presenza di una voragine sulla strada pubblica;

in data ... sarebbe rimasta inevasa una istanza formulata sia pure verbalmente al Sindaco avente ad oggetto un immediato ripristino dell'accesso in sicurezza;

ugualmente inevasa sarebbe rimasta anche la PEC inviata al Sindaco ed al Comandante della Polizia locale. Invero il Sindaco rispondeva alla mail invitando l'opponente a «dare una mano».

Nella querela sono quindi esposti i diversi tentativi posti in essere dalla querelante per coinvolgere il Comune nella rimozione degli impedimenti all'accesso alla propria villa i quali, alla fine, sarebbero stati rimossi soltanto da una pattuglia dei Carabinieri i quali riuscivano a superare il dislivello tra la strada pubblica e l'accesso alla proprietà «assemblando con le pietre presenti una sorta di rampa».

Infine, solo in data ... la querelante dà atto di un intervento ad opera di una ruspa inviata dall'amministrazione comunale che avrebbe riempito con terriccio il dislivello all'ingresso del cancello «effettuando comunque un lavoro provvisorio ed approssimativo».

Ha, quindi e conclusivamente, lamentano in capo all'amministrazione comunale individuata nel Sindaco e nel Comandante della Polizia locale i reati di omissione di atti di ufficio e quello di violenza privata.

Il pubblico ministero ha chiesto l'archiviazione del procedimento fondando l'insussistenza delle fattispecie criminose ipotizzate sul fatto noto costituito dal violento nubifragio che si è abbattuto sul Comune di ... e che ha visto impegnata l'amministrazione locale in una attività di messa in sicurezza dell'intero abitato ben più vasta e complessa rispetto all'omesso intervento lamentato dalla querelante. Da ciò l'esclusione di qualsivoglia elemento soggettivo idoneo a sorreggere una ragionevole affermazione di responsabilità penale dei due indagati.

Avverso la richiesta di archiviazione la querelante ha formulato opposizione la quale, recuperata all'esito di un giudizio di reclamo, ha potuto essere esaminata nel contraddittorio con gli indagati.

La difesa dell'opponente, nulla aggiungendo ai fatti come narrati in querela ha, invero, chiesto una diversa valutazione dell'operato della amministrazione sostanzialmente ridimensionando l'impegno di quest'ultima nelle attività di messa in sicurezza in corso ed affermando la loro estraneità rispetto alla azione richiesta. In particolare, ha osservato la opponente, l'ordinanza contingibile ed urgente n. ... del ... richiamata negli atti di indagine a favore della azione amministrativa con cui il Comune avrebbe inteso fronteggiare l'emergenza non avrebbe riguardato la via sulla quale vi è l'accesso alla propria villa: da qui, quindi, l'assenza di un fattivo impegno del comune nei propri confronti.

Si sono ritualmente costituiti nel procedimento sia il Sindaco ... sia il Comandante della Polizia locale riprendendo, nel merito, le osservazioni del pubblico ministero di cui hanno quindi chiesto l'accoglimento.

All'esito del contraddittorio, l'opposizione è infondata e la richiesta di archiviazione formulata dal pubblico ministero va accolta.

Ebbene il dato storico da cui è necessario partire è il fatto della alluvione che in data ... ha colpito il Comune di



Che si sia trattato di un evento di eccezionale portata disastrosa non è in discussione (*cf.* articoli di giornale tratti da fonti aperte e l'impiego di mezzi straordinari messi a disposizione dai Vigili del fuoco intervenuti da tutta la Regione Piemonte documentata in atti).

Tanto è vero che ad esso è conseguita, tra le altre, una ordinanza — la n. ... del ... — con la quale veniva disposta l'evacuazione di parte della popolazione civile dell'abitato di

Posto allora come conformemente al principio di offensività che fonda il carattere residuale della iniziativa penale, il tempo dell'azione amministrativa ai fini della sua rilevanza penale va necessariamente collegato agli interessi che vi sono sottesi, nella fattispecie del caso concreto, il sia pure legittimo interesse della querelante a fruire di un agevole passaggio alla propria abitazione al fine di far godere del clima fresco i propri anziani genitori era evidentemente e grandemente recessivo rispetto all'interesse della Comunità di ... a vedere ristabilite le condizioni di pubblica incolumità dell'intero territorio comunale attraverso l'impegno della propria amministrazione.

E così, posto che per effetto della eccezionale precipitazione piovosa sono esondati il torrente ... ed il rio ... in località ... e gran parte dell'abitato di ... è stato invaso dai detriti, l'amministrazione comunale ha impegnato le proprie risorse personali e stanziato euro 900.000 per i primi lavori di somma urgenza e messa in sicurezza.

Rispetto all'interesse generale della collettività non vi sono, quindi, state omissioni da parte dell'amministrazione comunale.

Uguualmente a dirsi anche rispetto al caso particolare della querelante per la quale non è possibile rinvenire alcuna omissione: lo stesso Sindaco, con la propria risposta data via mail il ..., preso atto della diffida mossagli, ha sostanzialmente dichiarato l'impossibilità allo stato di rispondere come richiesto chiedendo, anzi, «una mano».

Con il che anche una persona disattenta prendendo spunto dalla richiesta di aiuto disarmata posta in essere dal Sindaco poteva prendere contezza e realizzare il disastro attorno a sé.

Con il che si è manifestata l'inidoneità del supplemento istruttorio richiesto al fine di sondare la fondatezza della notizia di reato: per la sola estensione dei danni subiti dal Comune, di nessuna rilevanza è il fatto che la primaria attività di messa in sicurezza non abbia riguardato la piazza del Comune ma altre zone. Un accertamento, quindi irrilevante, a cui sarebbero state dirette le domande fatte oggetto del supplemento istruttorio sollecitato dall'opponente: sia all'amministratore della ditta edile incaricata dei primi interventi di somma urgenza sia ai tecnici incaricati della relativa direzione lavori. Diverso sarebbe stato se il Comune fosse, invece, intervenuto in zone non necessitanti di un intervento urgente di messa in sicurezza per favorire interventi secondari di minore importanza e, soprattutto, non idonei ad incidere sulla rimozione dei pericoli di nuovi franamenti. Un intervento nel quale si sarebbe certamente annoverato quello richiesto dalla querelante atteso, ancor di più, che come risulta dalla querela tale interesse ha potuto essere soddisfatto sia pure in via precaria dall'impegno di una pattuglia dei Carabinieri che ha messo qualche pietra a riempire il dislivello creatosi.

Riprendendo, quindi, le motivazioni già espresse dal pubblico ministero per fondare la richiesta di archiviazione, nella fattispecie del caso concreto né vi è il dolo di alcuna fattispecie criminosa tra quelle ipotizzate né, invero, vi è l'elemento materiale della condotta non avendo la querelante allegato specificatamente il comportamento che *aliunde* poteva materialmente attendersi nelle date circostanze di tempo e di luogo da parte degli organi dell'amministrazione comunale.

Se le considerazioni che precedono portano, quindi, a ritenere infondata l'opposizione coltivata dalla querelante, tale infondatezza rende rilevante la questione di costituzionalità sollecitata dalla difesa del Sindaco opposto ... — la quale ha formalmente chiesto la condanna della opponente alle spese di lite e ai danni non patrimoniali conseguenti alla mera sottoposizione al procedimento.

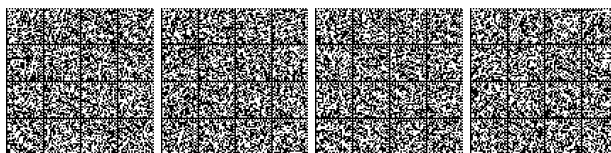
Non manifesta infondatezza

Fermo quanto detto circa la rilevanza, si osserva come il legislatore nell'ambito del procedimento di opposizione alla archiviazione, disciplinato dagli articoli 409 e 410 del codice di procedura penale non preveda alcuna forma di ristoro in favore della persona sottoposta alle indagini la quale sia stata costretta per effetto della opposizione formulata dal querelante a costituirsi nella relativa sede procedimentale, in particolare, nell'udienza da celebrarsi in camera di consiglio con il patrocinio obbligatorio di un difensore. Sia esso l'avvocato nominato di fiducia oppure assegnato di ufficio.

Sul punto, infatti, si osserva che la giurisprudenza della Corte costituzionale già si è espressa in ordine all'estensione dell'obbligo di informazione in ordine alla fissazione dell'udienza camerale anche nei confronti del difensore della persona sottoposta alle indagini nonostante il silenzio della lettera della norma (*cf.* sentenza della Corte costituzionale n. 418 del 1993). Da ciò ne consegue, quindi, come nel caso di opposizione alla archiviazione, la presenza necessaria della difesa tecnica a favore dell'indagato lo espongono sempre e necessariamente alla sopportazione dei relativi costi.

Costi che, nell'ipotesi che ci occupa sono evidentemente provocati proprio e sostanzialmente dalla iniziativa della persona offesa.

È ben vero che la legge non prevede un automatismo tra il deposito della opposizione e la fissazione dell'udienza camerale da parte del giudice per le indagini preliminari.



Tuttavia posto che il controllo della ammissibilità della opposizione da parte del giudice per le indagini preliminari assume un contenuto eminentemente formale, la presentazione di una opposizione formalmente ammissibile in quanto presenti indagini suppletive «pertinenti» al caso concreto, determina l'insorgere di un obbligo da parte del giudice per le indagini preliminari alla instaurazione del procedimento camerale.

Sul punto è d'altra parte costante l'insegnamento della giurisprudenza della Corte di cassazione secondo la quale nel giudizio di ammissibilità della opposizione le «ragioni di inammissibilità indicate tassativamente dall'art. 410, comma 1 del codice di procedura penale non sono suscettibili di discrezionali estensioni, né possono consistere in valutazioni anticipate di merito o in prognosi di fondatezza, senza incorrere nella lesione del diritto della persona offesa all'attivazione del contraddittorio».

Da ciò discende allora la considerazione per cui in assenza di sostanziale responsabilità in capo alla persona offesa, l'iniziativa di quest'ultima trasmodi dal concorrere indirettamente nella tutela della obbligatorietà dell'azione penale per travalicare i confini di una azione meramente emulativa che non può trovare tutela nell'ordinamento giuridico.

Ciò a maggior ragione laddove si consideri che una opposizione alla archiviazione può anche essere formulata dalla persona offesa senza la assistenza di un avvocato la cui presenza, laddove fosse stata invece prevista come obbligatoria, potrebbe comunque costituire un qualche presidio di serietà giuridica della iniziativa.

Si ritiene che le considerazioni fin qui svolte rendano *ex se* ragione della irragionevolezza della disciplina trattenuta e della sua violazione dell'art. 24 della Costituzione laddove esso tutela la effettività del diritto di difesa.

Tuttavia si ritiene ugualmente rilevante il riferimento fatto quale *tertium comparationis* alla disciplina prevista dall'art. 427 del codice di procedura penale che al secondo ed al terzo comma prevede che «nei casi previsti dal comma 1, il giudice, quando ne è fatta domanda, condanna inoltre il querelante alla rifusione delle spese sostenute dall'imputato e, se il querelante si è costituito parte civile, anche di quelle sostenute dal responsabile civile citato o intervenuto. Quando ricorrono giusti motivi, le spese possono essere compensate in tutto o in parte».

E proprio il riferimento nell'art. 427 del codice di procedura penale alle sole ipotesi di reati procedibili a querela corrobora l'affermazione della immanenza nel nostro ordinamento di un principio per cui alla affermazione di un diritto deve necessariamente correlarsi una posizione di responsabilità posta in capo al titolare di quel diritto.

La mancata previsione, quindi, di una responsabilità in capo alla persona offesa che introduca il procedimento di opposizione si traduce allora in una evidente asimmetria di trattamento con la persona sottoposta alle indagini che, a sua volta, determina così una irragionevole violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Una assenza di responsabilità che, proprio per non essere prevista dal codice di procedura penale, neppure si ritiene che possa essere recuperata in una autonoma domanda civilistica.

Nella fattispecie del caso concreto, come più sopra osservato, l'opposizione alla archiviazione richiesta dal pubblico ministero da parte di P. C. è stata coltivata con colpa grave, ed essa nel silenzio della legge esaminata espone concretamente le due persone indagate — A. B. e P. P. — al pregiudizio sofferto al proprio diritto di difesa che, allo stato della normativa, non trova possibilità di ristoro. Un pregiudizio che, concretamente, si inverte da un lato quale immediato danno economico nella liquidazione giudiziale dei compensi come da nota spese depositata dall'avvocato Ruga Riva e, dall'altro lato, nel danno non patrimoniale conseguente alla ingiusta esposizione al procedimento camerale celebratosi.

P. Q. M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e l'art. 159 del codice penale:

dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 24 ed all'art. 3 della Costituzione, degli articoli 409 e 410 del codice di procedura penale nella parte non prevedono alcuna forma di ristoro in favore della persona indagata per il caso di inammissibilità nel merito della opposizione alla archiviazione;

ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata e comunicata alle parti e che sia altresì notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;

dispone la sospensione del procedimento.

Verbania, 12 giugno 2025

Il giudice: D'URSO



N. 180

*Ordinanza del 15 luglio 2025 del Tribunale di sorveglianza di Bologna
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di S. B.*

Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Divieto di concessione di benefici – Previsione che il divieto di concessione dei benefici opera “per un periodo di tre anni dal momento in cui è ripresa l’esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2” dell’art. 58-*quater* della legge n. 354 del 1975, anziché “per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell’esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2.”

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, comma 3.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI BOLOGNA

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Visti gli atti relativi all’istanza di ammissione alla misura dell’esecuzione della pena presso il domicilio presentata da B. S., nato in ... (...) il ..., detenuto presso la Casa Circondariale di Ferrara in relazione alla pena di cui alla sentenza n. 679/2020 emessa dal G.I.P. di Padova, pari ad anni uno di reclusione; decorrenza pena 20 dicembre 2024; fine pena 19 dicembre 2025.

Osserva

Con istanza del 2 luglio 2025 il difensore di B. S. ha avanzato presso l’Ufficio di sorveglianza di Bologna distinte domande di detenzione domiciliare in via provvisoria e di esecuzione della pena presso il domicilio in relazione al titolo in epigrafe, da fruirsi presso il domicilio del sig. ..., sito in ... (...), via ...

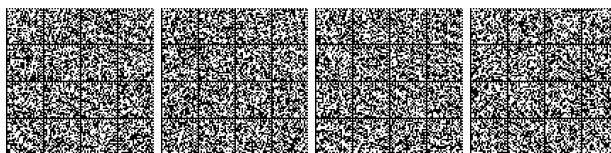
Il presente procedimento attiene alla domanda di esecuzione della pena presso il domicilio *ex art. 1*, legge n. 199/2010, mentre la domanda di detenzione domiciliare è stata iscritta al n. SIUS UDS 2025/9026.

L’istanza difensiva fa seguito a precedenti determinazioni di questa autorità giudiziaria e del Tribunale di sorveglianza di Bologna che hanno evidenziato l’inammissibilità delle domande proposte da B. S. in forza del divieto triennale di accesso ai benefici penitenziari di cui all’art. 58-*quater*, comma 2, legge n. 354/1975.

L’attuale esecuzione penale, infatti, origina da provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Venezia (SIUS TDS Venezia 2024/4628 del 18 novembre 2024) che ha dichiarato, in applicazione dell’art. 58-*quater* O.P., l’inammissibilità delle domande di misure alternative proposte da B. ai sensi dell’art. 656, comma 5 del codice di procedura penale sulla condanna in espiazione, per essere il detenuto incorso nella revoca di misura alternativa alla detenzione in data 13 febbraio 2024 giusta ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Brescia, che ha revocato l’esecuzione pena presso il domicilio concessa all’istante dal Magistrato di sorveglianza di Milano per condotte incongrue avvenute nel corso della misura.

Analogamente, l’Ufficio di sorveglianza di Bologna ha rilevato l’inammissibilità delle istanze di detenzione domiciliare in via provvisoria e di esecuzione della pena presso il domicilio proposte in precedenza dal condannato. Quanto alla domanda di detenzione domiciliare trasmessa al Tribunale di sorveglianza di Bologna, il relativo procedimento (SIUS TDS 2025/2632) si è concluso con decreto del 23 aprile 2025 emesso *de plano* ai sensi dell’art. 666, comma 2 del codice di procedura penale per l’evidente inammissibilità della domanda.

Il decreto di inammissibilità è stato comunicato alla difesa dopo che questa aveva inteso depositare memoria nel procedimento iscritto presso il Collegio felsineo — ormai conclusosi — in cui sollecitava il Tribunale di sorveglianza di Bologna a valutare la compatibilità costituzionale dell’art. 58-*quater* O.P., proponendo questione che non è stata, dunque, esaminata.



Onde non incorrere in questa sede in ulteriore declaratoria di inammissibilità, il difensore reitera la preliminare eccezione di incostituzionalità dell'art. 58-*quater* O.P. nella misura in cui la norma prevede una preclusione triennale per l'accesso ai benefici penitenziari nei casi in cui il condannato incorra nella revoca di una misura alternativa alla detenzione, per contrarietà della stessa rispetto agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

La norma, infatti, prevedrebbe un rigido automatismo che ancora alla pronuncia di revoca degli effetti altamente pregiudizievoli, che frustrano la funzione rieducativa della pena nella misura in cui non consentono alla magistratura di sorveglianza di compiere delle valutazioni sui progressi trattamentali del detenuto successivi alla revoca stessa. E ciò sarebbe ancor più irragionevole laddove, come nel caso di specie, la revoca sarebbe stata susseguente non già a condotte di reato o idonee ad indicare un rischio di recidiva del B., quanto piuttosto a condotte considerate dal difensore incolpevoli.

Il difensore avvia il proprio *iter* argomentativo segnalando che questione analoga è stata già affrontata dalla Consulta nella sentenza n. 173/2021.

In quella sede, ricorda il difensore, la Corte ha dichiarato manifestamente infondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*, evidenziando che la revoca è provvedimento adottato dal Tribunale di sorveglianza non già quale conseguenza automatica delle violazioni delle prescrizioni o della commissione di un reato, ma a seguito di un giudizio reso nell'ambito di procedimento che consente, accanto alla revoca, di adottare soluzioni alternative quali la prosecuzione della misura o la sostituzione della misura con altra più idonea.

L'operatività dell'art. 58-*quater*, dunque, si correla ad una specifica valutazione della magistratura di sorveglianza che consente all'autorità giudiziaria di soppesare gli elementi negativi e positivi, e gli esiti della propria decisione anche sul prosieguo dell'esecuzione penale.

La stessa Corte costituzionale, dunque, pur valutando l'art. 58-*quater* O.P. quale norma «indubbiamente severa e opinabile da un punto di vista di politica penitenziaria» ha giudicato l'opzione normativa espressiva di un esercizio di discrezionalità legislativa non contrastante coi canoni costituzionali.

La difesa, in premessa, tiene a precisare che i fatti che hanno condotto alla revoca sono ascrivibili ad alcune legerezze del B. nella gestione delle autorizzazioni, nonché nell'insorgere di dissidi con la persona che aveva all'epoca offerto il proprio domicilio al condannato, per cui era stato lo stesso B. a richiedere di rientrare in carcere per terminare l'espiazione di quel titolo non essendo possibile che la convivenza tra i due proseguisse. Inoltre, continua la difesa, procedimenti instaurati nei suoi confronti per evasione e relativi alle violazioni delle prescrizioni orarie sono stati poi definiti con archiviazione e le segnalazioni da parte della Questura di Mantova per i dissidi con la padrona di casa non hanno poi avuto seguito, non avendo questa mai formalmente revocato disponibilità all'accoglienza o denunciato B.

A fronte di questi elementi l'operare dell'art. 58-*quater* O.P. nel caso in esame preclude *in toto* alla persona l'accesso ai benefici sulla base della sola pronuncia di revoca della misura precedentemente fruita, senza consentire di gradarne gli effetti e le conseguenze, nonostante la revoca sia stata necessitata dalla sopravvenuta assenza di domicilio e non motivata dalla necessità di sanzionare la condotta del B.

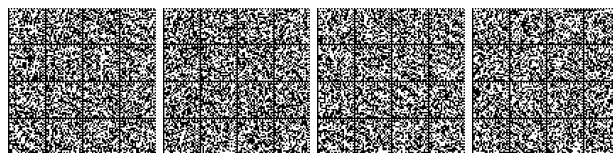
In questo caso, così come nei casi analoghi, l'art. 58-*quater* O.P. produrrebbe effetti non compatibili con la costituzione. La questione posta sarebbe, dunque, rilevante.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la difesa cita una serie di pronunce della Corte di cassazione successive alla sentenza n. 173/2021, che hanno circoscritto gli effetti dell'operatività dell'art. 58-*quater* O.P. escludendo che questa possa valere laddove la revoca riguardi una misura concessa in via provvisoria (Cassazione Sez. I, sentenza n. 17072/2023) e della misura di cui all'art. 94, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (Cassazione Sez. I, sentenza n. 24425/2023), ispirate, nella logica difensiva, alla tutela della funzione rieducativa.

Ancora, la difesa sottolinea la presenza di un rilevante *novum* normativo, rappresentato dal decreto legislativo n. 150/2022 (cosiddetta riforma Cartabia), che ha introdotto nella legge n. 689/1981 le nuove pene sostitutive.

Nell'articolato normativo *de quo*, infatti, evidenzia l'avvocato, si rinvencono diverse opzioni rispetto al rilievo attribuito alla revoca delle pene sostitutive, più malleabili e meno rigide di quanto stabilito dall'ordinamento penitenziario.

La difesa cita, anzitutto, l'art. 59, legge n. 689/1981 nel disciplinare le condizioni soggettive per l'accesso alle pene sostitutive, stabilisce che la pena detentiva non possa essere sostituita «nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede entro tre anni dalla revoca della semilibertà, della detenzione domiciliare o del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 66, ovvero nei confronti di chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione delle medesime pene sostitutive; è fatta comunque salva la possibilità di applicare una pena sostitutiva di specie più grave di quella revocata».



Argomenta la difesa che il meccanismo di preclusione nella conversione della pena detentiva in pena sostitutiva è ancorato dal testo non tanto alla revoca, quanto piuttosto alla commissione del reato per cui si procede nel triennio successivo alla revoca o durante l'esecuzione di altra pena sostitutiva.

Ancora, l'art. 59, lettera *b*, legge n. 689/1981, in materia di pene pecuniarie, esclude la ricorrenza dei meccanismi preclusivi ivi previsti per i casi di insolvibilità o incapacità del condannato, così valorizzando le ragioni del mancato pagamento quali casi di forza maggiore o comunque evitando che valgano ad escludere l'accesso alla pena pecuniaria sostitutiva le omissioni incolpevoli.

Da ultimo, il difensore richiama l'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 a mente del quale il condannato in espiazione di pena detentiva risultante dalla revoca di una pena sostitutiva ai sensi dell'art. 66 o dell'art. 71, legge n. 689/1981, non può avere accesso alle misure alternative alla detenzione prima dell'espiazione di metà della pena residua.

Tale norma, dunque, circoscrive l'inapplicabilità delle misure alternative non già per un periodo di tempo fisso, ma piuttosto alla sola pena residua, consentendo dunque che altro titolo detentivo possa essere eseguito in consonanza con la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Ciò, conclude la difesa, a differenza della disposizione di cui all'art. 58-*quater* O.P. che fissa un indistinto termine triennale fisso, derivante dalla mera pronuncia di revoca e che non distingue tra revoca colpevole ed incolpevole, peraltro con preclusione di accesso a tutti i benefici penitenziari ad eccezione del solo affidamento terapeutico e della liberazione anticipata.

La difesa, posta la questione, insiste per l'accoglimento delle istanze, senza formulare specifiche indicazioni sui possibili rimedi alla eccepita frizione della norma con i principi costituzionali.

Il caso in esame impone di esaminare diversi profili, sicché, al fine di meglio esporre i vari temi rilevanti, appare opportuno suddividere la trattazione in paragrafi, onde affrontare separatamente i diversi aspetti della questione.

Appare necessario, in prima battuta, ricostruire la normativa in esame, al fine di vagliare la fondatezza delle doglianze difensive ed escludere alcuni profili che risultano irrilevanti nel caso di specie.

*1. L'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975 in generale e rispetto alla legge n. 199/2010.*

L'art. 58-*quater*, comma 1, legge n. 354/1975 prevede un generale divieto di concessione di benefici penitenziari al soggetto che si sia reso responsabile di condotte di evasione.

L'art. 58-*quater*, comma secondo, legge n. 354/1975 estende il divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto al comma primo nei confronti del condannato che sia incorso nella revoca di una misura alternativa ai sensi degli articoli 47, comma 11, 47-*ter*, comma 6 o 51, comma 1 O.P. Le fattispecie richiamate hanno tutte ad oggetto ipotesi in cui la revoca discende dall'aver l'affidato, il detenuto domiciliare o il semilibero tenuto una condotta incompatibile con la prosecuzione della misura.

Il comma terzo della norma in esame stabilisce che tale divieto abbia una durata fissa pari ad anni tre, con decorrenza, nel caso del comma primo dal ripristino dell'esecuzione, mentre, nel caso di cui al comma secondo dalla data di adozione del provvedimento di revoca.

L'art. 58-*quater* O.P. è, poi, norma chiaramente applicabile alla misura dell'esecuzione pena presso il domicilio per espresso richiamo normativo.

L'art. 1, comma 8, legge n. 199/2010, infatti, estende all'esecuzione pena presso il domicilio, ove compatibili, diversi articoli della legge sull'ordinamento penitenziario, tra cui l'art. 58-*quater* O.P. (divieto di concessione dei benefici) e l'art. 47-*ter*, comma 6 O.P. (revoca per condotte colpevoli del detenuto domiciliare). Dunque, poiché la revoca dell'esecuzione pena presso il domicilio per condotte incongrue del detenuto è un provvedimento emesso ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 6 O.P., a sua volta richiamato dall'art. 58-*quater* O.P., il rimando normativo è chiaro nell'indicare che anche la misura dell'art. 1, legge n. 199/2010, in caso di revoca, importa l'applicabilità dell'art. 58-*quater* O.P.; così come, a contrario, l'esecuzione della pena presso il domicilio non può essere concessa a chi sia incorso colpevolmente in revoca di una misura alternativa alla detenzione, operando l'art. 58-*quater* O.P. espressamente richiamato.

E, del resto, che la revoca della misura di cui all'art. 1, legge n. 199/2010 determini l'applicazione dell'art. 58-*quater* O.P. è evidentemente opzione ermeneutica condivisa nel diritto vivente, come emerge nel caso di specie in cui diverse autorità giudiziarie (Tribunale di sorveglianza di Venezia, Tribunale di sorveglianza di Bologna, Ufficio di sorveglianza di Bologna) hanno sino ad oggi rilevato l'inammissibilità delle varie domande di benefici proposte dal B.

Poiché l'art. 58-*quater*, comma 2 O.P. trova applicazione in caso di revoca di una misura alternativa, l'analisi normativa non può prescindere da un richiamo anche al procedimento di revoca, disciplinato all'art. 51-*ter*, legge n. 354/1975, ove si stabilisce: «Se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza, nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione, ne dà immediata comunicazione al Tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura».



La lettura congiunta delle norme citate, dunque, consente di cesellare in che termini l'ordinamento penitenziario abbia inteso disciplinare la fattispecie della revoca delle misure alternative, dettandone presupposti, canoni di giudizio e relativi effetti.

Gli articoli 47, comma 11, 47-ter, comma 6 e 51, comma 2, legge n. 354/1975, anzitutto, disciplinano i presupposti di fatto della revoca delle misure alternative, prevedendo che questa possa essere disposta a seguito di comportamenti del condannato contrari alla legge o alle prescrizioni commessi in corso di esecuzione del beneficio, tali da non consentire la prosecuzione della misura.

Nell'ambito del procedimento di revoca, l'art. 51-ter O.P. attribuisce al Tribunale di sorveglianza un giudizio sulle condotte illecite e le violazioni dell'affidato, consentendo al Collegio di stabilire se i fatti commessi siano tali da richiedere la revoca, ovvero non incidano sulla possibilità di prosecuzione del beneficio. Quale opzione intermedia, il Tribunale di sorveglianza può sostituire la misura in esecuzione con altra più aderente alle necessità esecutive.

Nello schema normativo, dunque, la revoca è da intendersi quale sanzione massima per quelle condotte colpevoli della persona che abbiano evidenziato il condannato come soggetto non più meritevole di fruire della misura alternativa.

Ciò può cogliersi dall'utilizzo da parte del legislatore del concetto di prosecuzione in una duplice veste all'interno della fattispecie della revoca di una misura alternativa: sia quale oggetto del giudizio inferenziale tra la condotta illecita-violativa e la revoca, dovendo esso concentrarsi sul significato delle violazioni in chiave prognostica rispetto all'eventuale prosieguo del beneficio; sia quale esito alternativo ed opposto alla revoca stessa nel giudizio innanzi al Collegio.

In questo senso, la revoca è assunta sulla base di un giudizio negativo sul trattamento che guarda ai fatti ed alle violazioni non tanto (o meglio non soltanto) nella loro staticità, ma quali elementi da cui trarre indici prognostici negativi sulla personalità del condannato.

A questo giudizio negativo e colpevole, si correla l'ulteriore sanzione della preclusione triennale di accesso ai benefici, prevista dall'art. 58-quater O.P., che decorre dal provvedimento di revoca e della cui compatibilità a costituzione si dubita.

1.1. La lettura costituzionalmente orientata della norma nella giurisprudenza costituzionale e nel diritto vivente.

Come evidenziato, la norma è stata giudicata dalla Corte costituzionale particolarmente severa, ma, quantomeno sinora, non assolutamente incompatibile con i principi costituzionali.

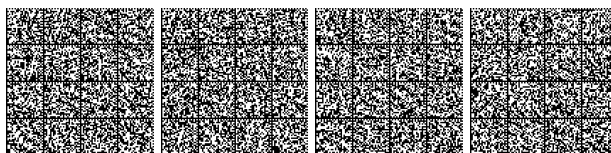
Già con ordinanza n. 87 del 2004, la Consulta aveva rilevato che la preclusione triennale che consegue ad una revoca delle misure alternative che non è «automatica», bensì trova la propria giustificazione in forza di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, sia risultato incompatibile con la prosecuzione della misura alternativa originariamente concessa. La questione ivi in decisione, sollevata rispetto agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione è stata dunque respinta con ordinanza per manifesta infondatezza.

La Corte è poi tornata sul tema con la sentenza n. 173/2021.

In quella sede la Consulta ha rigettato la questione riproposta dal giudice rimettente in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, tesa ad una caducazione della norma in quanto giudicata troppo severa nel non consentire al magistrato di sorveglianza di gradare gli effetti della revoca, ribadendo l'assenza di un automatismo applicativo alla base dell'art. 58-quater O.P. Anzi, la Corte ha sottolineato come il combinato disposto delle norme esaminate *supra* si connoti per la presenza di un vaglio di merito della magistratura di sorveglianza nella scelta di determinare con la revoca una regressione del trattamento secondo un giudizio individualizzato e casistico che contempla anche altre opzioni.⁽¹⁾

Cionondimeno, già nella sentenza n. 173/2021, la Corte aveva invitato il legislatore a ripensare la disciplina non tanto quanto alla previsione di un meccanismo preclusivo susseguente alla revoca, quanto piuttosto sotto il profilo della durata della preclusione stessa, indicando che «la preclusione triennale successiva alla revoca, pur potenzialmente temperata dagli effetti della liberazione anticipata, finisce per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua».

(1) Cfr. Corte costituzionale n. 173/2021 § 3.3.3, ove la Corte così motiva: «il tribunale di sorveglianza ha oggi la possibilità di reagire alla commissione di comportamenti suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa attraverso una pluralità di risposte: la prosecuzione della misura nonostante la condotta inosservante da parte del condannato; la sua sostituzione con altra misura; e infine la sua revoca, riservata evidentemente ai casi più gravi, che dimostrino la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato. Nell'esercitare tale discrezionalità, il tribunale non potrà non tenere conto anche delle conseguenze particolarmente gravose associate alla revoca, e in particolare della preclusione — nell'arco di un intero triennio — relativa alla concessione di ogni altra misura alternativa o beneficio penitenziario, diversi dalla liberazione anticipata. La preclusione qui all'esame discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario.»



La posizione ermeneutica che non rinviene nell'art. 58-*quater* O.P. un automatismo applicativo, ma un esito processuale i cui effetti sono vagliati dalla magistratura di sorveglianza è approdo che il giudice delle leggi ha recentemente ribadito.

Nella sentenza n. 24/2025, infatti, volendo marcare la differenza tra l'art. 30-*ter*, comma 5, legge n. 354/1975, oggetto di scrutinio in quella sede e giudicato incostituzionale, e l'art. 58-*quater* O.P. nella sua attuale formulazione, la Corte costituzionale ha ben spiegato il diverso meccanismo di operatività della preclusione di accesso ai benefici stabilita dalle due norme in comparazione e le ragioni sottese alle differenti valutazioni da essa stessa rese sulle due discipline.

Nel caso disciplinato dall'art. 30-*ter*, comma 5 O.P., la preclusione biennale di accesso ai permessi premio discendeva in via automatica dalla imputazione/condanna per un fatto di un reato commesso nel corso dell'esecuzione, senza alcuna valutazione in ordine alla necessità di una regressione del trattamento da parte della magistratura di sorveglianza.

Viceversa, l'art. 58-*quater* O.P. trova applicazione solo a seguito della revoca di misura alternativa ai sensi dell'art. 51-*ter* O.P. e, dunque, ad esito di un giudizio di merito del giudice specializzato, espressivo di una valutazione discrezionale, individualizzata e tarata sul caso concreto. In questo senso, la Corte ha esplicitato che l'art. 58-*quater* O.P. permane costituzionalmente legittimo «sulla base della considerazione che il Tribunale di sorveglianza dispone normalmente la revoca nei soli casi più gravi di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura, e in particolare quando sia dimostrata “la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato” (sentenza n. 173 del 2021, punto 3.3.3. del Considerato in diritto)».

Da una lettura delle sentenze citate emerge un chiaro indirizzo della Consulta circa la necessità che il Tribunale di sorveglianza individualizzi e soppesi gli esiti della pronuncia di revoca tenendo conto anche del meccanismo preclusivo di cui all'art. 58-*quater* O.P., riservando la revoca solo a quei casi in cui sia emersa la necessità di una regressione del percorso rieducativo al fine di contenere un concreto rischio di recidiva del condannato.

Coerente con gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale e con l'articolato normativo risulta essere, peraltro, il diritto vivente, tutt'altro che insensibile alla valorizzazione dei motivi della mancata prosecuzione di una misura alternativa.

In particolare, la magistratura di sorveglianza ha da tempo elaborato delle soluzioni ermeneutiche che consentono di sottrarre alla operatività dell'art. 58-*quater* O.P. le ipotesi in cui si realizzi una materiale interruzione del percorso di misura alternativa per ragioni non imputabili al condannato.

Si pensi, ad esempio, al semilibero ammesso alla misura per svolgere una determinata attività lavorativa che venga interrotta o non prorogata nel corso della misura a causa di un calo di commesse o di riduzione dell'attività del datore di lavoro, rimanendo così incolpevolmente sprovvisto dell'occupazione esterna che sorregge il beneficio.

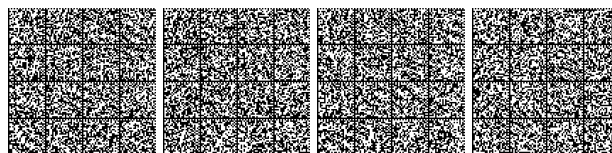
Ovvero, ancora, al detenuto domiciliare o all'affidato che si ritrovi privo di un domicilio ove proseguire l'espiazione della pena per cause a lui non imputabili, quali revoche di disponibilità all'accoglienza da parte dei soggetti ospitanti per ragioni diverse da dissidi o malumori nella convivenza dovute a condotte incongrue del condannato.

In tutti questi casi, non infrequenti nella prassi, una pronuncia del Tribunale di sorveglianza nel senso della revoca non sarebbe coerente con la funzione normativa assegnata all'istituto quale sanzione per condotte colpevoli e gravi che impediscono la prosecuzione della misura e, d'altro canto, comporterebbe l'applicabilità dell'art. 58-*quater* O.P. senza un reale vaglio di inadeguatezza del condannato, con effetti costituzionalmente non compatibili secondo quanto indicato dalle sentenze n. 173/2021 e n. 24/2025.

A fronte di questo *empasse* in alcuni distretti (tra cui quello di Bologna) si fa applicazione della categoria della cessazione della misura alternativa per sopravvenuta carenza dei presupposti operativi della stessa, applicando in via analogica l'art. 51-*bis* O.P. in altri si provvede a revoca dell'ordinanza di concessione, sulla base del principio per cui le ordinanze emesse dalla magistratura di sorveglianza sono sempre revocabili ove non più rispondenti alla situazione di fatto sulla base della quale sono state emesse; in altri ancora si dichiara la cessazione dei presupposti della misura.

Tutte le soluzioni indicate sono accomunate da una medesima *ratio* di fondo: evitare gli esiti che la formalmente corretta dizione di revoca avrebbe sul prosieguo della detenzione del condannato, individuando nell'ordinamento strumenti per valorizzare la non colpevolezza della mancata prosecuzione del beneficio ad esito di giudizio *ex art.* 51-*ter* O.P.

E ciò, alla luce della disamina condotta sulle sentenze n. 173/2021 e n. 25/2025, risulta pacificamente coerente con le indicazioni fornite dalla Consulta per cui in sede di statuizione sulla revoca il Tribunale di sorveglianza deve riservare tale tipo di pronuncia alle sole situazioni gravi e colpevoli che evidenzino la necessità di una regressione del trattamento.



2. *In fatto: la vicenda esecutiva di B. S. e l'attuale operatività dell'art. 58-quater O.P. nel caso di specie.*

Alla luce della disamina svolta, può esaminarsi la condizione del condannato nel caso di specie.

B. S. è soggetto che è già stato sottoposto ad esecuzione penale in relazione alla pena di anni uno, mesi sei di reclusione e mesi quattro di arresto di cui al cumulo emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza il 15 giugno 2020, comprendente condanne per guida in stato di ebbrezza, guida senza patente e falsa attestazione ad un pubblico ufficiale sulla propria identità commessi nel ... e nel ..., (sentenze di cui ai numeri 7 e 9 del Certificato del casellario).

Il condannato ometteva di proporre istanze da libero sospeso sicché faceva ingresso in carcere il 25 luglio 2022.

Espiata la quota di pena detentiva eccedente i diciotto mesi, era ammesso alla misura dell'esecuzione della pena presso il domicilio ai sensi dell'art. 1, legge n. 199/2010 con ordinanza del 9 gennaio 2023 dal magistrato di sorveglianza di Milano di cui fruiva sino a quando incorreva dapprima in sospensione cautelare della misura *ex art. 51-ter*, comma 2 O.P. da parte del Magistrato di sorveglianza di Mantova e, poi, nella definitiva revoca della misura alternativa giusta ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Brescia del 13 febbraio 2024.

Il provvedimento di sospensione e di revoca si sono fondati su una serie di condotte del B. nell'ambito dell'esecuzione pena presso il domicilio, tra cui segnalazioni per evasione e l'emersione di dissidi con la persona che aveva offerto ospitalità al condannato, esitati in segnalazioni della Questura di Mantova per una lite domestica, complessivamente giudicate tali da non consentire la prosecuzione del beneficio. Da quanto risulta, lo stesso detenuto chiedeva di terminare l'espiazione della propria condanna in istituto, avendo ormai pochi mesi di pena dinnanzi a sé.

B., effettivamente, era scarcerato il 9 aprile 2024.

Successivamente, la Procura di Padova poneva in esecuzione l'attuale titolo, sospendendo ai sensi dell'art. 656, comma 5 del codice di procedura penale l'ordine di carcerazione e trasmettendo gli atti al Tribunale di sorveglianza di Venezia.

Il Tribunale di sorveglianza di Venezia, preso atto della revoca della precedente misura alternativa, ha dichiarato con decreto *de plano* l'inammissibilità delle domande di B. S. in applicazione dell'art. 58-quater O.P., comportando l'avvio dell'esecuzione inframuraria.

Analogo esito (inammissibilità) hanno avuto le domande sinora proposte dal B. presso questo Ufficio e presso il Tribunale di sorveglianza di Bologna, sicché la difesa chiede valutarsi, quale profilo preliminare, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater O.P. in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

2.1. La questione di costituzionalità ancipite della difesa tra revoca incolpevole e durata della preclusione.

Il difensore censura l'art. 58-quater, legge n. 354/1975 argomentando in via unitaria le proprie doglianze, ma sotto due profili che appaiono distinti: da un lato perché questa non distinguerebbe tra revoca colpevole e revoca incolpevole, ritenendo che tale sia la posizione del B.; dall'altro, per la rigidità del meccanismo preclusivo che può, in casi come quello in esame, sacrificare del tutto il principio rieducativo della pena, ponendolo a confronto con altre opzioni normativamente previste in casi analoghi per altre forme di esecuzione penale esterna.

Le due questioni, come poste dalla difesa, appaiono a questo magistrato invero tra di loro alternative e non del tutto coincidenti, in quanto sorrette da situazioni di fatto ben distinte.

Sostenere che la normativa si applichi nel caso di revoca incolpevole e che questa sia la condizione del B., invero, è questione in fatto preliminare ed escludente rispetto alla successiva, relativa alla durata della preclusione. Infatti, ove, si ritenesse fondata e si coltivasse la prima parte della questione, giungendosi a superare la preclusione di cui all'art. 58-quater O.P. nei casi di revoca incolpevole, il tema della durata della preclusione perderebbe di rilevanza.

In altri termini, una volta ottenuto che l'art. 58-quater O.P. non operi rispetto alle revoche incolpevoli, e provato che tale è la condizione del B., a nulla gioverebbe lamentarsi della durata di una preclusione che, seppur severa, si applicherebbe solo alle revoche colpevoli.

Di contro, solo ove accertato che la revoca non possa considerarsi incolpevole, verrebbe in rilievo il tema della durata della preclusione di cui all'art. 58-quater O.P. che dalla revoca discende, in quanto è tale durata ad impedire al condannato di fruire di ulteriori benefici.

La prima parte della questione, in verità, risulta manifestamente infondata e irrilevante nel caso in esame.

Da un lato, perché, come detto *supra*, la fattispecie della revoca è normativamente costruita per sanzionare le sole condotte colpevoli del condannato o che evidenzino la necessità di una regressione del trattamento, e come tale viene letta dalla giurisprudenza costituzionale e dal diritto vivente, sì da escludere che possa aversi una revoca incolpevole di una misura alternativa.

Dall'altro, perché non può ritenersi B. sia incorso in una revoca incolpevole.



La pronuncia di revoca del Tribunale di sorveglianza di Brescia, infatti, è stata emessa alla luce di una valutazione personologica negativa nei confronti del B., che ha giudicato le sue condotte nel corso della misura incompatibili con la prosecuzione del beneficio.

Da una lettura dell'ordinanza, acquisita agli atti del fascicolo, si può leggere che il Tribunale di sorveglianza di Brescia ha espressamente motivato nei seguenti termini: «[...] ritiene il Tribunale che la misura domiciliare debba essere definitivamente revocata. Invero il condannato nel corso della misura ha reiteratamente disatteso le prescrizioni relative all'obbligo di permanenza al domicilio e di non allontanarsi dal comune di abitazione mostrandosi anche indifferente ai richiami del magistrato di sorveglianza. Il condannato pertanto ha dimostrato incapacità autocustodiale ed ha adottato nel corso della misura una condotta non conforme alle regole di civile convivenza che hanno indotto la persona titolare del contratto di locazione ad abbandonare il proprio legittimo domicilio».

In questo senso, non pare possibile procedere in questa sede ad una rilettura del giudizio esauritosi innanzi al collegio bresciano che ha disposto la revoca, neppure alla luce degli elementi sopravvenuti indicati dal difensore, non rientrando nei poteri di questa autorità giudiziaria sovrapporre proprie valutazioni di merito a quelle già compiute dall'organo competente sulla revoca e non oggetto di impugnativa.

Chiarito questo profilo, le fondate ragioni di frizione con i principi costituzionali nella disciplina di cui all'art. 58-*quater* O.P. che la vicenda sollecita non sono tanto ascrivibili alla mancata valorizzazione delle ragioni della revoca, quanto piuttosto alla durata fissa della preclusione ed allo spettro amplissimo di benefici che questa copre, sì da apparire capace di esaurire in via definitiva le *chances* di reinserimento sociale del condannato, come indicato dalla Consulta nell'ultimo paragrafo della sentenza n. 173/2021.

Tale meccanismo, dunque, pur se non sorretto da un automatismo applicativo, in una gran parte di casi risulta irragionevole nella misura in cui finisce per sacrificare del tutto il principio di emenda (art. 27, comma 3 della Costituzione), come indicato dalla difesa; ma, a giudizio di questo magistrato, lo stesso appare non coerente anche con il principio di minimo sacrificio necessario della libertà personale (art. 13 della Costituzione).

Rispetto al tema della irragionevole fissità della preclusione, inoltre, la difesa sollecita un raffronto tra la disciplina in esame e quella prevista in materia di pene sostitutive, quale *tertium comparationis* rispetto al quale valutare la congruità dell'art. 58-*quater* O.P.

Appare, dunque, opportuno esaminare rapidamente la disciplina delle pene sostitutive.

2.2. Le nuove pene sostitutive: le ipotesi di revoca ed i meccanismi preclusivi susseguenti.

La semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo e la pena pecuniaria sostitutiva sono state introdotte dal decreto legislativo n. 150/2022 nel codice penale e disciplinate in apposito capo della legge n. 689/1981 con l'obiettivo dichiarato di costituire delle forme sanzionatorie *ab origine* alternative alla pena detentiva, più orientate al *favor libertatis* ed al principio di emenda. In questo senso, queste possono essere disposte dal giudice di merito sin dalla sentenza e, solo per gli aspetti di materiale e diacronica esecuzione, vedono il coinvolgimento della magistratura di sorveglianza ovvero, per il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, del giudice che le ha applicate.

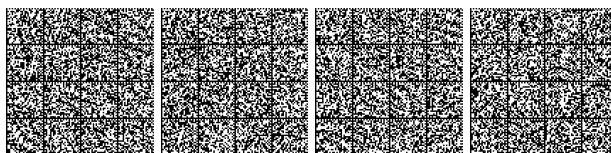
Le pene sostitutive si caratterizzano per essere delle forme esecutive idealmente non carcerarie e dalla spiccata vocazione trattamentale quali pene-programma, la cui disciplina è stata in gran parte mutuata e ricalcata su delle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario, con cui scontano un'evidente comunanza assiologica, teleologica e funzionale.

Tale comunanza può cogliersi non soltanto rispetto alle due pene sostitutive della semilibertà e detenzione domiciliare, che rievocano anche nominalmente le omologhe misure alternative, ma permea l'intero sistema delle pene sostitutive.

L'art. 58, legge n. 689/1981, infatti, che disciplina l'applicazione delle pene sostitutive stabilisce che queste possano essere disposte dal giudice di merito solo ove le stesse, oltre ad essere più idonee alla rieducazione del condannato, assicurino la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati; canone di giudizio che, invero, accomuna tutte le misure alternative alla detenzione carceraria, tese a ricercare, aggiornare e mantenere il difficile e progressivo equilibrio tra congruità delle limitazioni della libertà personale, reinserimento sociale e rischio di recidiva.

Vi è poi, l'art. 76, legge n. 689/1981, che estende al sistema delle pene sostitutive diverse norme dell'ordinamento penitenziario, a riprova della comune radice dei due sistemi normativi.

Tra le tante assonanze e disposizioni comuni, però proprio in punto di revoca delle pene sostitutive e di meccanismi preclusivi ad essa susseguenti, si può osservare una chiara deviazione del legislatore delegato dal modello rappresentato dall'art. 58-*quater* O.P.



Il nuovo sistema, infatti, consente di revocare la pena sostitutiva in due ipotesi specifiche, disciplinate dagli articoli 66 e 71, legge n. 689/1981.

L'art. 66, legge n. 689/1981, rubricato «Revoca per inosservanza delle prescrizioni», stabilisce che la revoca o la sostituzione della misura possa far seguito a gravi o reiterate violazioni delle prescrizioni. In questo caso il magistrato di sorveglianza o il giudice che segue l'esecuzione del lavoro di pubblica utilità sostitutivo, laddove riceva informazioni di violazioni delle prescrizioni acquisisce, ove occorra, sommari accertamenti, e nel caso in cui ritenga sussistano le condizioni per l'aggravamento o la revoca della misura procede ai sensi dell'art. 666 del codice di procedura penale.

L'art. 72, legge n. 689/1981, invece, intitolato «Ipotesi di responsabilità penale e revoca» disciplina una serie di ipotesi in cui la revoca della misura consegue quale effetto previsto per legge di determinati accadimenti e, segnatamente, dell'emissione di sentenze di condanna per fatti commessi in costanza di misura.

Nello specifico, a mente del comma terzo, laddove la persona venga condannata o per evasione ai sensi dell'art. 385 del codice penale o ai sensi dell'art. 56, decreto legislativo n. 274/2000, tale condanna «importa la revoca della pena sostitutiva, salvo che il fatto sia di lieve entità».

Il comma quarto, invece, stabilisce che «la condanna per un delitto non colposo commesso durante l'esecuzione di una pena sostitutiva, diversa da quella pecuniaria, ne determina la revoca e la conversione per la parte residua nella pena sostituita, quando la condotta tenuta appare incompatibile con la prosecuzione della pena sostitutiva, tenuto conto dei criteri di cui all'art. 58».

Dall'analisi condotta, risulta evidente la comunanza tra il giudizio in sede di revoca di cui all'art. 51-ter O.P., descritto *supra*, e le fattispecie di cui agli articoli 66 e 72, legge n. 689/1981.

Sebbene la normativa di nuovo conio sia più puntuale nel disciplinare la casistica, distinguendo tra revoca per violazione delle prescrizioni e revoca quale conseguenza di fatti di reato, in concreto le norme sono tutte tese a sanzionare quelle condotte violative delle prescrizioni o anche integranti ipotesi di reato tali da non consentire né la prosecuzione della misura extramuraria in origine concessa né la sostituzione con altra più stringente. Anzi, nel sistema della legge n. 689/1981 la commissione di un fatto di reato non è di per sé sufficiente alla revoca di una pena sostitutiva, dovendo comunque essere esperito un giudizio discrezionale sul punto che guardi alla gravità del fatto, laddove la condanna sia relativa al delitto di evasione, e si estenda alla permanenza delle condizioni per la prosecuzione della pena sostitutiva in caso di commissione di altri reati.

È chiaro che, in concreto, la commissione di reati sia un indice altamente negativo; ma la normativa, nella scelta di non instaurare un automatismo tra condanna e revoca, demandando ad un vaglio di merito e discrezionale del giudice la scelta sul punto, secondo i canoni di giudizio richiamati, sembra aver avuto in mente l'insegnamento della Consulta espresso nella sentenza n. 173/2021.

Dunque, anche la revoca delle pene sostitutive pare postulare un giudizio che valuti la necessità di una regressione del trattamento del condannato avendo egli evidenziato un concreto rischio di recidiva non arginabile mediante la prosecuzione della stessa o la sostituzione con altra più contenitiva, in termini non dissimili da quanto avviene nel giudizio di cui all'art. 51-ter O.P.

La pronuncia di revoca così emessa ai sensi dell'art. 66 ovvero dell'art. 72, legge n. 689/1981 ha poi, degli effetti preclusivi per l'accesso ad ulteriori benefici, che guardano tanto al sistema delle pene sostitutive, quanto alle misure alternative alla detenzione.

Sul terreno del rapporto tra revoca di pene sostitutive e future esecuzioni in forma di pena sostitutiva, viene in rilievo l'art. 59, comma 1, lettera a), legge n. 689/1981.

La norma citata stabilisce che la pena detentiva non possa essere sostituita «nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede entro tre anni dalla revoca della semilibertà, della detenzione domiciliare o del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 66, ovvero nei confronti di chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione delle medesime pene sostitutive; è fatta comunque salva la possibilità di applicare una pena sostitutiva di specie più grave di quella revocata».

Dalla relazione illustrativa del decreto legislativo n. 150/2022 emerge che tale preclusione è stata in parte mutuata con riguardo all'art. 58-*quater* O.P., in particolare sia per quel che riguarda alla durata triennale della preclusione e dalla decorrenza della stessa alla pronuncia di revoca, sia per l'assenza di un meccanismo di tipo presuntivo, essendo ancorate al fallimento di una precedente esecuzione in forma di pena sostitutiva⁽²⁾. Significativi, tuttavia, sono gli elementi di novità che la disposizione presenta rispetto alla disciplina dell'ordinamento penitenziario.

(2) Cfr. Relazione Cartabia pag. 214 «Questa preclusione soggettiva non è legata a logiche presuntive ma rappresenta una sanzione per l'inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni delle tre pene sostitutive: nei tre anni successivi alla revoca ex art. 66, infatti, la pena sostitutiva non può essere applicata per un nuovo reato. Con ciò si intende rafforzare, sul piano preventivo, l'osservanza degli obblighi e delle prescrizioni, secondo un modello di disciplina previsto, per le misure alternative alla detenzione, dall'art. 58-*quater*, comma 2-3. Ad analoga finalità è ispirata la preclusione che riguarda chi ha commesso proprio il reato per cui si procede mentre si trovava in esecuzione di una pena sostitutiva, revocata ai sensi dell'art. 72. Tale preclusione viene limitata all'ipotesi in cui il reato commesso sia di particolare gravità (un delitto non colposo).»



Infatti, la norma: non opera in via generale, ma solo nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede nei tre anni successivi alla revoca, così evitando che fatti commessi prima della stessa incorrano in meccanismi di tipo preclusivo; anche rispetto a chi ha commesso un reato nel corso di una precedente pena sostitutiva (e, ragionevolmente sia incorso in revoca *ex art. 72, legge n. 689/1981*) circoscrive la preclusione ai soli delitti non colposi; in chiusura, fa comunque salva la possibilità che la persona abbia accesso ad altra pena sostitutiva più grave di quella revocata, non esauendo del tutto le *chances* di ottenere una diversa pena sostitutiva.

Ma, ancor più rilevanti, per le considerazioni che si faranno, appaiono le conseguenze sul terreno del rapporto tra revoca di una pena sostitutiva e l'accesso a misure alternative alla detenzione, disciplinate dall'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981.

L'articolo citato, nello stabilire l'inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione alle pene sostitutive, prevede che «Salvo che si tratti di minori di età al momento della condanna, le misure di cui al primo comma (vale a dire le misure alternative) non si applicano altresì, prima dell'avvenuta espiazione di metà della pena residua, al condannato in espiazione di pena detentiva per conversione effettuata ai sensi dell'art. 66 o del quarto comma dell'art. 72».

In forza di tale previsione, dunque, il soggetto che sia incorso in revoca di una pena sostitutiva, una volta avviata l'espiazione della pena detentiva risultante può in astratto avere accesso ai permessi premio di cui all'art. 30-ter O.P. e all'art. 21 O.P. senza alcuna preclusione, nonché, dopo l'espiazione di metà della pena residua, alle ulteriori misure alternative alla detenzione.

E ciò sia nel caso in cui la revoca abbia fatto seguito a gravi violazioni delle prescrizioni, sia nel caso in cui questa sia stata conseguenza della commissione di fatti di reato, ad esito di un giudizio che abbia escluso la possibilità di consentire la prosecuzione della pena sostitutiva.

È chiaro che, in concreto, l'elemento negativo rappresentato dalla revoca della pena sostitutiva sarà difficilmente superabile in un breve spazio di tempo; tuttavia, la possibilità di valutare anche solo ammissibile la domanda del condannato in espiazione di una pena che residui a seguito del fallimento di una esecuzione penale esterna (quale è la pena sostitutiva), consente al magistrato di sorveglianza di vagliare nel merito la posizione del richiedente, individualizzando il giudizio e dando rilievo alle vicende successive, senza frustrare in via definitiva le *chances* di accesso a nuove forme esecutive extramurarie meno incidenti sulla libertà personale e più orientate al reinserimento sociale.

3. *La questione di legittimità costituzionale rispetto agli articoli 3, 27, comma 3 e 13 della Costituzione: once more, with feeling.*

Così ricostruita la cornice normativa, il magistrato di sorveglianza ritiene che sussistano fondate ragioni di dubitare dell'attuale compatibilità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3 O.P. rispetto ai canoni di uguaglianza sostanziale (art. 3 della Costituzione) e ragionevolezza rispetto ai principi di emenda e minimo sacrificio necessario della libertà personale (articoli 3, comma 2 della Costituzione in relazione agli articoli 27, comma 3 della Costituzione e 13 della Costituzione).

Come anticipato, questione apparentemente analoga è stata più volte respinta dalla Corte, dapprima con declaratoria di inammissibilità piuttosto *tranchant* in ordinanza n. 87/2004.

Sebbene vi siano state poi alcune pronunce di accoglimento rispetto all'art. 58-*quater* O.P., queste sono state cesellate dalla Consulta con riferimento a questioni relative a benefici specifici (si veda Corte costituzionale n. 187/2019 in relazione all'art. 47-*quinquies* O.P.) o a particolari categorie soggettive rispetto alle quali era presente un automatismo applicativo (si vedano le sentenze n. 149/2018 e n. 229/2019 rispetto ai condannati per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale).

Recentemente sollecitata ad un *revirement* rispetto alla propria precedente giurisprudenza proprio alla luce di queste ulteriori pronunce, la Corte costituzionale con sentenza n. 173/2021 ha ribadito l'infondatezza della questione.

Da ultimo, nella sentenza n. 24/2025 la Consulta, seppur incidentalmente ed in ottica comparativa, ha richiamato le ragioni per cui l'art. 58-*quater* O.P. può ritenersi espressivo di un ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore nella previsione del meccanismo preclusivo ivi disciplinato.

Tuttavia, la questione qui proposta pone un tema in parte diverso da quello affrontato nelle pronunce citate e, in particolare, rispetto a quanto giudicato nella sentenza n. 173/2021.

Anzitutto, non si censura in questa sede la presenza di un automatismo applicativo tra revoca e preclusione di accesso ai benefici, né l'irragionevolezza di tale previsione normativa in punto di *an*, puntando ad ottenere una caducazione totale della disposizione in esame.

Invero, la necessità che sussistano dei meccanismi ulteriori rispetto alla sola revoca della misura, tesi a sanzionare il fallimento colpevole di un'esperienza extramuraria con un congruo periodo di regressione del trattamento insuscettibile di deroghe, seppur capace di comprimere l'aspettativa di rieducazione del condannato e la sua libertà personale,



ha una propria ragionevolezza nella misura in cui la prospettiva della preclusione di accesso ad ulteriori benefici opera sia come elemento psicologico di rinforzo all'aderenza del condannato alle prescrizioni ed alla misura alternativa, sia come necessario momento di riconsiderazione-ripensamento del percorso esterno e di nuova osservazione inframuraria.

Ma la stessa risulta sproporzionata laddove tale momento di regressione, previsto in misura fissa e generalizzata, elimini qualsiasi spazio di valutazione per i mutamenti significativi che potrebbero riguardare la personalità del condannato, svuotando totalmente di significato rieducativo il prosieguo dell'esecuzione successivo alla revoca ove la pena residua sia inferiore ai tre anni ovvero riguardi esecuzioni successive.

È quel che si realizza nel caso di specie ed è profilo che la Consulta aveva già indicato al legislatore come un possibile terreno di intervento normativo per mitigare gli effetti della revoca di una misura alternativa.

Un invito rimasto, sinora, del tutto inascoltato.

In secondo luogo, la questione che qui si intende coltivare rileva l'irragionevolezza della disciplina di cui all'art. 58-*quater* O.P. alla luce delle modifiche normative che hanno interessato il settore dell'esecuzione penale in epoca successiva alla sentenza richiamata.

Modifiche che consegnano all'interprete un quadro ordinamentale in cui possono cogliersi norme, riferibili al nuovo sistema delle pene sostitutive introdotto con decreto legislativo n. 150/2022, che dinanzi al fenomeno della revoca di una forma di esecuzione penale esterna per condotte colpevoli del condannato individuano scelte valoriali e di bilanciamento degli interessi differenti rispetto a quanto previsto dall'art. 58-*quater* O.P. più circoscritte sia quanto all'oggetto che, soprattutto, alla dimensione temporale.

Tali norme, non vigenti allorquando la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975, rappresentano un elemento di novità sotto un duplice profilo ai fini della riproposizione di censure di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* O.P. rispetto ai parametri indicati.

Da un lato, le stesse possono essere assunte nell'ambito di un giudizio sul rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione quale *tertium comparationis* per valutare la ragionevolezza della differenziazione di trattamento tra le fattispecie ivi disciplinate e la revoca di una misura alternativa alla detenzione; e ciò, tanto in ottica comparativa nell'ambito di un classico giudizio triadico, quanto per rimeditare la ragionevolezza intrinseca della scelta operata dall'art. 58-*quater* O.P., vagliandone la perdurante attualità alla luce di nuove e diverse scelte legislative più tutelanti degli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione.

Dall'altro, esse si offrono quali opzioni normative alternative all'art. 58-*quater* O.P. e, in tesi, costituzionalmente più rispondenti ad un ponderato bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, valevoli per individuare una soluzione costituzionalmente adeguata a eliminare il *vulnus* creato dall'art. 58-*quater* O.P. nella sua attuale formulazione.

Poste queste premesse, si è già evidenziato come sussista una sostanziale omogeneità tra il giudizio del magistrato di sorveglianza (o del giudice rispetto ai L.P.U.) in sede di revoca di una pena sostitutiva ai sensi degli articoli 66 e 72, legge n. 689/1981 e quello del Tribunale di sorveglianza in sede di revoca di una misura alternativa ai sensi dell'art. 51-*ter*, legge n. 354/1975.

In entrambi i casi, invero, si tratta di prendere atto dell'inidoneità e del fallimento di un determinato percorso esecutivo esterno per condotte violative o illecite del condannato, cui si correla una decisione che poggia sulla ritenuta impossibilità che l'esecuzione prosegua nelle forme vigenti e sulla inidoneità di altre più stringenti a rappresentare valida alternativa rispetto al rischio di recidiva che la persona esprime.

Se questo è il canone di giudizio, dunque, il soggetto che sia incorso in revoca di una pena sostitutiva è da intendersi, quanto alla sua posizione costituzionale all'interno delle polarità che governano l'esecuzione penale — finalità rieducativa e minimo sacrificio della libertà personale da un lato, istanza di certezza della pena e sicurezza sociale dall'altro; poli all'interno dei quali si muove la magistratura di sorveglianza, come funambolo alla ricerca dell'equilibrio che tuteli gli uni senza annichilire gli altri — alla medesima stregua di chi sia incorso nella revoca di una misura alternativa alla detenzione.

Entrambi, infatti, hanno dato prova di non adeguatezza nel corso dell'esecuzione *extramoenia* e sono stati parimenti giudicati meritevoli di regredire nel trattamento, incorrendo nel ripristino della pena detentiva e nella carcerazione.

Eppure, mentre il primo può senza alcuna preclusione normativa avere accesso ai permessi premio ed al lavoro all'esterno e, espiata metà della pena residua successiva alla revoca, può astrattamente persino ottenere l'ammissione ad una misura alternativa, facendo valere i progressi trattamentali successivi alla revoca, il secondo vede il proprio orizzonte trattamentale schiacciato per un intero triennio sia nel corso dell'esecuzione che in quelle eventualmente successive.



E ciò anche laddove il primo sia incorso in revoca della pena sostitutiva per la commissione di un fatto di reato non colposo nel corso della stessa, mentre il secondo abbia subito la revoca per gravi violazioni delle prescrizioni non integranti condotte delittuose.

La differenza di trattamento tra le due fattispecie di revoca in punto di accesso alle misure alternative non potrebbe essere più evidente ed irrazionale, nella misura in cui assoggetta a discipline sensibilmente disomogenee situazioni che non possono non valutarsi come identiche rispetto ai canoni costituzionali di cui agli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione.

Ciò appare non coerente, dunque, con il principio di uguaglianza sostanziale, con lesione dell'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui la legge oggi fa discendere da un medesimo fatto, la revoca colpevole di una misura extramuraria, conseguenze estremamente divergenti rispetto all'accesso alle misure alternative alla detenzione, sottoponendo un *idem factum* a discipline del tutto eterogenee.

E ciò esclusivamente sulla base di un elemento formalistico, la tipologia di pena su cui il giudizio di revoca si appunta; un elemento che, in un'ottica di massimizzazione della tutela dei principi costituzionali, si assume non dovrebbe essere rilevante rispetto alle scelte valoriali e di bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco dinanzi a situazioni sostanzialmente omogenee.

La differenziazione di trattamento testé evidenziata si palesa poi, irragionevole rispetto al sacrificio che la norma di cui all'art. 58-*quater* O.P. impone al principio di emenda di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione laddove la revoca riguardi una misura alternativa alla detenzione, a differenza quanto avviene in sede di revoca di una pena sostitutiva.

La normativa di nuovo conio, infatti, lascia diversi margini residui al principio di rieducazione, non solo per la perdurante possibilità in capo al soggetto incorso in revoca di una pena sostitutiva di accedere ad altre pene sostitutive più gravi, ma soprattutto perché limita alla metà della pena residua risultante dalla revoca il meccanismo di preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario. Con ciò, operando un bilanciamento di valori che non esaurisce in via definitiva in ragione della revoca la possibilità che il residuo pena da espiare dal condannato venga incanalato in un percorso di reinserimento sociale nelle forme delle misure alternative alla detenzione. Si tratta, invero, di opzione normativa certamente più idonea di quella contenuta nell'art. 58-*quater* O.P., nella misura in cui, imponendo una regressione a tempo del trattamento che non esaurisce la pena in espiazione, consente al condannato di avere innanzi a sé un orizzonte possibile entro cui orientare i propri sforzi e le proprie energie; laddove, a contrario, l'art. 58-*quater* O.P., nella sua dimensione temporale assoluta, non fa seguire alla regressione alcuno spiraglio di evoluzione in termini risocializzanti. Ciò frustra irrimediabilmente la funzione rieducativa, disincentivando il condannato a qualsiasi impegno nel trattamento, in quanto sforzo irrilevante ed inutile, non spendibile né entro l'esecuzione pregiudicata dalla revoca, né nel triennio successivo.

Sussisterebbe, in quest'ottica, una lesione dell'art. 3, comma 2 in relazione all'art. 27, comma 3 della Costituzione per violazione del canone di proporzionalità-ragionevolezza.

Da ultimo, per le medesime ragioni, ad essere pregiudicato risulta altresì l'art. 13 della Costituzione.

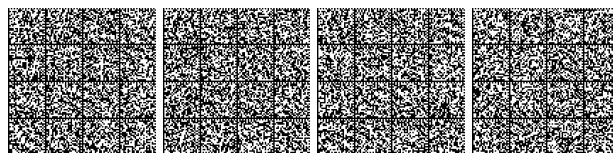
La preclusione triennale ed assoluta imposta dall'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975 come conseguenza della revoca di una misura alternativa, infatti, non consente di mantenere una adeguata e puntuale corrispondenza tra il sacrificio che essa impone alla libertà personale e la necessità che tale sacrificio sia effettivamente imposto.

Esemplificando: nel caso in cui dopo la revoca della misura la persona abbia cessato di esprimere il rischio di recidiva valutato dal Tribunale di sorveglianza all'atto della decisione *ex art. 51-ter* O.P. tale da non consentire la prosecuzione del beneficio, questi sarebbe parimenti sottoposto per tre anni o sino al termine della pena, laddove questa sia inferiore ai tre anni, ad esecuzione inderogabilmente inframuraria, massimamente restrittiva della sua libertà personale, senza che a ciò corrisponda, di rimando una reale esigenza di difesa sociale.

La possibilità che questo avvenga senza che la legge preveda deroghe alla preclusione di cui all'art. 58-*quater* O.P., a giudizio di questo magistrato, sarebbe già sufficiente a ritenere fondato il *vulnus* costituzionale denunciato rispetto all'art. 13 della Costituzione.

Ma, mantenendosi nell'ottica del raffronto col *tertium* rappresentato dalla disciplina delle pene sostitutive, la frizione costituzionale evidenziata assume i colori foschi della patente irragionevolezza, laddove si consideri che, rispetto all'accesso alle misure alternative alla detenzione, nel sistema della legge n. 689/1981 la restrizione forzata della libertà personale di chi sia incorso in revoca di una pena sostitutiva è dall'art. 67 temporalmente circoscritto a metà della pena residua ad esito della revoca.

Il che consente di valorizzare le modificazioni soggettive che, oltre ad essere frutto del percorso di rieducazione, facciano ritenere non più attuale quel giudizio di concreto rischio di recidiva reso in sede di revoca.



La situazione descritta, dunque, nella sua irragionevolezza, appare lesiva dell'art. 3, comma 2 della Costituzione in relazione all'art. 13 della Costituzione.

3.1. La soluzione costituzionalmente adeguata.

Ad esito della disamina condotta, deve evidenziarsi che le scelte operate dal legislatore delegato in materia di pene sostitutive di cui agli articoli 59 e 67, legge n. 689/1981 appaiono frutto di un diverso bilanciamento di valori costituzionali rispetto alla fattispecie della revoca; bilanciamento maggiormente orientato alla tutela della tensione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione e del *favor* verso opzioni esecutive complessivamente più rispettose anche del principio di minimo sacrificio necessario della libertà personale di cui all'art. 13 della Costituzione.

Rispetto a tali soluzioni normative di fonte legislativa, l'art. 58-*quater* O.P. risulta oggi frutto di un bilanciamento non più attuale dei beni costituzionali rilevanti, che realizza un massimo e totale sacrificio degli uni anche ove a tale sacrificio non corrisponda un'espansione della tutela degli altri, come tale costituzionalmente inadeguato e meritevole di essere riconsiderato in punto di durata del meccanismo preclusivo, soprattutto ove confrontato con le diverse opzioni operate in altro settore omologo.

La soluzione al *vulnus* costituzionale, tuttavia, non può essere quella della caducazione *sic et simpliciter* della norma di cui all'art. 58-*quater*, comma 1, 2 e 3 O.P.

Tale esito, invero, se consentirebbe di espandere al massimo grado la tutela degli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione, non sarebbe coerente con la garanzia di altrettanti e parimenti rilevanti principi costituzionali, oltre che apparire troppo favorevole in eccesso rispetto alle preclusioni, più miti ma pur presenti, che si rinvergono nella legge n. 689/1981.

Appare, dunque, preferibile individuare una diversa formulazione normativa che nello spettro delle varie alternative possibili tra l'attuale formulazione e l'assenza di preclusioni, possa essere assunta quale soluzione costituzionalmente adeguata a contemperare gli interessi in gioco.

Già in altre occasioni, infatti, la Corte costituzionale, discostandosi dalla teoria delle cosiddette soluzioni a rime obbligate, ha recentemente adottato pronunce in cui sono state accolte soluzioni di tipo additivo-manipolativo che, pur se non obbligate, apparivano adatte a offrire una cornice di tutela adeguata rispetto ai *vulnera* costituzionali denunciati dai giudici rimettenti, evitando al contempo che la declaratoria di incostituzionalità creasse vuoti di disciplina e precludesse, in astratto, un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità e tenendo fermi i criteri costituzionali minimi offerti dalla Corte, desse una diversa riorganizzazione alla materia.

Si tratta di un'ermeneutica costituzionale ormai consolidatasi ed espressa in diverse pronunce della Consulta (si vedano la sentenza n. 40 del 2019, punto 4.2. del Considerato in diritto; sentenza n. 236 del 2016, punto 4.4. del Considerato in diritto; Sentenza n. 222 del 2018, punto 8.1. del Considerato in diritto; recentemente sentenza n. 46 del 2024, punto 4 e seguenti del Considerato in diritto; *ex multis*, nello stesso senso, sentenze n. 95 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 252 del 2020, punto 4.6. del Considerato in diritto). Sebbene i precedenti citati hanno in massima parte riguardato norme relative a giudizi in cui era oggetto di censura l'adeguatezza-ragionevolezza del trattamento sanzionatorio, non sono mancate pronunce che hanno fatto applicazione della teoria delle soluzioni costituzionalmente adeguate anche nell'ambito della materia della sorveglianza: si pensi alle sentenze n. 253/2019 e n. 10/2024, rispettivamente, in tema di accesso ai permessi premio per condannati per delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 O.P. in assenza di collaborazione con la giustizia ed in tema di affettività inframuraria e divieto di colloqui intimi, ove la Corte ha sostanzialmente individuato il portato minimo di tutela costituzionalmente necessitato per rispondere alle censure mosse dai giudici *a quo*, lasciando comunque un margine di discrezionalità al potere legislativo.

Alla luce dell'ermeneutica costituzionale citata, si ritiene che la soluzione costituzionalmente adeguata sarebbe quella di mutuare quanto previsto dall'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 per l'ipotesi di accesso alle misure alternative susseguente alla revoca di una pena sostitutiva, modificando esclusivamente la durata della preclusione ed ancorando la stessa ad una porzione della pena residua, mantenendo, comunque, fermo il limite massimo di tre anni.

Tale ulteriore specificazione appare necessaria in quanto, sebbene la maggior parte delle misure alternative alla detenzione abbiano un limite di pena di accesso omologo a quanto previsto in materia di pene sostitutive e contenuto entro gli anni quattro, vi sono misure alternative alla detenzione quali la semilibertà che possono essere fruite anche ove la pena residua sia di molto superiore.

In questi casi, l'operare della preclusione senza un limite massimo di durata porterebbe ad inasprire la disciplina attuale, realizzando un effetto *in malam partem* in una materia, l'accesso alle misure alternative alla detenzione, ormai pacificamente rientrante nel diritto penale sostanziale (Corte costituzionale n. 32/2020).



E, d'altronde, l'imposizione di un limite massimo che ricalchi quello attuale risponde parimenti ad una necessità di adeguata tutela dei beni costituzionali in gioco, laddove si consideri che lo stesso legislatore ha inteso il triennio quale orizzonte oltre il quale il limite di accesso ai benefici risulta inadeguato.

L'art. 58-*quater* O.P. comma 3, dunque, risulterebbe incostituzionale nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

Si ritiene di poter individuare questa quale soluzione costituzionalmente adeguata, mutuandola dall'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 e non già altre più favorevoli opzioni pure previste dalla legge n. 689/1981 nel rapporto tra revoca ed ammissione ad altre pene sostitutive, sulla base della seguente considerazione.

Se è vero che sussiste una chiara omogeneità sostanziale tra pene sostitutive e pene detentive espiaite in forma di misura alternativa, alcuni profili di differenziazione suggeriscono di non omologare le discipline quanto alla modalità di operazione della preclusione prevista dall'art. 59, lettera a), legge n. 689/1981. Da un lato perché questa norma è orientata ad una valutazione sulla possibilità di sostituire la pena detentiva con la pena sostitutiva, partendo dal presupposto che queste riguardino solo pene detentive brevi e fatti di minore rilievo, mentre la pena detentiva può riguardare anche delitti e condanne di maggiore gravità. Dall'altro, perché il meccanismo preclusivo in questione opera solo all'interno del sistema chiuso delle pene sostitutive e non spiega alcun effetto rispetto alla possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione. Invero, anche se in applicazione della preclusione soggettiva di cui all'art. 59, lettera a), legge n. 689/1981 la pena detentiva non potrà essere sostituita, trattandosi di condanna comunque inferiore ai quattro anni, la persona potrà avanzare domande di misure alternative ai sensi dell'art. 656, comma 5 del codice di procedura penale. Dunque, pur individuando una possibile opzione di risposta normativa rispetto alla revoca di una pena *lato sensu* extramuraria, l'art. 59, lettera a), legge n. 689/1981 non incide in termini assoluti sul principio di rieducazione e sulla libertà personale, mantenendo i propri effetti circoscritti all'esclusione di una possibilità di accesso ad espiazione non carceraria, vale a dire quella offerta dalla sostituzione della pena detentiva in pena sostitutiva, senza pregiudicare in alcun modo le altre previste dall'ordinamento nel suo complesso.

Viceversa, l'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 è norma che attribuisce alla revoca di una pena sostitutiva un rilievo esterno al sistema delle pene sostitutive, precludendo in assoluto l'accesso alle altre forme di espiazione extramuraria previste dall'ordinamento penitenziario e, come tale, realizza effetti omologhi a quanto previsto dall'art. 58-*quater* O.P.; con l'unica e rilevante differenza di circoscrivere l'oggetto ed il tempo della preclusione sì da non frustrare in via definitiva la successiva espiazione della pena rispetto ai principi di emenda e di sacrificio minimo della libertà personale.

È questa, dunque, a parere di questo magistrato, la soluzione coerente e costituzionalmente adeguata a rimuovere *illic et immediate* il *vulnus* costituzionale che l'attuale formulazione dell'art. 58-*quater* O.P. realizza per la fissità dei suoi effetti.

Tale opzione, infatti, come si è detto, individua un punto di equilibrio tra le istanze *de libertate* e di rieducazione del condannato e quelle di sicurezza sociale cristallizzate nella pronuncia di revoca, che sacrifica le prime per un tempo di congruo a consentire che la persona, proprio mediante il ripristino dell'osservazione e del trattamento intramurario, dimostri una evoluzione che consenta di ritenere non più attuale il giudizio di concreto rischio di recidiva reso in sede di revoca.

Esito che appare, invero, estremamente coerente con la giurisprudenza costituzionale espressa dalle sentenze n. 173/2021 e n. 24/2025.

Invero, se il combinato disposto degli articoli 51-*ter* e 58-*quater*, legge n. 354/1975 ha, nella lettura costituzionale espressa dalla Consulta, la funzione di imporre una regressione del trattamento in virtù di un giudizio di inadeguatezza della misura, il ripristino della carcerazione deve razionalmente avere come obiettivo non soltanto la neutralizzazione del rischio di recidiva che la persona esprime, ma anche la possibile costruzione di una nuova prospettiva trattamentale e rieducativa.

Obiettivo che la normativa attuale sacrifica *in toto*, ove la pena si esaurisca entro il triennio, senza consentire al Tribunale di sorveglianza di graduare gli effetti della propria pronuncia.

Merita, poi, di evidenziarsi che, se la soluzione proposta certamente depotenzia in qualche misura l'effetto di deterrenza della preclusione di cui all'art. 58-*quater* O.P. rispetto alla fase terminale dell'espiazione della pena in misura alternativa, posto che l'ancoraggio alla metà della pena residua risultante dalla revoca riduce in via direttamente proporzionale all'avvicinarsi del fine pena il *metus* rappresentato dalla minaccia della preclusione stessa, la ragionevolezza di tale opzione può cogliersi sia dal raffronto con l'art. 67, legge n. 689/1981 sia andando a vagliare in che termini questa opzione bilancia i beni costituzionali in gioco in termini più equilibrati di quanto non faccia l'art. 58-*quater* O.P..



Infatti, il vantaggio concreto che questa soluzione realizza in punto di tutela dei beni costituzionali assunti quale parametro di riferimento (27, comma 3 e 13 della Costituzione) non si traduce in un annientamento delle esigenze di sicurezza sociale connesse al prosieguo dell'esecuzione residuante da revoca e delle eventuali esecuzioni successive, potendo queste ben essere adeguatamente tutelate nel giudizio di merito innanzi alla magistratura di sorveglianza.

E ciò evidenzia come la soluzione che si ritiene adeguata, già a monte esprime una ponderazione più oculata dei beni costituzionali coinvolti nell'esecuzione pena di quanto non faccia l'art. 58-*quater* O.P., che sacrifica irrimediabilmente gli uni (principio di emenda, libertà personale) in favore degli altri (sicurezza sociale).

Vi è poi da considerare come la soluzione prospettata consentirebbe, rispetto alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, di graduare effettivamente il tempo della preclusione.

Il Tribunale di sorveglianza, in sede di revoca dell'affidamento in prova, è titolare di un potere di rideterminare la pena residua, previsto dall'art. 98, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, con facoltà di indicare quale porzione della pena eseguita in affidamento in prova possa ritenersi non validamente espiata in ragione dei fatti che hanno condotto alla revoca.

Si tratta di un obbligo/potere che, come indicato dalla lettura del giudizio di revoca offerta dalle sentenze n. 173/2021 e n. 24/2025 su citate, rappresenta uno degli ulteriori fattori che il Tribunale di sorveglianza deve soppesare e che, spesso, nel diritto vivente è recessivo dinanzi all'attuale meccanismo preclusivo fisso stabilito dall'art. 58-*quater* O.P. Dinanzi alla prospettiva di una preclusione triennale che esaurisce la pena residua, infatti, l'ulteriore aggravio dato dal considerare una quota di pena non validamente espiata, porta a limitare gli effetti di cui all'art. 98, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.

Ove si accogliesse la questione qui prospettata, invece, il Tribunale di sorveglianza potrebbe effettuare davvero ed in modo compiuto quella «ponderazione degli effetti della revoca» cui fa riferimento la Corte costituzionale, incidendo sulla pena residua e, indirettamente, sulla durata della preclusione di accesso ai benefici, sì da gradare in concreto, con una valutazione casistica ed individualizzata (dunque fondata sull'art. 27, comma 3 della Costituzione), gli effetti della propria pronuncia alla gravità dei fatti che impongono la regressione del trattamento.

Ma, anche rispetto alle altre misure alternative, la rimodulazione della durata del meccanismo preclusivo nei termini indicati non esporrebbe a incalcolabili rischi di ammissione ad esecuzione penale esterna soggetti già giudicati come pericolosi.

La circoscrizione della durata dello stop ai benefici, infatti, inciderebbe solo sulla possibilità di accedere ad una valutazione di merito e non già sull'accesso al beneficio *tout court*, rimanendo questa valutazione ancorata al puntuale apprezzamento della magistratura di sorveglianza.

Nel giudizio successivo alla revoca di precedente beneficio, dunque, la revoca svolgerà ragionevolmente un ruolo principe nelle valutazioni del giudice, ponendosi quale elemento di fatto altamente negativo in chiave prognostica, per vincere il quale il condannato dovrà fornire adeguati indici di sviluppo del trattamento successivo, che consentano di superare la necessità di regressione e l'elevato rischio di recidiva che la revoca ha riconosciuto.

Un giudizio, dunque, difficilmente superabile senza un concreto impegno nel trattamento da parte del condannato, ma che allo stato è assolutamente precluso e che, ove accolta la questione, sarebbe quanto meno in astratto possibile.

Tutte le ragioni esposte militano nel senso di ritenere l'art. 58-*quater* O.P. comma 3 incostituzionale per violazione degli articoli 3, comma 1 della Costituzione e 3, comma 2 in relazione agli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

Prima di procedere verso le conclusioni, è opportuno evidenziare che, laddove la Consulta, pur accogliendo la questione non ritenesse di condividere la soluzione prospettata, nulla impedirebbe al giudice delle leggi di individuare altra formulazione costituzionalmente adeguata dell'art. 58-*quater* O.P. capace di ricondurre a legittimità costituzionale la norma.

Come ribadito nella sentenza n. 46/2024 della Corte costituzionale; infatti, «"il *petitum* dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente", ma non vincola questa Corte, che, "ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata" (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, più di recente, sentenza n. 12 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto)».



3.2. Rilevanza, non manifesta infondatezza ed impossibilità di superare la norma con interpretazione costituzionalmente orientata.

Così posta, la questione risulta certamente rilevante nel caso di specie e, per le ragioni su esposte, non manifestamente infondata.

In punto di rilevanza, infatti, a normativa vigente, questo magistrato di sorveglianza dovrebbe definire il procedimento con declaratoria di inammissibilità *ex art. 58-quater*, comma 1, 2 e 3, legge n. 354/1975.

Laddove, accolta la soluzione caldeggiata da questo magistrato di sorveglianza, invece, gli effetti della revoca in cui è incorso B. S., sarebbero ad oggi esauriti e, dunque, questo magistrato potrebbe valutare nel merito, secondo i canoni su espressi, la domanda di B.

E ciò si ritiene sufficiente, a prescindere da un vaglio circa l'eventuale accoglimento nel merito dell'istanza di B., a ritenere integrato il primo requisito di ammissibilità.

È noto, infatti, che la Corte costituzionale ha ormai affermato una nozione di rilevanza della questione che prescinde dall'eventuale diretta incidenza sull'esito del giudizio *a quo*, descritta come rilevanza giuridica.⁽³⁾ Secondo tale orientamento, ormai maggioritario e condiviso, il requisito di rilevanza sussiste anche qualora la decisione della Corte sia idonea ad incidere nel giudizio *a quo* anche solo nel senso di imporre al giudice un diverso percorso logico-giuridico-argomentativo, pur rimanendo in ipotesi identico l'esito del giudizio.

Pertanto, la Consulta, nel ribadire tale nozione di rilevanza, ha altresì sottolineato come anche eventuali evenienze successive, che evidenzino l'infondatezza dell'istanza in relazione alla quale è sorto il dubbio di costituzionalità o la non più attuale utilità della stessa nel giudizio *a quo* non esplicano effetti sul giudizio incardinato innanzi alla Corte, essendo l'incidente di costituzionalità caratterizzato da autonomia rispetto alle vicende sostanziali del caso da cui esso origina.⁽⁴⁾

In questo senso, la questione è certamente rilevante ai fini della decisione, impedendo l'art. 58-quater O.P. a questo giudice di esaminare la domanda nel merito e lo è oggi, rendendo irrilevante l'eventuale scarcerazione del condannato prima che si concluda il giudizio innanzi alla Corte (esito purtroppo in concreto non irrealistico, a fronte di un fine pena che potrebbe essere anticipato a inizio novembre 2025). Per mera completezza, tuttavia, appare opportuno segnalare che gli ulteriori elementi in atti potrebbero già in questa sede adombrare l'effettiva ricorrenza delle condizioni per la concessione del beneficio di cui all'art. 1, legge n. 199/2010, laddove venisse accolta la questione.

Quanto alla non manifesta infondatezza, ci si richiama alle considerazioni svolte *supra* circa il perimetro della questione qui proposta, le differenze di fatto e di diritto che richiedono, a parere di questa autorità, di riconsiderare parzialmente la decisione assunta dalla Consulta con sentenza n. 173/2021, ribadendosi come la questione qui posta poggi su una diversa *causa petendi* e proponga un diverso *petitum* al giudice delle leggi.

In merito, da ultimo, alla possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata del tessuto normativo, a fronte della chiarezza letterale del testo di legge, non appare possibile interpretare l'art. 58-quater O.P. se non nel senso che la norma precluda per tre anni l'accesso ai benefici penitenziari.

Eventuali interpretazioni tese a temperare la rigidità di tale meccanismo risulterebbero all'evidenza *contra legem*.

4. Conclusioni.

Alla luce della disamina sin qui condotta, il magistrato di sorveglianza giudica fondati i dubbi di costituzionalità sollevati dalla difesa avverso l'art. 58-quater, comma 3, legge n. 354/1975 in relazione agli articoli 3 della Costituzione, 3 comma 2 in relazione agli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

(3) Con le parole della Consulta, «anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (messa in risalto, tra le pronunce più recenti, dalla sentenza n. 77 del 2018) e di una più efficace garanzia della conformità a Costituzione della legislazione (profilo valorizzato, da ultimo, nella sentenza n. 174 del 2019), il presupposto della rilevanza non si identifica con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione (sentenza n. 20 del 2018)»; così C. Cost. 254/2020.

(4) Si veda, in particolare Corte costituzionale n. 30/2022 laddove è affermato che «Per costante giurisprudenza di questa Corte, la rilevanza della questione incidentale si configura come necessità di applicare la disposizione censurata, senza identificarsi nell'utilità concreta per la parte del giudizio principale (ex plurimis, sentenze n. 236, n. 172 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020 e n. 174 del 2019). [...] Per l'autonomia che lo caratterizza, il giudizio incidentale di legittimità costituzionale non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione, sicché la rilevanza delle questioni deve essere vagliata ex ante, con riferimento al tempo della prospettazione (da ultimo, sentenze n. 22 e n. 7 del 2022, n. 127 del 2021, n. 270, n. 244 e n. 85 del 2020). ».



P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater, comma 3 O.P. per contrarietà agli articoli 3 della Costituzione, 3 comma 2 della Costituzione in relazione agli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2»;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna, il 15 luglio 2025

Il Magistrato di sorveglianza: ROMANO

25C00227

N. 181

Ordinanza del 15 luglio 2025 del Tribunale di sorveglianza di Bologna nel procedimento di sorveglianza nei confronti di S. B.

Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Divieto di concessione di benefici – Previsione che il divieto di concessione dei benefici opera “per un periodo di tre anni dal momento in cui è ripresa l'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2” dell'art. 58-quater della legge n. 354 del 1975, anziché “per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2.”

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-quater, comma 3.

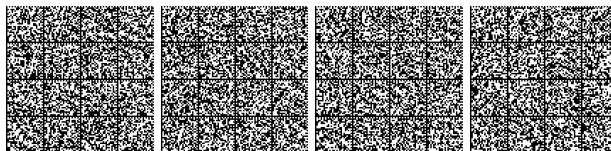
UFFICIO DI SORVEGLIANZA

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Visti gli atti relativi all'istanza di ammissione alla misura della detenzione domiciliare in via provvisoria ed urgente ex art. 47-ter, comma 1-quater, legge n. 354/1975 presentata da B. S., nato ... (...) il ..., detenuto presso la Casa circondariale di Ferrara in relazione alla pena di cui alla sentenza n. 679/2020 emessa dal G.I.P. di Padova, pari ad anni 1 di reclusione; decorrenza pena 20 dicembre 2024; fine pena 19 dicembre 2025.

Osserva

Con istanza del 2 luglio 2025 il difensore di B. S., ha avanzato presso l'Ufficio di sorveglianza di Bologna distinte domande di detenzione domiciliare in via provvisoria e di esecuzione della pena presso il domicilio in relazione al titolo in epigrafe, da fruirsì presso il domicilio del sig. ..., sito in (...), via ... n.



Il presente procedimento attiene alla domanda di detenzione domiciliare in via provvisoria ed urgente *ex art. 47-ter*, comma 1-*quater*, legge n. 354/1975, mentre la domanda esecuzione pena presso il domicilio è stata iscritta al n. SIUS UDS 2025/9022.

L'istanza difensiva fa seguito a precedenti determinazioni di questa autorità giudiziaria e del Tribunale di sorveglianza di Bologna che hanno evidenziato l'inammissibilità delle domande proposte da B. S. in forza del divieto triennale di accesso ai benefici penitenziari di cui all'art. 58-*quater*, comma 2, legge n. 354/1975.

L'attuale esecuzione penale, infatti, origina da provvedimento del Tribunale di sorveglianza di Venezia (SIUS TDS Venezia 2024/4628 del 18 novembre 2024) che ha dichiarato, in applicazione dell'art. 58-*quater* O.P., l'inammissibilità delle domande di misure alternative proposte da B. ai sensi dell'art. 656, comma 5 c.p.p. sulla condanna in espiazione, per essere il detenuto incorso nella revoca di misura alternativa alla detenzione in data 13 febbraio 2024 giusta ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Brescia, che ha revocato l'esecuzione pena presso il domicilio concessa all'istante dal Magistrato di sorveglianza di Milano per condotte incongrue avvenute nel corso della misura.

Analogamente, l'Ufficio di sorveglianza di Bologna ha rilevato l'inammissibilità delle istanze di detenzione domiciliare in via provvisoria e di esecuzione della pena presso il domicilio proposte in precedenza dal condannato. Quanto alla domanda di detenzione domiciliare trasmessa al Tribunale di sorveglianza di Bologna, il relativo procedimento (SIUS TDS 2025/2632) si è concluso con decreto del 23 aprile 2025 emesso *de plano* ai sensi dell'art. 666, comma 2 c.p.p. per l'evidente inammissibilità della domanda.

Il decreto di inammissibilità è stato comunicato alla difesa dopo che questa aveva inteso depositare memoria nel procedimento iscritto presso il Collegio felsineo — ormai conclusosi — in cui sollecitava il Tribunale di sorveglianza di Bologna a valutare la compatibilità costituzionale dell'art. 58-*quater* O.P., proponendo questione che non è stata, dunque, esaminata.

Onde non incorrere in questa sede in ulteriore declaratoria di inammissibilità, il difensore reitera la preliminare eccezione di incostituzionalità dell'art. 58-*quater* O.P. nella misura in cui la norma prevede una preclusione triennale per l'accesso ai benefici penitenziari nei casi in cui il condannato incorra nella revoca di una misura alternativa alla detenzione, per contrarietà della stessa rispetto agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

La norma, infatti, prevedrebbe un rigido automatismo che ancora alla pronuncia di revoca degli effetti altamente pregiudizievoli, che frustrano la funzione rieducativa della pena nella misura in cui non consentono alla magistratura di sorveglianza di compiere delle valutazioni sui progressi trattamentali del detenuto successivi alla revoca stessa. E ciò sarebbe ancor più irragionevole laddove, come nel caso di specie, la revoca sarebbe stata susseguente non già a condotte di reato o idonee ad indicare un rischio di recidiva del B., quanto piuttosto a condotte considerate dal difensore *incolpevoli*.

Il difensore avvia il proprio *iter* argomentativo segnalando che questione analoga è stata già affrontata dalla Consulta nella sentenza 173/2021.

In quella sede, ricorda il difensore, la Corte ha dichiarato manifestamente infondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*, evidenziando che la revoca è provvedimento adottato dal Tribunale di sorveglianza non già quale conseguenza automatica delle violazioni delle prescrizioni o della commissione di un reato, ma a seguito di un giudizio reso nell'ambito di procedimento che consente, accanto alla revoca, di adottare soluzioni alternative quali la prosecuzione della misura o la sostituzione della misura con altra più idonea.

L'operatività dell'art. 58-*quater*, dunque, si correla ad una specifica valutazione della magistratura di sorveglianza che consente all'autorità giudiziaria di soppesare gli elementi negativi e positivi, e gli esiti della propria decisione anche sul prosieguo dell'esecuzione penale.

La stessa Corte costituzionale, dunque, pur valutando l'art. 58-*quater* O.P. quale norma «indubbiamente severa e opinabile da un punto di vista di politica penitenziario» ha giudicato l'opzione normativa espressiva di un esercizio di discrezionalità legislativa non contrastante coi canoni costituzionali.

La difesa, in premessa, tiene a precisare che i fatti che hanno condotto alla revoca sono ascrivibili ad alcune legerezze del B. nella gestione delle autorizzazioni, nonché nell'insorgere di dissidi con la persona che aveva all'epoca offerto il proprio domicilio al condannato, per cui era stato lo stesso B. a richiedere di rientrare in carcere per terminare l'espiazione di quel titolo non essendo possibile che la convivenza tra i due proseguisse. Inoltre, continua la difesa, procedimenti instaurati nei suoi confronti per evasione e relativi alle violazioni delle prescrizioni orarie sono stati poi definiti con archiviazione e le segnalazioni da parte della Questura di Mantova per i dissidi con la padrona di casa non hanno poi avuto seguito, non avendo questa mai formalmente revocato disponibilità all'accoglienza o denunciato B.

A fronte di questi elementi l'operare dell'art. 58-*quater* O.P. nel caso in esame preclude in toto alla persona l'accesso ai benefici sulla base della sola pronuncia di revoca della misura precedentemente fruita, senza consentire di gradarne gli effetti e le conseguenze, nonostante la revoca sia stata necessitata della sopravvenuta assenza di domicilio e non motivata dalla necessità di sanzionare la condotta del B.



In questo caso, così come nei casi analoghi, l'art. 58-*quater* O.P. produrrebbe effetti non compatibili con la costituzione. La questione posta sarebbe, dunque, rilevante.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la difesa cita una serie di pronunce della Corte di cassazione successive alla sentenza 173/2021, che hanno circoscritto gli effetti dell'operatività dell'art. 58-*quater* O.P. escludendo che questa possa valere laddove la revoca riguardi una misura concessa in via provvisoria (Cass. Sez. I, sent. 17072/2023) e della misura di cui all'art. 94, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (Cass. Sez. I., sent. 24425/2023), ispirate, nella logica difensiva, alla tutela della funzione rieducativa.

Ancora, la difesa sottolinea la presenza di un rilevante novum normativo, rappresentato dal decreto legislativo n. 150/2022 (cosiddetta riforma Cartabia), che ha introdotto nella legge n. 689/1981 le nuove pene sostitutive. Nell'articolato normativo *de quo*, infatti, evidenzia l'avvocato, si rinviengono diverse opzioni rispetto al rilievo attribuito alla revoca delle pene sostitutive, più malleabili e meno rigide di quanto stabilito dall'ordinamento penitenziario.

La difesa cita, anzitutto, l'art. 59, legge n. 689/1981 nel disciplinare le condizioni soggettive per l'accesso alle pene sostitutive, stabilisce che la pena detentiva non possa essere sostituita «nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede entro tre anni dalla revoca della semilibertà, della detenzione domiciliare o del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 66, ovvero nei confronti di chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione delle medesime pene sostitutive; è fatta comunque salva la possibilità di applicare una pena sostitutiva di specie più grave di quella revocata».

Argomenta la difesa che il meccanismo di preclusione nella conversione della pena detentiva in pena sostitutiva è ancorato dal testo non tanto alla revoca, quanto piuttosto alla commissione del reato per cui si procede nel triennio successivo alla revoca o durante l'esecuzione di altra pena sostitutiva.

Ancora, l'art. 59, lettera b, legge n. 689/1981, in materia di pene pecuniarie, esclude la ricorrenza dei meccanismi preclusivi ivi previsti per i casi di insolubilità o incapacità del condannato, così valorizzando le ragioni del mancato pagamento quali casi di forza maggiore o comunque evitando che valgano ad escludere l'accesso alla pena pecuniaria sostitutiva le omissioni incolpevoli.

Da ultimo, il difensore richiama l'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 a mente del quale il condannato in espiazione di pena detentiva risultante dalla revoca di una pena sostitutiva ai sensi dell'art. 66 o dell'art. 71, legge n. 689/1981, non può avere accesso alle misure alternative alla detenzione prima dell'espiazione di metà della pena residua.

Tale norma, dunque, circoscrive l'inapplicabilità delle misure alternative non già per un periodo di tempo fisso, ma piuttosto alla sola pena residua, consentendo dunque che altro titolo detentivo possa essere eseguito in consonanza con la funzione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 della Costituzione.

Ci conclude la difesa, a differenza della disposizione di cui all'art. 58-*quater* O.P. che fissa un indistinto termine triennale fisso, derivante dalla mera pronuncia di revoca e che non distingue tra revoca colpevole ed incolpevole, peraltro con preclusione di accesso a tutti i benefici penitenziari ad eccezione del solo affidamento terapeutico e della liberazione anticipata.

La difesa, posta la questione, insiste per l'accoglimento delle istanze, senza formulare specifiche indicazioni sui possibili rimedi alla eccepita frizione della norma con i principi costituzionali.

Il caso in esame impone di esaminare diversi profili, sicché, al fine di meglio esporre i vari temi rilevanti, appare opportuno suddividere la trattazione in paragrafi, onde affrontare separatamente i diversi aspetti della questione.

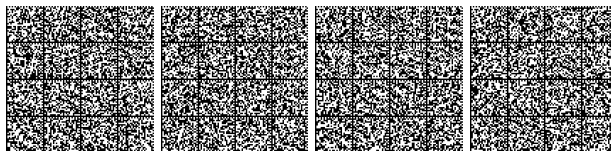
Appare necessario, in prima battuta, ricostruire la normativa in esame, al fine di vagliare la fondatezza delle doglianze difensive ed escludere alcuni profili che risultano irrilevanti nel caso di specie.

*l. L'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975.*

L'art. 58-*quater*, comma 1, legge n. 354/1975 prevede un generale divieto di concessione di benefici penitenziari al soggetto che si sia reso responsabile di condotte di evasione.

L'art. 58-*quater* comma secondo, legge n. 354/1975 estende il divieto di concessione dei benefici penitenziari previsto al comma primo nei confronti del condannato che sia incorso nella revoca di una misura alternativa ai sensi degli articoli 47, comma 11, 47-*ter*, comma 6 e 51, comma 1 O.P. Le fattispecie richiamate hanno tutte ad oggetto ipotesi in cui la revoca discende dall'aver l'affidato, il detenuto domiciliare o il semilibero tenuto una condotta incompatibile con la prosecuzione della misura.

Il comma terzo della norma in esame stabilisce che tale divieto abbia una durata fissa pari ad anni tre, con decorrenza, nel caso del comma primo dal ripristino dell'esecuzione, mentre, nel caso di cui al comma secondo dalla data di adozione del provvedimento di revoca.



Poiché l'art. 58-*quater*, comma 2 O.P. trova applicazione in caso di revoca di una misura alternativa, l'analisi normativa non può prescindere da un richiamo anche al procedimento di revoca, disciplinato all'art. 51-*ter*, legge n. 354/1975, ove si stabilisce: «Se la persona sottoposta a misura alternativa pone in essere comportamenti suscettibili di determinarne la revoca, il magistrato di sorveglianza, nella cui giurisdizione la misura è in esecuzione, ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura».

La lettura congiunta delle norme citate, dunque, consente di cesellare in che termini l'ordinamento penitenziario abbia inteso disciplinare la fattispecie della revoca delle misure alternative, dettandone presupposti, canoni di giudizio e relativi effetti.

Gli articoli 47, comma 11, 47-*ter*, comma 6 e 51, comma 2, legge n. 354/1975, anzitutto, disciplinano i presupposti di fatto della revoca delle misure alternative, prevedendo che questa possa essere disposta a seguito di comportamenti del condannato contrari alla legge o alle prescrizioni commessi in corso di esecuzione del beneficio, tali da non consentire la prosecuzione della misura.

Nell'ambito del procedimento di revoca, l'art. 51-*ter* O.P. attribuisce al Tribunale di sorveglianza un giudizio sulle condotte illecite e le violazioni dell'affidato, consentendo al Collegio di stabilire se i fatti commessi siano tali da richiedere la revoca, ovvero non incidano sulla possibilità di prosecuzione del beneficio. Quale opzione intermedia, il Tribunale di sorveglianza può sostituire la misura in esecuzione con altra più aderente alle necessità esecutive.

Nello schema normativo, dunque, la revoca è da intendersi quale sanzione massima per quelle condotte colpevoli della persona che abbiano evidenziato il condannato come soggetto non più meritevole di fruire della misura alternativa.

Ciò può cogliersi dall'utilizzo da parte del legislatore del concetto di prosecuzione in una duplice veste all'interno della fattispecie della revoca di una misura alternativa: sia quale oggetto del giudizio inferenziale tra la condotta illecita-violativa e la revoca, dovendo esso concentrarsi sul significato delle violazioni in chiave prognostica rispetto all'eventuale prosieguo del beneficio; sia quale esito alternativo ed opposto alla revoca stessa nel giudizio innanzi al Collegio.

In questo senso, la revoca è assunta sulla base di un giudizio negativo sul trattamento che guarda ai fatti ed alle violazioni non tanto (o meglio non soltanto) nella loro staticità, ma quali elementi da cui trarre indici prognostici negativi sulla personalità del condannato.

A questo giudizio negativo e colpevole, si correla l'ulteriore sanzione della preclusione triennale di accesso ai benefici, prevista dall'art. 58-*quater* O.P., che decorre dal provvedimento di revoca e della cui compatibilità a costituzione si dubita.

1.1. La lettura costituzionalmente orientata della norma nella giurisprudenza costituzionale e nel diritto vivente.

Come evidenziato, la norma è stata giudicata dalla Corte costituzionale particolarmente severa, ma, quantomeno sinora, non assolutamente incompatibile con i principi costituzionali.

Già con ordinanza n. 87 del 2004, la Consulta aveva rilevato che la preclusione triennale che consegue ad una revoca delle misure alternative che non è «automatica», bensì trova la propria giustificazione in forza di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, sia risultato incompatibile con la prosecuzione della misura alternativa originariamente concessa. La questione ivi in decisione, sollevata rispetto agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione è stata dunque respinta con ordinanza per manifesta infondatezza.

La Corte è poi tornata sul tema con la sentenza n. 173/2021.

In quella sede la Consulta ha rigettato la questione riproposta dal giudice rimettente in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, tesa ad una caducazione della norma in quanto giudicata troppo severa nel non consentire al Magistrato di sorveglianza di gradare gli effetti della revoca, ribadendo l'assenza di un automatismo applicativo alla base dell'art. 58-*quater* O.P. Anzi, la Corte ha sottolineato come il combinato disposto delle norme esaminate *supra* si connoti per la presenza di un vaglio di merito della magistratura di sorveglianza nella scelta di determinare con la revoca una regressione del trattamento secondo un giudizio individualizzato e casistica che contempla anche altre opzioni⁽¹⁾.

(1) Cfr. C. costituzionale n. 173/2021 § 3.3.3, ove la Corte Così motiva: «il tribunale di sorveglianza ha oggi la possibilità di reagire alla commissione di comportamenti suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa attraverso una pluralità di risposte: la prosecuzione della misura nonostante la condotta inosservante da parte del condannato; la sua sostituzione con altra misura; e infine la sua revoca, riservata evidentemente ai casi più gravi, che dimostrino la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato. Nell'esercitare tale discrezionalità, il tribunale non potrà non tenere conto anche delle conseguenze particolarmente gravose associate alla revoca, e in particolare della preclusione — nell'arco di un intero triennio — relativa alla concessione di ogni altra misura alternativa o beneficio penitenziario, diversi dalla liberazione anticipata. La preclusione qui all'esame discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario.»



Cionondimeno, già nella sentenza n. 173/2021, la Corte aveva invitato il legislatore a ripensare la disciplina non tanto quanto alla previsione di un meccanismo preclusivo susseguente alla revoca, quanto, piuttosto sotto il profilo della durata della preclusione stessa, indicando che «la preclusione triennale successiva alla revoca, pur potenzialmente temperata dagli effetti della liberazione anticipata, finisce per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua».

La posizione ermeneutica che non rinviene nell'art. 58-*quater* O.P. un automatismo applicativo, ma un esito processuale i cui effetti sono vagliati dalla magistratura di sorveglianza è approdo che il giudice delle leggi ha recentemente ribadito.

Nella sentenza n. 24/2025, infatti, volendo marcare la differenza tra l'art. 30-*ter*, comma 5, legge n. 354/1975, oggetto di scrutinio in quella sede e giudicato incostituzionale, e l'art. 58-*quater* O.P. nella sua attuale formulazione, la Corte costituzionale ha ben spiegato il diverso meccanismo di operatività della preclusione di accesso ai benefici stabilita dalle due norme in comparazione e le ragioni sottese alle differenti valutazioni da essa stessa rese sulle due discipline.

Nel caso disciplinato dall'art. 30-*ter*, comma 5 O.P., la preclusione biennale di accesso ai permessi premio discendeva in via automatica dalla imputazione/condanna per un fatto di un reato commesso nel corso dell'esecuzione, senza alcuna valutazione in ordine alla necessità di una regressione del trattamento da parte della magistratura di sorveglianza.

Viceversa, l'art. 58-*quater* O.P. trova applicazione solo a seguito della revoca di misura alternativa ai sensi dell'art. 51-*ter* O.P. e, dunque, ad esito di un giudizio di merito del giudice specializzato, espressivo di una valutazione discrezionale, individualizzata e tarata sul caso concreto. In questo senso, la Corte ha esplicitato che l'art. 58-*quater* O.P. permane costituzionalmente legittimo «sulla base della considerazione che il Tribunale di sorveglianza dispone normalmente la revoca nei soli casi più gravi di violazione delle prescrizioni inerenti alla misura, e in particolare quando sia dimostrata “la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato” (sentenza n. 173 del 2021, punto 3.3.3. del Considerato in diritto)».

Da una lettura delle sentenze citate emerge un chiaro indirizzo della Consulta circa la necessità che il Tribunale di sorveglianza individualizzi e soppesi gli esiti della pronuncia di revoca tenendo conto anche del meccanismo preclusivo di cui all'art. 58-*quater* O.P., riservando la revoca solo a quei casi in cui sia emersa la necessità di una regressione del percorso rieducativo al fine di contenere un concreto rischio di recidiva del condannato.

Coerente con gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale e con l'articolato normativa risulta essere, peraltro, il diritto vivente, tutt'altro che insensibile alla valorizzazione dei motivi della mancata prosecuzione di una misura alternativa.

In particolare, la magistratura di sorveglianza ha da tempo elaborato delle soluzioni ermeneutiche che consentono di sottrarre alla operatività dell'art. 58-*quater* O.P. le ipotesi in cui si realizzi una materiale interruzione del percorso di misura alternativa per ragioni non imputabili al condannato.

Si pensi, ad esempio, al semilibero ammesso alla misura per svolgere una determinata attività lavorativa che venga interrotta o non prorogata nel corso della misura a causa di un calo di commesse o di riduzione dell'attività del datore di lavoro, rimanendo così incolpevolmente sprovvisto dell'occupazione esterna che sorregge il beneficio.

Ovvero, ancora, al detenuto domiciliare o all'affidato che si ritrovi privo di un domicilio ove proseguire l'espiazione della pena per cause a lui non imputabili, quali revoche di disponibilità all'accoglienza da parte dei soggetti ospitanti per ragioni diverse da dissidi o malumori nella convivenza dovute a condotte incongrue del condannato.

In tutti questi casi, non infrequenti nella prassi, una pronuncia del Tribunale di sorveglianza nel senso della revoca non sarebbe coerente con la funzione normativa assegnata all'istituto quale sanzione per condotte colpevoli e gravi che impediscono la prosecuzione della misura e, d'altro canto, comporterebbe l'applicabilità dell'art. 58-*quater* O.P. senza un reale vaglio di inadeguatezza del condannato, con effetti costituzionalmente non compatibili secondo quanto indicato dalle sentenze nn. 173/2021 e 24/2025.

A fronte di questo *empasse* in alcuni distretti (tra cui quello di Bologna) si fa applicazione della categoria della cessazione della misura alternativa per sopravvenuta carenza dei presupposti operativi della stessa, applicando in via analogica l'art. 51-*bis* O.P.; in altri si provvede a revoca dell'ordinanza di concessione, sulla base del principio per cui le ordinanze emesse dalla magistratura di sorveglianza sono sempre revocabili ove non più rispondenti alla situazione di fatto sulla base della quale sono state emesse; in altri ancora si dichiara la cessazione dei presupposti della misura.

Tutte le soluzioni indicate sono accomunate da una medesima *ratio* di fondo: evitare gli esiti che la formalmente corretta dizione di revoca avrebbe sul prosieguo della detenzione del condannato, individuando nell'ordinamento strumenti per valorizzare la non colpevolezza della mancata prosecuzione del beneficio ad esito di giudizio *ex art.* 51-*ter* O.P.



E ci alla luce della disamina condotta sulle sentenze n. 173/2021 e 25/2025, risulta pacificamente coerente con le indicazioni fornite dalla Consulta per cui in sede di statuizione sulla revoca il Tribunale di sorveglianza deve riservare tale tipo di pronuncia alle sole situazioni gravi e colpevoli che evidenzino la necessità di una regressione del trattamento.

2. In fatto: la vicenda esecutiva di B. S. e l'attuale operatività dell'art. 58-quater O.P. nel caso di specie.

Alla luce della disamina svolta, può esaminarsi la condizione del condannato nel caso di specie.

B. S. è soggetto che è già stato sottoposto ad esecuzione penale in relazione alla pena di anni 1, mesi 6 di reclusione e mesi 4 di arresto di cui al cumulo emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Vicenza il 15 giugno 2020, comprendente condanne per guida in stato di ebbrezza, guida senza patente e falsa attestazione ad un pubblico ufficiale sulla propria identità commessi nel ... e nel ... (sentenze di cui ai numeri 7 e 9 del Certificato del Casellario).

Il condannato ometteva di proporre istanze da libero sospeso sicché faceva ingresso in carcere il 25 luglio 2022.

Espiata la quota di pena detentiva eccedente i diciotto mesi, era ammesso alla misura dell'esecuzione della pena presso il domicilio ai sensi dell'art. 1, legge n. 199/2010 con ordinanza del 9 gennaio 2023 dal Magistrato di sorveglianza di Milano di cui fruiva sino a quando incorreva dapprima in sospensione cautelare della misura *ex art. 51-ter*, comma 2 O.P. da parte del Magistrato di sorveglianza di Mantova e, poi, nella definitiva revoca della misura alternativa giusta ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Brescia del 13 febbraio 2024. Il provvedimento di sospensione e di revoca si sono fondati su una serie di condotte del B. nell'ambito dell'esecuzione pena presso il domicilio, tra cui segnalazioni per evasione e l'emersione di dissidi con la persona che aveva offerto ospitalità al condannato, esitati in segnalazioni della Questura di Mantova per una lite domestica, complessivamente giudicate tali da non consentire la prosecuzione del beneficio. Da quanto risulta, lo stesso detenuto chiedeva di terminare l'espiazione della propria condanna in istituto, avendo ormai pochi mesi di pena dinnanzi a sé.

B., effettivamente, era scarcerato il 9 aprile 2024.

Successivamente, la Procura di Padova poneva in esecuzione l'attuale titolo, sospendendo ai sensi dell'art. 656, comma 5 c.p.p. l'ordine di carcerazione e trasmettendo gli atti al Tribunale di sorveglianza di Venezia.

Il Tribunale di sorveglianza di Venezia, preso atto della revoca della precedente misura alternativa, ha dichiarato con decreto *de plano* l'inammissibilità delle domande di B. S. in applicazione dell'art. 58-quater O.P., comportando l'avvio dell'esecuzione inframuraria.

Analogo esito (inammissibilità) hanno avuto le domande sinora proposte dal B. presso questo ufficio e presso il Tribunale di sorveglianza di Bologna, sicché la difesa chiede valutarci, quale profilo preliminare, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater O.P. in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione.

2.1. La questione di costituzionalità ancipite della difesa tra revoca incolpevole e durata della preclusione.

Il difensore censura l'art. 58-quater, legge n. 354/1975 argomentando in via unitaria le proprie doglianze, ma sotto due profili che appaiono distinti: da un lato perché questa non distinguerebbe tra revoca colpevole e revoca incolpevole, ritenendo che tale sia la posizione del B.; dall'altro, per la rigidità del meccanismo preclusivo che può, in casi come quello in esame, sacrificare del tutto il principio rieducativo della pena, ponendolo a confronto con altre opzioni normativamente previste in casi analoghi per altre forme di esecuzione penale esterna.

Le due questioni, come poste dalla difesa, appaiono a questo magistrato invero tra di loro alternative e non del tutto coincidenti, in quanto sorrette da situazioni di fatto ben distinte.

Sostenere che la normativa si applichi nel caso di revoca incolpevole e che questa sia la condizione del B., invero, è questione in fatto preliminare ed escludente rispetto alla successiva, relativa alla durata della preclusione. Infatti, ove, si ritenesse fondata e si coltivasse la prima parte della questione, giungendosi a superare la preclusione di cui all'art. 58-quater O.P. nei casi di revoca incolpevole, il tema della durata della preclusione perderebbe di rilevanza.

In altri termini, una volta ottenuto che l'art. 58-quater O.P. non operi rispetto alle revoche incolpevoli, e provato che tale è la condizione del B., a nulla gioverebbe lamentarsi della durata di una preclusione che, seppur severa, si applicherebbe solo alle revoche colpevoli.

Di contro, solo ove accertato che la revoca non possa considerarsi incolpevole, verrebbe in rilievo il tema della durata della preclusione di cui all'art. 58-quater O.P. che dalla revoca discende, in quanto è tale durata ad impedire al condannato di fruire di ulteriori benefici.

La prima parte della questione, in verità, risulta manifestamente infondata e irrilevante nel caso in esame.

Da un lato, perché, come detto *supra*, la fattispecie della revoca è normativamente costruita per sanzionare le sole condotte colpevoli del condannato o che evidenzino la necessità di una regressione del trattamento, e come tale viene letta dalla giurisprudenza costituzionale e dal diritto vivente, sì da escludere che possa aversi una revoca incolpevole di una misura alternativa.



Dall'altro, perché non può ritenersi B. sia incorso in una revoca incolpevole.

La pronuncia di revoca del Tribunale di sorveglianza di Brescia, infatti, è stata emessa alla luce di una valutazione personale negativa nei confronti del B., che ha giudicato le sue condotte nel corso della misura incompatibili con la prosecuzione del beneficio.

Da una lettura dell'ordinanza, acquisita agli atti del fascicolo, si può leggere che il Tribunale di sorveglianza di Brescia ha espressamente motivato nei seguenti termini: «[...] ritiene il Tribunale che la misura domiciliare debba essere definitivamente revocata. Invero il condannato nel corso della misura ha reiteratamente disatteso le prescrizioni relative all'obbligo di permanenza al domicilio e di non allontanarsi dal Comune di abitazione mostrandosi anche indifferente ai richiami del magistrato di sorveglianza. Il condannato pertanto ha dimostrato incapacità autocustodiale ed ha adottato nel corso della misura una condotta non conforme alle regole di civile convivenza che hanno indotto la persona titolare del contratto di locazione ad abbandonare il proprio legittimo domicilio».

In questo senso, non pare possibile procedere in questa sede ad una rilettura del giudizio esauritosi innanzi al collegio bresciano che ha disposto la revoca, neppure alla luce degli elementi sopravvenuti indicati dal difensore, non rientrando nei poteri di questa autorità giudiziaria sovrapporre proprie valutazioni di merito a quelle già compiute dall'organo competente sulla revoca e non oggetto di impugnativa.

Chiarito questo profilo, le fondate ragioni di frizione con i principi costituzionali nella disciplina di cui all'art. 58-*quater* O.P. che la vicenda sollecita non sono tanto ascrivibili alla mancata valorizzazione delle ragioni della revoca, quanto piuttosto alla durata fissa della preclusione ed allo spettro amplissimo di benefici che questa copre, sì da apparire capace di esaurire in via definitiva le chances di reinserimento sociale del condannato, come indicato dalla Consulta nell'ultimo paragrafo della sentenza n. 173/2021.

Tale meccanismo, dunque, pur se non sorretto da un automatismo applicativo, in una gran parte di casi risulta irragionevole nella misura in cui finisce per sacrificare del tutto il principio di emenda (art. 27, comma 3 Cost.), come indicato dalla difesa; ma, a giudizio di questo Magistrato, lo stesso appare non coerente anche con il principio di minimo sacrificio necessario della libertà personale (art. 13 Cost.).

Rispetto al tema della irragionevole fissità della preclusione, inoltre, la difesa sollecita un raffronto tra la disciplina in esame e quella prevista in materia di pene sostitutive, quale *tertium comparationis* rispetto al quale valutare la congruità dell'art. 58-*quater* O.P.

Appare, dunque, opportuno esaminare rapidamente la disciplina delle pene sostitutive.

2.2. Le nuove pene sostitutive: le ipotesi di revoca ed i meccanismi preclusivi susseguenti.

La semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo e la pena pecuniaria sostitutiva sono state introdotte dal decreto legislativo n. 150/2022 nel codice penale e disciplinate in apposito capo della legge n. 689/1981 con l'obiettivo dichiarato di costituire delle forme sanzionatorie *ab origine* alternative alla pena detentiva, più orientate al *favor libertatis* ed al principio di emenda. In questo senso, queste possono essere disposte dal giudice di merito sin dalla sentenza e, solo per gli aspetti di materiale e diacronica esecuzione, vedono il coinvolgimento della magistratura di sorveglianza ovvero, per il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, del giudice che le ha applicate.

Le pene sostitutive si caratterizzano per essere delle forme esecutive idealmente non carcerarie e dalla spiccata vocazione trattamentale quali pene-programma, la cui disciplina è stata in gran parte mutuata e ricalcata su delle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario, con cui scontano un'evidente comunanza assiologica, teleologica e funzionale.

Tale comunanza può cogliersi non soltanto rispetto alle due pene sostitutive della semilibertà e detenzione domiciliare, che rievocano anche nominalmente le omologhe misure alternative, ma permea l'intero sistema delle pene sostitutive.

L'art. 58, legge n. 689/1981, infatti, che disciplina l'applicazione delle pene sostitutive stabilisce che queste possano essere disposte dal giudice di merito solo ove le stesse, oltre ad essere più idonee alla rieducazione del condannato, assicurino la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati; canone di giudizio che, invero, accomuna tutte le misure alternative alla detenzione carceraria, tese a ricercare, aggiornare e mantenere il difficile e progressivo equilibrio tra congruità delle limitazioni della libertà personale, reinserimento sociale e rischio di recidiva.

Vi è poi, l'art. 76, legge n. 689/1981, che estende al sistema delle pene sostitutive diverse norme dell'ordinamento penitenziario, a riprova della comune radice dei due sistemi normativi.

Tra le tante assonanze e disposizioni comuni, per proprio in punto di revoca delle pene sostitutive e di meccanismi preclusivi ad essa susseguenti, si può osservare una chiara deviazione del legislatore delegato dal modello rappresentato dall'art. 58-*quater* O.P.



Il nuovo sistema, infatti, consente di revocare la pena sostitutiva in due ipotesi specifiche, disciplinate dagli articoli 66 e 71, legge n. 689/1981.

L'art. 66, legge n. 689/1981, rubricato «Revoca per inosservanza delle prescrizioni», stabilisce che la revoca o la sostituzione della misura possa far seguito a gravi o reiterate violazioni delle prescrizioni. In questo caso il Magistrato di Sorveglianza o il giudice che segue l'esecuzione del lavoro di pubblica utilità sostitutivo, laddove riceva informazioni di violazioni delle prescrizioni acquisisce, ove occorra, sommari accertamenti, e nel caso in cui ritenga sussistano le condizioni per l'aggravamento o la revoca della misura procede ai sensi dell'art. 666 c.p.p.

L'art. 72, legge n. 689/1981, invece, intitolato «Ipotesi di responsabilità penale e revoca» disciplina una serie di ipotesi in cui la revoca della misura consegue quale effetto previsto per legge di determinati accadimenti e, segnatamente, dell'emissione di sentenze di condanna per fatti commessi in costanza di misura.

Nello specifico, a mente del comma terzo, laddove la persona venga condannata o per evasione ai sensi dell'art. 385 c.p. o ai sensi dell'art. 56, decreto legislativo n. 274/2000, tale condanna «importa la revoca della pena sostitutiva, salvo che il fatto sia di lieve entità».

Il comma quarto, invece, stabilisce che «la condanna per un delitto non colposo commesso durante l'esecuzione di una pena sostitutiva, diversa da quella pecuniaria, ne determina la revoca e la conversione per la parte residua nella pena sostituita, quando la condotta tenuta appare incompatibile con la prosecuzione della pena sostitutiva, tenuto conto dei criteri di cui all'art. 58».

Dall'analisi condotta, risulta evidente la comunanza tra il giudizio in sede di revoca di cui all'art. 51-ter O.P., descritto *supra*, e le fattispecie di cui agli articoli 66 e 72, legge n. 689/1981.

Sebbene la normativa di nuovo conio sia più puntuale nel disciplinare la casistica, distinguendo tra revoca per violazione delle prescrizioni e revoca quale conseguenza di fatti di reato, in concreto le norme sono tutte tese a sanzionare quelle condotte violative delle prescrizioni o anche integranti ipotesi di reato tali da non consentire né la prosecuzione della misura extramuraria in origine concessa né la sostituzione con altra più stringente. Anzi, nel sistema della legge n. 689/1981 la commissione di un fatto di reato non è di per sé sufficiente alla revoca di una pena sostitutiva, dovendo comunque essere esperito un giudizio discrezionale sul punto che guardi alla gravità del fatto, laddove la condanna sia relativa al delitto di evasione, e si estenda alla permanenza delle condizioni per la prosecuzione della pena sostitutiva in caso di commissione di altri reati.

È chiaro che, in concreto, la commissione di reati sia un indice altamente negativo; ma la normativa, nella scelta di non instaurare un automatismo tra condanna e revoca, demandando ad un vaglio di merito e discrezionale del giudice la scelta sul punto, secondo i canoni di giudizio richiamati, sembra aver avuto in mente l'insegnamento della Consulta espresso nella sentenza n. 172/2021.

Dunque, anche la revoca delle pene sostitutive pare postulare un giudizio che valuti la necessità di una regressione del trattamento del condannato avendo egli evidenziato un concreto rischio di recidiva non arginabile mediante la prosecuzione della stessa o la sostituzione con altra più contenitiva, in termini non dissimili da quanto avviene nel giudizio di cui all'art. 51-ter O.P.

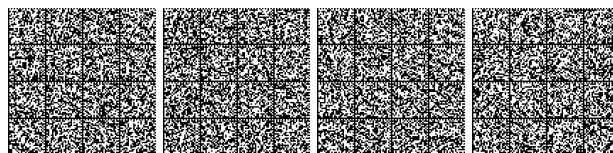
La pronuncia di revoca così emessa ai sensi dell'art. 66 ovvero dell'art. 72, legge n. 689/1981 ha poi, degli effetti preclusivi per l'accesso ad ulteriori benefici, che guardano tanto al sistema delle pene sostitutive, quanto alle misure alternative alla detenzione.

Sul terreno del rapporto tra revoca di pene sostitutive e future esecuzioni in forma di pena sostitutiva, viene in rilievo l'art. 59, comma 1, lett. a) legge n. 689/1981.

La norma citata stabilisce che la pena detentiva non possa essere sostituita «nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede entro tre anni dalla revoca della semilibertà, della detenzione domiciliare o del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'art. 66, ovvero nei confronti di chi ha commesso un delitto non colposo durante l'esecuzione delle medesime pene sostitutive; è fatta comunque salva la possibilità di applicare una pena sostitutiva di specie più grave di quella revocata».

Dalla relazione illustrativa del decreto legislativo n. 150/2022 emerge che tale preclusione è stata in parte mutuata con riguardo all'art. 58-quater O.P., in particolare sia per quel che riguarda alla durata triennale della preclusione e dalla decorrenza della stessa alla pronuncia di revoca, sia per l'assenza di un meccanismo di tipo presuntivo, essendo ancorate al fallimento di una precedente esecuzione in forma di pena sostitutiva(2). Significativi, tuttavia, sono gli elementi di novità che la disposizione presenta rispetto alla disciplina dell'ordinamento penitenziario.

(2) Cfr. Relazione Cartabia pag. 214 «Questa preclusione soggettiva non è legata a logiche presuntive ma rappresenta una sanzione per l'inosservanza degli obblighi e delle prescrizioni delle tre pene sostitutive: nei tre anni successivi alla revoca ex art. 66, infatti, la pena sostitutiva non può essere applicata per un nuovo reato. Con ciò intende rafforzare, sul piano preventivo, l'osservanza degli obblighi e delle prescrizioni, secondo un modello di disciplina previsto, per le misure alternative alla detenzione, dall'art. 58-quater, comma 2-3. Ad analoga finalità è ispirata la preclusione che riguarda chi ha commesso proprio il reato per cui si procede mentre si trovava in esecuzione di una pena sostitutiva, revocata ai sensi dell'art. 72. Tale preclusione viene limitata all'ipotesi in cui il reato commesso sia di particolare gravità (un delitto non colposo).»



Infatti, la norma: non opera in via generale, ma solo nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede nei tre anni successivi alla revoca, così evitando che fatti commessi prima della stessa incorrano in meccanismi di tipo preclusivo; anche rispetto a chi ha commesso un reato nel corso di una precedente pena sostitutiva (e, ragionevolmente sia incorso in revoca *ex art. 72, legge n. 689/1981*) circoscrive la preclusione ai soli delitti non colposi; in chiusura, fa comunque salva la possibilità che la persona abbia accesso ad altra pena sostitutiva più grave di quella revocata, non esauendo del tutto le *chances* di ottenere una diversa pena sostitutiva.

Ma, ancor più rilevanti, per le considerazioni che si faranno, appaiono le conseguenze sul terreno del rapporto tra revoca di una pena sostitutiva e l'accesso a misure alternative alla detenzione, disciplinate dall'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981.

L'articolo citato, nello stabilire l'inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione alle pene sostitutive, prevede che «Salvo che si tratti di minori di età al momento della condanna, le misure di cui al primo comma (vale a dire le misure alternative) non si applicano altresì, prima dell'avvenuta espiazione di metà della pena residua, al condannato in espiazione di pena detentiva per conversione effettuata ai sensi dell'articolo 66 o del quarto comma dell'articolo 72».

In forza di tale previsione, dunque, il soggetto che sia incorso in revoca di una pena sostitutiva, una volta avviata l'espiazione della pena detentiva risultante può in astratto avere accesso ai permessi premio di cui all'art. 30-ter O.P. e all'art. 21 O.P. senza alcuna preclusione, nonché, dopo l'espiazione di metà della pena residua, alle ulteriori misure alternative alla detenzione.

E ciò sia nel caso in cui la revoca abbia fatto seguito a gravi violazioni delle prescrizioni, sia nel caso in cui questa sia stata conseguenza della commissione di fatti di reato, ad esito di un giudizio che abbia escluso la possibilità di consentire la prosecuzione della pena sostitutiva.

È chiaro che, in concreto, l'elemento negativo rappresentato dalla revoca della pena sostitutiva sarà difficilmente superabile in un breve spazio di tempo; tuttavia, la possibilità di valutare anche solo ammissibile la domanda del condannato in espiazione di una pena che residui a seguito del fallimento di una esecuzione penale esterna (quale è la pena sostitutiva), consente al Magistrato di sorveglianza di vagliare nel merito la posizione del richiedente, individualizzando il giudizio e dando rilievo alle vicende successive, senza frustrare in via definitiva le *chances* di accesso a nuove forme esecutive extramurarie meno incidenti sulla libertà personale e più orientate al reinserimento sociale.

3. La questione di legittimità costituzionale rispetto agli artt. 3, 27 comma 3 e 13 Cost.: once more, with feeling.

Così ricostruita la cornice normativa, il Magistrato di Sorveglianza ritiene che sussistano fondate ragioni di dubitare dell'attuale compatibilità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3 O.P. rispetto ai canoni di uguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.) e ragionevolezza rispetto ai principi di emenda e minimo sacrificio necessario della libertà personale (articoli 3, comma 2 della Costituzione in relazione agli articoli 27, comma 3 Cost. e 13 Cost.).

Come anticipato, questione apparentemente analoga è stata più volte respinta dalla Corte, dapprima con declaratoria di inammissibilità piuttosto *tranchant* in ordinanza n. 87/2004.

Sebbene vi siano state poi alcune pronunce di accoglimento rispetto all'art. 58-*quater* O.P., queste sono state ceselate dalla Consulta con riferimento a questioni relative a benefici specifici (si veda Corte costituzionale 187/2019 in relazione all'art. 47-*quinqies* O.P.) o a particolari categorie soggettive rispetto alle quali era presente un automatismo applicativo (si vedano le sentenze n. 149/2018 e n. 229/2019 rispetto ai condannati per il delitto di cui all'art. 630 del codice penale).

Recentemente sollecitata ad un *revirement* rispetto alla propria precedente giurisprudenza proprio alla luce di queste ulteriori pronunce, la Corte costituzionale con sentenza n. 173/2021 ha ribadito l'infondatezza della questione.

Da ultimo, nella sentenza n. 24/2025 la Consulta, seppur incidentalmente ed in ottica comparativa, ha richiamato le ragioni per cui l'art. 58-*quater* O.P. può ritenersi espressivo di un ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore nella previsione del meccanismo preclusivo ivi disciplinato.

Tuttavia, la questione qui proposta pone un tema in parte diverso da quello affrontato nelle pronunce citate e, in particolare, rispetto a quanto giudicato nella sentenza n. 173/2021.

Anzitutto, non si censura in questa sede la presenza di un automatismo applicativo tra revoca e preclusione di accesso ai benefici, né l'irragionevolezza di tale previsione normativa in punto di *an*, puntando ad ottenere una caducazione totale della disposizione in esame.

Invero, la necessità che sussistano dei meccanismi ulteriori rispetto alla sola revoca della misura, tesi a sanzionare il fallimento colpevole di un'esperienza extramuraria con un congruo periodo di regressione del trattamento insuscettibile di deroghe, seppur capace di comprimere l'aspettativa di rieducazione del condannato e la sua libertà personale, ha una propria ragionevolezza nella misura in cui la prospettiva della preclusione di accesso ad ulteriori benefici opera



sia come elemento psicologico di rinforzo all'aderenza del condannato alle prescrizioni ed alla misura alternativa, sia come necessario momento di riconsiderazione-ripensamento del percorso esterno e di nuova osservazione inframuraria.

Tuttavia, la stessa risulta sproporzionata laddove tale momento di regressione, previsto in misura fissa e generalizzata, elimini qualsiasi spazio di valutazione per i mutamenti significativi che potrebbero riguardare la personalità del condannato, svuotando totalmente di significato rieducativo il prosieguo dell'esecuzione successiva alla revoca ove la pena residua sia inferiore ai tre anni ovvero riguardi esecuzioni successive.

È quel che si realizza nel caso di specie ed è profilo che la Consulta aveva già indicato al legislatore come un possibile terreno di intervento normativo per mitigare gli effetti della revoca di una misura alternativa. Un invito rimasto, sinora, del tutto inascoltato.

In secondo luogo, la questione che qui si intende coltivare rileva l'irragionevolezza della disciplina di cui all'art. 58-*quater* O.P. alla luce delle modifiche normative che hanno interessato il settore dell'esecuzione penale in epoca successiva alla sentenza richiamata.

Modifiche che consegnano all'interprete un quadro ordinamentale in cui possono cogliersi norme, riferibili al nuovo sistema delle pene sostitutive introdotto con decreto legislativo n. 150/2022, che dinanzi al fenomeno della revoca di una forma di esecuzione penale esterna per condotte colpevoli del condannato individuano scelte valoriali e di bilanciamento degli interessi differenti rispetto a quanto previsto dall'art. 58-*quater* O.P. più circoscritte sia quanto all'oggetto che, soprattutto, alla dimensione temporale.

Tali norme, non vigenti allorquando la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi sull'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975, rappresentano un elemento di novità sotto un duplice profilo ai fini della riproposizione di censure di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* O.P. rispetto ai parametri indicati.

Da un lato, le stesse possono essere assunte nell'ambito di un giudizio sul rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. quale *tertium comparationis* per valutare la ragionevolezza della differenziazione di trattamento tra le fattispecie ivi disciplinate e la revoca di una misura alternativa alla detenzione; e ciò, tanto in ottica comparativa nell'ambito di un classico giudizio triadico, quanto per rimeditare la ragionevolezza intrinseca della scelta operata dall'art. 58-*quater* O.P., vagliandone la perdurante attualità alla luce di nuove e diverse scelte legislative più tutelanti degli articoli 13 e 27, comma 3 Cost.

Dall'altro, esse si offrono quali opzioni normative alternative all'art. 58-*quater* O.P. e, in tesi, costituzionalmente più rispondenti ad un ponderato bilanciamento degli interessi costituzionali coinvolti, valevoli per individuare una soluzione costituzionalmente adeguata a eliminare il *vulnus* creato dall'art. 58-*quater* O.P. nella sua attuale formulazione.

Poste queste premesse, si è già evidenziato come sussista una sostanziale omogeneità tra il giudizio del magistrato di sorveglianza (o del giudice rispetto ai L.P.U.) in sede di revoca di una pena sostitutiva ai sensi degli articoli 66 e 72, legge n. 689/1981 e quello del Tribunale di sorveglianza in sede di revoca di una misura alternativa ai sensi dell'art. 51-*ter*, legge n. 354/1975.

In entrambi i casi, invero, si tratta di prendere atto dell'inidoneità e del fallimento di un determinato percorso esecutivo esterno per condotte violative o illecite del condannato, cui si correla una decisione che poggia sulla ritenuta impossibilità che l'esecuzione prosegua nelle forme vigenti e sulla inidoneità di altre più stringenti a rappresentare valida alternativa rispetto al rischio di recidiva che la persona esprime.

Se questo è il canone di giudizio, dunque, il soggetto che sia incorso in revoca di una pena sostitutiva è da intendersi, quanto alla sua posizione costituzionale all'interno delle polarità che governano l'esecuzione penale — finalità rieducativa e minimo sacrificio della libertà personale da un lato, istanza di certezza della pena e sicurezza sociale dall'altro; poli all'interno dei quali si muove la magistratura di sorveglianza, come funambolo alla ricerca dell'equilibrio che tuteli gli uni senza annichilire gli altri — alla medesima stregua di chi sia incorso nella revoca di una misura alternativa alla detenzione.

Entrambi, infatti, hanno dato prova di non adeguatezza nel corso dell'esecuzione extramoenia e sono stati parimenti giudicati meritevoli di regredire nel trattamento, incorrendo nel ripristino della pena detentiva e nella carcerazione.

Eppure, mentre il primo può senza alcuna preclusione normativa avere accesso ai permessi premio ed al lavoro all'esterno e, espiata metà della pena residua successiva alla revoca, può astrattamente persino ottenere l'ammissione ad una misura alternativa, facendo valere i progressi trattamentali successivi alla revoca, il secondo vede il proprio orizzonte trattamentale schiacciato per un intero triennio sia nel corso dell'esecuzione che in quelle eventualmente successive.

E ciò anche laddove il primo sia incorso in revoca della pena sostitutiva per la commissione di un fatto di reato non colposo nel corso della stessa, mentre il secondo abbia subito la revoca per gravi violazioni delle prescrizioni non integranti condotte delittuose.



La differenza di trattamento tra le due fattispecie di revoca in punto di accesso alle misure alternative non potrebbe essere più evidente ed irrazionale, nella misura in cui assoggetta a discipline sensibilmente disomogenee situazioni che non possono non valutarsi come identiche rispetto ai canoni costituzionali di cui agli art. 13 e 27, comma 3 Cost.

Ciò appare non coerente, dunque, con il principio di uguaglianza sostanziale, con lesione dell'art. 3 Cost., nella misura in cui la legge oggi fa discendere da un medesimo fatto, la revoca colpevole di una misura extramuraria, conseguenze estremamente divergenti rispetto all'accesso alle misure alternative alla detenzione, sottoponendo un *idem factum* a discipline del tutto eterogenee.

E ciò esclusivamente sulla base di un elemento formalistico, la tipologia di pena su cui il giudizio di revoca si appunta; un elemento che, in un'ottica di massimizzazione della tutela dei principi costituzionali, si assume non dovrebbe essere rilevante rispetto alle scelte valoriali e di bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco dinanzi a situazioni sostanzialmente omogenee.

La differenziazione di trattamento testé evidenziata si palesa poi, irragionevole rispetto al sacrificio che la norma di cui all'art. 58-*quater* O.P. impone al principio di emenda di cui all'art. 27, comma 3 Cost. laddove la revoca riguarda una misura alternativa alla detenzione, a differenza quanto avviene in sede di revoca di una pena sostitutiva.

La normativa di nuovo conio, infatti, lascia diversi margini residui al principio di rieducazione, non solo per la perdurante possibilità in capo al soggetto incorso in revoca di una pena sostitutiva di accedere ad altre pene sostitutive più gravi, ma soprattutto perché limita alla metà della pena residua risultante dalla revoca il meccanismo di preclusione all'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario. Con ciò operando un bilanciamento di valori che non esaurisce in via definitiva in ragione della revoca la possibilità che il residuo pena da espiare dal condannato venga incanalato in un percorso di reinserimento sociale nelle forme delle misure alternative alla detenzione.

Si tratta, invero, di opzione normativa certamente più idonea di quella contenuta nell'art. 58-*quater* O.P., nella misura in cui, imponendo una regressione a tempo del trattamento che non esaurisce la pena in espiazione, consente al condannato di avere innanzi a sé un orizzonte possibile entro cui orientare i propri sforzi e le proprie energie; laddove, a contrario, l'art. 58-*quater* O.P., nella sua dimensione temporale assoluta, non fa seguire alla regressione alcuno spiraglio di evoluzione in termini risocializzanti. Ciò frustra irrimediabilmente la funzione rieducativa, disincentivando il condannato a qualsiasi impegno nel trattamento, in quanto sforzo irrilevante ed inutile, non spendibile né entro l'esecuzione pregiudicata dalla revoca, né nel triennio successivo.

Sussisterebbe, in quest'ottica, una lesione dell'art. 3, comma 2 in relazione all'art. 27, comma 3 Cost. per violazione del canone di proporzionalità-ragionevolezza.

Da ultimo, per le medesime ragioni, ad essere pregiudicato risulta altresì l'art. 13 Cost.

La preclusione triennale ed assoluta imposta dall'art. 58-*quater*, legge n. 354/1975 come conseguenza della revoca di una misura alternativa, infatti, non consente di mantenere una adeguata e puntuale corrispondenza tra il sacrificio che essa impone alla libertà personale e la necessità che tale sacrificio sia effettivamente imposto.

Esemplificando: nel caso in cui dopo la revoca della misura la persona abbia cessato di esprimere il rischio di recidiva valutato dal Tribunale di sorveglianza all'atto della decisione *ex* art. 51-*ter* O.P. tale da non consentire la prosecuzione del beneficio, questi sarebbe parimenti sottoposto per tre anni o sino al termine della pena, laddove questa sia inferiore ai tre anni, ad esecuzione inderogabilmente inframuraria, massimamente restrittiva della sua libertà personale, senza che a ciò corrisponda, di rimando una reale esigenza di difesa sociale.

La possibilità che questo avvenga senza che la legge preveda deroghe alla preclusione di cui all'art. 58-*quater* O.P., a giudizio di questo magistrato, sarebbe già sufficiente a ritenere fondato il *vulnus* costituzionale denunciato rispetto all'art. 13 Cost.

Ma, mantenendosi nell'ottica del raffronto col *tertium* rappresentato dalla disciplina delle pene sostitutive, la frizione costituzionale evidenziata assume i colori foschi della patente irragionevolezza, laddove si consideri che, rispetto all'accesso alle misure alternative alla detenzione, nel sistema della legge n. 689/1981 la restrizione forzata della libertà personale di chi sia incorso in revoca di una pena sostitutiva è dall'art. 67 temporalmente circoscritto a metà della pena residua ad esito della revoca.

Il che consente di valorizzare le modificazioni soggettive che, oltre ad essere frutto del percorso di rieducazione, facciano ritenere non più attuale quel giudizio di concreto rischio di recidiva reso in sede di revoca.

La situazione descritta, dunque, nella sua irragionevolezza, appare lesiva dell'art. 3, comma 2 Cost. in relazione all'art. 13 Cost.



3.1. La soluzione costituzionalmente adeguata.

Ad esito della disamina condotta, deve evidenziarsi che le scelte operate dal legislatore delegato in materia di pene sostitutive di cui agli articoli 59 e 67, legge n. 689/1981 appaiono frutto di un diverso bilanciamento di valori costituzionali rispetto alla fattispecie della revoca; bilanciamento maggiormente orientato alla tutela della tensione rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 Cost. e del *favor* verso opzioni esecutive complessivamente più rispettose anche del principio di minimo sacrificio necessario della libertà personale di cui all'art. 13 Cost.

Rispetto a tali soluzioni normative di fonte legislativa, l'art. 58-*quater* O.P. risulta oggi frutto di un bilanciamento non più attuale dei beni costituzionali rilevanti, che realizza un massimo e totale sacrificio degli uni anche ove a tale sacrificio non corrisponda un'espansione della tutela degli altri, come tale costituzionalmente inadeguato e meritevole di essere riconsiderato in punto di durata del meccanismo preclusivo, soprattutto ove confrontato con le diverse opzioni operate in altro settore omologo.

La soluzione al *vulnus* costituzionale, tuttavia, non puessere quella della caducazione *sic et simpliciter* della norma di cui all'art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3 O.P.

Tale esito, invero, se consentirebbe di espandere al massimo grado la tutela degli articoli 13 e 27, comma 3 Cost., non sarebbe coerente con la garanzia di altrettanti e parimenti rilevanti principi costituzionali, oltre che apparire troppo favorevole in eccesso rispetto alle preclusioni, più miti ma pur presenti, che si rinvergono nella legge n. 689/1981.

Appare, dunque, preferibile individuare una diversa formulazione normativa che nello spettro delle varie alternative possibili tra l'attuale formulazione e l'assenza di preclusioni, possa essere assunta quale soluzione costituzionalmente adeguata a contemperare gli interessi in gioco.

Già in altre occasioni, infatti, la Corte costituzionale, discostandosi dalla teoria delle cosiddette soluzioni a rime obbligate, ha recentemente adottato pronunce in cui sono state accolte soluzioni di tipo additivo-manipolativo che, pur se non obbligate, apparivano adatte a offrire una cornice di tutela adeguata rispetto ai vulnera costituzionali denunciati dai giudici rimettenti, evitando al contempo che la declaratoria di incostituzionalità creasse vuoti di disciplina e precludesse, in astratto, un intervento del legislatore che, nell'esercizio della sua discrezionalità e tenendo fermi i criteri costituzionali minimi offerti dalla Corte, desse una diversa riorganizzazione alla materia.

Si tratta di un'ermeneutica costituzionale ormai consolidatasi ed espressa in diverse pronunce della Consulta (si vedano la sentenza n. 40 del 2019, punto 4.2. del Considerato in diritto; sentenza n. 236 del 2016, punto 4.4. del Considerato in diritto; sentenza n. 222 del 2018, punto 8.1. del Considerato in diritto; recentemente sentenza n. 46 del 2024, punto 4 e seguenti del Considerato in diritto; *ex multis*, nello stesso senso, sentenze n. 95 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, e n. 252 del 2020, punto 4.6. del Considerato in diritto). Sebbene i precedenti citati hanno in massima parte riguardato norme relative a giudizi in cui era oggetto di censura l'adeguatezza-ragionevolezza del trattamento sanzionatorio, non sono mancate pronunce che hanno fatto applicazione della teoria delle soluzioni costituzionalmente adeguate anche nell'ambito della materia della sorveglianza: si pensi alle sentenze n. 253/2019 e n. 10/2024, rispettivamente, in tema di accesso ai permessi premio per condannati per delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1 O.P. in assenza di collaborazione con la giustizia ed in tema di affettività inframuraria e divieto di colloqui intimi, ove la Corte ha sostanzialmente individuato il portato minimo di tutela costituzionalmente necessitato per rispondere alle censure mosse dai giudici *a quo*, lasciando comunque un margine di discrezionalità al potere legislativo.

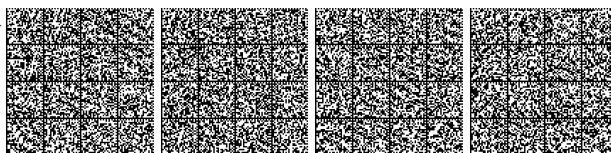
Alla luce dell'ermeneutica costituzionale citata, si ritiene che la soluzione costituzionalmente adeguata sarebbe quella di mutuare quanto previsto dall'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 per l'ipotesi di accesso alle misure alternative susseguente alla revoca di una pena sostitutiva, modificando esclusivamente la durata della preclusione ed ancorando la stessa ad una porzione della pena residua, mantenendo, comunque, fermo il limite massimo di tre anni.

Tale ulteriore specificazione appare necessaria in quanto, sebbene la maggior parte delle misure alternative alla detenzione abbiano un limite di pena di accesso omologo a quanto previsto in materia di pene sostitutive e contenuto entro gli anni quattro, vi sono misure alternative alla detenzione quali la semilibertà che possono essere fruite anche ove la pena residua sia di molto superiore.

In questi casi, l'operare della preclusione senza un limite massimo di durata porterebbe ad inasprire la disciplina attuale, realizzando un effetto *in malam partem* in una materia, l'accesso alle misure alternative alla detenzione, ormai pacificamente rientrante nel diritto penale sostanziale (Corte costituzionale 32/2020).

E, d'altronde, l'imposizione di un limite massimo che ricalchi quello attuale risponde parimenti ad una necessità di adeguata tutela dei beni costituzionali in gioco, laddove si consideri che lo stesso legislatore ha inteso il triennio quale orizzonte oltre il quale il limite di accesso ai benefici risulta inadeguato.

L'art. 58-*quater* O.P., comma 3, dunque, risulterebbe incostituzionale nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».



Si ritiene di poter individuare questa quale soluzione costituzionalmente adeguata, mutuandola dall'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 e non già altre più favorevoli opzioni pure previste dalla legge n. 689/1981 nel rapporto tra revoca ed ammissione ad altre pene sostitutive, sulla base della seguente considerazione.

Se è vero che sussiste una chiara omogeneità sostanziale tra pene sostitutive e pene detentive espiate in forma di misura alternativa, alcuni profili di differenziazione suggeriscono di non omologare le discipline quanto alla modalità di operazione della preclusione prevista dall'art. 59, lettera a), legge n. 689/1981. Da un lato perché questa norma è orientata ad una valutazione sulla possibilità di sostituire la pena detentiva con la pena sostitutiva, partendo dal presupposto che queste riguardino solo pene detentive brevi e fatti di minore rilievo, mentre la pena detentiva può riguardare anche delitti e condanne di maggiore gravità. Dall'altro, perché il meccanismo preclusivo in questione opera solo all'interno del sistema chiuso delle pene sostitutive e non spiega alcun effetto rispetto alla possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione. Invero, anche se in applicazione della preclusione soggettiva di cui all'art. 59, lettera a), legge n. 689/1981 la pena detentiva non potrà essere sostituita, trattandosi di condanna comunque inferiore ai quattro anni, la persona potrà avanzare domande di misure alternative ai sensi dell'art. 656, comma 5 del codice di procedura penale. Dunque, pur individuando una possibile opzione di risposta normativa rispetto alla revoca di una pena *lato sensu* extramuraria, l'art. 59, lettera a), legge n. 689/1981 non incide in termini assoluti sul principio di rieducazione e sulla libertà personale, mantenendo i propri effetti circoscritti all'esclusione di una possibilità di accesso ad espiazione non carceraria, vale a dire quella offerta dalla sostituzione della pena detentiva in pena sostitutiva, senza pregiudicare in alcun modo le altre previste dall'ordinamento nel suo complesso.

Viceversa, l'art. 67, comma 2, legge n. 689/1981 è norma che attribuisce alla revoca di una pena sostitutiva un rilievo esterno al sistema delle pene sostitutive, precludendo in assoluto l'accesso alle altre forme di espiazione extramuraria previste dall'ordinamento penitenziario e, come tale, realizza effetti omologhi a quanto previsto dall'art. 58-*quater* O.P.; con l'unica e rilevante differenza di circoscrivere l'oggetto ed il tempo della preclusione sì da non frustrare in via definitiva la successiva espiazione della pena rispetto ai principi di emenda e di sacrificio minimo della libertà personale.

È questa, dunque, a parere di questo magistrato, la soluzione coerente e costituzionalmente adeguata a rimuovere *illic et immediate* il *vulnus* costituzionale che l'attuale formulazione dell'art. 58-*quater* O.P. realizza per la fissità dei suoi effetti.

Tale opzione, infatti, come si è detto, individua un punto di equilibrio tra le istanze *de libertate* e di rieducazione del condannato e quelle di sicurezza sociale cristallizzate nella pronuncia di revoca, che sacrifica le prime per un tempo di congruo a consentire che la persona, proprio mediante il ripristino dell'osservazione e del trattamento intramurario, dimostri una evoluzione che consenta di ritenere non più attuale il giudizio di concreto rischio di recidiva reso in sede di revoca.

Esito che appare, invero, estremamente coerente con la giurisprudenza costituzionale espressa dalle sentenze n. 173/2021 e n. 24/2025.

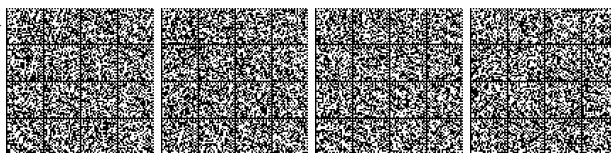
Invero, se il combinato disposto degli articoli 51-*ter* e 58-*quater*, legge n. 354/1975 ha, nella lettura costituzionale espressa dalla Consulta, la funzione di imporre una regressione del trattamento in virtù di un giudizio di inadeguatezza della misura, il ripristino della carcerazione deve razionalmente avere come obiettivo non soltanto la neutralizzazione del rischio di recidiva che la persona esprime, ma anche la possibile costruzione di una nuova prospettiva trattamentale e rieducativa.

Obiettivo che la normativa attuale sacrifica in toto, ove la pena si esaurisca entro il triennio, senza consentire al Tribunale di sorveglianza di graduare gli effetti della propria pronuncia.

Merita, poi, di evidenziarsi che, se la soluzione proposta certamente depotenzia in qualche misura l'effetto di deterrenza della preclusione di cui all'art. 58-*quater* O.P. rispetto alla fase terminale dell'espiazione della pena in misura alternativa, posto che l'ancoraggio alla metà della pena residua risultante dalla revoca riduce in via direttamente proporzionale all'avvicinarsi del fine pena il *metus* rappresentato dalla minaccia della preclusione stessa, la ragionevolezza di tale opzione può cogliersi sia dal raffronto con l'art. 67, legge n. 689/1981 sia andando a vagliare in che termini questa opzione bilancia i beni costituzionali in gioco in termini più equilibrati di quanto non faccia l'art. 58-*quater* O.P.

Infatti, il vantaggio concreto che questa soluzione realizza in punto di tutela dei beni costituzionali assunti quale parametro di riferimento (27, comma 3 e 13 Cost.) non si traduce in un annientamento delle esigenze di sicurezza sociale connesse al prosieguo dell'esecuzione residuante da revoca e delle eventuali esecuzioni successive, potendo queste ben essere adeguatamente tutelate nel giudizio di merito innanzi alla magistratura di sorveglianza.

E ciò evidenzia come la soluzione che si ritiene adeguata, già a monte esprime una ponderazione più oculata dei beni costituzionali coinvolti nell'esecuzione pena di quanto non faccia l'art. 58-*quater* O.P., che sacrifica irrimediabilmente gli uni (principio di emenda, libertà personale) in favore degli altri (sicurezza sociale).



Vi è poi da considerare come la soluzione prospettata consentirebbe, rispetto alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, di graduare effettivamente il tempo della preclusione.

Il Tribunale di sorveglianza, in sede di revoca dell'affidamento in prova, è titolare di un potere di rideterminare la pena residua, previsto dall'art. 98, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000, con facoltà di indicare quale porzione della pena eseguita in affidamento in prova possa ritenersi non validamente espiata in ragione dei fatti che hanno condotto alla revoca.

Si tratta di un obbligo/potere che, come indicato dalla lettura del giudizio di revoca offerta dalle sentenze n. 173/2021 e n. 24/2025 su citate, rappresenta uno degli ulteriori fattori che il Tribunale di sorveglianza deve soppesare e che, spesso, nel diritto vivente è recessivo dinnanzi all'attuale meccanismo preclusivo fisso stabilito dall'art. 58-*quater* O.P. Dinnanzi alla prospettiva di una preclusione triennale che esaurisce la pena residua, infatti, l'ulteriore aggravio dato dal considerare una quota di pena non validamente espiata, porta a limitare gli effetti di cui all'art. 98, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.

Ove si accogliesse la questione qui prospettata, invece, il Tribunale di sorveglianza potrebbe effettuare davvero ed in modo compiuto quella «ponderazione degli effetti della revoca» cui fa riferimento la Corte costituzionale, incidendo sulla pena residua e, indirettamente, sulla durata della preclusione di accesso ai benefici, sì da gradare in concreto, con una valutazione casistica ed individualizzata (dunque fondata sull'art. 27, comma 3 Cost.), gli effetti della propria pronuncia alla gravità dei fatti che impongono la regressione del trattamento.

Ma, anche rispetto alle altre misure alternative, la rimodulazione della durata del meccanismo preclusivo nei termini indicati non esporrebbe a incalcolabili rischi di ammissione ad esecuzione penale esterna soggetti già giudicati come pericolosi.

La circoscrizione della durata dello stop ai benefici, infatti, inciderebbe solo sulla possibilità di accedere ad una valutazione di merito e non già sull'accesso al beneficio *tout court*, rimanendo questa valutazione ancorata al puntuale apprezzamento della magistratura di sorveglianza.

Nel giudizio successivo alla revoca di precedente beneficio, dunque, la revoca svolgerà ragionevolmente un ruolo principe nelle valutazioni del giudice, ponendosi quale elemento di fatto altamente negativo in chiave prognostica, per vincere il quale il condannato dovrà fornire adeguati indici di sviluppo del trattamento successivo, che consentano di superare la necessità di regressione e l'elevato rischio di recidiva che la revoca ha riconosciuto.

Un giudizio, dunque, difficilmente superabile senza un concreto impegno nel trattamento da parte del condannato, ma che allo stato è assolutamente precluso e che, ove accolta la questione, sarebbe quanto meno in astratto possibile.

Tutte le ragioni esposte militano nel senso di ritenere l'art. 58-*quater* O.P., comma 3 incostituzionale per violazione degli articoli 3, comma 1 Cost. e 3, comma 2 in relazione agli articoli 13 e 27, comma 3 Cost., nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

Prima di procedere verso le conclusioni, è opportuno evidenziare che, laddove la Consulta, pur accogliendo la questione non ritenesse di condividere la soluzione prospettata, nulla impedirebbe al giudice delle leggi di individuare altra formulazione costituzionalmente adeguata dell'art. 58-*quater* O.P. capace di ricondurre a legittimità costituzionale la norma.

Come ribadito nella sentenza n. 46/2024 della Corte costituzionale, infatti, «“il petitum dell'ordinanza di rimesione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente”, ma non vincola questa Corte, che, “ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata” (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, più di recente, sentenza n. 12 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto)».

3.2. Rilevanza, non manifesta infondatezza ed impossibilità di superare la norma con interpretazione costituzionalmente orientata.

Così posta, la questione risulta certamente rilevante nel caso di specie e, per le ragioni su esposte, non manifestamente infondata.



In punto di rilevanza, infatti, a normativa vigente, questo magistrato di sorveglianza dovrebbe definire il procedimento con declaratoria di inammissibilità *ex art. 58-quater*, commi 1, 2 e 3, legge n. 354/1975.

Laddove, accolta la soluzione caldeggiata da questo magistrato di sorveglianza, invece, gli effetti della revoca in cui è incorso B. S. sarebbero ad oggi esauriti e, dunque, questo magistrato potrebbe valutare nel merito, secondo i canoni su espressi, la domanda di B.

E ciò si ritiene sufficiente, a prescindere da un vaglio circa l'eventuale accoglimento nel merito dell'istanza di B., a ritenere integrato il primo requisito di ammissibilità.

È noto, infatti, che la Corte costituzionale ha ormai affermato una nozione di rilevanza della questione che prescinde dall'eventuale diretta incidenza sull'esito del giudizio *a quo*, descritta come rilevanza giuridica⁽³⁾. Secondo tale orientamento, ormai maggioritario e condiviso, il requisito di rilevanza sussiste anche qualora la decisione della Corte sia idonea ad incidere nel giudizio *a quo* anche solo nel senso di imporre al giudice un diverso percorso logico-giuridico-argomentativo, pur rimanendo in ipotesi identico l'esito del giudizio.

Merita, poi, di evidenziarsi, sempre in punto di rilevanza che, sebbene potrebbe in astratto dubitarsi della rilevanza di una questione di costituzionalità nell'ambito di un procedimento cautelare qual è quello oggi in decisione, dovendo questo essere tendenzialmente decidibile allo stato degli atti, si tratta di profilo più pratico operativo che non giuridico e, come tale, irrilevante.

Invero, anche in un procedimento cautelare, l'ammissibilità della domanda proposta è questione preliminare alla valutazione della decidibilità nel merito che, invero, preclude tale ulteriore vaglio.

In questo senso, la pregiudizialità della questione di costituzionalità sussiste anche in un procedimento monitorio e non può essere elusa dal giudice semplicemente rilevando che l'incidente di costituzionalità mal funzionerebbe nel tipo di strumento azionato.

Peraltro, la Consulta, nel ribadire la nozione di rilevanza giuridica, nella sentenza n. 30/2022 ha altresì sottolineato come anche eventuali evenienze successive, che evidenzino l'infondatezza dell'istanza in relazione alla quale è sorto il dubbio di costituzionalità o la non più attuale utilità della stessa nel giudizio *a quo* non esplicano effetti sul giudizio incardinato innanzi alla Corte, essendo l'incidente di costituzionalità caratterizzato da autonomia rispetto alle vicende sostanziali del caso da cui esso origina⁽⁴⁾. Il caso era quello di una domanda inammissibile in sede cautelare rispetto alla quale il giudice *a quo* aveva sollevato questione di costituzionalità dell'art. 47-*quinquies* O.P., evidenziando di non poter valutare il merito della domanda. Il procedimento cautelare era, dunque, sospeso, mentre il procedimento dinanzi al Tribunale di sorveglianza esitava in un rigetto.

A fronte dell'eccezione di sopravvenuta irrilevanza della questione per esser stata definita la domanda principale, la Corte ha espresso i principi sopra richiamati, che si ritiene siano vevoli anche nel caso di cui ci si occupa.

In questo senso, la questione è certamente rilevante ai fini della decisione della domanda cautelare, impedendo l'art. 58-*quater* O.P. a questo giudice di esaminare il merito della richiesta e lo è oggi, rendendo irrilevante l'eventuale prosieguo della vicenda esecutiva di B. dinanzi al Collegio o la scarcerazione del condannato prima che si concluda il giudizio innanzi alla Corte (esito purtroppo in concreto non irrealistico, a fronte di un fine pena che potrebbe essere anticipato a inizio novembre 2025).

Deve, tuttavia, precisarsi che la sospensione del giudizio in sede cautelare con l'inoltro alla Corte costituzionale determinerà una stasi dell'attuale procedura, senza trasmissione degli atti al Tribunale di sorveglianza di Bologna.

Ove questa A.G., pur eccependo la costituzionalità della norma, trasmettesse gli atti al Tribunale di sorveglianza per il prosieguo, infatti, si spoglierebbe della domanda con un esaurimento della potestà di decisione del giudice *a quo*, tale da caducare la rilevanza della questione.

(3) Con le parole della Consulta, «anche nella prospettiva di un più diffuso accesso al sindacato di costituzionalità (messa in risalto, tra le pronunce più recenti, dalla sentenza n. 77 del 2018) e di una più efficace garanzia della conformità a Costituzione della legislazione (profilo valorizzato, da ultimo, nella sentenza n. 174 del 2019), il presupposto della rilevanza non si identifica con l'utilità concreta di cui le parti in causa potrebbero beneficiare a seguito della decisione (sentenza n. 20 del 2018)»; così Corte costituzionale 254/2020.

(4) Si veda, in particolare Corte costituzionale n. 30/2022 laddove è affermato che «Per costante giurisprudenza di questa Corte, la rilevanza della questione incidentale si configura come necessità di applicare la disposizione censurata, senza identificarsi nell'utilità concreta per la parte del giudizio principale (ex plurimis, sentenze n. 236, n. 172 e n. 59 del 2021, n. 254 del 2020 e n. 174 del 2019). [...] Per l'autonomia che lo caratterizza, il giudizio incidentale di legittimità costituzionale non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di remissione, sicché la rilevanza delle questioni deve essere vagliata ex ante, con riferimento al tempo della prospettazione (da ultimo, sentenze n. 22 e n. 7 del 2022, n. 127 del 2021, n. 270, n. 244 e n. 85 del 2020)».



L'esito dinanzi alla Corte, dunque, sarebbe nel senso della manifesta inammissibilità della questione, per esser venuta meno l'incidentalità della stessa nel giudizio, come affermato da costante giurisprudenza della Consulta (si veda, recentemente l'ordinanza n. 41/2025 del 10 marzo 2025, ove si ribadisce che «per effetto della consumazione della *potestas iudicandi* in capo al rimettente, viene meno l'indefettibile presupposto della incidentalità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, con conseguente manifesta inammissibilità delle stesse (*ex multis*, sentenza n. 212 del 2023)»).

In questo senso, sarà onere della difesa, al fine di coltivare innanzi al Tribunale di sorveglianza la propria domanda, formulare autonoma richiesta all'organo collegiale nelle more dell'incidente di costituzionalità.

Quanto alla non manifesta infondatezza, ci si richiama alle considerazioni svolte *supra* al § 3 ne seguenti circa il perimetro della questione qui proposta, le differenze di fatto e di diritto che richiedono, a parere di questa autorità, di riconsiderare parzialmente la decisione assunta dalla Consulta con sentenza n. 173/2021, ribadendosi come la questione qui posta poggi su una diversa *causa petendi* e proponga un diverso *petitum* al giudice delle leggi rispetto alle questioni già esaminate.

In merito, da ultimo, alla possibilità di esperire una interpretazione costituzionalmente orientata del tessuto normativo, a fronte della chiarezza letterale del testo di legge, non appare possibile interpretare l'art. 58-*quater* O.P. se non nel senso che la norma precluda per tre anni l'accesso ai benefici penitenziari.

Eventuali interpretazioni tese a temperare la rigidità di tale meccanismo risulterebbero all'evidenza *contra legem*.

4. Conclusioni.

Alla luce della disamina sin qui condotta, il magistrato di sorveglianza giudica fondati i dubbi di costituzionalità sollevati dalla difesa avverso l'art. 58-*quater*, comma 3, legge n. 354/1975 in relazione agli articoli 3 Cost., 3, comma 2 in relazione agli art. 13 e 27, comma 3 Cost. nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

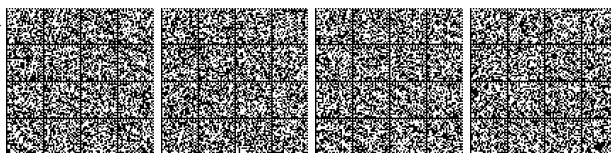
Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3 O.P. per contrarietà agli articoli 3 Costituzione, 3, comma 2 Costituzione in relazione agli articoli 13 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che «il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» invece di stabilire che «Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Bologna, il 15 luglio 2025

Il magistrato di sorveglianza: ROMANO



N. 182

Ordinanza dell'11 luglio 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento penale a carico di O. D.A.

Reati e pene – Prescrizione – Sospensione del corso della prescrizione – Modifiche normative – Disciplina applicabile – Denunciata interpretazione del diritto vivente (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 12 dicembre 2024-5 giugno 2025, n. 20989), secondo cui la disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all'art. 159 cod. pen., commi secondo, terzo e quarto, nel testo introdotto dalla legge n. 103 del 2017, si applica ai reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, mentre dovrebbe ritenersi definitivamente abrogata anche per tali reati.

- Legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), art. 2, comma 1, lettera a), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della legge 9 gennaio 2019, n. 3 (Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici).

CORTE DI APPELLO DI LECCE

SEZIONE PRIMA PENALE

composta dai sigg.:

dott. Francesco Ottaviano, Presidente;

dott. Giuseppe Biondi, consigliere rel;

dott. Francesco Cacucci, consigliere.

Letti gli atti del procedimento penale in epigrafe indicato a carico di:

D'. O. nato a ... il ..., domiciliato in ... alla via ... n. ..., elettivamente domiciliato presso il proprio difensore ... difeso di fiducia dall'avv. Riccardo Mele del Foro di Brindisi e dall'avv. Serena Tucci del Foro di Taranto, imputato art. 641 del codice penale, perché, dissimulando il proprio stato di insolvenza, contraeva obbligazioni nei confronti di ..., con il proposito di non adempierle, acquistando 44 44 quintali di cavi di rame per complessivi euro 16.280,00, pagando l'acconto di euro 1.800,00 e omettendo di pagare il saldo.

In ... il ... e ...

Parte civile: ..., nato il ... a ... ed ivi residente alla via ... n. ... - rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Battista Cervo del Foro di Lecce.

OSSERVA

1. Premessa e svolgimento del processo.

1.1. Con sentenza del Tribunale di Lecce, in data 24 maggio 2022, D'. O. veniva ritenuto responsabile del reato ascrittogli e veniva condannato alla pena di euro. 516,00 di multa, oltre al pagamento delle spese processuali. Il D'. veniva condannato a risarcire il danno in favore della costituita parte civile, da liquidarsi in separata sede, nonché alla rifusione delle spese processuali dalla stessa sostenute.

1.2. Avverso la citata sentenza proponeva tempestivo appello il difensore di fiducia dell'imputato, censurando la pronuncia sulla base dei seguenti motivi sintetizzati per quanto di interesse:

a) con il primo motivo di appello si chiede l'assoluzione dell'imputato, anche ai sensi dell'art. 530, comma 2 del codice procedura penale, perché il fatto non costituisce reato. Il giudice traeva la prova della sussistenza del reato esclusivamente dalle assicurazioni fornite dal D'. in riferimento al futuro adempimento. Ma ai fini della sussistenza del reato di cui all'imputazione è richiesta, in relazione all'elemento soggettivo, la specifica intenzione di assumere un'obbligazione con il proposito di non adempierla, non essendo sufficiente l'accettazione del rischio di non adempiere, e tale circostanza non avrebbe trovato conferma nell'istruttoria. Si sarebbe in presenza di un mero inadempimento contrattuale;



b) con il secondo motivo di impugnazione si chiede l'assoluzione dell'imputato ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale, trattandosi di un episodio isolato.

1.3. All'esito dell'udienza dell'11 luglio 2025, tenuta in Camera di consiglio *ex art. 23-bis*, comma 1, decreto-legge n. 137/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 176/2020, come richiamato dall'art. 94, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2022, come modificato dalla legge n. 199/2022 di conversione del decreto-legge n. 162/2022, e ulteriormente modificato dal decreto-legge n. 75/2023 convertito con modifiche dalla legge n. 112/2023, e poi dall'art. 11, comma 7, del decreto-legge n. 215/2023, convertito con modifiche dalla legge n. 18/2024, sulle conclusioni scritte rassegnate dalle parti (il P.G. ha chiesto la conferma della sentenza impugnata; il difensore della parte civile ha chiesto la conferma della sentenza impugnata e ha depositato conclusioni scritte e nota spese; i difensori dell'imputato hanno chiesto, in accoglimento dei motivi di appello, la riforma della sentenza con l'assoluzione dell'imputato con formula di giustizia anche ai sensi dell'art. 530, comma 2 del codice di procedura penale, ovvero dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione dal 23 febbraio 2025 in mancanza di periodi di sospensione, in ulteriore subordine assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale), è stata emessa la seguente ordinanza, allegata al verbale di udienza e comunicata alle parti.

2. In punto di rilevanza della questione.

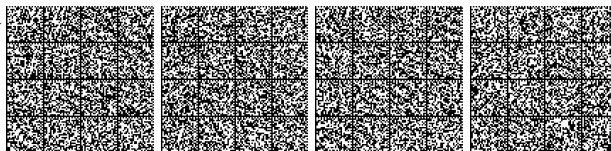
Come è noto, la Cassazione, nella sua più alta ed autorevole composizione (Cass. pen. sez. un. 12 dicembre 2024-5 giugno 2025, n. 20989, p. g. in proc. a carico di imp. ...), dirimendo un contrasto sorto non solo nella giurisprudenza di merito, ma anche in quella di legittimità, ha affermato il seguente principio di diritto: «la disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all'art. 159 del codice penale, nel testo introdotto dalla legge n. 103 del 2017, si applica ai reati commessi nel tempo di vigenza della legge stessa, ovvero dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, non essendo stata abrogata con effetti retroattivi dalla legge n. 3 del 2019, prima, e dalla legge n. 134 del 2021, poi, mentre per i reati commessi dal 1° gennaio 2020 si applica la disciplina posta a sistema dalla legge n. 134 del 2021».

Per effetto della pronuncia sopra indicata, che, provenendo dalle Sezioni Unite della Cassazione, che hanno, con tale decisione, risolto uno specifico contrasto, costituisce a tutti gli effetti «diritto vivente», occorre prendere atto che il reato ascritto all'imputato non è ancora estinto per prescrizione, così come sostenuto dai difensori dell'appellante nelle conclusioni scritte. Invero, dalla data del commesso reato, individuata nel ..., sono decorsi i sette anni e mesi sei, che costituiscono il termine massimo di prescrizione, trattandosi di delitto, non essendovi periodi di sospensione del termine prescrizionale in primo grado. Ma va aggiunto il periodo di sospensione di cui all'art. 159, comma 2, n. 1), del codice penale, nel testo modificato dalla legge n. 103/2017 (e cioè un anno e mesi sei a fare data dal giorno della pronuncia della sentenza in esame con motivazione contestuale). Pertanto, per effetto di questo ulteriore periodo di sospensione, il termine, che sarebbe venuto a scadenza in data 22-23 febbraio 2025, come sostenuto dai difensori dell'appellante, verrà, invece, a maturare in data 22-23 agosto 2026.

Ciò precisato, con l'appello, come visto, da un lato si chiede l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non costituisce reato, anche ai sensi dell'art. 530, comma 2 del codice di procedura penale, dall'altro si chiede l'assoluzione dell'imputato invocando la causa di non punibilità di cui all'art. 131-bis del codice penale. In sede di conclusioni scritte, i difensori dell'appellante hanno chiesto di dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione.

Dunque, tenuto conto dei motivi di gravame, questa Corte è tenuta a rilevare l'eventuale causa estintiva della prescrizione del reato, ove non dovesse ritenere di assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 530, comma 2, del codice di procedura penale (ovvero, ove dovesse ritenere di assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale, essendo, come è noto, prevalente la causa estintiva del reato: vedi Cassazione pen. sez. I, 28 settembre 2021, n. 43700), tenuto conto della presenza della parte civile, facendo applicazione dell'art. 578 del codice di procedura penale, come da ultimo interpretato dalle Sezioni Unite (vedi Cassazione pen. sez. un. 28 marzo - 27 settembre 2024, n. 36208, ... — benchè su questo aspetto penda altra questione di legittimità costituzionale sollevata da questa Corte con ordinanza del 13 dicembre 2024, questione che verrà trattata dalla Consulta alla pubblica udienza del 19 novembre 2025, e che, ove accolta, potrebbe limitare il giudizio di questa Corte alla sola verifica della insussistenza dei presupposti per l'assoluzione ai sensi dell'art. 129, comma 2, del codice di procedura penale, demandando ad altra Autorità Giudiziaria il giudizio sulle statuizioni civili, ove estinto per prescrizione il reato). È interesse dell'imputato, pertanto, verificare il possibile ricorrere della causa estintiva del reato.

Ciò detto, rileva la Corte che, ove non fosse applicabile la sospensione del termine di prescrizione prevista dall'art. 159, comma 2, n. 1), del codice penale, nel testo introdotto dalla legge n. 103/2017, così come sostenuto dall'indirizzo giurisprudenziale non accolto dalle Sezioni Unite, il reato ascritto all'appellante sarebbe effettivamente estinto per prescrizione dal 22-23 febbraio 2025.



Tuttavia, le Sezioni Unite hanno statuito il su esposto principio di diritto, che, appunto perché affermato dirimendo il contrasto giurisprudenziale sorto sul punto, costituisce «diritto vivente» ai sensi dell'art. 65, regio decreto n. 12/1941 e dell'art. 618, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale.

Ritiene la Corte che l'interpretazione fornita dalle Sezioni Unite delle norme delle leggi n. 103/2017 (legge Orlando), n. 3/2019 (legge Bonafede) e n. 134/2021 (legge Cartabia), che hanno disciplinato il complesso fenomeno successorio che ha avuto riguardo all'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza di primo grado, si ponga in contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di legalità penale posto dall'art. 25, comma 2, della Costituzione, che, come è noto, esprime un principio supremo dell'ordine costituzionale, che si estende anche al regime legale della prescrizione (Corte Costituzionale ordinanza n. 24/2017).

In particolare, si ritiene che l'interpretazione fornita dalle Sezioni Unite dell'art. 2, comma 1, lettera *a*) della legge n. 134/2021 (che prevede l'abrogazione dei commi 2 e 4 dell'art. 159 del codice penale), letto in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, della legge n. 3/2019 (che statuisce che le disposizioni di cui al comma 1, lettera *d*), *e*) ed *f*) della predetta legge entrano in vigore il 1° gennaio 2020), secondo la quale l'effetto abrogativo previsto dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), legge n. 134/2021 non retroagirebbe per i reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, si pone in contrasto con l'art. 25, comma 2, della Costituzione, poiché costituirebbe interpretazione non in linea con il significato letterale delle norme, nonché con l'art. 3 della Costituzione, poiché produttiva di un regime transitorio non previsto dalla legge ed irragionevole, in quanto generante effetti *in malam partem* per l'imputato.

Al riguardo, vale la pena rammentare che l'interprete ha l'obbligo di confrontarsi con il canone ermeneutico rappresentato, in materia di diritto penale, dal divieto di interpretazioni estensive o analogiche a sfavore del reo, canone affermato a livello di fonti primarie dall'art. 14 delle preleggi, nonché — implicitamente — dall'art. 1 del codice penale e fondato a livello costituzionale, come detto, sul principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione, divieto che non consente di riferire la norma penale (fra le quali, come precisato, sono ricomprese anche quelle che attengono al regime della prescrizione) a situazioni non ascrivibili ad alcuno dei suoi possibili significati letterali, e costituisce così un limite insuperabile rispetto alle opzioni interpretative a disposizione del giudice di fronte al testo legislativo. E ciò in quanto, nella prospettiva culturale nel cui seno è germogliato lo stesso principio di legalità in materia penale, è il testo della legge — non già la sua successiva interpretazione ad opera della giurisprudenza — che deve fornire al consociato un chiaro avvertimento circa le conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte (*cf.* Corte costituzionale n. 98/2021). In buona sostanza, a fronte di significati letterali, chiari e precisi, della norma penale che attiene al regime legale della prescrizione, non è consentito, per il rispetto del principio di legalità che vige nella materia penale, formulare interpretazioni *in malam partem* a sfavore dell'imputato, generative di regimi transitori non previsti dalla legge e che irragionevolmente impediscono l'efficacia retroattiva di una norma di favore (vedi Corte costituzionale n. 215/2008).

Ritiene questa Corte che è ciò che è avvenuto nel caso di specie, sicché reputa doveroso sottoporre d'ufficio la relativa questione di legittimità costituzionale, che, per quanto su esposto, appare rilevante.

3. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

3.1. Ricostruzione del quadro normativo.

È necessario procedere ad una breve ricostruzione del quadro normativo.

Occorre considerare che le tre leggi che si sono succedute nel tempo (la legge c.d. Orlando, la legge c.d. Bonafede, la legge c.d. Cartabia) sono intervenute, fra l'altro, tutte su un istituto di nuovo conio per la disciplina della prescrizione del reato, e cioè l'istituto della sospensione del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza (originariamente di condanna) di primo o di secondo grado.

In vero, la legge n. 103/2017 ha introdotto l'istituto, inserendo i commi 2, 3 e 4 nell'art. 159 del codice penale e abrogando il precedente comma 2 (art. 1, comma 10 della legge n. 103/2017). Per espressa previsione normativa (art. 1, comma 15, legge n. 103/2017), la disciplina della sospensione del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza di condanna di primo o secondo grado si sarebbe applicata ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge.

La legge n. 3/2019 (art. 1, comma 1, lettera *e*, nn. 1) e 2), e lettera *f*), n. 1) ha modificato l'istituto, abrogando i commi 3 e 4 dell'art. 159 del codice penale, e, modificando il comma 2, stabilendo che il corso della prescrizione sarebbe rimasto sospeso sostanzialmente *sine die* dalla pronuncia della sentenza di primo grado (qualunque sentenza) o dal decreto penale di condanna (conseguenzialmente, per effetto dell'abrogazione del comma 1 dell'art. 160 del codice penale, sia la sentenza, che il decreto penale di condanna, non costituivano più atti interruttivi della prescrizione; per inciso va anche citata la modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera *d*) della legge n. 3/2019, all'art. 158, comma 1, del codice penale, che ha previsto nuovamente che per il reato permanente o continuato il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione). Peraltro, queste disposizioni entravano in vigore dal 1° gennaio 2020 (art. 1, comma 2, della legge n. 3/2019).

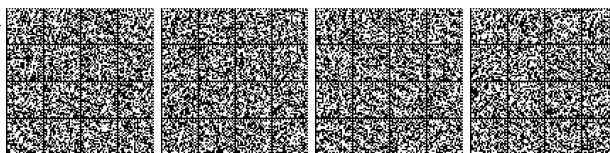


La legge n. 134/2021 (art. 2, comma 1, lettera *a*), *b*) e *c*) ha definitivamente abrogato l'istituto, eliminando il comma 2 dell'art. 159 del codice penale (nonché, il comma 4, come risultante per effetto delle precedenti abrogazioni e modifiche); ha modificato l'art. 160 del codice penale, prevedendo nuovamente il decreto penale di condanna come atto interruttivo della prescrizione; ha introdotto con l'art. 161-*bis* del codice penale il nuovo istituto della cessazione del corso della prescrizione. La legge n. 134/2021 (art. 2, comma 2, lettera *a*) ha poi introdotto il nuovo istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione ai sensi dell'art. 344-*bis* del codice di procedura penale. Questo nuovo istituto, però, si applica ai soli procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a fare data dal 1° gennaio 2020 (art. 2, comma 3 della legge n. 134/2021).

3.2. La sentenza delle Sezioni Unite.

Le Sezioni Unite della Cassazione (sentenza n. 20989/2025) hanno affermato che l'impianto della complessiva modificazione dell'istituto della prescrizione introdotta con la legge n. 3/2019 orienta nel senso che questa normativa sarebbe stata direttamente dettata per disciplinare i reati commessi dal 1° gennaio 2020 in poi (vedi punto 6 del Considerato in diritto). In questa direzione, sostengono le Sezioni Unite (vedi punto 6.1. del Considerato in diritto), «pure se la locuzione adottata nel testo della legge è letteralmente riferita alla semplice entrata in vigore [la sottolineatura è di chi scrive], è da ritenere che il legislatore del 2019 abbia inteso stabilire che tutte le nuove disposizioni in materia di prescrizione (prima tra tutte la sospensione *sine die* del termine di prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado inserita nell'art. 159 del codice penale da quella riforma) debbano trovare applicazione solo in relazione ai reati commessi dal 1° gennaio 2020. È in tale prospettiva che si individua la ragione della forte divaricazione temporale — non di molto inferiore alla durata di un anno (durata sensibilmente più ampia rispetto alla *vacatio* ordinaria di cui agli artt. 73 della Costituzione e 10 preleggi) — tra l'epoca di produzione dei suoi effetti: essa ha segnato una cesura con la pregressa disciplina, del tutto svincolata da reali esigenze di conoscibilità del dettato normativo, così da sfociare in un vero e proprio regime transitorio, preclusivo del raffronto fra la disciplina con essa introdotta e quelle pregresse». Sostiene sempre il Supremo Consesso, «osservando il dipanarsi di queste modificazioni normative, si può ragionevolmente evincere che l'obiettivo perseguito dal legislatore non è identificabile con quello (proprio della *vacatio legis*) di assicurare la conoscibilità della legge, bensì con quello di procrastinare nel tempo gli effetti, al fine, del resto non sottaciuto, di adottare in quell'intervallo le opportune riforme necessarie per velocizzare il processo penale, in guisa da evitare, dopo l'introduzione della sospensione *sine die* della prescrizione del reato all'esito della sentenza di primo grado (e, si sottolinea, qualunque sia l'esito di tale pronuncia sancito), l'ordinaria evenienza di un giudizio di cognizione suscettibile di durata indefinita nei gradi successivi». Osserva ancora la Cassazione «tornando al rilievo dell'inapplicabilità della disciplina della sospensione della prescrizione prevista dalla legge n. 3 del 2019 per i reati commessi in tempo antecedente al 1° gennaio 2020 [...] essa rinviene il suo coerente sviluppo nella disciplina dell'art. 2, comma 3, legge n. 134/2021, chiaramente coordinato con le innovazioni apportate dalla legge del 2019, con particolare riferimento all'introduzione dell'istituto dell'improcedibilità riguardante gli stessi reati per i quali la legge del 2019 aveva previsto la sospensione indeterminata della prescrizione con la sentenza di primo grado. Ebbene, come si è già osservato, la suddetta norma ha fatto espresso riferimento ai reati commessi a fare data dal 1° gennaio 2020, così manifestando la chiara volontà di limitare gli effetti a ritroso dell'improcedibilità ai soli reati commessi a partire da tale data. Risulta così esplicitato lo spartiacque, fissato *ratione temporis*, fra reati commessi fino al 31 dicembre 2019 e reati commessi dal 1° gennaio 2020, spartiacque ragionevolmente concepibile soltanto muovendo dal presupposto che la data del 1° gennaio 2020 ha identificato già, in materia di prescrizione, la soluzione netta della continuità rispetto al passato». Aggiunge, quindi, la Suprema Corte, «a questa data si è, d'altro canto, sincronizzata l'efficacia temporale di operatività degli istituti dell'improcedibilità e della sospensione *sine die* del termine di prescrizione del reato con la pronuncia della sentenza di primo grado, istituto — quest'ultimo — ripositionato dalla legge n. 134 del 2021 nell'art. 161-*bis* del codice penale, con formula normativa non dissimile dalla precedente [la sottolineatura è di chi scrive], sia pure con l'inserzione nella rubrica della disposizione del più forte riferimento al fenomeno della cessazione della prescrizione, da un lato, e con l'elisione della norma del richiamo (oltre che della sentenza di primo grado, anche) del decreto di condanna, ricollocato, nell'art. 160 del codice penale, fra gli atti interruttivi del decorso del termine prescrizionale».

La conclusione cui giungono le Sezioni Unite è questa: «la disciplina della sospensione della prescrizione introdotta dalla legge n. 3 del 2019 non possiede efficacia retroattiva e si applica ai soli reati commessi dal 1° gennaio 2020; la legge n. 134 del 2021 è intervenuta a modificare, nella stessa materia, le sole norme dettate dalla legge n. 3 del 2019, non quelle dettate dalla legge n. 103 del 2017, di conseguenza, la legge n. 134 del 2021, nella medesima materia, a sua volta, non dispiega efficacia retroattiva, applicandosi ai soli reati commessi dal 1° gennaio 2020. Pertanto, le dispo-



sizioni dettate dalla legge n. 3 del 2019 in materia di prescrizione, ivi inclusa la sospensione del decorso del relativo termine, hanno assunto efficacia dal 1° gennaio 2020. Esse hanno continuato a dispiegare la medesima efficacia anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 134 del 2021 (l'art. 158, primo comma, del codice penale perché non interessato dalla nuova legge, e gli artt. 159 e 160 del codice penale perché, pur modificati nel testo, non hanno visto espressamente mutata dal legislatore la sfera di applicazione, non estesa ai reati commessi prima del 1° gennaio 2020)».

3.3. I punti critici del percorso argomentativo della sentenza delle Sezioni Unite.

Il ragionamento delle Sezioni Unite è frutto di una duplice forzatura interpretativa di un testo normativo, perverso, chiaro nel suo significato letterale, che conduce alla conclusione esegetica *in malam partem*, che considera ancora applicabile ai reati commessi a cavallo tra il 3 agosto 2017 e il 31 dicembre 2019, per quanto in questa sede di interesse, l'art. 159, comma 2, n. 1), del codice penale nel testo introdotto dalla legge n. 103/2017.

La prima forzatura interpretativa, che si è evidenziata mediante la sottolineatura del passo di interesse della motivazione della sentenza delle Sezioni Unite, è quella che concerne l'art. 1, comma 2, della legge n. 3/2019. La disposizione testualmente prevede: «le disposizioni di cui al comma 1, lettere d), e) e f), entrano in vigore il 1° gennaio 2020». Invero, a differenza dell'art. 1, comma 15, della legge n. 103/2017, la norma non prevede che le disposizioni citate si applicano «ai reati commessi dal 1° gennaio 2020», ma prevede che le disposizioni entrano in vigore dal 1° gennaio 2020. Non si ignora che le disposizioni citate prevedono tendenzialmente norme di sfavore, sotto il profilo della disciplina della prescrizione, per l'imputato, e, di conseguenza, non avrebbero potuto trovare applicazione se non ai reati commessi dopo la loro entrata in vigore (qualche dubbio è legittimo porlo per la disposizione — l'art. 1, comma 1, lettera f), legge n. 3/2019 — che abrogava il comma 1 dell'art. 160 codice penale, eliminando fra gli atti interruttivi della prescrizione la sentenza di condanna e il decreto penale di condanna, norma che avrebbe potuto riverberare i suoi effetti favorevoli anche retroattivamente) ma questo è frutto semplicemente dell'applicazione degli articoli 1 e 2, comma 4, codice penale (espressione del principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, comma 2 Cost.), cioè dell'ordinario fenomeno di successione delle leggi penali, che prevede, in caso di successione normativa, la retroattività della legge penale più favorevole e l'irretroattività della legge più sfavorevole (valutate, ovviamente nel loro complesso, senza *collage* tra vecchie e nuove disposizioni: vedi Cassazione pen. sez. V, 29 ottobre 2014, n. 48753; Cassazione pen. sez. IV, 27 gennaio 2022, n. 13207). Non è frutto di una precisa scelta legislativa di applicare le nuove norme (che, per ipotesi, avrebbero potuto essere di favore come di sfavore) ai fatti-reato commessi da una certa data in poi, scelta insindacabile, sotto il profilo costituzionale, anche con riguardo alle norme più favorevoli, se non nei limiti della ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost. (Corte cost. n. 393/2006). Una previsione del genere avrebbe comportato l'espressa disciplina di un regime transitorio, che, invece, nel caso di specie, non vi è stata, avendo lasciato il legislatore del 2019 che la disciplina transitoria trovasse la «sua» regola in quella di carattere generale prevista per la successione delle leggi penali. Del resto, come anche ricordato dalle Sezioni Unite, la posticipazione del momento di entrata in vigore delle disposizioni che concernevano più squisitamente le modifiche alla disciplina della prescrizione dei reati da parte della legge c.d. Bonafede era dichiaratamente ispirata dall'intenzione di intervenire normativamente al fine di predisporre una disciplina acceleratoria del processo penale, una disciplina che servisse a scongiurare il rischio di una durata tendenzialmente indefinita del processo penale in seguito alla sospensione *sine die* del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza di primo grado.

La seconda forzatura interpretativa riguarda una sorta di sostanziale equiparazione dell'istituto della sospensione del termine di prescrizione, come modificato per effetto della legge c.d. Bonafede (art. 159, comma 2, codice penale, come modificato dalla legge n. 3/2019), a quello della cessazione del corso della prescrizione di cui all'art. 161-bis codice penale, come introdotto dalla legge n. 134/2021. Invero, l'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza, previsto dalla legge c.d. Bonafede, prevedeva una sorta di sospensione *sine die* della prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto penale di condanna. Anche in ipotesi di annullamento con regressione del processo al primo grado o a fasi antecedenti, il corso della prescrizione non riprendeva a decorrere, essendo stato definitivamente sospeso con la pronuncia della sentenza di primo grado (o del decreto penale di condanna). Per contro, l'istituto di cui all'art. 161-bis codice penale prevede la cessazione del corso della prescrizione con la pronuncia della sentenza di primo grado (non più con il decreto penale di condanna), prescrizione, però, che riprende a decorrere in caso di annullamento, che comporti la regressione del procedimento al primo grado o ad una sua fase anteriore, dalla data della pronuncia definitiva di annullamento. Si tratta, all'evidenza, solo in apparenza di istituti simili, presentando, al contrario, significative differenze (a cominciare da quella lessicale), che, come si vedrà, giustificano pienamente che la legge c.d. Cartabia abbia previsto, da un lato,



l'abrogazione dell'art. 159, comma 2, codice penale, dall'altra, l'inserimento dell'art. 161-*bis* codice penale, un duplice intervento normativo che non avrebbe avuto alcun senso nella prospettiva di considerare l'istituto di cui all'art. 161-*bis* codice penale un mero «riposizionamento» di quello della sospensione del termine prescrizione, poiché, avendo pacificamente una portata più favorevole all'imputato l'istituto della cessazione del corso della prescrizione, se si fosse trattato di una mera modifica del precedente, avrebbe avuto efficacia retroattiva, sostanzialmente rendendo inoperativo il precedente istituto. In ogni caso se si fosse trattato di un mero intervento modificativo del primo istituto, il legislatore sarebbe intervenuto a modificare nuovamente il comma 2 dell'art. 159 codice penale. Invece, il legislatore è intervenuto abrogando il comma 2 dell'art. 159 codice penale e inserendo l'art. 161-*bis* nel codice penale, a dimostrazione che la seconda disposizione introduce un diverso istituto, diverso dal precedente non solo nel *nomen iuris* (cessazione del corso della prescrizione in luogo di sospensione), ma anche, e soprattutto, nella disciplina giuridica.

Partendo da questa duplice forzatura interpretativa, la Cassazione è giunta alla conclusione che non fosse possibile applicare l'art. 2, comma 1, lettera *a*) legge n. 134/2021, nella parte in cui ha previsto l'abrogazione dell'art. 159, commi 2 e 4, codice penale, anche ai fatti commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, poiché la legge c.d. Cartabia avrebbe, *in parte qua*, abrogato l'art. 159, comma 2 codice penale, come modificato dalla legge n. 3/2019, norma applicabile solo ai reati commessi dal 1° gennaio 2020. Pertanto, per i reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019 si dovrebbe applicare, per quanto di interesse nel caso di specie, l'art. 159, comma 2, n. 1), codice penale nel testo introdotto dalla legge n. 103/2017, mentre per i reati commessi dal 1° gennaio 2020 troverebbe applicazione, sul piano sostanziale, il nuovo istituto della cessazione del corso della prescrizione di cui all'art. 161-*bis* codice penale, e, sul piano processuale, l'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* codice di procedura penale, norma espressamente applicabile alle sole impugnazioni riguardanti processi per reati commessi dal 1° gennaio 2020.

3.4. La prospettazione dell'esegesi compatibile con la Costituzione, ma non percorribile in via interpretativa, stante il «diritto vivente» rappresentato dalla sentenza delle Sezioni Unite.

In realtà, come visto, la legge c.d. Bonafede non ha introdotto una specifica disciplina transitoria per le modifiche apportate al regime della prescrizione, ma ha soltanto previsto che le relative disposizioni entrassero in vigore dal 1° gennaio 2020. Solo perché si è trattato di modifiche, per lo più, *in peius* la loro applicazione ha finito per riguardare i fatti-reato commessi dopo la loro entrata in vigore. Pertanto, *in parte qua*, tra la legge c.d. Orlando e la legge c.d. Bonafede si è realizzato un ordinario fenomeno di successione di leggi penali nel tempo, che ha comportato la modifica dell'art. 159, comma 2, codice penale, come a sua volta modificato/introdotto dalla legge c.d. Orlando, e l'abrogazione dei commi 3 e 4 dell'art. 159 codice penale, come introdotti dalla legge c.d. Orlando. In buona sostanza, la legge c.d. Orlando ha introdotto l'istituto della sospensione del termine di prescrizione del reato per effetto della pronuncia della sentenza di condanna di primo e di secondo grado rendendolo applicabile solo ai reati commessi dopo il 3 agosto 2017; la legge c.d. Bonafede lo ha modificato *in peius*, con modifiche che, appunto perché peggiorative, finivano con l'applicarsi solo ai reati commessi dopo l'entrata in vigore delle stesse; la legge c.d. Cartabia lo ha abrogato, prevedendo l'espressa abrogazione dell'art. 159, comma 2, codice penale (oltre che del comma 4 della citata norma, come risultante per effetto dei predetti interventi normativi — disposizione quest'ultima non toccata né dalla legge c.d. Orlando, né dalla legge c.d. Bonafede —, quest'ultima abrogazione legata, evidentemente, alla nuova disciplina del processo *in absentia*, come prevista dalla delega contenuta nell'art. 1, comma 7, della legge n. 134/2021, poi attuata con il decreto legislativo n. 150/2022).

La legge c.d. Cartabia non si è limitata all'abrogazione dell'istituto in esame. Per ovviare al potenziale effetto nefasto della legge c.d. Bonafede, cioè il rischio del processo infinito in conseguenza della sospensione *sine die* della prescrizione a seguito della sentenza di primo grado, e, nello stesso tempo, senza ritornare al decorso della prescrizione del reato anche nei giudizi di impugnazione, ha poi introdotto due nuovi istituti, l'uno di carattere sostanziale (la cessazione del corso della prescrizione di cui all'art. 161-*bis* codice penale), l'altro di tipo processuale (l'improcedibilità di cui all'art. 344-*bis* del codice di procedura penale). È vero che solo per quest'ultimo è stata espressamente prevista la sua applicabilità ai procedimenti di impugnazione aventi ad oggetto reati commessi dal 1° gennaio 2020 (in tale modo scongiurando l'entrata in vigore della legge c.d. Bonafede con riferimento a questi reati, ai quali la stessa sarebbe stata sicuramente applicabile), mentre per l'altro, in mancanza di specifica disposizione normativa, l'entrata in vigore coincide formalmente con l'entrata in vigore della legge n. 134/2021 (e cioè dal 19 ottobre 2021), ma è anche vero che i due istituti, quello di tipo sostanziale (art. 161-*bis* codice penale) e quello di tipo processuale (art. 344-*bis* c.p.p.) sono strettamente connessi tra loro, poiché il primo fa cessare definitivamente la prescrizione con la pronuncia della



sentenza di primo grado (salvo farne riprendere il decorso in caso di regressione del processo al primo grado o ad una fase anteriore, e ciò a definitiva dimostrazione che la prescrizione opera solo fino all'esaurimento del primo grado di giudizio), mentre il secondo introduce l'improcedibilità per i giudizi di impugnazione. In buona sostanza, è indubbio che, sulla base di un'interpretazione logica e sistematica, l'operatività della disposizione di cui all'art. 161-bis codice penale (che, in ogni caso, determinando un trattamento *in malam partem* per l'imputato, non può che assumere efficacia in relazione ai reati commessi successivamente alla sua entrata in vigore) va ancorata all'operatività della norma di cui all'art. 344-bis c.p.p., e, dunque, esplica i suoi effetti con riferimento a tutti i reati commessi dal 1° gennaio 2020 in poi, rispetto ai quali, pertanto, non sarebbe immaginabile nei giudizi di impugnazione la contemporanea decorrenza del corso della prescrizione (conseguenza della contemporanea abrogazione dell'art. 159, comma 2, codice penale) e del termine di improcedibilità.

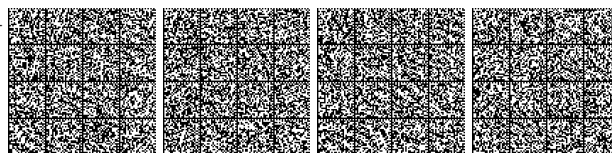
Si sono già esplicitate le ragioni che inducono ad escludere che, ancora una volta sotto il profilo dei significati letterali delle norme, fra l'istituto di cui all'art. 161-bis codice penale e quello di cui all'art. 159, comma 2, codice penale, nel testo modificato dalla legge c.d. Bonafede, vi fosse una sostanziale similitudine. Trattandosi di due istituti diversi, è evidente che il legislatore del 2021, da un lato, ha voluto abrogare del tutto l'istituto della sospensione del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza (in origine di condanna di primo e di secondo grado, e poi solo della sentenza di primo grado), come era stato dapprima introdotto dalla legge c.d. Orlando, poi modificato dalla legge c.d. Bonafede; dall'altra, ha voluto introdurre per i reati commessi dal 1° gennaio 2020 i nuovi istituti della cessazione del corso della prescrizione per effetto della sentenza di primo grado ai sensi dell'art. 161-bis codice penale e dell'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione di cui all'art. 344-bis c.p.p.

Limitare l'effetto abrogativo dell'art. 159, comma 2, codice penale, determinato dall'art. 2, comma 1, lettera a) della legge n. 134/2021, ai soli reati commessi dal 1° gennaio 2020, in mancanza di una espressa disciplina transitoria, per effetto di una forzatura esegetica di un testo normativo, quello di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 3/2019, che, sotto il profilo del significato letterale, afferma tutt'altro, senza tenere conto che la norma che si è abrogata è quella che a sua volta era frutto della modifica del precedente testo e dell'abrogazione dei commi 3 e 4 dell'art. 159 codice penale (come introdotti dalla legge n. 103/2017), strettamente connessi al comma 2 (nel testo modificato dalla legge n. 103/2017), commi che certamente, una volta abrogati, non potrebbero tornare a «rivivere», significa «creare» in via interpretativa un regime transitorio *in malam partem* in violazione degli articoli 3 e 25, comma 2, Cost.

Invero, così facendo, si è, in maniera «creativa», fatta «rivivere» per i reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019 l'intera disciplina della sospensione del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza di condanna di primo o di secondo grado, prevista dall'art. 159, commi 2, 3 e 4 codice penale, nel testo modificato/introdotto dalla legge c.d. Orlando, benché i commi 3 e 4 della citata disposizione siano stati espressamente abrogati dalla legge c.d. Bonafede e benché il comma 2 dell'art. 159 codice penale, introdotto dalla legge c.d. Orlando e poi modificato dalla legge c.d. Bonafede, sia stato espressamente abrogato dalla legge c.d. Cartabia.

In buona sostanza, si è generato, in via interpretativa, un regime transitorio *in malam partem* e, pertanto, in violazione dell'art. 25, comma 2 della Costituzione, oltre che irragionevole ai sensi dell'art. 3 Cost., poiché, nonostante l'espressa abrogazione dell'istituto della sospensione del termine di prescrizione per effetto della pronuncia della sentenza (di primo grado, per come risultante da ultimo dalle modifiche apportate dalla legge Bonafede), ha ritenuto di escludere dalla portata abrogativa e, quindi, favorevole, dell'art. 2, comma 1, lettera a), legge n. 134/2021 i reati commessi a cavallo tra il 3 agosto 2017 e il 31 dicembre 2019, senza alcuna ragionevole giustificazione. Al riguardo, infatti, non si coglie la ragione in base alla quale escludere che il legislatore del 2021 abbia inteso espressamente eliminare l'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza, come introdotto dalla legge Orlando e poi modificato dalla legge Bonafede, per tutti i reati commessi prima del 1° gennaio 2020, introducendo per i reati commessi in epoca successiva il regime sostanziale della cessazione del corso della prescrizione previsto dall'art. 161-bis codice penale e quello processuale dell'improcedibilità di cui all'art. 344-bis c.p.p.

La legge c.d. Cartabia, si ribadisce, *in parte qua*, ha comportato, da un lato, che per i reati commessi dal 1° gennaio 2020 operano i due nuovi istituti di cui all'art. 161-bis codice penale e 344-bis c.p.p.; per tutti i reati commessi in precedenza, abrogato definitivamente ciò che restava dell'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della sentenza, istituto, come detto, introdotto dalla legge c.d. Orlando e poi modificato dalla legge c.d. Bonafede, la disciplina del termine di prescrizione è rimasta quella della c.d. legge *ex Cirielli*, che non prevedeva l'isti-



tuto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza (di condanna, di primo e secondo grado, come introdotto dalla legge c.d. Orlando, e poi modificato dalla legge c.d. Bonafede relativamente alla pronuncia della sola sentenza di primo grado). Non si tratta di una sorta di «resurrezione» della legge *ex Cirielli*, perché la disciplina della prescrizione, come prevista dalla legge n. 251/2005, non è mai giuridicamente «morta». L'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza di condanna di primo e di secondo grado, introdotto dalla legge c.d. Orlando (e poi modificato dalla legge c.d. Bonafede), si è inserito, si è innescato, sulla ordinaria disciplina della prescrizione del reato come prevista dalla legge *ex Cirielli*. Abrogato definitivamente il comma 2 dell'art. 159 codice penale, e cioè la disposizione che era stata modificata dalla legge c.d. Orlando (nel senso che, come visto, la predetta legge aveva eliminato la vecchia disposizione, inserendo la nuova disposizione, unitamente ai commi 3 e 4), e poi modificata dalla legge c.d. Bonafede, è stato definitivamente abrogato l'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza, che, come detto, era stato inserito/innescato sul tessuto normativo della legge *ex Cirielli*, aggiungendo, appunto, un'ulteriore ipotesi sospensiva *ex lege* del termine di prescrizione, inizialmente a termine, e poi divenuta, con la legge Bonafede, *sine die*.

Al contrario, l'interpretazione delle Sezioni Unite ha comportato, per i reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, la «resurrezione» giuridica dell'istituto della sospensione del termine di prescrizione in conseguenza della pronuncia della sentenza, così come introdotto dalla legge Orlando, benché quelle norme (i commi 2, 3 e 4 dell'art. 159 codice penale), siano stati oggetto di abrogazione e modifiche sia da parte della legge Bonafede che, infine, da parte della legge Cartabia. Così facendo, si ribadisce, si è generato un regime giuridico, per questi reati, che non trova alcun appiglio nella lettera della legge, ma solo nell'interpretazione delle Sezioni Unite, un'interpretazione *in malam partem* e, tuttavia, vincolante come autorevole precedente, costituente «diritto vivente», che può essere rimossa solo attraverso l'intervento costituzionale.

P. Q. M.

La Corte, visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

solleva, di ufficio, questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 25, comma 2, della Costituzione, con riferimento al combinato disposto degli articoli 2, comma 1, lettera a), legge n. 134/2021 e 1, comma 2, legge n. 3/2019, nella parte in cui, secondo il «diritto vivente» (Cass. pen. Sez. un. 12 dicembre 2024-5 giugno 2025, n. 20989), consentono l'interpretazione in base alla quale la disciplina della sospensione del corso della prescrizione di cui all'art. 159, commi 2, 3 e 4, codice penale, nel testo introdotto dalla legge n. 103/2017, si applica ai reati commessi dal 3 agosto 2017 al 31 dicembre 2019, mentre, invece, dovrebbe ritenersi definitivamente abrogata anche per tali reati.

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

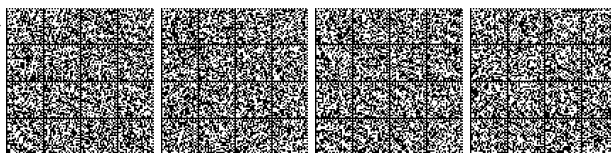
Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio dell'11 luglio 2025.

Il Presidente: OTTAVIANO

Il consigliere estensore: BIONDI



N. 183

Ordinanza del 12 agosto 2025 del Tribunale di sorveglianza di Sassari nel procedimento di sorveglianza nei confronti di F. G.

Ordinamento penitenziario – Procedimento in materia di liberazione anticipata – Denunciata preclusione della possibilità per il condannato di essere sottoposto da parte del magistrato di sorveglianza a una valutazione semestrale della progressione trattamentale.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI NUORO

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Visti gli atti relativi al procedimento per la concessione della liberazione anticipata pervenuta il 17 settembre 2024 da G. F., nato a ... (...), il ..., in espiatione pena dell'ergastolo (n. siep 2242/2023 Procura della Repubblica di Palermo) irrevocabile il 12 settembre 2023; decorrenza pena dal 17 agosto 2017;

OSSERVA

G. espia la pena detentiva sopra indicata in relazione alla sentenza n. 6/2021 emessa dalla Corte di Assise di Palermo del 2 luglio 2021, confermata dalla sentenza n. 27/2022 della Corte di Assise di Appello di Palermo del 23 settembre 2022 definitiva dal 12 settembre 2023. L'istante ha intrapreso la detenzione nel 2017 (con un periodo di carcerazione negli Stati Uniti d'America).

Con ordinanza n. 634/2024 emessa in data 18 giugno 2024 sono stati concessi da questo magistrato cinquecento-quaranta giorni di liberazione anticipata (anni uno mesi *sei*) per i semestri dal 17 agosto 2017 al 17 agosto 2023.

Alla data dell'11 agosto 2025 risulta che il G. ha espia, in fatto e diritto, anni nove mesi cinque giorni ventiquattro.

Nell'odierno procedimento il G. chiede la valutazione di tre semestri dal 17 agosto 2023 al 17 febbraio 2024 e dal 17 febbraio 2024 al 17 agosto 2024 e dal 17 agosto 2024 al 17 febbraio 2025 per eventuali giorni centotrentacinque.

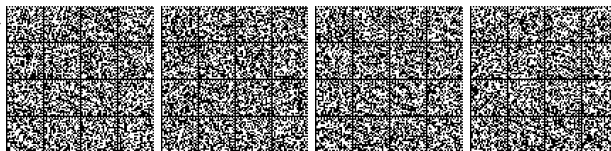
Si rileva che stando all'attuale previsione normativa dell'art. 69-*bis* O.P. così come novellato dal decreto-legge 4 luglio 2024, n. 93, convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, il Magistrato di sorveglianza è impossibilitato ad effettuare una valutazione della progressione trattamentale del detenuto in quanto allo stato l'istanza è inammissibile.

Infatti la citata novella ha profondamente modificato l'art. 69-*bis* (Procedimento in materia di liberazione anticipata) prevedendo al comma 1 che la valutazione della liberazione può avvenire «in occasione» di istanza di accesso alle misure alternative o altri benefici analoghi (ad esempio in tema di liberazione condizionale ex art. 176 c.p.) e qualora la liberazione anticipata sia «rilevante» per il computo di pena espia e l'istanza può essere presentata a decorrere dal termine di novanta giorni antecedenti al maturare dei presupposti dell'accesso. In questo caso il magistrato di sorveglianza valuterà tutti i semestri ancora non valutati.

Al comma 2 è prevista una seconda ipotesi di valutazione della liberazione anticipata ovvero quella che viene operata novanta giorni antecedenti al fine pena in riferimento ai semestri che non sono stati oggetto di valutazione ai sensi del comma 1 (in occasione dell'istanza di misure alternative) o ai sensi del comma 3.

Il comma 3 prevede un'ipotesi residuale di valutazione ovvero in caso di istanza del condannato il quale è tenuto, a pena di inammissibilità, ad indicare uno «specifico interesse».

Pertanto la novella incidendo apparentemente solo sul procedimento (infatti non viene modificato il comma 1 dell'art. 54) in verità incide sulla natura stessa della liberazione anticipata eliminando la possibilità di una valutazione semestrale, quale riconoscimento della partecipazione all'opera di rieducazione, considerandola solo al fine del «computo» di pena espia per l'accesso ai benefici o per la fine anticipata della pena o comunque rinviando la valutazione dopo anni di detenzione.



Nel caso di specie il G. allo stato attuale non rientra in nessuna delle ipotesi previste dal legislatore. Infatti il detenuto non rientra nel comma 1 in quanto l'accesso alla misura alternativa della semilibertà è previsto dopo aver scontato almeno venti anni di pena (art. 50, comma 4 O.P.) né nella possibilità di richiedere un permesso premio in quanto l'eventuale concessione dei centotrentacinque giorni dell'attuale procedimento non è «rilevante» perché non consentirebbe il raggiungimento della soglia di dieci anni prevista (art. 30-ter, comma 4, lett. c) e d). Non rientra nell'ipotesi di cui al comma 2 avendo un «fine pena mai»; né rientra nel comma 3 in quanto non ha indicato nell'istanza un «interesse specifico».

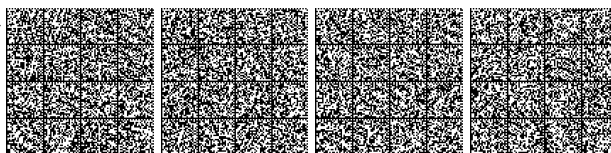
Stando alla previsione normativa così come novellata, l'istanza del G. è allo stato inammissibile e lo sarà fino al raggiungimento della soglia di dieci anni per richiedere ad esempio un permesso premio e successivamente per almeno sette/otto anni per richiedere l'accesso alla semilibertà senza alcuna possibilità da parte del magistrato di valutare la sua progressione trattamentale e del condannato di vedersi riconosciuto l'effetto premiale della sua condotta. Dato atto della documentazione al fascicolo, il magistrato di sorveglianza ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 e 27, comma 3 della Costituzione, dell'art. 69-bis, commi 1, 2 e 3 O.P. che non consentono la valutazione semestrale da parte del magistrato di sorveglianza al fine di accertare che il condannato abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione riconoscendo tale partecipazione anche per un suo più efficace reinserimento nella società. In particolare il comma 3 limita grandemente l'accesso alla valutazione del magistrato di sorveglianza subordinandolo all'espressione di un interesse specifico diverso dagli interessi di cui ai commi 1 e 2.

La questione appare rilevante, poiché il magistrato di sorveglianza se non ricorrono le ipotesi richiamate deve arrestare il proprio esame della domanda e dichiararne l'inammissibilità posticipando l'esame a distanza di anni. Ciò comporta un'interruzione della valutazione del percorso trattamentale (ad esempio la Casa circondariale di Nuoro rappresenta in sede di relazione comportamentale nell'odierno procedimento che il G., pur responsabile di reati gravissimi: «Durante il periodo trascorso in questa sede (dal 10 marzo 2021) ha sempre osservato una condotta rispettosa e conforme alle regole penitenziarie. Ha espresso da subito la volontà di proseguire gli studi e di essere ammesso al lavoro. Ha sostenuto da privatista l'esame di maturità e ha conseguito il diploma di perito agrario. Ha espresso il desiderio di iscriversi all'Università»).

La lettura inequivoca della disposizione normativa introdotta appare precludere differenti interpretazioni più favorevoli all'interessato.

Appare opportuno sottolineare che l'introduzione della liberazione anticipata, con la riforma del 1975, ha rappresentato, insieme alle misure alternative alla detenzione in carcere, una rivoluzione copernicana rispetto al regolamento del 1931. A tal fine basta richiamare la relazione di accompagnamento al disegno di legge approvato dal Senato della Repubblica alla Camera dei deputati atto n. 2624-A ove si legge: «Ma l'elemento più innovativo e qualificante del disegno di legge, quello che costituisce una vera svolta e una scelta aperta nella gestione penitenziaria, è rappresentato dal sistema delle norme (dall'art. 50 all'articolo 62 del testo trasmesso dal Senato) che istituiscono il complesso delle misure alternative alla detenzione. Si opera così la sostituzione, conforme alternative di esecuzione della pena, della detenzione nel carcere come modalità unica e generalizzata per ogni tipo di sanzione e per ogni tipo di condannato (o internato). A tale finalità si indirizzano le norme sull'affidamento in prova al servizio sociale, la semilibertà, le licenze, la liberazione anticipata e la liberazione condizionale. Trattasi di benefici che possono essere concessi, previo giudizio di meritevolezza, ai condannati (o internati), in concorrenza di particolari condizioni di natura soggettiva, quali l'età e i precedenti, e di natura oggettiva, quali la modesta entità della condanna».

In ordine all'inquadramento dogmatico, la dottrina è pressoché unanime nel ritenere che la riduzione di pena configura una causa di estinzione parziale della pena. Strutturato come abbuono di pena detentiva, per brevi periodi predefiniti di «comportamento qualificato», l'istituto rivela una inequivoca natura premiale e una altrettanto inequivoca carica incentivante verso atteggiamenti partecipativi del soggetto all'azione rieducativa. Muovendo da premesse sia di carattere logico, che di carattere psicologico (è tanto più facile ottenere un comportamento che richiede impegno, più questo è breve), il legislatore ha ritenuto che l'adesione del detenuto al programma di rieducazione avesse maggiori spazi di successo prospettando al condannato la possibilità di acquisire un beneficio immediato, correlato da un impegno di comportamento limitato nel tempo, e per ciò stesso più facilmente rispettabile. La finalizzazione, inoltre di tale meccanismo ad un più efficace reinserimento del soggetto nella società configura l'istituto come mezzo di trattamento progressivo di tale risocializzante. La legge 663/1986 (c.d. legge Gozzini), aumentando la misura del beneficio da venti a quarantacinque giorni e sostituendo l'inciso «può essere concesso» con «è concesso» ha accentuato ancor di più la natura premiale e rieducativa dell'istituto.



Infatti è pacifico che il fulcro dell'istituto sia rappresentato dallo stimolo che la detrazione comporta sul detenuto per la partecipazione all'opera di rieducazione e per un suo più efficace reinserimento sociale, così come espressamente previsto dall'art. 54, comma 1 O.P.; corollario di tale inquadramento è l'art. 103, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 230/00 «Regolamento di esecuzione» con il quale si precisa che tale requisito è valutato con particolare riferimento «all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna». Da notare che nel 1976 il termine «rapporti» ha sostituito il precedente «atteggiamenti» al fine di sostituire la valutazione di un dato soggettivo con quella di dati oggettivi estendendo la valutazione anche ai rapporti con la comunità esterna e la famiglia.

Naturalmente la partecipazione all'opera di rieducazione non può esaurirsi nella «mera buona condotta» che, come sottolineato dalla giurisprudenza di legittimità, costituisce la norma del comportamento del detenuto, ma deve esplicitarsi in un'adesione attiva alle regole che disciplinano la vita carceraria e agli interventi trattamentali, formulando il relativo giudizio secondo i criteri indicati, in via esemplificativa, dal citato art. 103, comma 2 del regolamento.

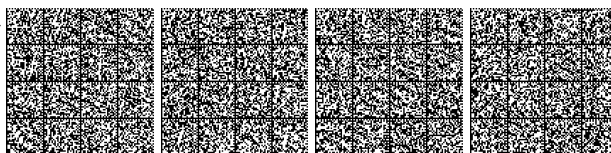
Inoltre l'attuale ordinamento penitenziario si basa sull'individualizzazione del trattamento in particolare incoraggiando le attitudini e valorizzando le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale (art. 13 O.P. così come modificato dal decreto legislativo n. 123/2018) e la liberazione anticipata entra a pieno titolo tra questi strumenti. Pertanto si prevede una forte individualizzazione del trattamento e di relativizzazione della partecipazione all'opera di rieducazione secondo criteri soggettivi (personale capacità del detenuto di rispondere agli stimoli offerti) e la valutazione giudiziale deve tener conto della capacità differenziata di ogni singolo detenuto, per condizioni di salute, quoziente intellettivo, estrazione sociale, preparazione culturale (Cass. 29 novembre 88, ; Cass. 12 gennaio 1994; Cassazione 6 aprile 1994) e oggettivo riferito agli strumenti concretamente offerti dal singolo istituto.

Dunque non è possibile intendere l'istituto della liberazione anticipata quale mera riduzione della pena (in virtù del vigente art. 54, comma 1 O.P.) in quanto anche strumento di valorizzazione degli sforzi compiuti dal detenuto per un suo più efficace reinserimento sociale, per tale motivo emerge con tutta chiarezza la necessità di stabilire la periodizzazione della valutazione giudiziale del percorso rieducativo.

È noto che tale aspetto è sempre stato controverso fin dall'introduzione dell'istituto. Da un lato si è sviluppata la c.d. valutazione «unitaria e globale» che richiedeva la valutazione dell'intero periodo detentivo sofferto dal condannato o comunque di un periodo sufficientemente lungo. A tale impostazione, soprattutto successivamente alla legge 663/1986, si è imposto un secondo criterio ovvero quello c.d. «atomistico» limitato a ciascun semestre al momento in cui inizia a decorrere la detenzione. La citata legge n. 633/1986 ha fornito, modificando l'art. 54 O.P., ulteriori ed inequivoci punti a sostegno del criterio atomistico. Il 1° comma nel confermare che la detrazione di pena «è concessa» al condannato che «ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione» aggiunge «quale riconoscimento di tale partecipazione» incentivando in tal modo il condannato. In quest'ottica assume un significato dirimente della questione esaminata l'aggiunta dell'aggettivo «singolo» con inequivoco riferimento ad «ogni semestre di pena scontata». Nonostante le modifiche apportate dal legislatore solo con l'intervento della Corte costituzionale n. 276/1990 il criterio semestrale si è imposto.

In quel procedimento con due ordinanze, il Tribunale di sorveglianza di Roma sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma primo, della legge 26 luglio 1975, n. 354, così come sostituito dall'art. 18 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, per incompatibilità della interpretazione datane dalla Corte di cassazione, con le sentenze 18 agosto 1988 (Sezione feriale) e 22 settembre 1988 (Sezione J), rispetto ai parametri di cui agli articoli 3 e 27, terzo comma, ultimo inciso, della Costituzione. In quel caso la Corte di cassazione aveva annullato con rinvio rilevando che la valutazione della partecipazione del condannato all'opera di rieducazione non può essere frazionata ma dev'essere un giudizio «finale», e perciò «globale». Il Tribunale, ritenendo siffatta interpretazione confliggente con i parametri invocati, sollevava la questione riferendosi, alla pressoché universale posizione della dottrina e alla stessa relazione al disegno di legge sull'ordinamento penitenziario.

La Corte costituzionale con articolata motivazione spiega che: «Era stato rilevato, infatti, che la relazione al disegno di legge aveva chiaramente indicato quale fosse la natura dell'istituto e quale, di conseguenza, il criterio interpretativo che da quella natura discendeva. La liberazione anticipata è istituto nuovo per la nostra tradizione giuridica, ed è Sfato inserito nell'ordinamento penitenziario con l'intento di sollecitare l'adesione e la partecipazione all'azione di rieducazione dei soggetti sottoposti a trattamento. A tal fine, viene promesso un modesto abbuono per ogni semestre di pena detentiva espiata, durante il quale il detenuto abbia dato prova di volere concretamente partecipare all'opera di rieducazione. Una tale escogitazione non rappresenta affatto-come si è ripetuto dalla giurisprudenza di legittimità-la



mera indicazione di un parametro di calcolo per effettuare la riduzione di pena, ma al contrario sostanzia il punto di forza dello strumento rieducativo, che si ricollega alle esperienze ed agli insegnamenti della terapia criminologica ..., se il premio è rappresentato da una liberazione condizionale o da una semilibertà poste temporalmente a distanza di anni, e talvolta di molti anni. Ecco allora lo strumento di grande valore psicologico rappresentato da una sollecitazione che impegna le energie volitive del condannato alla prospettiva di un premio da cogliere in breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa. Certo, nei primi semestri la spinta psicologica sarà necessariamente eteronoma ... Poi, via via che, di semestre in semestre, moltiplicherà i suoi sforzi per accumulare benefici l'uno sull'altro, la perseveranza finirà per formare lentamente un comportamento abitudinario, su cui è possibile lo sviluppo di un diverso modo di essere, conseguente alla soddisfazione per i risultati raggiunti e alla fiducia acquisita nelle forze del proprio impegno. Ebbene, è proprio rispetto a questa *ratio* dell'istituto che la contraria interpretazione della norma denunciata appare radicalmente incompatibile. Perché se si dovesse riservare ad un giudizio lontano, finale e globale, l'effettiva valutazione della partecipazione semestrale del condannato all'azione rieducativa, da una parte ogni incentivo psicologico resterebbe frustrato a causa dell'incertezza che il futuro riserverebbe agli sforzi adesivi degli interessati e, dall'altra, resterebbero maggiormente penalizzati coloro che fin dall'inizio avevano messo a disposizione tutta la loro buona volontà: e ciò a causa della possibilità che una cattiva prova finale, per qualsiasi motivo verificatasi, abbia a vanificare anni di sforzi compiuti semestre per semestre. e viceversa una furbesca condotta di adesione nell'ultima fase abbia ingiustamente a premiare, per l'intera durata della pena, colui che per anni s'era mostrato refrattario ad ogni partecipazione».

D'altronde la Corte ribadisce che: «la norma pone proprio in diretto rapporto consequenziale il riconoscimento di tale partecipazione con «una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata». Si tratta di una relazione strettissima che, oltre ad essere manifestamente sintattica, è anche topografica perché ha un collegamento immediato nello stesso comma e nello stesso inciso... la legge, in altri termini, vuol mettere subito bene in chiaro che la riduzione di pena non ha gratuito carattere pietistico o paternalistico, ma rappresenta un premio allo sforzo che il condannato va facendo per adeguarsi all'opera diuturna dell'Istituzione che, mediante la rieducazione, lo avvia al reinserimento sociale».

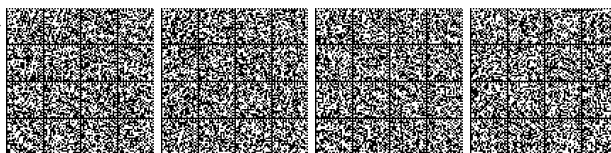
La lettura che la Corte costituzionale opera con la sentenza n. 276/1990 dell'art. 54, comma I, è tutt'ora valida in quanto il legislatore non ha modificato l'art. 54, comma 1. Pertanto deve ritenersi che la *ratio* dell'istituto sia rimasta immutata. La stessa Corte con sentenza n. 149/2018 ha ribadito in merito alla liberazione anticipata che: «costituisce però un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario (sentenza n. 186 del 1995) e della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base; filosofia che, a sua volta, costituisce diretta attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.».

Ad essere maggiormente penalizzati dalla novella sono i condannati a pene lunghe con reati ostativi ovvero proprio coloro che più di altri l'ordinamento penitenziario dovrebbe prestare maggiore attenzione. Proprio coloro che si sono macchiati di gravissimi delitti per i quali la pena non deve solo rappresentare la retribuzione al «male commesso», ma anche e soprattutto strumento di riflessione, momento di valorizzazione delle competenze e di incoraggiamento ad una radicale cambiamento di vita. La possibilità di vedersi riconosciuto con sollecitudine l'impegno mostrato nella «prospettiva di un premio da cogliere in breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa» (Cort. Cost. 276/1990). Si pensi all'importanza del colloquio tra magistrato di sorveglianza e condannato, nel corso del quale, nel vivo confronto, il magistrato ha l'occasione di spiegare, motivare, ammonire il detenuto in caso di rigetto dell'istanza di liberazione anticipata ovvero esortare al proseguimento del percorso intrapreso con fiducia in caso di accoglimento. La novella se non interrompe rende questo dialogo fra lo Stato e il condannato più difficoltoso, trasformando la liberazione anticipata da strumento rieducante a mero calcolo aritmetico di detrazione della pena.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti, legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69-bis, commi 1, 2, 3 O.P. che non consentono la possibilità per il condannato ad una valutazione semestrale della progressione trattamentale, per violazione degli articoli 3, 27, comma 3, della Costituzione.



Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Nuoro, 12 agosto 2025

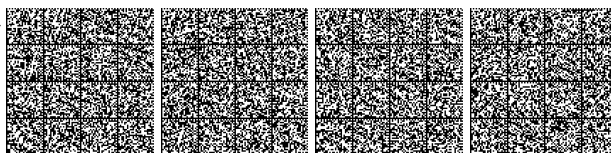
Il magistrato di sorveglianza: BRAVACCINI

25C00230

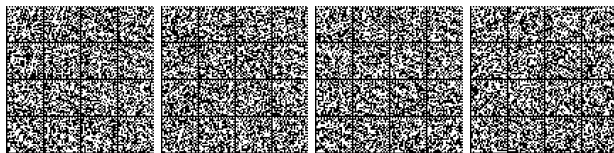
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-040) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

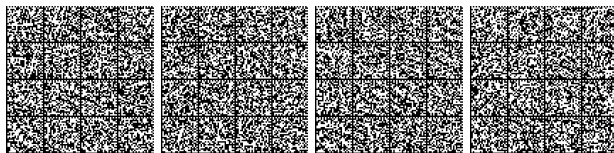
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

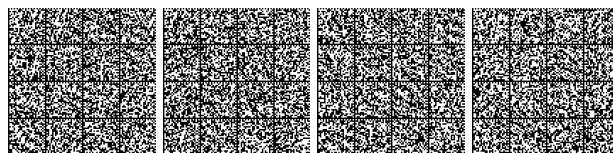
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 8,00

