

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 3

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 21 gennaio 2026

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

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 2. Sentenza 19 novembre 2025 - 16 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Rapporto con il processo civile - Condanna in primo grado, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile - Successiva estinzione del reato per prescrizione in fase di impugnazione, con conseguente statuizione del giudice di appello o di Cassazione limitata agli effetti civili - Possibilità di rinviare tali questioni ad altro giudice o sezione civile competente, con utilizzo delle prove acquisite nel processo penale ed, eventualmente, civile - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi, anche convenzionali e unionali, di presunzione di innocenza, di garanzia della ragionevole durata del giudizio di responsabilità civile e di eguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 578, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48.

Pag. 1

N. 3. Sentenza 17 novembre 2025 - 20 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina - Concorso di circostanze - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, con quella aggravante di averlo commesso all'interno di mezzi di trasporto pubblico - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 628-*bis*, quinto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 14



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 48. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Umbria – Previsione che disciplina, in maniera differenziata sulla base della fonte e della tipologia di impianto, l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) – Aree e superfici idonee all'installazione di tali impianti – Previsione che sono considerate aree e superfici idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili le aree differenziate per tipologia d'impianto, così come elencate nella tabella di cui all'Allegato A della legge regionale n. 7 del 2025, secondo cui sono tali quelle, definite ulteriormente rispetto a quelle individuate dall'art. 3 della medesima legge, se di proprietà pubblica o di domini collettivi – Previsione che se di proprietà privata per essere considerate idonee, le aree indicate in tabella devono essere ratificate dal consiglio comunale del comune di riferimento – Aree non idonee – Previsione che in tali aree, così come individuate dalla disciplina regionale, sussiste un'altissima probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione – Prevalenza del principio di idoneità – Previsione che qualora un'area idonea tra quelle definite negli elenchi di cui all'art. 3 della legge regionale n. 7 del 2025, sia ricompresa all'interno di un'area definita non idonea ai sensi dell'art. 4 della medesima legge, la stessa, esclusivamente per la sua superficie, è definita idonea alla realizzazione di impianti FER.

- Legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7 (Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro), artt. 1, comma 2; 3, comma 1, lettera y); Allegato A primo e secondo capoverso nonché artt. 4 e 5, comma 1.....

Pag. 21

- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 7 gennaio 2026 (del Senato della Repubblica)

Parlamento – Immunità parlamentari – Procedimento penale dinanzi al Tribunale di Modena a carico di Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti – Ordinanza collegiale del 13 settembre 2024 con la quale il Tribunale ha dichiarato *inter alia* l'utilizzabilità delle videoregistrazioni sequestrate, effettuate occultamente da A. B., aventi a oggetto conversazioni intercorse, in presenza, tra quest'ultimo e l'allora senatore e, per telefono, tra questi e soggetti terzi.

- Ordinanza collegiale del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, del 13 settembre 2024 (giudizio n. 2109/2018 RNR n. 7555/2018 R.G. Gip n. 251/2022 R.G. Tribunale)....

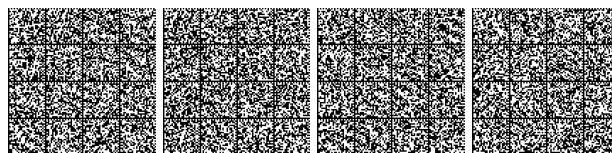
Pag. 26

- N. 261. Ordinanza del Consiglio di Stato del 9 dicembre 2025

Giustizia amministrativa – Ricorso straordinario al Capo dello Stato – Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige – Istituzione del Tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano – Previsione che nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), art. 7, terzo comma.....

Pag. 32



N. 262. Ordinanza del Giudice di pace di Ancona del 1° dicembre 2025

Circolazione stradale – Violazioni al codice della strada – Reato di inosservanza dell’obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alla persona – Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre anni – Ipotesi di estinzione del reato per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova – Omessa previsione che la durata della sospensione della patente di guida sia ridotta della metà.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), artt. 189, comma 6, e 224, comma 3.

Pag. 41

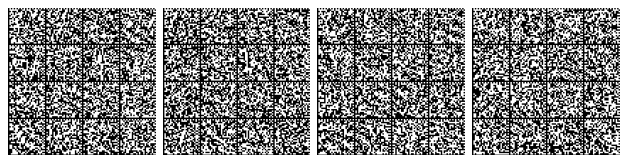
N. 263. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 12 dicembre 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Applicazione di tale divieto anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Idoneità all’installazione di impianti FER delle aree e delle superfici di cui all’allegato F della legge regionale n. 20 del 2024, nonché delle aree idonee di cui al comma 7 secondo periodo – Previsione che sono aree ordinarie tutte le porzioni di territorio non ricomprese negli allegati delle succitata legge – Realizzazione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, vincolata al rispetto dei requisiti e delle prescrizioni di cui all’allegato G della medesima legge regionale nonché al rispetto delle specifiche prescrizioni di natura territoriale, urbanistica, edilizia, paesaggistica, con particolare riferimento al Piano paesaggistico regionale, ambientale e tecnica proprie dell’area e dell’impianto oggetto di istanza di autorizzazione – Previsione di aree non idonee all’installazione di impianti agrivoltaici e in particolare quelle caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico-culturale, architettonica e archeologica, incluse le aree circostanti entro un raggio di tre chilometri – Previsione dei requisiti tecnici per tipologia di impianto.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), art. 1, commi 2, 5, 6 e 7, e allegati B e G.

Pag. 44





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 2

Sentenza 19 novembre 2025 - 16 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Rapporto con il processo civile - Condanna in primo grado, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile - Successiva estinzione del reato per prescrizione in fase di impugnazione, con conseguente statuizione del giudice di appello o di Cassazione limitata agli effetti civili - Possibilità di rinviare tali questioni ad altro giudice o sezione civile competente, con utilizzo delle prove acquisite nel processo penale ed, eventualmente, civile - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi, anche convenzionali e unionali, di presunzione di innocenza, di garanzia della ragionevole durata del giudizio di responsabilità civile e di eguaglianza - Non fondatezza delle questioni.

- Codice di procedura penale, art. 578, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 11, 27, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

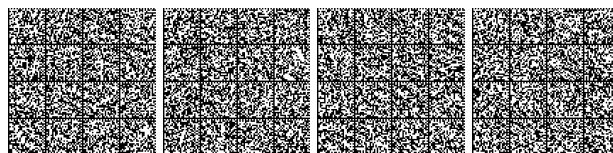
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, promossi con due ordinanze del 13 dicembre 2024 dalla Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, iscritte ai numeri 63 e 64 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione di S. B. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Ladislao Massari per S. B. e l'avvocato dello Stato Antonio Trimboli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 19 novembre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze del 13 dicembre 2024, iscritte ai numeri 63 e 64 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, ha sollevato:

a) in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed ancora per contrasto con gli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., «nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, e non prevede, invece, che, analogamente alla norma di cui al comma 1-bis dell'art. 578 c.p.p., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviino per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile»;

b) in via subordinata, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché per contrasto con gli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, e all'art. 48 CDFUE, «per come interpretato dal “diritto vivente” rappresentato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione n. 35490/09 imp. Tettamanti e n. 36208/2024, Calpitano c/ Moscuza, nella parte in cui si afferma che “nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito”».

2.- Nell'ordinanza iscritta al n. 63 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Lecce riferisce di dover pronunciare sull'appello proposto da un imputato ritenuto in primo grado responsabile del reato di cui agli artt. 81 e 595, commi primo e terzo, del codice penale, e condannato altresì a risarcire i danni alle costituite parti civili, la cui liquidazione è stata rimessa al giudice civile, previa imposizione di provvisori in favore delle stesse. L'appello deduce l'insussistenza del reato ascritto e chiede l'assoluzione. Il giudice *a quo* rileva, tuttavia, che il reato risulta estinto per prescrizione a far data dal 26 agosto 2023.

Nell'ordinanza iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Lecce riferisce di dover pronunciare sull'appello proposto da un imputato ritenuto in primo grado responsabile del reato di cui agli artt. 646 e 61, primo comma, numero 11), cod. pen., e condannato altresì a risarcire il danno alla costituita parte civile, liquidato in euro 4.520,34, oltre interessi e spese. L'appello deduce con un primo motivo l'insussistenza del reato ascritto e con un secondo motivo la maturata prescrizione dello stesso. Il giudice *a quo* rileva, tuttavia, che il reato risulta estinto per prescrizione a far data dal 15 dicembre 2021 o dal 30 giugno 2022.

2.1.- Entrambe le ordinanze di rimessione specificano, quindi, che, in forza dell'art. 574, comma 4, cod. proc. pen., le impugnazioni proposte contro la condanna penale estendono i loro effetti alle pronunce di condanna al risarcimento dei danni, sicché va fatta applicazione dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., in forza del quale «[q]uando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili».

2.2.- I giudici a quibus ricordano innanzitutto che questa Corte, con sentenza n. 182 del 2021, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 578 cod. proc. pen., sollevate anche in quell'occasione dalla Corte d'appello di Lecce, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché in riferimento allo stesso art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE e 48 CDFUE.

La sentenza n. 182 del 2021 ha affermato che l'art. 578 cod. proc. pen. mira a soddisfare un'esigenza di tutela della parte civile, nel senso che, quando il processo penale abbia superato il primo grado e si trovi nella fase dell'impugnazione, sia comunque assicurata una risposta di giustizia alle pretese risarcitorie o restitutorie di detta parte in



quella stessa sede, anche quando non possa più esserci un accertamento della responsabilità penale dell'imputato, senza con ciò violare il principio della presunzione di innocenza come declinato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e come riconosciuto nel diritto dell'Unione europea; principio in base al quale la persona accusata di aver commesso un reato e sottoposta a un procedimento penale conclusosi con un proscioglimento (non importa se in rito o nel merito) non può essere poi trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato contestato.

Questa Corte ha ritenuto che nella situazione processuale che vede il reato estinto per prescrizione e quindi l'imputato prosciolto dall'accusa, il giudice non è affatto chiamato a formulare, sia pure incidenter tantum, un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o di riforma, sui capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili. Un siffatto giudizio di responsabilità penale non è richiesto dal tenore testuale della disposizione censurata, né dal diritto vivente risultante dalla giurisprudenza di legittimità.

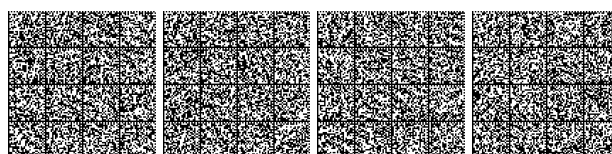
Secondo la sentenza n. 182 del 2021, infatti, è da prescegliere l'interpretazione conforme agli indicati parametri interposti, per cui il giudice dell'impugnazione penale, nel decidere sulla domanda risarcitoria, anziché verificare se sia integrata la fattispecie penale tipica contemplata dalla norma incriminatrice, deve accertare se sia integrata la fattispecie civilistica dell'illecito aquiliano di cui all'art. 2043 del codice civile. La mancanza di un accertamento incidentale della responsabilità penale in ordine al reato estinto per prescrizione non precluderebbe, in tal senso, la possibilità per il danneggiato di ottenere l'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, la cui tutela deve essere assicurata, nella valutazione sistemica e bilanciata dei valori di rilevanza costituzionale, al pari di quella spettante all'imputato con riguardo alla presunzione di innocenza. Così, sopravvenuta la causa estintiva del reato, l'imputato ha diritto a che la sua responsabilità penale non sia più rimessa in discussione, mentre la parte civile ha diritto al pieno accertamento dell'obbligazione risarcitoria. In questi termini il legislatore, sia pure nell'ambito delle relazioni di autonomia e di separazione tra processo civile e processo penale che connotano il codice di procedura penale in vigore dal 1989, ha operato un bilanciamento tra le esigenze sottese all'operatività del principio generale di accessorialità dell'azione civile rispetto all'azione penale (che esclude la decisione sul capo civile nell'ipotesi di proscioglimento) e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile.

2.3.- La Corte d'appello di Lecce richiama poi le sentenze della Corte EDU, prima sezione, 15 giugno 2023, Roccella contro Italia, e 18 novembre 2021, Marinoni contro Italia, le quali hanno ritenuto che il sistema italiano del rapporto tra processo civile e processo penale sia basato sul principio dell'autonomia dell'azione di responsabilità civile dinanzi alla giurisdizione civile e su quello dell'accessorialità dell'azione civile nel processo penale, come delineato nella sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte.

2.4.- Lo stesso equilibrio nel rapporto tra processo civile e processo penale configurato dalla giurisprudenza di questa Corte avrebbe influenzato, ad avviso dei rimettenti, il percorso riformatore che ha portato alla introduzione del comma 1-bis nell'art. 578 cod. proc. pen., a opera dell'art. 2, comma 2, lettera b), numero 2), della 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), contestualmente all'introduzione dell'art. 344-bis cod. proc. pen. (Improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione), applicabile ai soli procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data del 1° gennaio 2020.

Il comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. è stato poi sostituito dall'art. 33, comma 1, lettera b), numero 1), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) e nella sua vigente formulazione, il comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. dispone: «[q]uando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, e in ogni caso di impugnazione della sentenza anche per gli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 344-bis, rinviando per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

Le ordinanze di rimessione riportano un ampio stralcio della relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, desumendone che il legislatore della riforma ha tratto le necessarie conseguenze dai principi enunciati nella citata sentenza n. 182 del 2021, attribuendo al giudice civile il prosieguo del giudizio di impugnazione ogni volta che sia venuta meno la vicenda penale, perché l'azione penale è stata dichiarata improcedibile ai sensi dell'art. 344-bis cod. proc. pen., o perché il gravame è stato proposto solo per gli interessi civili, così da alleggerire il giudice penale dalla decisione sull'impugnazione e salvaguardare la presunzione di innocenza dell'imputato.



2.5.- In questo quadro normativo e giurisprudenziale, le ordinanze di rimessione danno conto dell'intervenuta sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 28 marzo-27 settembre 2024, n. 36208, la quale ha enunciato il seguente principio di diritto: «[n]el giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

La Corte d'appello di Lecce rileva che questa pronuncia ha affermato in motivazione che il vincolo interpretativo derivante dalla sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte implica che l'art. 578 cod. proc. pen. non possa essere interpretato nel senso che l'accertamento della responsabilità civile da parte del giudice di appello penale, esaurita la vicenda penale con la declaratoria di prescrizione del reato, equivalga ad affermazione, sia pur incidenter tantum, di responsabilità penale.

Osserva ancora che le Sezioni unite penali hanno considerato che la situazione affrontata nel precedente costituzionale del 2021 è quella del giudice dell'impugnazione penale che si sia già spogliato della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato in seguito alla declaratoria di estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione (o amnistia) e che debba provvedere, in forza dell'art. 578 cod. proc. pen., sull'impugnazione ai soli effetti civili. Situazione, questa, che sarebbe diversa da quella affrontata dalle stesse Sezioni unite penali nella sentenza 28 maggio-15 settembre 2009, n. 35490, dovendosi tener fermo il principio da quest'ultima espresso, nel senso che il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, non prevale rispetto alla dichiarazione immediata di una causa di non punibilità, salvo che, in sede di appello, sopravvenuta una causa estintiva del reato, il giudice sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili, principio di per sé operante, dunque, nel distinto caso in cui non sia venuta meno per il giudice dell'impugnazione penale la cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato.

Tale principio, ad avviso delle medesime Sezioni unite penali, sarebbe del tutto compatibile con l'interpretazione dell'art. 578 cod. proc. pen. offerta dalla sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte, apprestando una tutela che consente all'imputato di pervenire addirittura alla piena assoluzione, senza perciò porre in discussione la presunzione di innocenza e in linea con la giurisprudenza della Corte EDU.

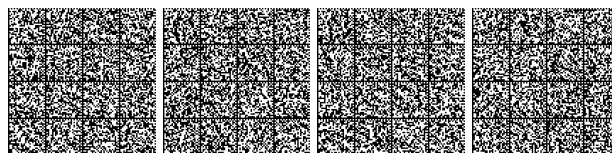
2.6.- La Corte d'appello di Lecce lamenta, tuttavia, che la soluzione esegetica prospettata nella citata sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024 non si avvedrebbe che «i due momenti che integrerebbero il complessivo giudizio previsto dall'art. 578 c.p.p. non sono formalmente distinti e svolti in due autonomi procedimenti [di impugnazione], dinanzi a due diversi giudici, che si concludono anche con due distinti provvedimenti».

Per i rimettenti, seguendo tale «diritto vivente», la sentenza conclusiva del giudizio di gravame di cui all'art. 578 cod. proc. pen., nel momento in cui dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, confermando le statuizioni civili, finirebbe per contenere in sé necessariamente un giudizio, almeno incidentale, di colpevolezza dell'imputato. Ciò contravverrebbe alla ricostruzione del funzionamento dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. operata nella sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte, in base alla quale il giudice del gravame, constatata l'estinzione del reato per prescrizione o amnistia (constatazione che non dovrebbe essere preceduta da alcuna verifica in ordine alla responsabilità penale dell'imputato), deve compiere un unico giudizio, avente carattere pieno e integrale, rispetto all'impugnazione proposta, ma inerente non più alla responsabilità penale dell'imputato, quanto alla responsabilità civile e svolto secondo le regole proprie del giudizio civile.

2.7.- La Corte d'appello di Lecce ritiene, quindi, pur essendo estinti per prescrizione i reati contestati, in presenza delle parti civili costituite e visti i motivi di appello incentrati sull'assenza di responsabilità penale, alla luce del diritto vivente quale emergente dalla sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024, di essere chiamata a una piena rivalutazione della "responsabilità penale" degli imputati in ordine ai medesimi fatti e sulla base del medesimo materiale probatorio esaminato in primo grado, al fine, ove risultino non sussistenti i presupposti per la loro assoluzione, di confermare o meno le statuizioni civili rese in quella sede.

2.8.- Così ricostruito l'ambito di applicazione dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., la Corte d'appello di Lecce ritiene che sia violato, quale parametro interposto rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., il principio della presunzione di innocenza operante nell'ambito dell'ordinamento convenzionale (art. 6, paragrafo 2, CEDU), nei profili già esaminati dalla citata sentenza n. 182 del 2021, prospettando l'illegittimità costituzionale del «diritto vivente» da ultimo riaffermato dalle sezioni unite penali della Corte di cassazione.

Ciò perché l'interpretazione oramai radicata nella giurisprudenza di legittimità, contrapponendosi all'interpretazione convenzionalmente orientata propugnata da questa Corte, imporrebbe al giudice dell'impugnazione, ai sensi dell'art. 578 cod. proc. pen., di compiere, prima di dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione, un esaustivo



apprezzamento della responsabilità dell'imputato, alla luce dell'impugnazione proposta, in maniera o da assolverlo, ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen., oppure da dichiarare estinto il reato, ma affermandone implicitamente la colpevolezza.

2.9.- Analoghe considerazioni svolge la Corte rimettente con riguardo agli ulteriori parametri interposti di ambito europeo dell'art. 48 CDFUE e degli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE.

2.10.- Le ordinanze di remissione, peraltro, espongono che l'illegittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., per come interpretato dall'illustrato diritto vivente, viene ipotizzata soltanto in via subordinata, dovendosi prioritariamente tener conto dell'evoluzione normativa scaturita dal d.lgs. n. 150 del 2022 circa i rapporti tra azione penale e azione civile nell'ambito del processo penale.

Si fa riferimento alle disposizioni, già menzionate, di cui al comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. e all'art. 344-bis cod. proc. pen., in virtù delle quali il giudice di appello e la Corte di cassazione, che dichiarino improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, a fronte di una condanna disposta in primo grado al risarcimento dei danni in favore della parte civile, o comunque di gravame anche per gli interessi civili, devono rinviare per la prosecuzione al giudice civile competente nello stesso grado, perché questi decida sulle statuizioni risarcitorie utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

Questa soluzione è indicata dalla Corte rimettente come ossequiosa della giurisprudenza di questa Corte in tema di presunzione d'innocenza dell'imputato, attribuendo il compito di decidere al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale.

La Corte d'appello di Lecce sostiene, allora, che il comma 1 e il comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. perseguono la medesima finalità di tutela del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, sicché sarebbe del tutto irragionevole una disparità di trattamento tra le due fattispecie: quella del comma 1-bis, conseguente alla declaratoria di improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-bis cod. proc. pen., applicabile però, in base all'art. 2, comma 3, della legge n. 134 del 2021, ai soli procedimenti di impugnazione che hanno ad oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020, e quella del comma 1, che suppone l'estinzione per prescrizione, applicabile invece soltanto alle impugnazioni aventi ad oggetto reati commessi in precedenza.

Ad avviso dei giudici a quibus, l'opzione seguita dal legislatore con la previsione di cui al comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. si lascerebbe preferire per il bilanciamento attuato tra i contrapposti interessi (tutela della presunzione di innocenza e ragionevole durata del giudizio di responsabilità civile), cui dovrebbe adeguarsi il disposto del censurato comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen.

L'allineamento delle due fattispecie di cui al comma 1 e al comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen., afferma la Corte rimettente, non frustrerebbe le aspettative dell'imputato e della stessa parte civile a che il giudizio di impugnazione, con riferimento alle residue questioni civili, si svolga nel merito dinanzi al giudice penale, giacché l'esito della devoluzione al giudice civile d'appello competente già si verifica in base all'art. 622 cod. proc. pen., allorché, cioè, la Corte di cassazione annulli la sentenza ai soli effetti civili.

Pertanto, l'intervento "correttivo" che la Corte d'appello di Lecce chiede in via principale, per rendere conforme a Costituzione l'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., è l'omologazione del suo precetto a quello del comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. (con eventuale estensione al disposto del comma 1-ter, circa gli effetti del sequestro conservativo disposto a garanzia delle obbligazioni civili derivanti dal reato). In tal modo, si eliminerebbero le «irragionevoli disparità di trattamento tra imputati, a fronte di situazioni del tutto analoghe, determinate semplicemente sulla base della data del commesso reato», scongiurando la violazione dell'art. 3 Cost.

2.11.- Nel giudizio incidentale relativo all'ordinanza iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2025 si è costituito S. B., imputato appellante, il quale ha aderito alle deduzioni in diritto svolte nell'ordinanza di remissione e ha chiesto l'accoglimento della sola questione sollevata in via principale.

Quanto alla questione sollevata in via subordinata, la difesa ritiene che la stessa non sia fondata, non essendovi dubbio che «rientri nel più ampio esplicarsi delle garanzie dell'imputato nel giudizio di appello l'approfondito esame della vicenda processuale anche negli spazi della possibile pronuncia assolutoria ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p., in presenza di pretese risarcitorie ed a fronte della intervenuta prescrizione del reato».

2.12.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

2.12.1.- L'inammissibilità delle questioni è eccepita innanzitutto perché le ordinanze di remissione non offrirebbero una giustificazione plausibile riguardo alla loro rilevanza. Ai fini della affermata applicabilità nei giudizi a quibus



dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., si osserva, la Corte d'appello di Lecce non avrebbe addotto alcun argomento per escludere che dagli atti risulti evidente che il fatto non sussiste, o che l'imputato non l'ha commesso o che il fatto non costituisce reato, così da non imporre una pronuncia immediata di proscioglimento nel merito ai sensi dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen. Profilo, questo, che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non emergerebbe neppure dalla descrizione della fattispecie.

Inoltre, la violazione dell'art. 27, secondo comma, Cost. sarebbe soltanto indicata dai rimettenti, ma non motivata.

2.12.2.- Le questioni sarebbero comunque non fondate, giacché l'interpretazione dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. indicata dalla sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte è già stata ritenuta compatibile con il diritto vivente espresso nella sentenza delle Sezioni unite penali n. 35490 del 2009, poi confermato da queste ultime nella più recente sentenza n. 36208 del 2024. Tale interpretazione ammette la compresenza di due distinti momenti nel giudizio imposto dalla disposizione censurata, trattandosi di accertamenti differenziati, tanto per i capi, quanto per le regole di decisione in ordine alla responsabilità penale e alla responsabilità civile.

Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., per la differente disciplina recata dal comma 1 e dal sopravvenuto comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen., la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri richiama innanzitutto l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza. Una siffatta irragionevolezza non emergerebbe per il solo fatto del mantenimento dell'originario art. 578, comma 1, cod. proc. pen., il quale si spiegherebbe in ragione del disallineamento che può caratterizzare, sul piano cronologico, l'operatività di una disposizione di diritto penale sostanziale rispetto a una di diritto penale processuale. Ciò in quanto, nel nuovo assetto definito dalla legge n. 134 del 2021 e per effetto dell'introduzione dell'art. 161-bis cod. pen., rispetto ai reati commessi dopo il 1° gennaio 2020 il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado, sicché l'estinzione del reato per prescrizione non può più sopravvenire rispetto alle statuizioni civili adottate nella sentenza impugnata, trovando semmai applicazione l'ipotesi di improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, di cui all'art. 344-bis cod. proc. pen. Ne discende che il censurato comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen. è destinato ad avere ancora per i casi di prescrizione una operatività limitata nel tempo.

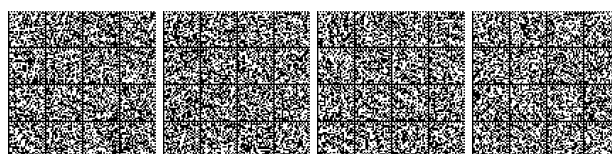
L'Avvocatura generale dello Stato sostiene quindi che il comma 1 e il più recente comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. non sarebbero comparabili, riferendosi a istituti, quali la prescrizione e l'improcedibilità, tra loro eterogenei, l'una operante su un piano sostanziale estinguendo il reato, l'altra destinata a operare sul piano processuale, estinguendo l'azione penale. L'improcedibilità dell'azione per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione determina una consumazione definitiva del potere decisorio del giudice penale, di talché - come osservato nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 - una prosecuzione del giudizio di impugnazione ai soli effetti civili darebbe luogo a una contraddizione di sistema in ragione del carattere impediente della pronuncia di improcedibilità ex art. 344-bis cod. proc. pen.

Infine, la difesa erariale osserva che nemmeno l'art. 622 cod. proc. pen. potrebbe rilevare quale significativo *tertium comparationis*, in quanto nella fattispecie ivi descritta la devoluzione al giudice civile d'appello rinviene la propria spiegazione nelle peculiarità del giudizio di rinvio successivo all'annullamento della sentenza disposto dalla Corte di cassazione ai soli effetti civili, e dunque non avvalorare la conclusione di una generale attribuzione al giudice civile della cognizione sulle pretese restitutorie o risarcitorie della parte civile che abbia, fin dall'inizio, investito delle proprie domande il giudice penale.

2.12.3.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 64 del registro ordinanze 2025 la parte ha depositato memoria illustrativa in data 31 ottobre 2025, senza osservare perciò il termine di cui all'art. 7, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Considerato in diritto

3.- Con le ordinanze indicate in epigrafe (n. 63 e n. 64 reg. ord. del 2025), la Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, in via principale ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, e all'art. 48 CDFUE, nonché in riferimento agli artt. 3 e 27, secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., «nella parte in cui stabilisce che, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto il reato per prescrizione, decide



sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli effetti civili, e non prevede, invece, che, analogamente alla norma di cui al comma 1-bis dell'art. 578 c.p.p., se l'impugnazione non è inammissibile, il giudice di appello (o la Corte di cassazione) rinviando per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

In via subordinata, la Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, ha sollevato, in relazione ai soli parametri convenzionali e unionali prima citati, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 578, comma 1, cod. proc. pen., «per come interpretato dal “diritto vivente” rappresentato dalle sentenze delle Sezioni Unite della Cassazione n. 35490/09 imp. Tettamanti e n. 36208/2024, Calpitano c/ Moscuza, nella parte in cui si afferma che “nel giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito”».

4.- La Corte rimettente premette di essere chiamata a pronunciarsi sugli appelli rispettivamente proposti dagli imputati, dichiarati in primo grado responsabili dei reati loro ascritti e altresì condannati a risarcire i danni alle costituite parti civili, e riferisce che i medesimi reati risultano estinti per prescrizione.

Di conseguenza, per decidere sulle impugnazioni occorrerebbe fare applicazione dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., in forza del quale «[q]uando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per amnistia o per prescrizione, decidono sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili».

In entrambe le ordinanze di rimessione, la Corte d'appello di Lecce ricorda che la sentenza di questa Corte n. 182 del 2021 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale allora sollevate proprio sull'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., censurato, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai medesimi parametri convenzionali e unionali evocati nei presenti giudizi. Rileva, peraltro, che le Sezioni unite penali della Corte di cassazione, con la sentenza n. 36208 del 2024, hanno enunciato il seguente principio di diritto: «[n]el giudizio di appello avverso la sentenza di condanna dell'imputato anche al risarcimento dei danni, il giudice, intervenuta nelle more l'estinzione del reato per prescrizione, non può limitarsi a prendere atto della causa estintiva, adottando le conseguenti statuizioni civili fondate sui criteri enunciati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 182 del 2021, ma è comunque tenuto, stante la presenza della parte civile, a valutare, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, la sussistenza dei presupposti per l'assoluzione nel merito».

La Corte rimettente ritiene allora che, seguendo tale diritto vivente, la conclusiva sentenza del giudizio di gravame di cui all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., nel momento in cui dichiara l'estinzione del reato per prescrizione, confermando le statuizioni civili, finirebbe per contenere in sé necessariamente un giudizio, almeno incidentale, di colpevolezza dell'imputato. E ciò contravverrebbe alla ricostruzione del funzionamento dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. contenuta nella sentenza n. 182 del 2021.

La Corte rimettente, infatti, sostiene che, pur essendo estinti per prescrizione i reati contestati, in presenza delle parti civili costituite e visti i motivi di appello incentrati sull'assenza di responsabilità penale, l'interpretazione prospettata dalla sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024, sulla scia della precedente sentenza delle stesse Sezioni unite n. 35490 del 2009, comporterebbe che nei giudizi di appello si dovrebbe procedere a una piena rivalutazione della responsabilità “penale” degli imputati in ordine ai medesimi fatti e sulla base del medesimo materiale probatorio esaminato in primo grado, al fine, ove non risultino sussistenti i presupposti per la loro assoluzione, di confermare o meno le statuizioni civili rese in quella sede.

4.1.- Sarebbe ravvisabile, quindi, la violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU, quale parametro interposto rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero del principio della presunzione di innocenza operante nell'ambito dell'ordinamento convenzionale, il quale, alla luce dell'interpretazione offertane dalla Corte di Strasburgo, vieta che la persona accusata di aver commesso un reato e sottoposta a un procedimento penale conclusosi con un proscioglimento (non importa se in rito o nel merito) possa essere poi trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato contestato.

Anche con riguardo agli ulteriori parametri interposti di ambito europeo, quali gli artt. 48 CDFUE e 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, la Corte d'appello di Lecce richiama i profili delle questioni già esaminati dalla sentenza n. 182 del 2021, dubitando della conformità a tali parametri della interpretazione che il diritto vivente offre dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen.



4.2.- Le ordinanze di rimessione, peraltro, precisano che l'illegittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., per come interpretato dall'illustrato diritto vivente, viene ipotizzata soltanto in via subordinata, dovendosi prioritariamente tener conto dell'evoluzione normativa scaturita dal d.lgs. n. 150 del 2022 circa i rapporti tra azione penale e azione civile nell'ambito del processo penale, con specifico riguardo al comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen., in relazione all'art. 344-bis cod. proc. pen.

Il citato comma 1-bis stabilisce che «[q]uando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, e in ogni caso di impugnazione della sentenza anche per gli interessi civili, il giudice di appello e la Corte di cassazione, se l'impugnazione non è inammissibile, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 344-bis, rinviando per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile».

L'assetto delineato da tale disposizione, ad avviso della Corte rimettente, sarebbe coerente con la giurisprudenza costituzionale in tema di presunzione d'innocenza dell'imputato, attribuendo il compito di decidere al giudice civile, in una situazione in cui devono essere verificati gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale.

Sulla base del rilievo che il comma 1 e il comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. perseguirebbero la medesima finalità di tutela del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, la Corte rimettente ritiene, dunque, che sarebbe irragionevole la disparità di trattamento tra le due fattispecie, pur nella esplicita divaricazione temporale degli ambiti di applicabilità delle due disposizioni. La soluzione adottata dal legislatore con la previsione di cui al comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. realizzerebbe il corretto bilanciamento tra i contrapposti interessi della tutela della presunzione di innocenza e della garanzia della ragionevole durata del giudizio di responsabilità civile, sicché a essa andrebbe ora adeguato il disposto del censurato comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen.

Pertanto, l'intervento "correttivo" che la Corte d'appello di Lecce chiede in via principale, per rendere conforme a Costituzione l'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. è quello di ricondurre alla regola di cui al comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. anche la fattispecie disciplinata dal comma 1 del medesimo articolo.

5.- Le due ordinanze di rimessione vertono sulla medesima disposizione e pongono identiche questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni in quanto le ordinanze di rimessione non offrirebbero una giustificazione plausibile riguardo alla loro rilevanza.

In particolare, ai fini della affermata applicabilità nei giudizi a quibus dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., la Corte d'appello di Lecce, nel descrivere le fattispecie da giudicare, non avrebbe motivato se dagli atti non risulti evidente che il fatto non sussista o che l'imputato non lo abbia commesso o che il fatto non costituisca reato, ai fini della pronuncia della sentenza di cui all'art. 129, comma 2, cod. proc. pen.

6.1.- L'eccezione non è fondata.

Entrambe le ordinanze di rimessione riferiscono che nei giudizi a quibus risultano integrati i presupposti per l'applicazione dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen.: nei confronti degli imputati è stata pronunciata condanna al risarcimento dei danni cagionati dai reati a favore delle parti civili, i giudici di appello devono dichiarare i reati estinti per prescrizione e decidere sulle impugnazioni agli effetti delle disposizioni e dei capi delle sentenze gravate che concernono gli interessi civili.

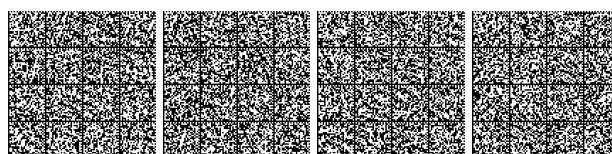
Uno dei profili coinvolti dalle questioni sollevate è, appunto, l'ambito della valutazione cui è chiamato il giudice d'appello, ove sia sopravvenuta una causa estintiva del reato, con riferimento all'apprezzamento sulla responsabilità dell'imputato e al compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili, secondo lo speciale regime previsto proprio dalla disposizione censurata.

Pertanto, il punto posto dall'Avvocatura generale dello Stato a fondamento dell'eccezione di carenza di motivazione sulla rilevanza concerne, piuttosto, il merito delle questioni sollevate.

6.2.- L'Avvocatura dello Stato ha inoltre eccepito l'inammissibilità della questione sollevata con riferimento all'art. 27, secondo comma, Cost., perché non motivata.

6.2.1.- Questa eccezione è fondata.

Le ordinanze di rimessione non contengono, infatti, una specifica e congrua motivazione sulle ragioni per le quali l'art. 27, secondo comma, Cost. - ai sensi del quale «[l']imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva» - sarebbe violato dalla disposizione censurata. La Corte rimettente non adduce alcuna specifica argomentazione per riferire alla presunzione di innocenza dettata nel parametro costituzionale il principio convenzionale che tutela chi



sia stato assolto nella vicenda penale da affermazioni che non di meno gli attribuiscono surrettiziamente una responsabilità rispetto allo stesso reato.

7.- Passando all'esame del merito delle altre questioni, la testuale qualificazione delle stesse come «principale» e «subordinata» ne mostra, con evidenza, la prospettazione in termini gradatamente sequenziali.

Va quindi deliberata, per prima, la questione che investe la diversità degli esiti decisorii sugli effetti civili correlati, in un caso, alla dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione, in base all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., e, nell'altro, alla declaratoria di improcedibilità dell'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, in base all'art. 578, comma 1-bis, cod. proc. pen.

8.- Per ragioni di inquadramento sistematico, è opportuno evidenziare che il comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. è stato aggiunto dall'art. 2, comma 2, lettera b), numero 2), della legge n. 134 del 2021, vigente dal 19 ottobre 2021. A norma del comma 3 del medesimo art. 2, «[l]e disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo si applicano ai soli procedimenti di impugnazione che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020». Esso è stato poi sostituito, nei termini sopra riportati, dall'art. 33, comma 1, lettera b), numero 1), del d.lgs. n. 150 del 2022.

8.1.- Nella relazione illustrativa a tale decreto legislativo, le scelte operate per dare attuazione alla direttiva di cui all'art. 1, comma 13, lettera d), della legge delega, quanto ai rapporti tra l'azione penale e l'azione civile esercitata nel processo penale, sono sostenute dal rilievo che la pronuncia di improcedibilità per il superamento dei termini di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 344-bis cod. proc. pen. ha «carattere processuale e, come tale, impedisce di proseguire nell'esame del merito e di giungere a una condanna definitiva, caducando la precedente pronuncia».

Il regime applicabile in caso di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, già regolato dall'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. nel senso di attribuire al giudice penale il compito di decidere sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, non è quindi stato ritenuto «mutuabile» per disciplinare i rapporti tra azione civile e improcedibilità ai sensi dell'art. 344-bis cod. proc. pen.

La vicenda del superamento dei termini massimi previsti per il giudizio di impugnazione risulta, così, configurata come «uno sbarramento processuale che impedisce qualsivoglia prosecuzione del giudizio, anche solo finalizzata all'accertamento della responsabilità da un punto di vista sostanziale», a differenza di quanto accade con la sentenza dichiarativa della estinzione del reato, in specie per prescrizione, la quale non versa in alcuna incompatibilità logica o giuridica con un pieno accertamento di responsabilità dell'imputato.

Così si spiega pure, nella relazione illustrativa, la soluzione adottata nel comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen. di prevedere, quale conseguenza della dichiarazione di improcedibilità dell'azione penale, il rinvio per la prosecuzione al giudice o alla sezione civile competente nello stesso grado, che decidono sulle questioni civili utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile.

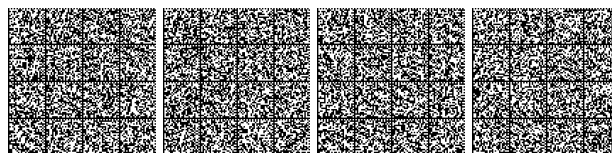
Resterebbe in tal modo attribuito al giudice civile della «prosecuzione» il compito di verificare «gli estremi della responsabilità civile, senza poter accertare nemmeno incidentalmente la responsabilità penale» e di decidere soltanto le «questioni civili» attinenti al diritto del danneggiato al risarcimento, senza poter, perciò, incidere sulla presunzione d'innocenza.

In particolare, avverte ancora la relazione, la prosecuzione del processo dinanzi al giudice civile disposta dal comma 1-bis dell'art. 578 cod. proc. pen., in presenza dell'impedimento alla prosecuzione del giudizio penale e, peraltro, «in ogni caso di impugnazione della sentenza anche per gli interessi civili» (e, dunque, anche ove non vi sia stata condanna alle restituzioni o al risarcimento dei danni), evita alla parte civile l'onere di una riproposizione della domanda e non dà luogo a una modificazione della stessa.

Il passaggio dal giudizio penale al giudizio civile in caso di improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione diviene, pertanto, uno degli elementi dei quali il danneggiato deve tener conto nel quadro della valutazione comparativa dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dall'opzione per l'esercizio dell'azione civile in sede penale. Si afferma quindi nella relazione che, «[r]agionevolmente, l'eventualità dovrà essere prevista dal danneggiato dal reato sin dal momento della costituzione di parte civile, atto che pertanto dovrà contenere l'esposizione delle ragioni che giustificano «la domanda agli effetti civili», secondo l'innovata formulazione dell'art. 78, lett. d), c.p.p.».

8.2.- Questa Corte ha già evidenziato come l'art. 578, comma 1-bis, cod. proc. pen. disegni un'ulteriore ipotesi di continuità tra accertamento penale e accertamento civile, investendo il giudice civile in grado d'appello della «prosecuzione» del giudizio (non già di un «nuovo» giudizio), all'esito del quale la condanna dell'imputato al risarcimento del danno in favore della parte civile potrà essere confermata o revocata.

Al pari delle fattispecie che derogano al principio di simmetria tra sentenza di condanna dell'imputato e pronuncia del giudice penale sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno (quali quelle di cui agli artt. 578,



comma 1, 576, comma 1, e 622 cod. proc. pen.), l'art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen. si preoccupa comunque di offrire una risposta di giustizia alla domanda della parte civile e di salvare il procedimento in cui quest'ultima ha promosso la pretesa risarcitoria o restitutoria, anche in mancanza dell'accertamento, da parte del giudice penale, con effetto di giudicato, quanto «[a]lla sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso» (sentenza n. 173 del 2022).

9.- Le questioni poste in via principale, circa la irragionevolezza della disposizione di cui all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. a confronto del sopravvenuto art. 578, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., in relazione all'esigenza di tutela del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, come declinato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte EDU e come riconosciuto nel diritto dell'Unione europea, non sono fondate.

La questione concernente la compatibilità dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. con il secondo aspetto della presunzione di innocenza è già stata esaminata da questa Corte e dichiarata non fondata con la citata sentenza n. 182 del 2021.

È ovviamente ben possibile per questa Corte rimeditare i propri orientamenti e, se del caso, modificarli allorché sussistano «ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o - comunque - il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa» (sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso sentenza n. 24 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto).

Nel caso di specie, tuttavia, non sussistono ragioni per un mutamento di indirizzo.

9.1.- Non si ravvisa, innanzi tutto, una irragionevolezza sopravvenuta del comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen., ritraibile dal dato che il legislatore, nell'introdurre il comma 1-*bis* del medesimo art. 578, abbia differenziato il trattamento giuridico di situazioni analoghe, comparate sotto il profilo, che qui rileva, del cosiddetto secondo aspetto della presunzione di innocenza, in base al quale la persona accusata di aver commesso un reato e sottoposta a un procedimento penale conclusosi con un proscioglimento (non importa se in rito o nel merito) non può essere poi trattata dalle pubbliche autorità come se fosse colpevole del reato contestato.

Occorre, innanzi tutto, precisare che, almeno per quel che attiene alla prescrizione, le disposizioni di cui ai commi 1 e 1-*bis* dell'art. 578 cod. proc. pen. trovano applicazione in rapporto a fatti distinti sul piano temporale.

Ai sensi dell'art. 2, comma 3, della legge n. 134 del 2021, l'improcedibilità per superamento dei termini massimi del giudizio di impugnazione si applica, infatti, come già indicato in precedenza, ai (soli) procedimenti che hanno ad oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020. Rispetto a tali reati, d'altro canto, non sarà più possibile che la prescrizione maturi nel corso del giudizio di impugnazione, dato che, ai sensi del nuovo art. 161-*bis* cod. pen., il corso della prescrizione cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado.

In questa prospettiva, quindi, il comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen. è una “norma ad esaurimento”, che cesserà di avere applicazione con la definizione dei giudizi di impugnazione relativi a reati anteriori al 2020.

In riferimento a tale discrimen temporale trova applicazione il noto e costante indirizzo di questa Corte, secondo cui il fluire del tempo costituisce elemento atto a giustificare il diverso trattamento di analoghe situazioni (*ex plurimis*, tra le ultime, sentenze n. 7 e n. 6 del 2024, n. 92 del 2021).

Sono noti, del resto, i limiti che la giurisprudenza di questa Corte ravvisa quanto all'ambito del sindacato di legittimità costituzionale sulla discrezionalità del legislatore nell'operare le scelte più opportune per regolare la successione di leggi processuali nel tempo (come da ultimo riaffermato nella sentenza n. 36 del 2025).

Ma, nel caso di specie, assume carattere decisivo il rilievo che gli istituti della prescrizione e dell'improcedibilità non sono omogenei sotto il profilo della natura e degli effetti sul potere decisorio del giudice penale, secondo quanto si rileva appresso nel testo.

9.2.- La Corte rimettente pone, invero, in comparazione due situazioni - quella del giudice dell'impugnazione penale che dichiara estinto per prescrizione il reato commesso in epoca antecedente al 1° gennaio 2020 e quella del giudice che dichiara improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio di gravame con riferimento a un reato commesso, invece, a partire da tale data - che non sono omogenee.

La situazione tuttora regolata dalla disposizione censurata è connotata dalla prescrizione del reato, la quale costituisce un istituto di natura sostanziale «che incide sulla punibilità della persona, riconnettendo al decorso del tempo l'effetto di impedire l'applicazione della pena» (sentenza n. 115 del 2018), mentre l'improcedibilità agli effetti dell'art. 344-*bis* cod. proc. pen. incide sul versante processuale dell'azione penale, per un ritardo attribuibile al singolo



procedimento di impugnazione, precludendo l'esame del merito, ovvero limitando ogni ulteriore indagine che possa influire sullo stesso.

9.3.- Il differente trattamento circa la competenza in ordine alla pronuncia sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza concernenti gli interessi civili, che nel caso del reato prescritto resta al giudice penale in forza della disposizione censurata, neppure determina una sperequazione nella posizione dell'imputato assolto rispetto a quella che lo stesso assume dinanzi al giudice civile nel caso della declaratoria di improcedibilità: sia il giudice penale dell'impugnazione, ove tuttora operi il comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen., sia il giudice civile della prosecuzione, ove si applichi il comma 1-bis, sono chiamati esclusivamente a verificare gli estremi della responsabilità civile e a decidere le questioni attinenti al diritto del danneggiato al risarcimento, senza dover svolgere alcun accertamento sulla responsabilità penale. Non sussiste, pertanto, la violazione del diritto alla presunzione d'innocenza per come declinato in sede convenzionale e unionale dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU e dall'art. 48 CDFUE.

9.4.- Se si ha riguardo alla posizione della parte civile, del resto, la previsione che il giudizio "prosegue" dinanzi al giudice civile competente, il quale deciderà «utilizzando le prove acquisite nel processo penale e quelle eventualmente acquisite nel giudizio civile», contenuta nell'art. 578, comma 1-bis, cod. proc. pen., si spiega proprio in ragione di una pronuncia del giudice dell'impugnazione penale di esclusivo carattere processuale, che impedisce l'esame del merito, alla quale segue una vicenda di *translatio iudicii*. L'unicità del giudizio che prosegue sulle questioni civili dopo la dichiarazione di improcedibilità dell'azione penale lascia salvi gli effetti dell'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno da reato esercitata nel processo penale, restando identici il *petitum* e la causa petendi della domanda.

Il possibile esito dell'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima di cui all'art. 344-bis cod. proc. pen. e della prosecuzione del giudizio sul risarcimento in sede civile, con riguardo ai reati comunque commessi a far tempo dal 1° gennaio 2020, va quindi contemplato dalla parte civile sin dal momento della dichiarazione di costituzione, che perciò deve contenere, a pena di inammissibilità, «l'esposizione delle ragioni che giustificano la domanda agli effetti civili», secondo quanto stabilisce l'art. 78, comma 1, lettera d), cod. proc. pen. nella formulazione introdotta dall'art. 5, comma 1, lettera b), numero 1), del d.lgs. n. 150 del 2022 e vigente dal 30 dicembre 2022.

9.5.- Con riferimento, poi, ai parametri interposti di fonte convenzionale (art. 6, paragrafo 2, CEDU) e unionale (artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, art. 48 CDFUE), è utile ricordare che nella sentenza della Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam contro Regno Unito, la Corte EDU ha precisato che, ai fini della garanzia del cosiddetto secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza, di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, non ha alcun rilievo, né ai fini del giudizio per il risarcimento del danno da reato, né ai fini degli altri processi extra-penal, distinguere tra pronunce di assoluzione e pronunce di non luogo a procedere, e che la violazione della regola convenzionale si verifica allorché tali procedimenti si risolvano nell'attribuire una responsabilità penale al soggetto già assolto.

La Corte EDU ha ritenuto che imputare una responsabilità penale a una persona significa manifestare l'opinione che la stessa è colpevole in base alla norma che disciplina l'accertamento di colpevolezza, il che lascia supporre che l'esito del processo penale avrebbe dovuto essere differente. Chi abbia beneficiato di un'assoluzione o di una sentenza di non luogo a procedere deve restare soggetto all'ordinaria applicazione delle regole di diritto interno che disciplinano il regime delle prove al di fuori del processo penale.

In questa prospettiva, è quindi priva di attitudine lesiva del secondo aspetto del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza la previsione che l'accertamento della sussistenza delle condizioni per il risarcimento del danno in favore della parte civile avvenga, in caso di prescrizione del reato, da parte del medesimo giudice penale o del giudice civile, essendo invece indispensabile che anche nel primo caso quell'accertamento non ingeneri il dubbio in ordine alla colpevolezza dell'imputato stesso.

10.- Le questioni sollevate in via principale non sono, pertanto, fondate.

11.- Si deve ora procedere all'esame di quelle subordinate.

Queste assumono, in sostanza, che la citata sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione n. 36208 del 2024, costituente diritto vivente in ordine all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., abbia disatteso il vincolo interpretativo posto dalla sentenza di questa Corte n. 182 del 2021.

Secondo la Corte d'appello di Lecce, le Sezioni unite penali, con la pronuncia del 2024, avrebbero piuttosto fornito della disposizione oggetto del dubbio di legittimità costituzionale un'esegesi già respinta da questa Corte sicché il diritto vivente così formatosi contrasterebbe con gli evocati parametri convenzionali ed eurounitari.

11.1.- Le questioni non sono fondate per le seguenti considerazioni.



11.2.- La più volte menzionata sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024 non ha inciso sui termini salienti delle censure esaminate nel precedente di questa Corte in relazione ai parametri interposti, convenzionali e unionali.

12.- La sentenza n. 182 del 2021 (punti 11, 12 e 13 del Considerato in diritto) ha affermato in premessa che nella situazione processuale di cui all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., essendo il reato estinto per prescrizione e l'imputato proscioltto dall'accusa, il giudice dell'impugnazione non deve formulare, neppure incidenter tantum, un giudizio di colpevolezza penale quale presupposto della decisione, di conferma o di riforma, sui capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili.

Per la medesima sentenza n. 182 del 2021 questa esegesi «non trova ostacolo nella giurisprudenza di legittimità» (punto 13 del Considerato in diritto) e, in particolare, nel principio di diritto enunciato nella citata sentenza delle Sezioni unite penali n. 35490 del 2009, secondo cui il proscioglimento nel merito, in caso di contraddittorietà o insufficienza della prova, prevale rispetto alla dichiarazione immediata di estinzione del reato per prescrizione o amnistia allorché il giudice dell'impugnazione penale sia chiamato a valutare, per la presenza della parte civile, con cognizione piena e integrale il compendio probatorio ai fini delle statuizioni civili.

L'assoluta congruenza di tale interpretazione dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. con la ricostruzione operata nella appena richiamata sentenza n. 35490 del 2009 - rilevata dalla citata sentenza n. 182 del 2021 - è avvalorata dalla constatazione che tale precedente delle Sezioni unite penali non presuppone, e neppure consente, che il giudice dell'impugnazione penale, nel conoscere della domanda civile dopo aver dichiarato estinto il reato, debba altresì formulare, esplicitamente o meno, un (rinnovato) giudizio sulla colpevolezza penale dell'imputato, essendogli affidato unicamente un apprezzamento contenuto nei confini della responsabilità civile.

13.- La sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024 ha dato continuità all'orientamento di cui alla propria precedente sentenza n. 35490 del 2009, traendo, peraltro, dalla motivazione della sentenza di questa Corte n. 182 del 2021 il riconoscimento che il diritto vivente formatosi sull'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. non contrasta con l'art. 6, paragrafo 2, CEDU, come inteso dalla Corte EDU.

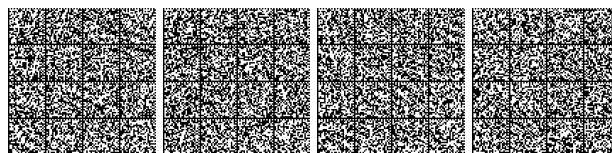
Le Sezioni unite penali, nel più recente arresto, hanno, per il vero, diversificato gli ambiti di operatività dei principi affermati dalla propria precedente sentenza e dalla sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte. I primi riguardano il caso in cui non sia venuta meno la cognizione del giudice dell'impugnazione penale sulla responsabilità penale dell'imputato, dovendosi in tale fase privilegiare l'assoluzione nel merito dall'accusa rispetto alla declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, con conseguente revoca delle statuizioni civili.

Viceversa, la decisione di questa Corte ha avuto riguardo alla fase in cui il giudice dell'impugnazione penale si sia ormai spogliato della cognizione sulla responsabilità penale dell'imputato avendo accertato l'intervenuta estinzione del reato per prescrizione e debba esaminare il fatto per provvedere ai soli effetti civili, ferma la necessità di non affermare, a tal fine, la responsabilità penale, risultando altrimenti violato il principio di presunzione di innocenza.

Non di meno, la sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024 ha evidenziato che l'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. non può interpretarsi nel senso che il giudice penale dell'impugnazione, in nome del secondo aspetto della presunzione di innocenza, debba incoerentemente fermarsi a prendere atto dell'estinzione del reato, essendogli, piuttosto, imposto di valutare sempre, anche a fronte di prove insufficienti o contraddittorie, i presupposti per l'assoluzione nel merito dell'imputato. Il giudizio delle Sezioni unite penali, pertanto, attiene al rapporto di priorità tra assoluzione ed estinzione del reato per intervenuta prescrizione, giustificato proprio dalla presunzione di innocenza, e anzi dal suo aspetto primario.

Come rileva la stessa difesa della parte costituita, nel ritenere non fondate le questioni sollevate in via subordinata, l'interpretazione della disposizione censurata prospettata dalle Sezioni unite consente un adeguato bilanciamento tra le esigenze di rilevanza costituzionale legate sia alla tutela dell'interesse del danneggiato, costituito parte civile, e all'accertamento giudiziale del suo diritto al risarcimento del danno, sia alla tutela del diritto dell'imputato agli effetti endoprocessuali della presunzione di innocenza. Tra le garanzie dell'imputato rientra, infatti, l'adozione della regola di giudizio di cui all'art. 530, comma 2, cod. proc. pen. anche nelle ipotesi di pronuncia sulle pretese risarcitorie a fronte della intervenuta prescrizione del reato.

13.1.- Avendo, quindi, la sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024 confermato l'orientamento segnato dal proprio precedente, a sua volta posto a fondamento del giudizio di conformità a Costituzione del diritto vivente inerente all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. espresso nella sentenza n. 182 del 2021, deve escludersi che il diritto vivente costituito dalla pronuncia del 2024 si ponga in contrasto con i medesimi parametri convenzionali ed eurounitari, in relazione ai quali questa Corte ha già ritenuto non fondata la questione concernente l'art. 578, comma 1, cod. proc. pen.



14.- Né può ritenersi che elementi idonei a orientare nel senso della sussistenza della dedotta violazione del cosiddetto secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza e quindi dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU, siano desumibili dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo successiva alla sentenza di questa Corte del 2021.

Invero, in entrambe le ordinanze di rimessione tale giurisprudenza è meramente evocata nei punti 2.3. attraverso il richiamo a due pronunce della Corte EDU (sentenze Marinoni contro Italia e Roccella contro Italia), che la stessa Corte d'appello rimettente afferma abbiano «apprezzato l'equilibrio di sistema», delineato dalla sentenza n. 182 del 2021 di questa Corte, «tra il principio di accessorialità dell'azione civile e le esigenze di tutela dell'interesse del danneggiato, costituitosi parte civile, evidenziandone la piena compatibilità con la CEDU».

15.- Proprio l'analisi delle più recenti decisioni della Corte EDU sulla portata del secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU, conferma quindi il giudizio di non fondatezza delle questioni sollevate in via subordinata dalla Corte d'appello di Lecce.

Le stesse decisioni della Corte EDU citate dalla Corte rimettente, nonché la successiva sentenza della Corte EDU, grande camera, 11 giugno 2024, Nealon e Hallam contro Regno Unito, consentono di affermare che la CEDU non impedisce che un'autorità giudiziaria - se del caso, secondo il diritto interno, lo stesso giudice penale - possa pronunciarsi sulla azione risarcitoria dopo che l'imputato sia stato prosciolto.

Non è, quindi, attribuibile in via diretta e immediata alla soluzione procedimentale adottata dal censurato art. 578, comma 1, cod. proc. pen. la paventata violazione del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, declinato nell'ordinamento convenzionale dalla giurisprudenza della Corte EDU e riconosciuto nel diritto dell'Unione europea.

Gli inconvenienti rappresentati dalla Corte rimettente, d'altra parte, si possono riscontrare anche in ipotesi di proposizione *ex novo* o di prosecuzione dinanzi al giudice civile dell'azione per le restituzioni e per il risarcimento del danno da reato, giacché univocamente per la Corte EDU la presunzione di innocenza opera anche al di fuori della *matière pénale*, proteggendo dalle pubbliche autorità la reputazione di chi sia stato assolto anche nei procedimenti extra-penalistici collegati al reato, qual è quello di risarcimento dei danni.

Dunque, la presunzione di innocenza non limita la propria capacità operativa all'interno del singolo processo penale avente a oggetto la possibile responsabilità da reato dell'imputato, ma fa divieto di considerare quella persona, nell'ambito di qualsiasi altro procedimento giudiziario, colpevole del reato ascrittale, e ciò, da un lato, fino al momento in cui tale colpevolezza non sia stata processualmente accertata in via definitiva, e, dall'altro, dopo che la stessa sia stata definitivamente esclusa.

16.- Questa Corte ha da sempre rinvenuto nell'art. 538 cod. proc. pen. il «fulcro» del sistema dei rapporti tra il processo penale e l'azione civile ivi esercitata, nel senso che il giudice penale decide sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno solo se pronuncia sentenza di condanna dell'imputato, soggetto debitore quanto alle obbligazioni civili (in questo senso, sentenza n. 176 del 2019).

Rispetto a tale regola, il comma 1 dell'art. 578 cod. proc. pen. delinea, come si è già detto, un'eccezione, atteso che al proscioglimento dall'accusa penale per prescrizione o amnistia si può unire la condanna al risarcimento del danno.

Nella stessa recente sentenza delle Sezioni unite penali n. 36208 del 2024 si è ribadito che il giudice penale dell'impugnazione, pur in presenza di una causa di estinzione del reato, può assolvere nel merito, anche nel dubbio *ex art. 530, comma 2, cod. proc. pen.* e, quindi, caducare le statuizioni civili, riespandendosi in tale evenienza la regola generale dell'art. 538 cod. proc. pen. Altrimenti, il giudice dell'impugnazione, in forza dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., dichiara estinto il reato per prescrizione (o amnistia), con ciò pronunciando pure sull'esistenza del fatto di reato e sull'insussistenza di esimenti ad esso riferibili.

Nel confermare o riformare i capi della sentenza impugnata che concernono gli interessi civili, il giudice penale non deve perciò più statuire sulla responsabilità penale dell'autore, né rivalutare l'ormai accertato fatto di reato, dovendo decidere soltanto sull'esistenza e sull'entità in concreto di un pregiudizio risarcibile, ossia accertare il diritto del danneggiato al risarcimento del danno, anche non patrimoniale, nel rispetto dei principi propri del diritto della responsabilità civile per quanto riguarda la valutazione del nesso causale e dell'elemento soggettivo.

In tal senso, non è imputabile all'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., così come interpretato dal diritto vivente, una lesione del diritto garantito dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU, restando in esso distinto e non confondibile il doppio oggetto delle questioni attinenti, rispettivamente, alla valutazione circa l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato e la sua rilevanza penale, e alla decisione ai soli ulteriori effetti del diritto al risarcimento del danno scaturito dal medesimo fatto.

17.- Anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen. sollevate in via subordinata dalla Corte d'appello di Lecce devono, quindi, essere dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento all'art. 27, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte d'appello di Lecce, sezione unica penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 16 gennaio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_260002

N. 3

Sentenza 17 novembre 2025 - 20 gennaio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Rapina - Concorso di circostanze - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, con quella aggravante di averlo commesso all'interno di mezzi di trasporto pubblico - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 628-bis, quinto comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Vercelli, sezione penale, in composizione collegiale, con ordinanza del 20 marzo 2025, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 17 novembre 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 17 novembre 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Vercelli, sezione penale, in composizione collegiale, con ordinanza del 20 marzo 2025, iscritta al n. 83 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante della lieve entità del fatto, introdotta con la sentenza n. 86 del 2024 di questa Corte, allorquando concorra con la circostanza aggravante di cui al terzo comma, numero 3-ter), del medesimo articolo censurato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione e, in particolare, in relazione ai principi di eguaglianza e necessaria proporzionalità della pena tesa alla rieducazione del condannato.

Riferisce il rimettente di dover giudicare un imputato chiamato a rispondere, con decreto che dispone il rinvio a giudizio emesso dal giudice dell'udienza preliminare in data 13 giugno 2024, del delitto di rapina aggravata commesso il 3 novembre 2022 a bordo di un treno regionale di linea tra Torino e Milano giunto all'altezza della città di Vercelli. Si contesta all'imputato di avere minacciato un passeggero facendogli credere di essere armato, così da ottenere la consegna della somma di cinquanta euro.

Quella stessa sera, grazie alla descrizione del soggetto e degli indumenti fornita dalla persona offesa, la polizia ferroviaria di Vercelli individuava il rapinatore, il quale veniva riconosciuto come l'autore del reato.

La condotta dell'imputato, secondo il rimettente, sarebbe sussumibile nella fattispecie della rapina propria consumata, in virtù della minaccia, del nesso eziologico tra quest'ultima e l'impossessamento del denaro, della compromissione della facoltà di autodeterminazione della persona offesa, del dolo specifico volto a conseguire un profitto ingiusto.

Quanto alle forme di manifestazione del reato, sarebbe indubitabile la sussistenza dell'aggravante prevista dall'art. 628, terzo comma, numero 3-ter), cod. pen., essendo stato il fatto commesso a bordo di un treno.

Il Tribunale di Vercelli ritiene che potrebbe essere applicata al caso di specie la circostanza attenuante della lieve entità del fatto. Valutati i mezzi, le modalità e le altre circostanze della condotta dell'imputato sarebbe, infatti, possibile riconoscere il disvalore del fatto nei termini di una gravità contenuta in quanto verrebbe in rilievo una condotta estemporanea e priva di profili organizzativi; il danno patrimoniale cagionato alla vittima sarebbe di non rilevante entità (ancorché non così irrisorio da rendere configurabile l'attenuante della speciale tenuità del danno di cui all'art. 62, primo comma, numero 4, cod. pen.); le stesse modalità della condotta, compendiate esclusivamente nel ricorso alla minaccia, pur incidenti sulla libertà di autodeterminazione della persona offesa, si contraddistinguerebbero per una lesi-



vità minima anche in considerazione del fatto che l'autore del reato si sia scusato per quanto appena commesso e abbia invitato la vittima a denunciarlo (con ciò, da un lato, mostrando di essere consapevole e di accettare le conseguenze delle proprie azioni e, dall'altro, assicurando la vittima in ordine all'assenza di future ritorsioni nel caso in cui si fosse rivolta alle forze dell'ordine).

Secondo il giudice *a quo*, il dubbio di legittimità costituzionale nascerebbe dal fatto che il divieto di cui all'art. 628, quinto comma, cod. pen. di ritenere equivalenti o prevalenti le circostanze attenuanti diverse da quella della minore età rispetto all'aggravante di cui all'art. 628, terzo comma, numero 3-ter), cod. pen., farebbe sì che, nella commisurazione della pena, si dovrebbe muovere da una pena base di sei anni di reclusione ed euro 2.000 di multa (minimo di legge previsto dall'art. 628, terzo comma, cod. pen.) e, anche a voler riconoscere in favore dell'imputato, in aggiunta alla circostanza della lieve entità del fatto, le attenuanti generiche, valorizzando la sua condotta immediatamente successiva al fatto, le successive diminuzioni di pena determinerebbero l'irrogazione di una sanzione non inferiore a due anni e otto mesi di reclusione ed euro 889 di multa, ritenuta sproporzionata in relazione alla modesta gravità del fatto.

Il dubbio di legittimità costituzionale del suddetto divieto nascerebbe dall'esigenza di offrire una risposta individualizzante al trattamento sanzionatorio, nel rispetto dei principi di proporzionalità ed eguaglianza.

Del resto, la previsione della circostanza attenuante del fatto di lieve entità, sulla falsariga di quanto già avvenuto in relazione al delitto di estorsione e di sequestro di persona a scopo di estorsione, risponderebbe all'esigenza di offrire una «valvola di sicurezza» a fronte di un minimo edittale comminato dal legislatore particolarmente aspro. Ad essere avvertita, in chiave comparativa, sarebbe la necessità di scongiurare il rischio di irrogare una sanzione non proporzionata all'effettiva gravità del fatto, ove questo sia immune da quei profili di allarme sociale che hanno indotto il legislatore a comminare un minimo edittale così severo.

Nelle ipotesi, come quella in esame, in cui venga in rilievo l'attenuante della lieve entità del fatto, il divieto di bilanciamento di cui all'art. 628, quinto comma, cod. pen., precluderebbe il raggiungimento di questo risultato a fronte di fatti connotati da minore gravità e disvalore.

Riferisce il rimettente che nella giurisprudenza costituzionale sarebbero rinvenibili molteplici decisioni atte a censurare la previsione di automatismi sanzionatori a discapito della centrale valutazione della gravità del fatto di reato, in particolare per quanto riguarda il divieto di prevalenza delle attenuanti rispetto alla recidiva reiterata previsto dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 146 -*recte*: n. 143 - del 2021, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di quest'ultima norma proprio con riguardo alla circostanza attenuante del fatto di lieve entità).

Ritiene il rimettente che i principi di diritto affermati da questa Corte varrebbero anche nel caso di specie, poiché l'introduzione dell'attenuante del fatto di lieve entità sarebbe volta a tutelare il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. in quanto permetterebbe di sanzionare in modo diverso situazioni differenti sul piano dell'offensività della condotta.

L'automatismo previsto dall'art. 628, quinto comma, cod. pen., non consentirebbe invece di adeguare il trattamento sanzionatorio rispetto alla concreta offensività del fatto sottoposto al vaglio del giudice, perché ove di minore entità, come quello oggetto del giudizio *a quo*, verrebbero irragionevolmente puniti con la stessa pena prevista per le ipotesi più gravi.

D'altro canto, l'eliminazione del divieto di bilanciamento non comprometterebbe la tutela degli interessi sottesi alla scelta del legislatore di puntualizzare il disvalore del fatto mediante la previsione dell'aggravante di cui si discute, che resterebbe comunque un elemento da prendere in considerazione e valutare nel contesto del giudizio di bilanciamento.

Il divieto in questione, oltre a vanificare l'esigenza di riequilibrio sanzionatorio a fronte di fatti di più contenuta gravità, sarebbe ancor più irragionevole alla luce della possibilità di bilanciare senza vincoli l'attenuante della lieve entità con le diverse aggravanti di cui all'art. 628, terzo comma, numeri 1), 2) e 3-*quinq*ues), cod. pen. che pure potrebbero astrattamente configurare situazioni di analogo o addirittura maggiore disvalore.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate, in quanto numerose sono le disposizioni che, in riferimento a particolari reati, hanno previsto aggravanti speciali sottratte alla comparazione dell'art. 69 cod. pen., tra cui le aggravanti speciali dei reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi e gravissime, per le quali l'art. 590-*quater* cod. pen. prevederebbe un divieto di bilanciamento del tutto analogo a quello oggetto del giudizio *a quo*.

Evidenzia la difesa statale che, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione, nella sentenza n. 88 del 2019 è stato affermato che il giudizio di bilanciamento delle circostanze consente al



giudice di apprezzare lo specifico disvalore della condotta penalmente sanzionata; tuttavia, quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati, come il diritto fondamentale e personalissimo alla vita e all'integrità fisica, ben può il legislatore dare un diverso ordine al gioco delle circostanze richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena per particolari circostanze e successivamente la riduzione per le attenuanti (con riguardo ad altre aggravanti privilegiate, sono citate le sentenze di questa Corte n. 217 del 2023 e n. 117 del 2021).

La giurisprudenza costituzionale avrebbe dunque escluso che un simile meccanismo di "blindatura totale" delle aggravanti sia, di per sé, incompatibile con i principi costituzionali di volta in volta evocati, purché il giudice applichi in concreto la diminuzione di pena prevista per l'attenuante, sia pure sulla pena già aumentata per effetto del riconoscimento dell'aggravante cosiddetta "blindata".

In questo contesto si inserirebbe la disposizione censurata, che contemplerebbe un analogo divieto con riferimento alle circostanze aggravanti di cui all'art. 628, terzo comma, numeri 3), 3-bis), 3-ter) e 3-quater), cod. pen.

Tale divieto segnerebbe un marcato irrigidimento della disciplina di contrasto con riguardo a quelle condotte predatorie in cui l'offensività investe non solo il patrimonio, ma anche la libertà fisica e morale della vittima, ovvero la sua capacità di autodeterminazione nei confronti della realtà esterna e che percepisce in quel dato momento, assumendo una peculiare connotazione le condizioni in cui la rapina si realizza.

Infatti, la *ratio* delle aggravanti di cui sopra sarebbe rinvenibile nelle peculiari condizioni di minorata difesa in cui verrebbe a trovarsi la vittima, che la renderebbero più vulnerabile sul presupposto che la stessa, attesa la natura dei luoghi evocati dalla disposizione, si sentirebbe in tali posti più al sicuro, così da abbassare la propria soglia di attenzione, oppure non potrebbe dispiegare le normali precauzioni verso possibili condotte predatorie.

Il divieto di bilanciamento delle aggravanti privilegiate del delitto di rapina, pertanto, rientrerebbe nell'ambito dell'esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore che avrebbe ritenuto, secondo una non sindacabile opzione politica in materia penale, di contrastare in modo più energico condotte gravemente lesive anche della libertà delle persone che, negli ultimi anni, avrebbero creato un diffuso allarme sociale.

Inoltre, la disposizione censurata non determinerebbe una totale "neutralizzazione" della circostanza attenuante della lieve entità del fatto perché l'applicazione dell'attenuante sulla pena determinata a seguito dell'applicazione dell'aggravante a effetto speciale escluderebbe che si debba ritenere violato il principio di proporzionalità della pena al fatto di reato.

Non gioverebbe, inoltre, il richiamo effettuato dal giudice *a quo* al modello previsto per la recidiva reiterata dall'art. 69, quarto comma, cod. pen. perché il divieto di bilanciamento stabilito dalla disposizione censurata opererebbe in base a un meccanismo differente, in quanto se, da un lato, preclude il giudizio di equivalenza oltre che di prevalenza, così rafforzandosi il "privilegio" delle aggravanti, dall'altro, però, stabilisce che le diminuzioni di pena per le attenuanti siano comunque apportate.

Pertanto, le aggravanti cosiddette privilegiate atterrebbero al piano oggettivo del fatto costituente reato (mezzi, tempo e luogo dell'azione) e sarebbero idonee ad abbattere o affievolire le capacità reattive della vittima, contrariamente alla recidiva reiterata che rifletterebbe i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, i quali - pur essendo pertinenti al reato - non potrebbero assumere nel processo di individualizzazione della pena una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo.

Infine, nessuna irragionevolezza del censurato divieto di bilanciamento sarebbe ipotizzabile in ragione del fatto che tale divieto non opera, invece, per le altre aggravanti a effetto speciale previste dall'art. 628, terzo comma, numeri 1), 2) e 3-quinquies), cod. pen., poiché queste ultime farebbero riferimento a una particolare modalità dell'azione dell'aggressore, oppure a una condizione soggettiva della vittima derivante dallo stato anagrafico, cosicché la posizione di inferiorità della vittima dipenderebbe dallo status di questa ovvero dal soggetto che l'ha determinata.

Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Vercelli, sezione penale, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 83 del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., in particolare, in relazione ai principi di eguaglianza e necessaria proporzionalità della pena tesa alla rieducazione del condannato, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, cod. pen. nella parte in cui non consente al giudice, che procede per il reato di rapina, di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante della lieve entità del fatto rispetto alla circostanza aggravante di cui al terzo comma, numero 3-ter), della stessa disposizione censurata, che è integrata allorché il suddetto delitto avvenga all'interno di un mezzo di pubblico trasporto.



Il rimettente ritiene innanzitutto violato il principio di eguaglianza, in quanto il divieto di bilanciamento previsto dall'art. 628, quinto comma, cod. pen., farebbe sì che fatti di minore gravità, come quello oggetto del giudizio *a quo*, verrebbero irragionevolmente puniti con la stessa pena prevista per le ipotesi più gravi.

Inoltre, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto anche con il principio di necessaria proporzionalità della pena rispetto al fatto di reato commesso in quanto, pure laddove la stessa sia ridotta per l'attenuante della lieve entità del fatto e per altre eventuali circostanze (nella specie, quelle generiche), la sanzione da irrogare sarebbe comunque eccessiva rispetto alla condotta posta in essere dal reo. Ciò in quanto il giudice sarebbe costretto a partire, per il calcolo della pena, da quella minima di sei anni di reclusione e 2.000 euro di multa, prevista dal terzo comma dell'art. 628 cod. pen. per il reato di rapina aggravata.

Il rimettente censura, dunque, il divieto per il giudice di neutralizzare, mediante la circostanza attenuante della lieve entità del fatto, gli effetti negativi *quoad poenam* dell'aggravante, consistente, nel caso di specie, nell'essersi consumata la rapina all'interno di un mezzo di trasporto pubblico.

4.- Le questioni non sono fondate.

4.1.- Occorre, innanzitutto, ricostruire sinteticamente il quadro normativo di riferimento.

L'art. 628 cod. pen., al primo comma, stabilisce che «[c]hiunque, per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto, mediante violenza alla persona o minaccia, s'impadronisce della cosa mobile altrui, sottraendola a chi la detiene, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da euro 927 a euro 2.500». Al terzo comma, prevede che «[l]a pena è della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 2.000 a euro 4.000: [...] 3-ter) se il fatto è commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto». Il quinto comma, infine, stabilisce che «[l]e circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-bis), 3-ter) e 3-quater), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».

4.2.- La legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) ha introdotto sia la circostanza aggravante oggetto del giudizio *a quo*, sia il meccanismo che ne contempla la cosiddetta "blindatura totale" di cui si duole il rimettente.

L'art. 3, comma 27, della suddetta legge stabilisce infatti: «[a]ll'articolo 628 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni: a) al terzo comma, dopo il numero 3) sono aggiunti i seguenti: "[...] 3-ter) se il fatto è commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto; [...]"; b) dopo il terzo comma è aggiunto il seguente: "[l]e circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-bis), 3-ter) e 3-quater), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti"».

4.3.- Occorre considerare, come già affermato da questa Corte, che «deroghe al regime ordinario del bilanciamento tra circostanze rientrano nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore e sono sindacabili solo qualora trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio (*ex plurimis*, sentenze n. 55 del 2021, n. 73 del 2020, n. 205 del 2017, n. 74 del 2016, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012), non potendo però giungere in alcun caso a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale (sentenze n. 55 del 2021, n. 73 del 2020, n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012)» (sentenza n. 117 del 2021).

4.4.- Quanto, in particolare, alla cosiddetta "blindatura totale" dell'aggravante del fatto commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto, ossia al meccanismo secondo cui la suddetta aggravante non può essere bilanciata dall'attenuante della lieve entità, proprio con riferimento al reato di rapina, questa Corte ha escluso che un simile meccanismo sia, di per sé, incompatibile con i principi costituzionali di volta in volta evocati (sentenza n. 217 del 2023).

Si è in proposito osservato che, quando ricorrono particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati, quale, ad esempio, il diritto fondamentale e personalissimo alla vita e all'integrità fisica, «ben può il legislatore dare un diverso ordine al gioco delle circostanze richiedendo che vada calcolato prima l'aggravamento di pena di particolari circostanze», dal momento che, «[c]ome già evidenziato (sentenza n. 251 del 2012), "[d]eroghe al bilanciamento [...] sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore"» (sentenza n. 88 del 2019).

A orientare la valutazione di questa Corte in simili ipotesi è stata la considerazione che il meccanismo di calcolo degli aggravamenti e diminuzioni di pena connessi all'applicazione di circostanze di segno opposto produce sì, nella generalità dei casi, un effetto di inasprimento delle sanzioni applicabili al delitto aggravato, conformemente del resto alle intenzioni del legislatore, ma non esclude, tuttavia, che il giudice applichi in concreto la riduzione di pena connessa al riconoscimento di attenuanti, sia pure sulla pena già aumentata per effetto del riconoscimento dell'aggravante cosiddetta "blindata".



È stato analogamente precisato, a proposito dell'identico meccanismo, sia pur collocato all'interno dell'art. 624-bis cod. pen. nell'ambito dei reati di furto in abitazione e furto con strappo, che il divieto di bilanciamento sancito dal quarto comma di tale disposizione opera in base a un modello tale che «se da un lato è precluso anche il giudizio di equivalenza oltre che di prevalenza, così rafforzandosi il “privilegio” delle aggravanti, dall'altro è però stabilito che le diminuzioni di pena per le attenuanti siano comunque apportate, a valere “sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette circostanze aggravanti”» (sentenza n. 117 del 2021).

5.- Questa Corte intende dare continuità ai suddetti principi: ai fini della soluzione delle presenti questioni di legittimità costituzionale occorre, dunque, verificare se, nel caso di specie, avente a oggetto la circostanza aggravante del fatto commesso all'interno di mezzi di pubblico trasporto, ricorrano quelle particolari esigenze di protezione di beni costituzionalmente tutelati che, secondo i citati precedenti, giustificano una deroga al generale principio della possibilità per il giudice di bilanciare le circostanze eterogenee.

È stato di recente affermato che «lo scopo perseguito con il quinto comma dell'art. 628 cod. pen. [è] quello di assicurare a talune ipotesi di rapina aggravata - ritenute dal legislatore produttive di particolare allarme sociale - una pena più severa di quella cui condurrebbe, nella generalità dei casi, l'applicazione dell'ordinario meccanismo di bilanciamento tra circostanze eterogenee del reato previsto dall'art. 69 cod. pen.» (sentenza n. 130 del 2025).

La *ratio* dell'aggravante quale risposta all'allarme sociale che desta una rapina compiuta a bordo di un mezzo di trasporto pubblico è confermata dai lavori preparatori, nei quali si legge che «[s]ono introdotte nuove aggravanti per reati che destano un notevolissimo allarme sociale, quali [...] la rapina [...]: l'inasprimento di pena è previsto nel caso in cui gli illeciti siano compiuti in alcuni luoghi particolarmente frequentati dai cittadini, ovvero abusando delle condizioni di debolezza della persona offesa». Del resto, la «filosofia cui si ispira tale intervento», precisa in apertura la relazione illustrativa al testo, «è diretta da un lato a colpire in maniera più efficace reati di gravità anche molto diversa fra loro, ma tutti tali da contribuire al disfacimento del tessuto sociale e alla diffusione di un sentimento di insicurezza collettiva».

Con specifico riferimento all'essersi la rapina consumata a bordo di un mezzo di pubblico trasporto, ritiene la Corte di cassazione che «la *ratio* dell'aggravante di cui al n. 3-ter del comma terzo dell'art. 628 cod. pen. va [...] rinvenuta nel fatto che il trovarsi a bordo di un mezzo pubblico finisce con il limitare la possibilità di reazione della vittima che, non avendo il “dominio” del mezzo, non ne può, ad esempio, arrestare la marcia ed allontanarsi e, così, in tal modo sottrarsi alla minaccia o alla violenza dell'agente. Quel che rileva [...] è perciò [...] il luogo di commissione del reato che, nella rapina [...], a causa della sua conformazione e per la impossibilità, da parte della vittima, di poterne disporre autonomamente, pone quest'ultima in una condizione di minorata difesa sia per la quantità di persone presenti (non potendo il singolo utente limitare l'accesso di altri al mezzo pubblico) sia, come accennato, per la impossibilità di arrestarne (autonomamente e con propria decisione) la marcia e, in tal modo, allontanarsi» (Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 31 ottobre-12 dicembre 2023, n. 49478).

In effetti, la circostanza aggravante in questione tutela beni della persona costituzionalmente rilevanti quali la libertà di movimento e di circolazione (art. 16 Cost.), che viene ineluttabilmente compromessa ove i reati siano commessi all'interno di mezzi di pubblico trasporto, ne deriva una diffusa sensazione di insicurezza e frustrazione, che può condizionare le future decisioni dei consociati relative ai loro spostamenti (sentenza n. 171 del 2025) e la stessa libertà personale, in quanto il mezzo di trasporto impedisce alla vittima la fuga, lasciandolo alla mercé del rapinatore.

La conseguenza è che, come anche evidenziato dalla Corte di cassazione, che riconosce la natura plurioffensiva del reato di cui all'art. 628 cod. pen., la circostanza aggravante in questione contribuisce a rafforzare la protezione non solo del patrimonio della vittima, ma anche della libertà e dell'integrità fisica e morale del soggetto aggredito (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 giugno-15 novembre 2024, n. 42124).

Ancora, nessuna irragionevolezza del censurato divieto di bilanciamento è ipotizzabile per il fatto che esso non operi per le altre aggravanti a effetto speciale previste dall'art. 628, terzo comma, numeri 1), 2) e 3-*quinq*ues), cod. pen. Si è già in precedenza ricordata, infatti, l'ampia discrezionalità di cui gode il legislatore nel sottrarre alcune circostanze dal regime ordinario del bilanciamento di cui all'art. 69 cod. pen., purché le scelte non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, il che non è avvenuto nel caso di specie, in quanto, rispetto alle altre aggravanti citate, per le quali non opera la cosiddetta “blindatura totale”, solo l'aggravante dell'essersi la rapina consumata all'interno di un mezzo di pubblico trasporto si connota per un particolare allarme sociale: ciò in ragione sia del numero potenzialmente molto ampio di persone che frequentano tali mezzi di trasporto, sia perché, per lo meno indirettamente, viene compromessa la libertà di movimento dei passeggeri.

Non può infine non evidenziarsi che la forza “privilegiata” delle aggravanti di cui all'art. 628 cod. pen. ceda di fronte all'attenuante della minore età ex art. 98 cod. pen. e che questa Corte, «in tema di bilanciamento di circostanze nel reato di rapina, dapprima con la citata sentenza n. 217 del 2023 e, in seguito, con la sentenza n. 130 del 2025, ha



dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra, nel primo caso, con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*bis*), dello stesso art. 628 (ossia se il fatto è commesso in un edificio o in altro luogo destinato in tutto o in parte a privata dimora o nelle pertinenze di essa o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa) e, nel secondo caso, con quella di cui al successivo numero 3-*quater*) (se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro)» (sentenza n. 173 del 2025 e, nello stesso senso, sentenza n. 171 del 2025).

Inoltre, questa stessa Corte, con la sentenza n. 86 del 2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, secondo comma, cod. pen., «nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità».

Tali mitigazioni del suddetto meccanismo di “blindatura totale” contribuiscono «all'equilibrio complessivo di una disciplina sanzionatoria» che, come quella prevista per il furto in abitazione e il furto con strappo, è «pur certamente severa» (sentenza n. 117 del 2021 e, nello stesso senso, sentenza n. 171 del 2025).

6.- Dal che consegue la non fondatezza delle questioni esaminate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Vercelli, sezione penale, in composizione collegiale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 novembre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

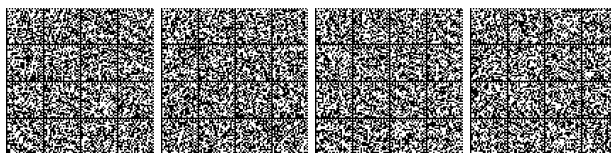
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260003



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 48

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Umbria – Previsione che disciplina, in maniera differenziata sulla base della fonte e della tipologia di impianto, l’individuazione delle aree idonee e non idonee all’installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) – Aree e superfici idonee all’installazione di tali impianti – Previsione che sono considerate aree e superfici idonee all’installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili le aree differenziate per tipologia d’impianto, così come elencate nella tabella di cui all’Allegato A della legge regionale n. 7 del 2025, secondo cui sono tali quelle, definite ulteriormente rispetto a quelle individuate dall’art. 3 della medesima legge, se di proprietà pubblica o di domini collettivi – Previsione che se di proprietà privata per essere considerate idonee, le aree indicate in tabella devono essere ratificate dal consiglio comunale del comune di riferimento – Aree non idonee – Previsione che in tali aree, così come individuate dalla disciplina regionale, sussiste un’altissima probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione – Prevalenza del principio di idoneità – Previsione che qualora un’area idonea tra quelle definite negli elenchi di cui all’art. 3 della legge regionale n. 7 del 2025, sia ricompresa all’interno di un’area definita non idonea ai sensi dell’art. 4 della medesima legge, la stessa, esclusivamente per la sua superficie, è definita idonea alla realizzazione di impianti FER.

- Legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7 (Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro), artt. 1, comma 2; 3, comma 1, lettera y); Allegato A primo e secondo capoverso nonché artt. 4 e 5, comma 1.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587, per il ricevimento degli atti, Fax 06/96514000 e Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Umbria, in persona del Presidente della giunta regionale *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, dell’art. 3, comma 1, lettera y); dell’allegato A, secondo capoverso nonché degli articoli 4 e 5 della legge della Regione Umbria n. 7 del 16 ottobre 2025, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 51 del 17 ottobre 2025, recante «Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro», presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento a diverse disposizioni che risultano in contrasto con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 11 dicembre 2025.

La legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7 - recante «Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro» - presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni che si censureranno in quanto in contrasto con l’art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia».

Le previsioni regionali, infatti, lungi dal limitarsi a declinare in sede territoriale gli *standards* fissati dal legislatore statale, introducono, invece, regole autonome e derogatorie che incidono sul livello uniforme di protezione garantito sull’intero territorio nazionale, in tal modo venendo a compromettere l’unitarietà dell’ordinamento in settori di preminente interesse nazionale ed a determinare un illegittimo sconfinamento della potestà legislativa regionale in ambiti riservati alla competenza statale, sia esclusiva, sia concorrente.

La legge regionale introduce, inoltre, una disciplina relativa all’individuazione delle aree idonee e non idonee per l’installazione degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER), nonché ulteriori criteri localizzativi e regole procedurali che si pongono in evidente contrasto con il quadro normativo statale vigente, come definito dal decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Testo unico delle rinnovabili) e modificato dal decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, adottato al fine di garantire un impianto uniforme in materia di semplificazione autorizzativa e di individuazione delle aree idonee, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione.



Codesta Corte ha più volte affermato che i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in materia di fonti rinnovabili devono trovare applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale, senza che le regioni possano introdurre limiti generali, vincoli aggiuntivi o discipline più restrittive, idonee a ostacolare la realizzazione degli impianti FER (cfr: sentenze n. 69/2018 e 126/2020). Tali principi, evidentemente, pongono limiti al legislatore regionale nell'esercizio della potestà concorrente e costituiscono parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale (cfr: sentenze n. 11/2022, 177/2021, 106/2020).

In particolare, nell'ambito della normativa statale vigente in materia, il decreto-legge n. 175/2025, intervenuto il 21 novembre 2025, ha aggiornato e completato il riordino del testo unico delle rinnovabili (decreto legislativo n. 190/2024) - che aveva abrogato l'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, contenente la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», introducendo una disciplina organica con criteri tecnici oggettivi e nuove scansioni procedurali per l'individuazione delle aree idonee, superando definitivamente la categoria delle aree «non idonee», che oggi è contenuta negli articoli 11-*bis* e seguenti del testo unico delle rinnovabili, all'esito della modifica attuata dal decreto-legge n. 175/2025, che definiscono i criteri e le modalità di individuazione delle aree idonee, nonché nell'art. 11-*quater*, relativo ai regimi procedurali semplificati.

Tali disposizioni garantiscono un quadro uniforme e vincolante per l'intero territorio nazionale. Con riguardo alla normazione secondaria, devono essere richiamate le Linee guida adottate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010 e il decreto ministeriale 21 giugno 2024 - recante la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili» - il quale ultimo aveva definito principi e criteri generali per l'individuazione, da parte delle regioni e delle province autonome, delle aree idonee.

A seguito della suddetta abrogazione dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 ad opera del decreto legislativo n. 190/2024 - come recentemente modificato dal decreto-legge n. 175/2025 - il decreto ministeriale 21 giugno 2024, adottato in esecuzione di quella previsione normativa - deve ritenersi ormai integralmente superato, essendo venuto meno il quadro primario cui esso si raccordava.

Pertanto, si ritiene utile dar conto dell'articolato contenzioso dinanzi al giudice amministrativo che ha interessato tale decreto ministeriale 21 giugno 2024.

Con ordinanza n. 4298/2024, il Consiglio di Stato ha disposto la sospensione, limitatamente all'art. 7, comma 2, lettera c), della disposizione che attribuiva alle regioni la facoltà di salvaguardare le aree immediatamente idonee, individuate dalla normativa statale, ritenendo tale previsione non conforme al quadro legislativo primario allora vigente, in particolare all'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021.

Successivamente, il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con le sentenze n. 9155 e 9156 del 13 maggio 2025, ha esaminato in modo complessivo la legittimità del decreto ministeriale 21 giugno 2024, nonché la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate in relazione all'art. 5 del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (convertito dalla legge 12 luglio 2024, n. 101), concernente la localizzazione degli impianti FER.

Le censure hanno riguardato, da un lato, l'assetto regolamentare derivante dalla revisione del previgente sistema e, dall'altro, la disciplina delle «aree non idonee», con particolare riferimento alla natura giuridica e agli effetti derivanti dalla loro individuazione.

Il Tribunale amministrativo del Lazio ha chiarito che la classificazione di un'area come «non idonea» non può comportare una preclusione automatica e generalizzata alla realizzazione di impianti FER, dovendo tale classificazione essere funzionale unicamente all'individuazione del regime autorizzatorio applicabile non potendosi tradurre in un divieto assoluto.

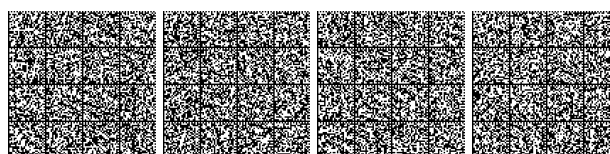
L'amministrazione, infatti, deve valutare concretamente la compatibilità del progetto con gli interessi pubblici coinvolti, inclusi quelli di tutela paesaggistico-ambientale e quelli connessi agli obiettivi di produzione energetica, previsti dall'ordinamento europeo e nazionale.

Il diniego dell'autorizzazione non può fondarsi sulla sola circostanza che l'impianto ricada in un'area non idonea, ma deve essere adeguatamente motivato in relazione alle caratteristiche specifiche del progetto e del sito.

Le sentenze hanno, inoltre, accolto le censure relative all'art. 7, comma 3, del decreto ministeriale 21 giugno 2024, nella parte in cui consentiva alle regioni di introdurre fasce di rispetto, estese fino a 7 km lungo il perimetro dei beni sottoposti a tutela, ampliando i limiti fissati dal legislatore statale (3 km per l'eolico e 500 metri per il fotovoltaico).

Tale previsione è stata ritenuta illegittima, in quanto attribuita alle regioni di una potestà normativa eccedente i limiti prefissati dallo Stato in una materia che richiede il mantenimento di *standards* uniformi sull'intero territorio nazionale, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale (cfr: sentenza n. 13/2014).

Il Tribunale amministrativo del Lazio ha altresì rilevato l'assenza, nel decreto ministeriale 21 giugno 2024, di una disciplina transitoria idonea a salvaguardare i procedimenti autorizzatori in corso, nonché la carenza di criteri tecnici



necessari per un'omogenea individuazione delle aree idonee e non idonee, in violazione della delega prevista dalla legge n. 53/2021.

In particolare, è stata segnalata l'assenza di criteri differenziati in relazione alla tipologia della fonte rinnovabile, alla dimensione dell'impianto, ai livelli di concentrazione degli impianti sul territorio e alle interazioni con altri interventi, nonché la mancata considerazione di aree caratterizzate da peculiari esigenze di tutela, quali siti Natura 2000, aree naturali protette o zone a rischio idrogeologico.

Tale carenza avrebbe compromesso l'omogeneità della disciplina applicabile sull'intero territorio nazionale potendo incidere negativamente sull'uniforme protezione dei valori paesaggistico-ambientali.

In conseguenza di tali rilievi, il Tribunale amministrativo del Lazio ha annullato gli articoli 7, commi 2 e 3, del decreto ministeriale 21 giugno 2024, imponendo alle amministrazioni statali competenti di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione o notifica delle sentenze, nuovi criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee.

Con la sentenza n. 9156/2025, il Tribunale amministrativo del Lazio ha, poi, ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 63/2024, che ha introdotto, mediante l'art. 20, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 199/2021, un divieto generalizzato di installazione di impianti fotovoltaici a terra in aree classificate agricole. Tale divieto, esteso a circa metà del territorio nazionale, impedisce una valutazione, caso per caso, della compatibilità degli impianti con i valori tutelati e risulta, quindi, idoneo a compromettere il raggiungimento degli obiettivi energetici e di neutralità climatica assunti dall'Italia a livello europeo.

Il Tribunale amministrativo del Lazio ha ritenuto che il divieto possa potenzialmente contrastare gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione (per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo), l'art. 3 della Costituzione (per difetto di proporzionalità) e l'art. 9 della Costituzione (per la tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile). Analoga valutazione è stata espressa con riferimento all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 190/2024, che richiama il medesimo divieto. Sulla base di tali rilievi, il giudice amministrativo ha disposto la sospensione dei giudizi e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la verifica, in via incidentale, della legittimità costituzionale degli articoli 5, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 63/2024 e dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 190/2024.

È, quindi, avviso del Governo che con gli articoli 1, comma 2, 3, comma 1, lettera y), con l'allegato A) primo e secondo capoverso, nonché con gli articoli 4 e 5, comma 1, della legge regionale n. 7/2025, la Regione Umbria abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, risultando le norme in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché con la normativa statale interposta (sia vigente al momento dell'adozione dell'impugnata legge che successiva) di cui agli articoli l'art. 20, comma 8, e 22 decreto legislativo n. 199/2021; 11-bis e 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024 che, come modificato dal decreto-legge n. 175/2025, non prevede più l'esistenza di aree «non idonee»; con l'art. 2 decreto-legge n. 175/2025 come si chiarirà attraverso l'illustrazione dei seguenti

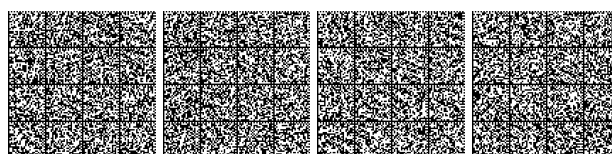
MOTIVI

1. Violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione agli articoli 11-bis, comma 3, e 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024 come modificato dal decreto-legge n. 175/2025.

L'art. 1 della legge regionale in esame illustra l'oggetto della legge e, al comma 2, dispone:

«Ai sensi dell'art. 7 del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili) e del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), la presente legge disciplina in particolare, in maniera differenziata sulla base della fonte e della tipologia di impianto, l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (di seguito impianti FER). Tutte le aree non ricomprese nelle precedenti classificazioni sono definite ordinarie ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c), del decreto Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del 21 giugno 2024.».

Nella parte in cui viene disposta «l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile ...» la disposizione, contenendo il riferimento alle «aree non idonee», non risulta conforme ai dettami del decreto legislativo n. 190/2024 che, nella sua nuova formulazione introdotta dal decreto-legge n. 175/2025, non prevede più l'esistenza di aree «non idonee».



L'art. 11-bis, comma 3, si limita, infatti, a richiedere al legislatore regionale, nella prospettiva teleologica del raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*, di individuare aree idonee «ulteriori» rispetto a quelle già stabilite a livello nazionale, in relazione alle quali applicare le semplificazioni procedurali disciplinate dal neo introdotto articolo 11-*quater* del decreto legislativo n. 190/2024.

Da ciò consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2. *Violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 11-bis del decreto legislativo n. 190/2024, come modificato dal decreto-legge n. 175/2025 nonché all'art. 20, comma 8, decreto-legge n. 199/2021.*

L'art. 3 della legge regionale - rubricato «Aree e superfici idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile» - contiene norme che si pongono, in via generale, in continuità con la previgente normativa nazionale di cui all'art. 20, comma 8, decreto legislativo n. 199/2021 (a mente del quale:

8. Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e seguenti, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28;

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale.»);

Estendendo la portata delle aree e superfici considerate idonee.

In particolare, la disposizione, con previsioni che risultano formalmente coerenti con le finalità generali della legge regionale, come delineate nel precedente art. 2, include tra le aree idonee le «aree destinate a progetti a servizio di una CER costituita ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 199/2021» nonché «le aree situate nello spazio rurale, così come definito dall'art. 88 della legge regionale n. 1/2015», comprese eventuali definizioni precedenti o equiparate [art. 3, comma 1, lettera u)], nonché le «aree destinate ad impianti ad isola, nonché ai relativi sistemi di accumulo, indipendenti dalla rete elettrica nazionale» [art. 3, comma 1, lettera v)].

Dette previsioni risultano operare un ampliamento della portata delle aree idonee rispetto al quadro normativo statale vigente al momento dell'emanazione dell'impugnata e risultano rispettose della distribuzione delle competenze in materia.

Tuttavia, lo stesso art. 3, al comma 1, alla lettera y) prevede:

«Fermo restando quanto previsto all'articolo 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, sono considerate aree e superfici idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili....

«...y) le aree differenziate per tipologia d'impianto, così come elencate all'allegato A, parte integrante della presente legge.»

Allegato A che, al primo capoverso dispone «sono aree idonee per l'installazione di impianti, definite ulteriormente rispetto a quelle individuate dall'art. 3 della presente legge, se di proprietà pubblica o di domini collettivi, le aree indicate nella tabella che segue».

Ebbene, il generico riferimento ai «domini collettivi» per la parte in cui non reca l'esclusione degli usi civici, a meno che non vengano eseguite le procedure di modifica di destinazione d'uso previste dalla legge, non risulta in linea con gli orientamenti costanti espressi in proposito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui in materia di usi civici si è in presenza di uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli stessi, interesse di cui è portatore lo Stato, in considerazione della sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente nel cui ambito gli usi civici ricadono (Corte costituzionale, sentenze n. 133/1993, 46/1995, 131/2018, 71/2020, 125/2025).

Sotto questo profilo, dunque, appare evidente il contrasto delle menzionate disposizioni regionali con la disciplina già prevista dall'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2001, vigente *ratione temporis*, che costituisce principio fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sempre l'allegato A al secondo capoverso precisa che «se di proprietà privata, per essere considerate idonee, le aree indicate in tabella devono essere ratificate dal consiglio comunale del comune di riferimento». Tuttavia, tale previsione, introducendo un aggravio procedimentale, consistente nella necessaria «ratifica» del consiglio comunale, che non è prevista dalla normativa nazionale vigente, si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.



Il legislatore regionale, invero, dovrà uniformarsi alle disposizioni dell'art. 11-bis del decreto legislativo n. 190/2024, come modificato dal decreto-legge n. 175/2025, in materia di aree idonee su terraferma, avendo il legislatore statale individuato *ex lege* un elenco di aree considerate idonee, e demandando alle regioni solo l'individuazione di aree idonee «ulteriori», nel rispetto dei principi, criteri e obiettivi specifici stabiliti dalla normativa primaria.

3. *Violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 11-bis e 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024, come modificato dal decreto-legge n. 175/2025 nonché all'art. 20, comma 8, e 22 decreto-legge n. 199/2021 vigente ratione temporis.*

L'art. 4 - rubricato «Aree non idonee» - definisce come tali le aree in cui «sussiste un'altissima probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione».

Tale definizione non è conforme all'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale 21 giugno 2024, adottato in base alla previsione dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021 - articolo abrogato dal decreto legislativo n. 190/2024 e poi modificato dal decreto-legge n. 175/2025 - perché non garantisce il coinvolgimento degli enti locali nell'individuazione delle aree idonee e non idonee, in contrasto con quanto previsto dal medesimo decreto ministeriale.

Tale disposizione, peraltro, si pone in contrasto con il richiamato decreto legislativo n. 190/2024 che, nella sua nuova formulazione introdotta dal decreto-legge n. 175/2025, non prevede più l'esistenza di aree «non idonee».

La normativa statale, infatti, si limita a richiedere al legislatore regionale, nella prospettiva teleologica del raggiungimento degli obiettivi di *burden sharing*, di individuare solo aree idonee «ulteriori» rispetto a quelle già stabilite a livello nazionale, in relazione alle quali applicare le semplificazioni procedurali disciplinate dal neo introdotto art. 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024.

Da ciò consegue la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

4. *Violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione in relazione all'art. 2 del decreto-legge n. 175/2025 di modifica del decreto legislativo n. 190/2024, all'art. 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024, come modificato dal decreto-legge n. 75/2025, all'art. 20, comma 5, e 22 decreto legislativo n. 199/2021 e al decreto ministeriale 21 giugno 2024.*

L'art. 5 - rubricato «Prevalenza del principio di idoneità» - al comma 1, prevede:

«Qualora un'area idonea, tra quelle definite negli elenchi di cui all'art. 3, sia ricompresa all'interno di un'area definita non idonea ai sensi dell'art. 4, la stessa, esclusivamente per la sua superficie, è definita idonea alla realizzazione di impianti FER.»

in riferimento all'applicazione del cosiddetto principio di prevalenza delle aree idonee.

Tale previsione risulta oggi non più in linea con l'assetto normativo vigente, alla luce dell'entrata in vigore dell'art. 2 del decreto-legge n. 175/2025, che ha modificato il decreto legislativo n. 190/2024.

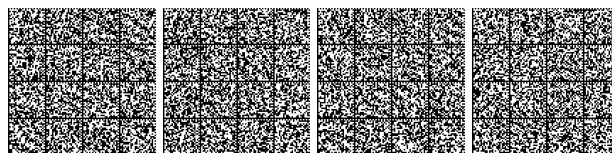
In particolare, la disciplina di cui all'art. 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024, prevede l'applicazione di regimi amministrativi semplificati esclusivamente in relazione alle aree idonee individuate dal legislatore nazionale o da quello regionale secondo criteri conformi agli obiettivi di *burden sharing*, senza più alcuna previsione di «aree non idonee» a cui subordinare la qualificazione di idoneità.

Si osserva, altresì, che il decreto ministeriale 21 giugno 2024 attribuisce alle regioni il compito di individuare, all'interno del proprio territorio, superfici ed aree idonee in cui sia possibile applicare procedimenti autorizzatori semplificati, nel rispetto delle finalità di cui all'art. 20, comma 5, del decreto legislativo n. 199/2021, che prevedevano la minimizzazione degli impatti su ambiente, territorio, patrimonio culturale e paesaggio, fermo restando il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030.

In tale prospettiva, l'art. 5, comma 1, in esame appare non coerente con la normativa statale, in quanto introduce un criterio di prevalenza dell'idoneità sull'inidoneità non previsto dal legislatore nazionale.

La disposizione regionale, introducendo la possibilità che un'area idonea ricompresa all'interno di un'area non idonea venga automaticamente considerata idonea per la realizzazione di impianti FER, determina una trasformazione del regime giuridico applicabile, in contrasto con la normativa statale.

La delimitazione fra area idonea e area non idonea, demandata alle regioni ai sensi del decreto ministeriale 21 giugno 2024 e del decreto legislativo n. 199/2021, perde così di significato, sia in termini giuridici sia sotto il profilo della tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, ammettendo l'estensione dell'area idonea all'interno delle aree non idonee.



In particolare, l'art. 22 del decreto legislativo n. 199/2021 stabilisce che il regime semplificato si applica esclusivamente nelle aree idonee; ne deriva che, in caso di sovrapposizione tra aree idonee e non idonee, non potrebbe trovare applicazione il regime procedimentale semplificato, neppure mediante criteri di prevalenza.

La norma regionale, quindi, introducendo un criterio di prevalenza dell'idoneità sull'inidoneità, non previsto dalla normativa statale, si pone in contrasto con gli articoli 20 e 22 del decreto legislativo n. 199/2021, che attribuiscono alle regioni il compito di individuare le aree idonee per l'applicazione dei procedimenti semplificati.

P. Q. M.

Tutto quanto considerato in narrativa, si conclude perché gli articoli 1, comma 2, 3, comma 1, lettera y), l'allegato A) primo e secondo capoverso nonché gli articoli 4 e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 7 del 16 ottobre 2025, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi per contrasto con l'art. 117, terzo comma, e con la normativa interposta di cui agli articoli 11-bis e 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024 come modificato dal decreto-legge n. 175/2025; con l'art. 2 del decreto-legge n. 175/2025; con l'art. 20, comma 5 e 8, e 22 decreto legislativo n. 199/2001 e con il decreto ministeriale 21 giugno 2024.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2025 e dell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le regioni.

Roma, 16 dicembre 2025

L'avvocato dello Stato: SPINA

25C00317

N. 4

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 7 gennaio 2026
(del Senato della Repubblica)*

Parlamento – Immunità parlamentari – Procedimento penale dinanzi al Tribunale di Modena a carico di Carlo Amedeo Giovanardi, senatore all'epoca dei fatti – Ordinanza collegiale del 13 settembre 2024 con la quale il Tribunale ha dichiarato *inter alia* l'utilizzabilità delle videoregistrazioni sequestrate, effettuate occultamente da A. B., aventi a oggetto conversazioni intercorse, in presenza, tra quest'ultimo e l'allora senatore e, per telefono, tra questi e soggetti terzi.

– Ordinanza collegiale del Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, del 13 settembre 2024 (giudizio n. 2109/2018 RNR n. 7555/2018 R.G. Gip n. 251/2022 R.G. Tribunale).

Ricorso ai sensi degli articoli 134 della Costituzione, 37 legge 11 marzo 1957, n. 87 e 26 norme integrative dei giudizi davanti alla Corte costituzionale del 22 luglio 2021 del Senato della Repubblica, con sede in Piazza Madama, 00186 Roma, (C.F. 80442720589) in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore* Senatore avv. Ignazio La Russa, rappresentato e difeso dal prof. avv. Mario Esposito (C.F. SPSMRA71C01D612C) e con lui elettivamente domiciliato nel suo studio in Roma, via Lattanzio n. 66 con indirizzo digitale pec: marioesposito@ordineavvocatiroma.org, giusta procura rilasciata con separato atto e da aversi per apposta in calce al presente nei confronti del Tribunale ordinario di Modena (Sezione Penale-Collegio 3), con sede in Corso Canalgrande n. 77, 4121 Modena (C.F. 80013610367) in persona del suo Presidente e legale rappresentante *pro tempore* per denunciare il conflitto di attribuzione determinato dal provvedimento da questo assunto con ordinanza collegiale del 13 settembre 2024 nel giudizio n. 2109/2018 RNR. n. 7555/2018 R.G. GIP n. 251/2022 R.G. Tribunale, imputato Carlo Amedeo Giovanardi, Senatore della Repubblica all'epoca dei fatti a lui contestati, con il quale è stata *inter alia* dichiarata senza previa autorizzazione della Camera di appartenenza del Parlamentare l'utilizzabilità delle videoregistrazioni, esse pure in precedenza acquisite in difetto di detto titolo abilitante, occultamente effettuate sotto le date del 12 luglio, 19 luglio e 18 ottobre 2014 dal sig. A. B., aventi ad oggetto le conversazioni in presenza intercorse tra lui e il Senatore Giovanardi e tra questo, per telefono, con soggetti terzi, con ciò vulnerando, a detrimento del ricorrente, le disposizioni e le norme dettate dall'art. 68, comma 3 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 15 della Costituzione, e dagli articoli 4 e 6 legge 20 giugno 2003, n. 140.



PREMESSA IN FATTO

a) Il provvedimento indicato in epigrafe (doc. 1) è stato adottato, nell'ambito di un complesso reticolo processuale, nel corso di un giudizio che, inizialmente avviato nei confronti anche di altri soggetti, si trova attualmente incardinato, per stralcio e separazione, in fase dibattimentale, nei soli confronti dell'avv. Giovanardi, Senatore della Repubblica all'epoca dei fatti, dinanzi al Tribunale di Modena, Sezione Penale - Collegio 3, che gli contesta due capi di imputazione relativi, il primo, ai supposti reati di rivelazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio e di violenza o minaccia ad un corpo politico, amministrativo o giudiziario o a suoi singoli componenti (articoli 81 cpv, 110, 326, 338, 61 n. 2 e 9 c.p.) asseritamente commessi in Modena e provincia dal luglio 2014 al gennaio 2015 e, il secondo, ai supposti reati di oltraggio a pubblico ufficiale e violenza o minaccia ad un pubblico ufficiale (articoli 81 cpv, 341-bis e 336 c.p.) asseritamente commessi in Modena il 17 ottobre 2014.

Lo svolgimento di detta vicenda è riferito sia nelle relazioni, iniziale e conclusiva, volte ad illustrare le ragioni di fatto e di diritto della proposta di sollevare il conflitto in epigrafe approvata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato nella Seduta del 6 novembre 2024 (doc. 2), sia in quella presentata dalla Giunta per illustrare tale proposta all'Aula, che la ha accolta con delibera del 4 dicembre 2024 (doc. 3) sia nell'ordinanza del Tribunale di Modena del 13 settembre 2024, che ha dato luogo al presente ricorso (doc. 1).

A tali documenti si può, pertanto, fare rinvio per la dettagliata ricostruzione del contesto nel quale si colloca la questione sottoposta a codesta ecc.ma Corte affinché la risolva.

Per quanto in questa sede rileva, conviene qui di seguito farne breve riepilogo.

b) Le videoregistrazioni sull'acquisizione e utilizzabilità delle quali verte il conflitto sono state oggetto di sequestro a carico dell'imputato B. ed acquisite dal Tribunale con ordinanza del 2 novembre 2021, disattendendo le eccezioni di inammissibilità ed inutilizzabilità sollevate all'udienza del 7 settembre 2021 dall'ex Sen. Giovanardi, il quale conseguentemente segnalava la questione al Senato sollecitandone l'intervento a salvaguardia delle prerogative di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione.

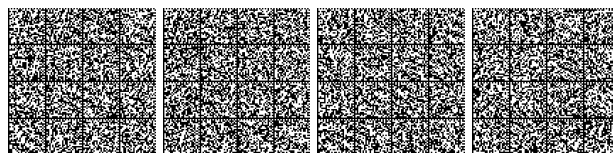
La Giunta investita del problema, si pronunciava il 16 novembre 2021 proponendo all'Assemblea la promozione del conflitto di attribuzione. La proposta, però, non veniva esaminata poiché assorbita da quella di riconoscimento dell'insindacabilità ex art. 68, comma 1, della Costituzione per tutti i capi di imputazione successivamente formulata il 19 gennaio 2022 (in seguito alla trasmissione degli atti da parte del Tribunale di Modena) ed accolta dal Senato con delibera del 16 febbraio 2022.

Dopo aver ricevuto tale delibera il Tribunale, disponendo la nuova separazione della posizione dell'imputato Giovanardi e la contestuale sospensione del processo nei suoi confronti, con ordinanza - ricorso del 21 aprile 2022 sollevava conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Il conflitto di attribuzione è stato risolto da codesta Corte con sentenza n. 218 dell'11 dicembre 2023, che ne ha dichiarato l'inammissibilità limitatamente alle condotte attinenti al contestato reato di oltraggio a pubblico ufficiale ai sensi dell'art. 341-bis del codice penale mentre ha statuito che non spettava al Senato deliberare che le condotte contestate in relazione agli articoli 326 e 338 del codice penale costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, annullando per l'effetto *in parte qua* la decisione di insindacabilità.

c) Ripreso il processo nei confronti dell'avv. Giovanardi dopo la risoluzione del conflitto, è tornata in distinto rilievo la questione circa la utilizzabilità delle videoregistrazioni acquisite dal Tribunale, già affrontata dalla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari con la formulazione della citata proposta del 16 novembre 2021 e la Giunta, alla quale è stata di nuovo deferita, se ne è data carico chiedendo integrazioni istruttorie al Tribunale, acquisite le quali e segnatamente, da ultima, l'ordinanza del 13 settembre 2024 (doc. 1) nella seduta conclusiva del 6 novembre 2024 ha approvato a maggioranza la proposta, formulata ed illustrata dal relatore nella seduta del 29 ottobre 2024, di sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti dell'Autorità giudiziaria procedente, incaricando il proponente di redigere la relazione per l'Assemblea (doc. 2).

Il conflitto di attribuzione è stato dalla Giunta ravvisato in ciò, che l'Autorità giudiziaria (Tribunale di Modena), contravvenendo all'art. 68, comma 3, della Costituzione e della legge 20 giugno 2003, n. 140, non ha richiesto l'autorizzazione all'utilizzo delle videoregistrazioni - versate in atti in seguito a sequestro esso pure non preceduto da analoga istanza a norma del citato disposto costituzionale - contenenti, per voci e immagini, le conversazioni in presenza intervenute tra il sig. A. B. e il Sen. Giovanardi e, in collegamento telefonico, tra questo e altre persone ed ottenute mediante l'intercettazione occulta del flusso comunicativo tra loro intercorso e la sua contestuale fissazione su supporto fisico.



d) La proposta della Giunta - illustrata e motivata, in sede sia di adozione sia di presentazione all'Aula, da ampie e articolate relazioni in ordine allo svolgimento della vicenda processuale nel corso della quale è insorto il conflitto e circa i parametri normativi costituzionali ed ordinari di sua rilevazione e risoluzione - è stata accolta dall'Assemblea, con deliberazione assunta a maggioranza il 4 dicembre 2024 (doc. 3).

CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

1. Sull'ammissibilità

Il conflitto risulta ammissibile in ragione della evidente sussistenza dei suoi presupposti soggettivi e oggettivi.

Quanto alla legittimazione attiva è certo che essa spetti al Senato della Repubblica, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'autorizzazione di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione.

Quanto alla legittimazione passiva è indubbio che il Tribunale di Modena, in quanto organo giurisdizionale in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, è competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli.

Sotto l'aspetto oggettivo, l'omessa richiesta da parte dell'Autorità giudiziaria alla Camera di appartenenza di autorizzazione previa a disporre (o comunque ad acquisire) le intercettazioni, in qualsiasi forma effettuate, di conversazioni o comunicazioni ed il sequestro e comunque l'acquisizione di corrispondenza o di ogni altra forma di comunicazione ad essa equiparata dall'art. 15 della Costituzione per la tutela della libertà e della segretezza, concernenti un membro del Parlamento o, ex post, di successiva autorizzazione all'utilizzazione di dette intercettazioni, corrispondenza o comunicazioni in altra forma, lede la sfera di attribuzioni garantita alle Camere dall'art. 68, comma 3, della Costituzione a salvaguardia delle prerogative che ad esse competono a tutela propria e dei propri membri, che nel loro insieme le compongono e ciascuno dei quali, singolarmente, rappresenta la Nazione (art. 67 della Costituzione) potendosi sotto tale aspetto qualificare potere dello Stato.

2. Nel merito.

a) Il Tribunale di Modena con l'ordinanza in questione ha ritenuto di poter utilizzare le videoregistrazioni sequestrate a carico del B. perché queste non rientrerebbero nel perimetro di garanzia segnato dall'art. 68, comma 3, della Costituzione e dell'art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140, non potendosi qualificare come intercettazioni né come corrispondenza in supposta ragione del fatto che, avendo ad oggetto conversazioni tra presenti, difetterebbe, sotto il primo profilo, la terzietà dell'intercettante e, sotto il secondo, il carattere di corrispondenza riservata protetta dall'art. 15 della Costituzione.

Ad avviso del Collegio Modenese, invece, si verserebbe in ipotesi di documento audiovisivo acquisibile ed utilizzabile a norma dell'art. 234 c.p.p., legittimamente confezionato da soggetto che, partecipando alla conversazione in presenza ben poteva provvedervi senza bisogno del consenso dell'altro partecipe che, avendolo invitato al colloquio nell'ambito domiciliare, avrebbe con ciò rinunciato alla riservatezza ed accettato l'eventualità o il rischio che l'ospite potesse far proprie le conversazioni e le immagini degli interlocutori mediante la videoregistrazione e, con essa, asportare le une e le altre sottraendole alla disponibilità di chi altro aveva partecipato al colloquio.

La tesi del Tribunale, di stampo logico induttivo, non trova però fondamento in alcuna presunzione assoluta, relativa o semplice e, se condivisa, porterebbe alla assurda conseguenza di scriminare la condotta di un ospite che, all'insaputa dell'ospitante e per il sol fatto di essere stato da questi invitato in casa, non solo videoregistrasse ciò che è e si svolge nel domicilio dell'ospitante ma si appropriasse di soprammobili, ninnoli, posate e quant'altro ivi si trovasse.

Al contrario, proprio l'invito a colloquio confidenziale in ambito domiciliare, lungi dall'escluderlo ne manifesta e rimarca il carattere riservato e attrae nella sfera di privatezza l'ospite e l'ospitante con relativo reciproco obbligo di segretezza.

b) A confutazione di quanto sostenuto nell'ordinanza si rassegnano le sottoposte considerazioni.

b.1) Al compiuto scrutinio della questione, che si iscrive nell'area di protezione e garanzia segnata dall'art. 68, comma 3 della Costituzione (e delle disposizioni legislative di attuazione dettate dagli articoli 4 e 6 legge n. 140/2003) anche in connessione con l'art. 15 della Costituzione, può giovare il richiamo alle coordinate di sistema tracciate da codesta Corte nella sentenza 15 gennaio 2013, n. 1, che ha accolto il ricorso per la risoluzione del conflitto di attribuzione proposto dal Presidente della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica di Palermo, la quale aveva



acquisito per captazione occasionale conversazioni da lui intrattenute con un senatore, la cui utenza telefonica era stata sottoposta ad intercettazione.

Nella decisione (par. 9 del «considerato in diritto») è contenuta l'affermazione ricognitiva di portata generale secondo cui «È evidente [...] che tutti gli organi costituzionali hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, sul presupposto che tale garanzia - principio generale valevole per tutti i cittadini, ai sensi dell'art. 15 della Costituzione - assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quali l'efficacia e il libero svolgimento dell'attività parlamentare e di Governo».

A corredo di questa sono poste le seguenti precisazioni: «Si inquadra in questa prospettiva la disposizione di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione, riguardante i membri delle due Camere, la quale stabilisce che non si possa ricorrere, nei confronti di tali soggetti, ad intercettazioni telefoniche o ad altri mezzi invasivi di ricerca della prova, se non a seguito di autorizzazione concessa dalla Camera competente. Specifiche limitazioni all'esercizio di poteri di indagine mediante atti invasivi, quali le intercettazioni telefoniche, sono previste da norme di rango costituzionale anche per i componenti del Governo (art. 10 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1, recante modifiche agli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione)».

Occorre, inoltre, segnalare che nella citata sentenza la salvaguardia della libertà e della riservatezza delle comunicazioni informali è motivata, con specifico riferimento alla posizione del ricorrente ma con argomentazioni logico-sistematiche suscettibili di estensione agli altri soggetti componenti gli organi costituzionali, dalla considerazione che l'attività comunicativa non formale costituisce indefettibile corredo preparatorio-istruttorio in nesso strumentale con l'espletamento delle attività formali di esercizio dei poteri e delle funzioni a cui afferiscono o possono afferire.

Se ne può plausibilmente indurre che, come al Presidente della Repubblica deve essere garantita libertà e riservatezza di comunicazione informale nei rapporti con i soggetti destinatari degli atti tipici ed atipici di esercizio dei suoi poteri di indirizzo politico-costituzionale in ogni sua declinazione, così (*si parva licet componere magnis*) ai membri del Parlamento, che singolarmente rappresentano la Nazione anche fuori delle Camere di appartenenza, deve essere garantito di liberamente e riservatamente interloquire con i cittadini (cioè i componenti della Nazione ovvero del popolo cui spetta in prima ed ultima istanza la sovranità) per acquisirne dati istruttori e di riscontro da valutare ai fini dell'esercizio della funzione rappresentativa attraverso gli atti tipici ed atipici con i quali si esplica.

Vero è che, come avvertito distintivamente dalla richiamata sentenza, la garanzia di riservatezza delle conversazioni, comunicazioni e corrispondenza dei parlamentari è affidata alle Camere di appartenenza attraverso l'autorizzazione preventiva, per il compimento, o successiva, per utilizzazione, di atti intrusivi della sfera del loro spazio comunicativo riservato, ma è vero altresì che esse nel deliberare in materia devono prioritariamente tutelare la libertà e la riservatezza delle conversazioni, delle comunicazioni e della corrispondenza dei rappresentanti della Nazione che, come tali e tali restando entrano a comporle, mantenendo tuttavia in virtù del titolo rappresentativo a loro singolarmente assegnato dalla Carta Fondamentale, diretto rapporto con la collettività rappresentata secondo quanto risulta dalla combinazione degli attigui disposti degli articoli 67 e 68 della Costituzione, di cui non a caso l'uno precede l'altro.

b.2) Ancora in via preliminare, preme rammentare che come emerge dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 1993 l'inciso «in qualsiasi forma» che nell'art. 68, comma 3, della Costituzione, qualifica le intercettazioni soggette ad autorizzazione, fu introdotto dalla Camera dei deputati in sostituzione del riferimento alle «intercettazioni telefoniche e ambientali» che compariva nel testo approvato dal Senato della Repubblica il 19 giugno 1993: e ciò a fronte anche della opportunità di adottare una formula più generica, atta ad abbracciare ogni possibile mezzo comunicativo e qualsiasi modalità tecnica di captazione (in tal senso la fondamentale sentenza di codesta Corte 23 novembre 2007, n. 390, par. 5.1 penult. e ult. cpv. del «considerato in diritto» - dalla quale le successive in materia non si sono discostate dandovi continuità sul punto -).

La latitudine dell'inciso consente di comprendere nell'ambito del suo disposto anche la registrazione audiovisiva come mezzo e al contempo modalità di captazione e, coniugata con quella aperta dall'analoga formula «ogni altra forma di comunicazione» che l'art. 15, comma 1, della Costituzione adotta per estendervi il predicato di inviolabilità della libertà e della segretezza, di comprendere altresì nell'area del divieto di eseguire e/o utilizzare intercettazioni non autorizzate, non solo le conversazioni e le comunicazioni a distanza ma anche quelle intrattenute tra presenti.

Sotto altro aspetto la videoregistrazione, rilevando come mezzo di captazione e di stabilizzazione su supporto fisico digitale del contenuto di un flusso comunicativo, si lascia attrarre nella protezione dell'art. 68, comma 3, della Costituzione, e degli articoli 4 e 6 legge n. 140 del 2003 a più forte e sicura ragione di quanto non sia stato disposto per i tabulati telefonici, che pur contenendo solo i dati esterni delle comunicazioni sono assoggettati, per l'acquisizione e l'utilizzazione a fini probatori, all'autorizzazione di cui alle norme ordinarie appena richiamate, andate immuni da



censure di legittimità a cospetto di quella costituzionale essa pure sopra evocata (Corte costituzionale sentenza 6 marzo 2019, n. 38).

b.3) La conversazione a viva voce in presenza è un modo - anzi il modo originario e, per così dire, «naturale» - di esercizio del diritto di manifestazione non diffusiva del pensiero con la parola (art. 21 della Costituzione) e, intercorrendo tra soggetti determinati con l'adozione di cautela e di riservatezza, ricade nell'ambito concettuale della corrispondenza, che non si esaurisce nella forma archetipica di quella epistolare praticata ai tempi della redazione della Carta Fondamentale, e comunque in esso confluisce almeno per equiparazione, rientrando certamente nel novero delle «altre forme di comunicazione» della cui libertà e segretezza l'art. 15 della Costituzione sancisce l'inviolabilità, salve le limitazioni disposte con atto motivato dell'Autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge: tra le quali certamente sono comprese, quando alcuno dei conversanti sia membro del Parlamento, quelle a lui spettanti, attraverso la Camera di appartenenza, in forza dell'art. 68, comma 3, della Costituzione, con riguardo sia al momento dinamico (mentre l'interlocuzione si svolge) sia a quello statico (quando essa, a conversazione ultimata, risulti essere stata fissata su supporto fisico).

Ne discende, con riferimento al caso in esame, che il sig. B. non poteva unilateralmente disporre della segretezza dei colloqui con il Sen. Giovanardi, procedendo alla captazione del flusso sonoro e visivo delle conversazioni e alla sua contestuale videoregistrazione mediante l'uso occulto di uno *smartphone* e che il Tribunale di Modena non poteva acquisirle né utilizzarle senza l'autorizzazione del Senato.

b.4) Quanto alla condotta captativa del flusso comunicativo, giova notare che essa, sotto il profilo delle scienze fisiche applicate ai fenomeni audiovisivi, si qualifica come intercettazione delle onde elettromagnetiche sonore e ottiche generate per radiazione dagli apparati fonici naturali e della rifrazione della luce sulla struttura corporea dei soggetti conversanti in presenza, a nulla rilevando che l'intercettante sia uno di essi e che l'altro o gli altri vi abbiano consentito o no.

La terzietà dell'intercettante rileva, invero, sotto il profilo giuridico ad integrare le fattispecie delle intercettazioni in senso stretto (dirette, indirette, ambientali e casuali o fortuite) disposte e/o utilizzate dall'Autorità giudiziaria (su autorizzazione, previa o successiva, della Camera di appartenenza quando vi sia coinvolto un parlamentare) ma non anche quella di conversazioni tra presenti mediante l'inserimento di un captatore informatico su un dispositivo telefonico portatile (art. 266 commi 2 e 2-bis c.p.p.).

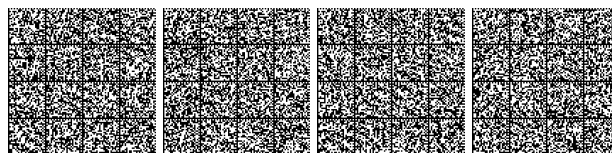
Senonché l'art. 68, comma 3, della Costituzione estende il suo disposto a tutte le «intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni» a cui partecipino membri del Parlamento.

L'inciso «in qualsiasi forma», specie in funzione della finalità garantista della norma che lo contiene, consente ed anzi esige di comprendere nel perimetro delle intercettazioni soggette ad autorizzazione - preventiva (se disposta da un potere dello Stato) o altrimenti successiva (se non previamente richiesta o se la captazione, eseguita e registrata da soggetto non pubblicisticamente legittimato, sia per essere utilizzata da un potere dello Stato) - non solo quelle disciplinate dal codice di procedura penale (alla ricerca della cui tipizzazione, in assenza di definizione legislativa, si dedica la giurisprudenza richiamata dal Tribunale di Modena) ma anche ogni altra da chiunque e comunque eseguita, in qualsiasi circostanza, con qualunque mezzo, da soggetti pubblici e privati: e così anche quelle effettuate clandestinamente mediante registrazione audiovisiva da alcuno dei partecipanti ad una conversazione in presenza con un Parlamentare.

Ma se anche l'analogia non sussistesse, nondimeno l'ampiezza della garanzia, per come assecondata dal tenore letterale della norma e dalla *ratio* che la sostiene, renderebbe inessenziale, recessivo o diversamente configurabile l'elemento della terzietà del captante, richiesto solo nelle intercettazioni in senso stretto disposte autoritativamente in sede giudiziaria.

A ben vedere, tuttavia, tale requisito - in disparte l'eccezione di cui alla norma processualpenalistica sopra citata - può ravvisarsi anche nelle intercettazioni e registrazioni di conversazioni in presenza da parte di uno degli interlocutori all'insaputa degli altri mediante dispositivi elettronici occultati, poiché proprio l'uso di questi lo rende terzo nei confronti degli altri, se non anche di se stesso, collocandosi a diverso livello di percezione il flusso comunicativo a viva voce e la captazione di questo mentre si svolge con contemporanea registrazione su supporto fisico.

b.5) Si consideri, poi, che - come dianzi notato e come è reso palese dall'etimo - la conversazione tra presenti in viva voce costituisce la prima e più frequente forma di corrispondenza, a cui gli interlocutori attribuiscono carattere di segretezza, ai sensi e per gli effetti dell'art. 15 della Costituzione, quando convengano di intrattenerla con modalità e cautele tali da assicurarne ragionevolmente la privacy, agevolmente ravvisabili allorché si svolga - come è avvenuto nella specie - in ambito domiciliare, al quale pertiene l'attributo della inviolabilità (art. 14 della Costituzione), adottando con ciò un accorgimento protettivo della riservatezza assimilabile a quello di imbustare le lettere negli scambi epistolari.



Ne consegue che nessuno dei partecipanti alla conversazione, tantomeno all'insaputa degli altri, possa intercettarne e registrarne il flusso mentre si svolge con l'uso occulto di apparecchi di captazione e fissazione di immagini e suoni.

Nel caso in questione, pertanto, le videoregistrazioni eseguite dal B. *uno actu* mediante la captazione della conversazione orale (e perciò «effimera») col Sen. Giovanardi e la sua contestuale fissazione sonora e visiva su supporto fisico (operazione paragonabile alla trasposizione del parlato in scrittura con corredo di immagini fotografiche) costituiscono anche illecita sottrazione e appropriazione di corrispondenza riservata, il cui contenuto avrebbe dovuto essere consegnato solo alla memoria diretta e disintermediata dei partecipanti, per modo che esse, seppure fossero qualificabili come meri documenti, sarebbero inutilizzabili a fini probatori in quanto illegittimamente confezionati.

Ove, inoltre, si ponga mente al fatto che le videoregistrazioni comprendono anche interlocuzioni telefoniche tra il Sen. Giovanardi ed altre persone, intercorse mentre si svolgeva la conversazione in presenza con B., viene in evidenza, con riferimento a quelle, la terzietà dell'intercettante e l'ipotesi di appropriazione di corrispondenza riservata altrui.

b.6) Occorre poi - ma in via logicamente prioritaria - avvertire che la registrazione, avendo prodotto la fissazione su supporto elettronico di uno scambio di conversazioni ovvero di comunicazioni private tra persone determinate (*ex* art. 15 della Costituzione costituenti, in «altra forma di comunicazione», corrispondenza), ha conseguito l'effetto di stabilizzarne il contenuto rendendolo accessibile anche dopo che il colloquio in voce si è esaurito.

Risultato, questo, non dissimile, quanto ad effetti in relazione all'art. 68, comma 3, della Costituzione e alle disposizioni legislative di attuazione, a quello prodotto dalla messaggistica *whatsapp*, che codesta Corte con sentenza n. 170 del 27 luglio 2023 ha qualificato come corrispondenza.

b.7) Le videoregistrazioni in questione, acquisite dal Tribunale di Modena mediante sequestro presso l'autore di queste - come attestato nell'ordinanza del 13 settembre 2024, pag. 2, cpv 3 (doc. 1) - dunque, rilevando sotto il duplice aspetto della intercettazione e della fissazione su supporto fisico di corrispondenza riservata con un parlamentare, sono assoggettate, quanto ad acquisizione e utilizzazione in sede giudiziaria, al regime autorizzatorio, preventivo e/o successivo, di cui all'art. 68, comma 3, della Costituzione e agli articoli 4 e 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140.

Quanto all'intercettazione, essendo stata questa effettuata da un privato, l'autorizzazione avrebbe dovuto essere richiesta dall'Autorità giudiziaria al Senato non già, ovviamente, prima che fosse eseguita da un privato di sua illegittima iniziativa, ma prima di acquisirne il risultato e disporne l'utilizzazione.

Quanto alle videoregistrazioni contenenti corrispondenza riservata tra l'intercettante e il Sen. Giovanardi e, per telefono, tra questo e soggetti terzi, l'autorizzazione avrebbe dovuto essere richiesta prima di procedere al relativo sequestro (o all'acquisizione agli atti) e comunque prima di utilizzarne l'oggetto.

b.8) Le considerazioni dianzi svolte portano ad escludere che le videoregistrazioni di cui si discute costituiscano «documenti» ai sensi dell'art. 234 c.p.p., come il Tribunale di Modena ha invece ritenuto, poiché sono state realizzate da soggetto non legittimato con la furtiva intercettazione delle conversazioni di un parlamentare nel suo domicilio e a sua insaputa, così che l'illiceità del mezzo e delle sue modalità d'uso ne contamina il risultato, consistente nella appropriazione di corrispondenza ovvero di comunicazione interpersonale riservata, affidata perciò dagli interlocutori alla naturale caducità della forma orale.

Ma se anche di documenti si trattasse, avendo essi ad oggetto conversazioni ovvero comunicazioni di un Senatore, non sarebbero tuttavia acquisibili e men che meno utilizzabili dall'Autorità giudiziaria senza autorizzazione della Camera di appartenenza, essendo appena il caso di rilevare che l'art. 234 del codice di procedura penale va letto, interpretato e applicato in conformità con l'art. 68, comma 3, della Costituzione, valendo l'assunzione e l'utilizzazione da parte del Tribunale dei «documenti» in questione concernenti un membro del Parlamento come imputazione a sé di un risultato istruttorio altrimenti conseguibile con i corrispondenti atti investigativi di intercettazione e di sequestro, soggetti però, quando disposti dall'Autorità giudiziaria alla richiesta di autorizzazione previa o successiva della Camera di appartenenza. Sarebbe pertanto paradossale - a parità di risultato processuale - esonerare l'Autorità giudiziaria da tale incombenza quando, come nel caso, essa si provveda *ab extra* e si avvalga del portato di intercettazioni e videoregistrazioni non conseguite mediante atti investigativi da essa disposti ma eseguite da privati per captare e registrare su supporto fisico conversazioni riservate svolte in presenza ed in forma orale, a cui abbiano partecipato membri delle Camere. E sarebbe un paradosso periglioso che porterebbe a vanificare la garanzia assicurata dall'art. 68, comma 3, della Costituzione.

b.9) Il Tribunale di Modena, con l'ordinanza del 13 settembre 2024 indicata in epigrafe (doc. 1), ha acquisito e dichiarato utilizzabili le videoregistrazioni in questione, rilevanti sotto il duplice profilo della «intercettazione in qualsiasi forma di conversazioni o comunicazioni» e di sequestro di corrispondenza, comprensiva di ogni altra forma di comunicazione riservata a norma dell'art. 15 della Costituzione (art. 68, comma 3, della Costituzione e art. 4 della legge 20 giugno 2003, n. 140), così recando lesione alla sfera di attribuzione costituzionalmente garantita al Senato della Repubblica: donde il conflitto che si denuncia.



P. Q. M.

Per tutto quanto sopra esposto e considerato - nel fare rinvio alla proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità Parlamentari del Senato del 29 ottobre 2024, legislatura XIX, 49° seduta (doc. 2) alla Relazione di detta Giunta all'Assemblea del 12 novembre 2024, XIX legislatura, doc. XVI, n. 3 e al resoconto stenografico della 249° seduta pubblica dell'Assemblea del 4 dicembre 2024 recante approvazione della proposta di Giunta (doc. 3) e con riserva di ulteriormente dedurre e produrre nei termini e nelle forme di procedura - il Senato della Repubblica, rappresentato, difeso e domiciliato come in epigrafe chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare ammissibile il conflitto introdotto con il presente ricorso e voglia risolverlo accertando e dichiarando che il Tribunale di Modena, Sez. penale, Collegio 3, con l'ordinanza del 13 settembre resa nel procedimento n. 2109/2018 RNR n. 7555/2018 R.G. GIP n. 251/2022 R.G. Tribunale a carico dell'avv. Carlo Amedeo Giovanardi, Senatore all'epoca dei fatti, nella parte in cui ha disposto circa l'acquisizione e l'utilizzazione delle videoregistrazioni di cui al presente ricorso, senza previa autorizzazione della Camera di appartenenza, ha leso le attribuzioni costituzionalmente garantite dal Senato dall'art. 68, comma 3, della Costituzione, anche in riferimento agli articoli 4 e 6 della legge 20 giugno 2003, n. 140, e voglia pertanto annullare tale provvedimento.

Roma, 14 aprile 2025

Prof. Avv. Mario Esposito

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 168/2025 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª serie speciale - n. 47 del 19 novembre 2025.

26C00006

N. 261

Ordinanza del 9 dicembre 2025 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Andrea Agreiter contro il Comune di Badia e Alessandro Vittur

Giustizia amministrativa – Ricorso straordinario al Capo dello Stato – Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige – Istituzione del Tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano – Previsione che nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), art. 7, terzo comma.

CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE PRIMA

ADUNANZA DI SEZIONE DEL 16 OTTOBRE 2025

Numero affare 01161/2024.

Oggetto: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza sospensiva, proposto dal signor Andrea Agreiter contro il Comune di Badia, nonché nei confronti del signor Alessandro Vittur, per l'annullamento del permesso di costruire n. 4 del 22 febbraio 2024 rilasciato dal Comune di Badia.



LA SEZIONE

Visto il ricorso straordinario notificato in data 24 giugno 2024;

Viste le controdeduzioni del Comune di Badia trasmesse dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota prot. n. 34012 del 2 agosto 2024;

Vista la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 35799 del 27 agosto 2024;

Vista la nota di trasmissione della relazione prot. n. 8721 del 2 luglio 2025 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito all'adunanza del 16 ottobre 2025 il relatore, consigliere Davide Miniussi.

Premesso in fatto.

1. Con ricorso straordinario notificato in data 24 giugno 2024 e assistito da domanda di misura cautelare il signor Andrea Agreiter, proprietario di un immobile situato nella frazione di La Villa del Comune di Badia (BZ), ha impugnato il permesso di costruire n. 4 del 22 febbraio 2024 (conosciuto dal ricorrente in data 26 febbraio 2024) rilasciato in favore del signor Alessandro Vittur in relazione ad un intervento di risanamento energetico, risanamento e ampliamento di una casa a schiera di proprietà di quest'ultimo, adiacente a quella di proprietà del signor Agreiter.

2. Il ricorso è articolato in due motivi di gravame.

2.1. Con un primo motivo il ricorrente ha dedotto, in primo luogo, la violazione dell'art. 10, comma 3 dell'allegato n. 2 al Regolamento edilizio del Comune di Badia (approvato con delibera n. 35 del 30 luglio 2021) e del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 6792 del 2011, per avere il permesso di costruire consentito al signor Vittur di sopraelevare la propria abitazione — i cui tetto è attualmente contiguo e congiunto a quello dell'abitazione di proprietà del ricorrente — nonostante il Regolamento edilizio preveda che, laddove il tetto della casa contigua sia più elevato — situazione che si verificherebbe per effetto della sopraelevazione assentita — «i camini della casa più bassa devono essere collocati ad una distanza di almeno 3 m dal muro di confine, [...]». Il ricorrente espone infatti che tale distanza minima non risulterebbe rispettata, né egli intenderebbe prestare il consenso — così come richiesto dal controinteressato, il quale ha presentato una variante al progetto originario che contempla il prolungamento a proprie spese dei camini di proprietà del ricorrente — alla sopraelevazione dei propri camini in modo che superino in altezza la gronda contigua (di proprietà del signor Vittur) di almeno un metro, il che consentirebbe, in base al Regolamento edilizio, di derogare alla distanza minima di tre metri ivi stabilita («[...] a meno che non superino in altezza la gronda contigua di almeno 1 metro»).

Ha dedotto inoltre, sempre con il primo motivo di gravame, la violazione di legge e l'eccesso di potere conseguenti, per un verso, a talune false rappresentazioni dello stato di fatto (con particolare riguardo alla posizione e alle dimensioni di taluni elementi: scala esterna, bocche di lupo e posti auto) contenute nelle tavole progettuali allegate alla domanda di permesso di costruire e, per altro verso, all'omessa considerazione di talune osservazioni riversate in sede procedimentale dall'odierno ricorrente.

2.2. Con un secondo motivo ha dedotto la violazione del piano di attuazione della zona di espansione Boscdaplan, lotto n. 8, asseritamente conseguente al superamento (di due metri) dell'altezza media consentita (10,50 m), così come dichiarato dal signor Vittur nelle tavole progettuali allegate alla domanda di permesso di costruire, in cui si riferisce che l'altezza media dell'immobile a seguito della sopraelevazione sarà pari a 12,50 m, con conseguente danno per il ricorrente (che sul proprio tetto ha installato un impianto fotovoltaico).

3. Con nota prot. n. 34012 del 2 agosto 2024 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha trasmesso le controdeduzioni del Comune, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426 (recante le «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano»), in base al quale «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

4. Con nota prot. n. 35799 del 27 agosto 2024 il Ministero ha chiesto il rigetto dell'istanza cautelare.

5. Con nota prot. n. 8721 del 2 luglio 2025 il Ministero ha trasmesso: (a) la relazione istruttoria; (b) una memoria del ricorrente di replica alle controdeduzioni del Comune; (c) una memoria del controinteressato. Il Ministero, in particolare, ha chiesto di dichiarare inammissibile il ricorso straordinario in quanto non ammesso nella materia *de qua* (in conformità alle controdeduzioni del Comune e alla memoria del controinteressato) e, comunque, limitatamente alla parte del primo motivo in cui si contestano le sopra menzionate false rappresentazioni, in quanto inammissibile per difetto di interesse; nel merito ha chiesto in ogni caso il rigetto del ricorso.

6. All'adunanza del 16 ottobre 2025 il ricorso è stato esaminato.



Considerato in diritto.

1. La Sezione ritiene che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, per contrasto con l'art. 90 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige» (d'ora innanzi: Statuto), e con gli artt. 3, comma 1, 5, 24, comma 1 e 87, comma 1 Cost.

2. In punto di rilevanza la Sezione premette, in primo luogo, che anche laddove fosse reputata fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse formulata dal Ministero in ordine alla parte del primo motivo di gravame ove si lamentano talune false rappresentazioni (estraneità alla questione trattata *principaliter* nel primo motivo, ossia la posizione e l'altezza dei camini), il motivo in questione dovrebbe comunque essere deciso nel merito *in parte qua*, non essendo state opposte, né essendo rilevabili, cause di inammissibilità diverse da quella, fondata sulla norma della cui legittimità costituzionale si dubita, relativa alla preclusione del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

Pertanto, la soluzione dei dubbi concernenti la legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 è indispensabile per la decisione di entrambi i motivi di gravame in cui è articolato il ricorso straordinario. Infatti, laddove si dovesse fare applicazione della disposizione in questione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

L'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 stabilisce infatti che «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

Tali materie sono specificate dall'art. 3, comma 2 del richiamato d.P.R., disponendosi in proposito che «[l]a sezione autonoma di Bolzano, oltre che nelle materie attribuite dallo statuto alla sua competenza inderogabile, decide sui ricorsi contro atti e provvedimenti emessi: 1) dagli organi della pubblica amministrazione, aventi sede nella provincia di Bolzano, con esclusione degli atti e provvedimenti la cui efficacia è limitata al territorio della provincia di Trento; 2) dagli organi della pubblica amministrazione, non aventi sede nella provincia di Bolzano, la cui efficacia è limitata al territorio della provincia medesima».

Il diniego di permesso di costruire impugnato in sede straordinaria è un provvedimento emesso da un ente (il Comune di Badia) che ha sede nella Provincia autonoma di Bolzano e, peraltro, produce effetti limitatamente al territorio comunale e, dunque, provinciale. Poiché il ricorso sarebbe devoluto, in base all'art. 3, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, alla competenza della sezione autonoma di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, in base all'art. 7, comma 3 del medesimo decreto del Presidente della Repubblica esso non sarebbe ammissibile.

3. In secondo luogo, secondo l'avviso della Sezione non è possibile procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 tale da indurre a ritenere ammissibile il ricorso straordinario al Capo dello Stato anche nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

Trattasi del solo risultato interpretativo — precluso, per le ragioni che saranno di seguito esposte — che, secondo l'avviso della Sezione, escluderebbe la violazione delle disposizioni di rango costituzionale sopra richiamate.

3.1. In particolare, non si ritiene prospettabile un'interpretazione tale da limitare l'operatività della preclusione ivi stabilita alle sole controversie devolute dallo Statuto alla competenza inderogabile della Sezione autonoma, sicché il ricorso straordinario in esame — estraneo alle materie devolute alla suddetta competenza inderogabile — non vi rientrerebbe e dovrebbe pertanto ritenersi ammissibile, con ciò pervenendosi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della menzionata disposizione.

3.2. Il riferimento alle «materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano» è infatti univoco nel ricomprendere tanto gli ordinari criteri della sede (art. 3, comma 2, n. 1) e dell'efficacia territoriale dell'atto (art. 3, comma 2, n. 2) quanto le materie attribuite dallo Statuto alla competenza inderogabile della sezione autonoma, espressamente fatte salve dall'art. 3, comma 2. Trattasi, in particolare, dei ricorsi proposti dai consiglieri regionali e provinciali (nonché in talune ipotesi, dai consiglieri comunali) avverso gli atti amministrativi degli enti ed organi della Pubblica Amministrazione aventi sede nella Regione, ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico, di cui all'art. 92, comma 1 dello Statuto. Quella appena descritta è l'unica fattispecie rispetto alla quale la competenza della sezione autonoma è qualificata come «inderogabile» (*cf.* art. 10, decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, che rinvia all'art. 9), sebbene vi siano altre ipotesi in cui lo Statuto devolve alla competenza della sezione autonoma (senza peraltro qualificarla in termini di inderogabilità) talune peculiari fattispecie (diniego di iscrizione dell'alunno in una scuola della provincia di Bolzano: art. 19, comma 3 dello Statuto; approvazione con lodo



arbitrale dei capitoli dei bilanci regionali e provinciali che non ottengano la maggioranza dei voti di un gruppo linguistico, laddove sia richiesta la votazione per gruppi linguistici, nel caso in cui lo speciale procedimento all'uopo previsto in seno all'organo assembleare non dia esito positivo: artt. 84 e 91, comma 4 dello Statuto).

Non potrebbe in altri termini ritenersi che, per effetto della mera precisazione circa il carattere «inderogabile» della competenza della sezione autonoma delineata dall'art. 92, comma 1 dello Statuto (nonché, eventualmente, delle ulteriori competenze statutariamente previste e sopra ricordate), soltanto rispetto a tale settore di attribuzioni della sezione operi la preclusione che impedisce la proposizione del ricorso straordinario (rimedio che per sua stessa natura — cioè in quanto avente carattere non giurisdizionale — comporterebbe, per così dire, una «deroga» alla competenza della sezione autonoma del Tribunale regionale).

L'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, infatti, è univoco nel riferire la preclusione ivi stabilita a tutte le «materie di competenza» della sezione autonoma, senza distinguere tra i criteri della sede e dell'efficacia territoriale dell'atto impugnato, da un lato, e il criterio della materia o dell'«inderogabilità» della relativa competenza, dall'altro.

3.3. L'orientamento del Consiglio di Stato, in sede sia consultiva sia giurisdizionale (*ex multis*, Cons. Stato, sez. I, 11 febbraio 2021, n. 190; sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2474), è del resto univoco nel senso di ritenere che la preclusione in parola operi anche con riguardo ai gravami devoluti in via ordinaria alla sezione autonoma di Bolzano sulla base dei criteri della sede e dell'efficacia territoriale dell'atto, sopra menzionati.

Sicché è comprovato *per tabulas* che nel caso di specie — in presenza di un orientamento, come detto, univoco, non constando precedenti in senso contrario e non rinvenendo la Sezione, per le ragioni sopra esposte, alcun elemento idoneo a giustificare una diversa interpretazione della disposizione in questione che consenta di escluderne il contrasto con la Costituzione — non è consentito fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in questione, ossia tale da ritenere non operante la preclusione con riferimento alla fattispecie sottoposta all'esame della Sezione.

La descritta non percorribilità del tentativo di interpretazione conforme giustifica pertanto l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in ossequio alla giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost., 22 ottobre 1996, n. 356:

«le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali») che, specie in tempi più recenti, ha attribuito rilievo decisivo al tenore letterale delle disposizioni sospettate di illegittimità costituzionale: tenore letterale che «segna il confine, in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (Corte cost., 20 giugno 2008, n. 219; in senso conforme, *ex multis*:

Corte cost., 3 maggio 2012, n. 110; 24 febbraio 2017, n. 42; 4 dicembre 2017, n. 268; 11 giugno 2025, n. 108).

4. Procedendo alla valutazione circa la non manifesta infondatezza della questione, la Sezione dubita, in primo luogo, della conformità della disposizione censurata all'art. 90 dello Statuto, in base al quale nella Regione Trentino-Alto Adige «è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano, secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo». Pur con qualche margine di ambiguità — derivante dall'omessa menzione della specifica fonte abilitata ad intervenire al riguardo —, la menzionata disposizione statutaria (avente rango costituzionale) rimette quindi alle norme di attuazione, approvate nel rispetto del procedimento disciplinato dall'art. 107 dello Statuto, la definizione dell'«ordinamento» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa che essa stessa provvede a istituire, in uno alla previsione — anch'essa di carattere ordinamentale — di «una autonoma sezione per la provincia di Bolzano».

4.1. La «competenza riservata e separata» (Corte cost., 22 dicembre 1980, n. 180), rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica, delineata dal menzionato art. 90 dello Statuto e di cui le relative norme di attuazione costituiscono esercizio è dunque limitata alla disciplina dell'ordinamento del Tribunale regionale e non pare potersi estendere fino a precludere il ricorso ad un rimedio, quale il ricorso straordinario al Capo dello Stato, previsto *generaliter* dalla legge dello Stato. In questo senso si è del resto pronunciata la Corte costituzionale, laddove ha rilevato — nel valutare la compatibilità con l'art. 90 dello Statuto e con l'art. 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 di norme statali che hanno introdotto ipotesi di competenza funzionale del T.A.R. Lazio — che il contenuto della normativa di attuazione statutaria può attenersi «esclusivamente a profili organizzativi dei due indicati Tribunali» (Corte cost., 26 giugno 2007, n. 239).

4.2. Del resto, il decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 disciplina principalmente la composizione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa e della sezione autonoma di Bolzano, ne definisce la relativa competenza (rinviano per la disciplina del giudizio alle norme statali allora vigenti) e disciplina l'organizzazione dei relativi uffici amministrativi. La disposta esclusione del ricorso straordinario nelle «materie di competenza della



sezione autonoma di Bolzano», oltre a non essere giustificata dalle previsioni statutarie, costituisce dunque previsione eterogenea e, per certi versi, eccentrica anche sotto il profilo del contenuto delle norme di attuazione in materia, il cui carattere eminentemente ordinamentale, mal conciliandosi con una previsione quale quella censurata, corrobora, pertanto, la conclusione circa la non conformità di quest'ultima alle sovraordinate norme statutarie.

4.3. La ricostruzione della genesi di tale preclusione — per vero oscura e da ricondursi, verosimilmente, alla discussione svoltasi nell'ambito delle commissioni paritetiche — corrobora l'assunto circa la sua completa estraneità rispetto alle previsioni statutarie.

4.3.1. La redazione di un «progetto di legge» recante la disciplina della sezione «staccata» di Bolzano fu affidata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri al Consiglio di Stato ai sensi dell'art. 14, n. 2 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 («Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato»), tenuto conto del fatto che l'art. 1, comma 4 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 («Istituzione dei tribunali amministrativi regionali») provvedeva all'istituzione di una «sezione staccata con ordinamento speciale», con sede a Bolzano, alla cui disciplina si sarebbe dovuto provvedere «con altra legge».

4.3.2. Il Consiglio di Stato (*cf.* parere dell'Adunanza generale del 31 gennaio 1973), attribuendo prevalenza, rispetto al menzionato art. 1, comma 4 della legge n. 1034 del 1971, all'art. 90 dello Statuto — che, come detto, rimette ad altra fonte (dai più, pur prendendo atto del margine di ambiguità sopra descritto, individuata nelle norme di attuazione dello Statuto la definizione dell'«ordinamento» del Tribunale regionale di giustizia amministrativa «con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano» —, predispose, in luogo di un «progetto di legge», uno schema di decreto legislativo attuativo dello Statuto (ai sensi dell'art. 107 dello Statuto medesimo), che peraltro disciplinava, più in generale, l'ordinamento del Tribunale regionale di giustizia amministrativa (e non la sola «sezione staccata con ordinamento speciale» menzionata dall'art. 1, comma 4 della legge n. 1034 del 1971, cui soltanto si riferiva l'incarico conferito dal Governo).

4.3.3. Tale schema conteneva, in particolare, la disciplina del personale di magistratura e dell'ufficio di segreteria (Titolo I, artt. 1-5), le attribuzioni della sezione autonoma di Bolzano (Titolo II, artt. 6-8), le norme di procedura e relative alle impugnazioni (Titolo III, artt. 9 e 10), contemplando altresì talune disposizioni transitorie e finali (artt. 11-16). Nulla prevedeva invece lo schema menzionato con riguardo al ricorso straordinario.

Il rimedio in questione, pertanto, in base a tale originaria versione delle norme di attuazione dello Statuto — senza dubbio posto alla base delle successive elaborazioni avvenute soprattutto nell'ambito delle commissioni paritetiche di cui all'art. 107 dello Statuto (costituisce indice univoco in tal senso la menzione del parere dell'Adunanza generale nel contesto del preambolo del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984) — restava dunque ammesso anche nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano.

4.3.4. Le disposizioni del Titolo II dello schema furono trasfuse — oltre un decennio più tardi — negli artt. 7, 8, 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, con alcune innovazioni anche di carattere sostanziale, tra cui la previsione secondo cui gli «atti» adottati dalla sezione autonoma sui ricorsi avverso provvedimenti ritenuti lesivi del principio di parità tra i gruppi linguistici (proposti ai sensi dell'art. 92 dello Statuto) «non sono soggetti ad alcun gravame» (laddove, con riguardo alla versione originaria dello schema, l'Adunanza generale aveva precisato che la decisione conclusiva del giudizio in questione fosse impugnabile con ricorso in appello al Consiglio di Stato) e, per quanto maggiormente rileva in questa sede, quella per cui «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

Il carattere anomalo della genesi della preclusione in esame — in particolare, la circostanza che nell'originario schema di decreto attuativo elaborato dal Consiglio di Stato non ve ne fosse traccia — corrobora dunque l'assunto che essa esorbits palesemente dalla materia rimessa dallo Statuto alle norme di attuazione e che, pertanto, contrasti con lo Statuto medesimo.

4.4. La Sezione è consapevole dell'orientamento della Corte costituzionale in base al quale «[l]e norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem non essendo escluso un «contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano», con il «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 212 del 1984; n. 20 del 1956)» (Corte cost., 7 novembre 2001, n. 353). Ritiene tuttavia, per un verso, che nel caso di specie la disposizione censurata, nel precludere il ricorso al gravame straordinario, comporti, per le ragioni sopra illustrate, una violazione dell'art. 90 dello statuto, atteggiandosi pertanto a disposizione *contra legem*; per altro verso, che, anche a voler attribuire alla disposizione in questione carattere meramente integrativo (ossia *praeter legem*) delle norme statutarie, non sia rispettato il limite stabilito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale circa la necessità di corrispondenza di tale integrazione «alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto



del principio di autonomia regionale»: infatti, per le ragioni che saranno esposte *infra* (cfr. par. 5.1. ss.), anche assumendo — il che è quantomeno dubbio — che la disposizione in questione debba ritenersi riconducibile alla «questione linguistica», la preclusione che essa introduce rispetto alla possibilità di avvalersi del ricorso straordinario non consente di perseguire le asserite finalità di tutela delle minoranze linguistiche ed è, pertanto, irragionevole.

5. Sotto un ulteriore e concorrente profilo la Sezione ritiene che l'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano comporti una violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto per tal via si preclude ai soggetti che intendano impugnare un atto emesso da un organo di un'Amministrazione che ha sede nella provincia di Bolzano, o la cui efficacia è comunque circoscritta al territorio provinciale, di avvalersi di un rimedio cui ha accesso chiunque intenda impugnare un atto non rientrante nelle suddette categorie.

Né tale disparità di trattamento appare giustificata dall'esigenza — costituzionalmente imposta (cfr. art. 6 Cost.) — di tutelare le minoranze linguistiche presenti nel Trentino-Alto Adige.

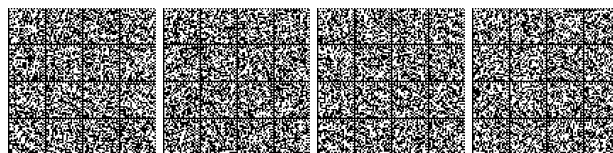
5.1. In primo luogo, che la preclusione in questione rinvenga giustificazione nel principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche costituisce assunto indimostrato, specie tenendo conto del fatto che, come detto, lo statuto, fonte di rango costituzionale deputata in prima battuta a garantire un assetto ordinamentale idoneo ad assicurare la tutela delle minoranze linguistiche (cfr. art. 4), nulla dispone in ordine al ricorso straordinario. Analogo silenzio si riscontra peraltro nel c.d. Pacchetto delle misure a favore delle popolazioni altoatesine approvato nel 1969 (nell'ambito del negoziato avviato su impulso della risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni unite n. 1497 del 31 ottobre 1960), particolarmente dettagliato anche sotto il profilo dell'ordinamento della giustizia amministrativa e della predisposizione del relativo apparato rimediale, cui sono riconducibili gran parte delle previsioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 e, più in generale, le stesse modifiche statutarie intervenute nel 1971/1972.

La circostanza che l'art. 100 dello Statuto attribuisca ai «cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano» la «facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari» non acquisisce, peraltro, una specifica rilevanza ai fini della questione in esame, posto che il perimetro della «riserva di competenza» in capo alla sezione autonoma di Bolzano che consegue alla preclusione del ricorso straordinario non è necessariamente coincidente con l'insieme dei soggetti abilitati all'uso della lingua tedesca nei rapporti con gli uffici giudiziari (facoltà che a sua volta giustificerebbe, in ipotesi, la peculiare composizione, sotto il profilo dell'appartenenza ai gruppi linguistici, della sezione autonoma di Bolzano e, in grado di appello, del Consiglio di Stato; cfr. artt. 91 e 93 dello Statuto e artt. 2, 4, 5, 6 e 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 526 del 1984). La delimitazione della competenza della sezione autonoma dipende infatti da elementi (attinenti alla provenienza dell'atto impugnato da un organo avente sede nella Provincia autonoma o alla delimitazione in chiave territoriale degli effetti dell'atto medesimo) che nulla hanno a che fare con la lingua parlata dal ricorrente, ben potendo darsi il caso di un ricorrente di lingua italiana (o che comunque non intenda avvalersi della facoltà di utilizzare la lingua tedesca) che impugni un atto adottato da un organo con sede nella Provincia autonoma di Bolzano (o un atto con effetti limitati al territorio della suddetta provincia): egli incorre necessariamente nella preclusione del ricorso straordinario, nonostante non sia suo interesse fare uso della lingua tedesca.

5.2. In secondo luogo, rileva la circostanza che con riguardo alle regioni a statuto speciale diverse dal Trentino-Alto Adige non è prevista, né dallo statuto né dalle relative norme di attuazione, analoga preclusione. Sicché, ritenendo che la preclusione in parola si giustifichi in virtù dell'esigenza di tutela delle minoranze linguistiche, il principio di uguaglianza risulta violato anche sotto un ulteriore e distinto profilo: l'impugnazione degli atti adottati da organi di Amministrazioni aventi sede nella provincia autonoma di Bolzano o i cui effetti sono circoscritti al territorio di detta provincia è infatti assoggettata ad un limite (rappresentato dall'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario) che non è previsto nelle altre regioni a statuto speciale in cui pure è particolarmente avvertita — tanto da costituire uno degli elementi che giustificano il riconoscimento alle stesse dell'autonomia speciale — la necessità di tutelare le minoranze linguistiche ivi presenti (il riferimento è, in particolare, alla Valle d'Aosta e al Friuli-Venezia Giulia).

5.3. In terzo luogo, e soprattutto, la preclusione in questione è irragionevole, in quanto è inidonea a soddisfare le esigenze che eventualmente si assumano essere oste a fondamento di essa.

L'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario comporta infatti per il ricorrente un mero pregiudizio, rappresentato dalla preclusione al ricorso ad un rimedio alternativo a quello giurisdizionale (rimedio, quest'ultimo, di cui il ricorrente comunque disporrebbe anche in assenza della preclusione in esame) e ai vantaggi che a tale rimedio alternativo sono correlati: il più lungo termine di decadenza (centoventi giorni, ai sensi dell'art. 9, decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, in luogo dell'ordinario termine di sessanta giorni ex art. 29 cod. proc. amm.) previsto per proporre l'azione di annullamento e la possibilità di presentare il ricorso personalmente, senza avvalersi del patrocinio di un difensore.



La scelta di non avvalersi del rimedio giurisdizionale e, con esso, della peculiare composizione — prevista dalle pertinenti norme statutarie e di attuazione, sopra richiamate — degli organi di giustizia amministrativa di primo e di secondo grado che di tale rimedio sarebbero investiti, costituirebbe, laddove ammessa, libera estrinsecazione della volontà del ricorrente e non il frutto di un'imposizione dell'ordinamento. Imposizione è, invece, *de iure condito*, quella di avvalersi del rimedio giurisdizionale. Sicché, in virtù di una singolare eterogenesi dei fini, l'inammissibilità del ricorso straordinario — riconducibile, in ipotesi, al principio costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche — comporta un mero pregiudizio a carico proprio di quella categoria di soggetti che per il tramite di tale preclusione si intenderebbe tutelare. A ben vedere, dunque, la preclusione relativa al ricorso straordinario non soddisfa dunque alcun interesse, se non quello «astratto» — e per ciò solo irrilevante rispetto all'esigenza che si assume essere posta a fondamento della preclusione medesima — dell'ordinamento a che determinate controversie vengano decise da organi la cui composizione assicuri il rispetto di determinati criteri di rappresentanza dei gruppi linguistici.

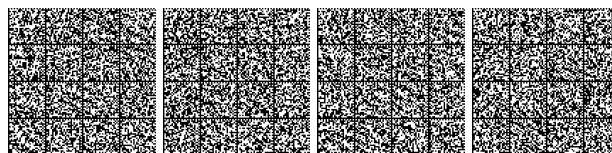
5.4. Né, d'altra parte, potrebbe ritenersi che la preclusione concernente il rimedio straordinario sia dettata dalla necessità di assicurare che della particolare composizione degli organi giurisdizionali investiti del ricorso giurisdizionale possano beneficiare gli altri soggetti interessati dalla lite, ossia l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato e eventuali soggetti controinteressati. Laddove il ricorso straordinario fosse ammesso, infatti, i soggetti in questione potrebbero avvalersi della facoltà (ormai generalizzata) di proporre opposizione ai sensi dell'art. 48 cod. proc. amm., ottenendo così la trasposizione del ricorso straordinario proprio in quella sede giurisdizionale in grado di assicurare la peculiare composizione, sotto il profilo dell'appartenenza ai gruppi linguistici dei componenti del collegio, prevista dagli artt. 91 e 93 dello statuto e dalle relative norme di attuazione.

5.5. Vi è peraltro da considerare, da ultimo, che laddove si ritenga (anche al fine di garantire il rispetto di eventuali obblighi internazionali in tal senso) che la presenza nel collegio di un componente appartenente al gruppo di lingua tedesca (o di lingua ladina, per quanto tale ultima previsione, introdotta dall'art. 7, comma 1 della legge costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1, risulti allo stato non attuata) — assicurata dall'art. 93 dello statuto, tenuto conto del tenore letterale di tale disposizione, soltanto con riferimento alle «sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d'appello sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa», ossia alle sezioni giurisdizionali — costituisca il fondamento (per quanto implicito) della preclusione rispetto alla possibilità di avvalersi del ricorso straordinario, tale esigenza può a ben vedere essere parimenti assicurata in sede straordinaria, il che dimostra l'erroneità della premessa.

Non si ravvisano, infatti, particolari ostacoli, in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984, rispetto ad un'interpretazione estensiva o ad un'applicazione analogica dell'art. 93 dello statuto che consenta di assicurare la presenza del componente appartenente al gruppo di lingua tedesca (o di lingua ladina) nel collegio della Sezione consultiva chiamata a formulare il parere sul ricorso straordinario.

D'altra parte le stesse norme di attuazione (*cfr.* art. 14, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984) prevedono — nel silenzio dello statuto, che non si occupa né del ricorso straordinario né, più in generale, delle Sezioni consultive del Consiglio di Stato — che «[u]no dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, nominati ai sensi dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, deve far parte del collegio della sezione di cui all'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando questa è investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano». Non si riscontra pertanto alcuna preclusione, in via interpretativa o di applicazione analogica, ad assicurare la presenza di uno dei consiglieri di Stato appartenenti ai gruppi linguistici minoritari anche nell'ambito del collegio della Sezione consultiva investita del ricorso straordinario, al pari di quanto espressamente previsto dalle norme di attuazione dello statuto con riguardo alla Sezione consultiva per gli atti normativi «investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano» e tenuto peraltro conto del fatto che l'art. 14, comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 stabilisce che «[l']assegnazione dei predetti consiglieri alle sezioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato è disposta, all'inizio di ogni anno, con il decreto previsto dall'articolo 12, primo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054».

Se del caso, peraltro, è prospettabile una declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, del menzionato art. 14, comma 5, decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 nella parte in cui non prevede un'analoga integrazione del collegio della Sezione consultiva investito della decisione del ricorso straordinario, nonché del comma 6, nella parte in cui non prevede che del collegio investito del ricorso straordinario debba far parte almeno uno dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca. Le disposizioni da ultimo menzionate non formano tuttavia oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata in questa sede in quanto, per le ragioni illustrate *supra*, la Sezione ritiene che la composizione dei collegi giudicanti (in primo e secondo grado, ovvero in unico grado) sotto il profilo dell'appartenenza ai gruppi



linguistici minoritari, stabilita dagli artt. 91 e 93 dello statuto, non possa costituire il fondamento della preclusione disposta dalle norme di attuazione rispetto al ricorso straordinario.

6. L'esclusione del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano contrasta, inoltre, con il diritto di azione di cui all'art. 24, comma 1 Cost.

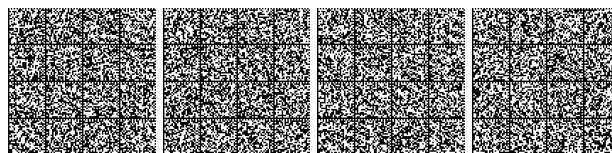
È noto che per effetto della legge 18 giugno 2009, n. 69 sono intervenute talune modifiche di carattere normativo che hanno, in una prima fase, indotto a discorrere di «giurisdizionalizzazione» del ricorso straordinario. Si tratta, in particolare, del riconoscimento della legittimazione della Sezione consultiva a sollevare questione di legittimità costituzionale (art. 13, comma 1, terzo periodo, decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971) e della previsione circa il carattere vincolante del parere reso dalla Sezione consultiva, non più superabile previa delibera del Consiglio dei ministri (art. 14, decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971). Rileva altresì la previsione, contenuta nel codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104), che determina la tendenziale coincidenza delle ipotesi in cui è ammesso il ricorso straordinario con le controversie devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo (art. 7, comma 8 cod. proc. amm.). Tenuto conto di tali sopravvenienze, la giurisprudenza, sia di legittimità sia amministrativa, ha concluso — specie ai fini dell'ammissibilità del ricorso per ottemperanza (ai sensi dell'art. 112, comma 2, lett. b) cod. proc. amm.) e di assicurare così l'esecuzione del decreto presidenziale, nonché di individuare quale giudice competente il Consiglio di Stato, in unico grado (ai sensi dell'art. 113, comma 1 cod. proc. amm.) — nel senso dell'assimilazione del ricorso straordinario ai rimedi di natura giurisdizionale (Cass., Sez. Un., 28 gennaio 2011, n. 2065; Cons. Stato, Ad. Plen., 6 maggio 2013, nn. 9 e 10).

Sulla scorta della giurisprudenza della Corte costituzionale (Corte cost., 2 aprile 2014, n. 73; 9 febbraio 2018, n. 24; 21 febbraio 2023, n. 63) che, a seguito delle modifiche introdotte dalla menzionata legge n. 69 del 2009, ha invece mantenuto ferma la qualificazione dell'istituto in termini (non più di ricorso amministrativo, bensì) di rimedio giustiziale amministrativo — pur sempre alternativo a quello giurisdizionale amministrativo, ancorché in parte a questo assimilabile sotto il profilo strutturale e funzionale —, la più recente giurisprudenza amministrativa, aderendo ad una nozione di «giurisdizione» di carattere eminentemente soggettivo formale («L'«attività giurisdizionale» (art. 2907 del codice civile) - cioè quella classe di procedimenti a cui soltanto si applica la disciplina del processo - si distingue dalle altre funzioni dello Stato sulla base di criteri di imputazione formale e non «sostanziali» [...] La giurisdizione è l'attività di accertamento e decisoria che l'ordinamento imputa ai «giudici», come individuati dalle norme costituzionali sulla competenza (art. 101, 102, 103)») ha rimeditato il pregresso e prevalente orientamento, ritenendo che il ricorso straordinario sia «un rimedio «giustiziale», alternativo a quello giurisdizionale, di cui condivide solo alcuni tratti strutturali e funzionali. Il decreto presidenziale è atto «della Amministrazione - in quanto formalmente imputato alla reponsabilità dell'organo ministeriale - ma non «di» amministrazione attiva, trattandosi di una «decisione» che definisce una controversia nell'ambito di un procedimento contenzioso in contraddittorio con le parti e avente carattere vincolato in ragione della sua funzione dichiarativa (essendo cioè espressione della volontà del diritto nel caso concreto)».

La qualificazione del gravame straordinario in termini di rimedio giustiziale amministrativo, alternativo a quello giurisdizionale, non ha tuttavia impedito alla stessa Corte costituzionale di fondare la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5 del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato») — che consentiva al Presidente della Regione siciliana, previa delibera della Giunta regionale, di decidere il ricorso straordinario in maniera difforme dal parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana —, oltre che sull'art. 3 Cost., anche sull'art. 24 Cost. Si è ritenuto, in particolare, che «[s]iffatta contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al Presidente della Regione Siciliana, rispetto a colui che si avvale dell'omologo rimedio nazionale è in contrasto con l'art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost.».

Il rilevato contrasto con l'art. 24 Cost. di una norma di attuazione di uno statuto speciale che consentiva al Presidente della Regione siciliana, nel decidere il ricorso straordinario, di discostarsi dal parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana induce pertanto a ritenere, a fortiori, che analogo contrasto sussista laddove una norma di attuazione — quale l'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 — non si limiti ad incidere sugli effetti (vincolanti o meno) del parere dell'organo consultivo, ma escluda in radice la possibilità di avvalersi del rimedio in questione, che sul resto del territorio nazionale è posto invece in relazione di piena alternatività con il rimedio giurisdizionale.

7. Da ultimo la Sezione ritiene che l'esclusione della possibilità di avvalersi del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano contrasti con gli artt. 5 e 87, comma 1 Cost. nella parte in cui, rispettivamente, stabiliscono i principi di unità e di indivisibilità della Repubblica e prevedono che il Presidente della Repubblica — cui è rimessa l'adozione, su proposta del Ministro competente, del decreto che, in conformità al parere



del Consiglio di Stato, decide il ricorso straordinario — rappresenta l'unità nazionale. Per il tramite della preclusione in esame il Capo dello Stato è infatti privato della potestà di esercitare le proprie funzioni — intimamente connesse alla natura dell'alto organo, così come dimostra l'origine storica del rimedio, che deriva direttamente dal ricorso al Re, il quale costituiva a sua volta espressione ultima della giustizia ritenuta — rispetto a determinate categorie di atti amministrativi individuabili sulla base di criteri di natura territoriale. Ciò comporta che in una porzione del territorio della Repubblica (quello della Provincia autonoma di Bolzano) al Capo dello Stato è precluso lo svolgimento di una propria funzione per effetto di una norma di attuazione statutaria che ha, comunque, rango sub-costituzionale. L'unità e indivisibilità della Repubblica risultano pertanto irrimediabilmente compromesse sotto il profilo del mancato esercizio di tale peculiare funzione decisoria, senza che tale conseguenza sia giustificata — né, tantomeno, imposta — dalla necessità di dare attuazione ad altri principi di rango costituzionale, che non potrebbero comunque prevalere sull'unità e sull'indivisibilità, in quanto «costituzionalmente imposte come tratti che qualificano lo Stato-soggetto espressivo della comunità nazionale» (Corte cost., 4 ottobre 2018, n. 183).

Né potrebbe argomentarsi in senso contrario alla luce della peculiare disciplina vigente con riferimento alla Regione siciliana, che assegna la decisione del ricorso straordinario al Presidente della Regione (in luogo del Presidente della Repubblica). Tanto avviene infatti in virtù di apposite disposizioni statutarie che hanno rango costituzionale e sono pertanto idonee a derogare, entro certi limiti, alle norme della Costituzione da ultimo menzionate, laddove nel caso di specie l'impossibilità di esperire il ricorso straordinario — e dunque, in ultima analisi, l'impossibilità per il Presidente della Repubblica di svolgere la sua funzione con riferimento a talune categorie di atti territorialmente caratterizzati — consegue ad una disposizione di attuazione che non rinviene fondamento alcuno, né esplicito né implicito, nello statuto (il quale soltanto ha rango costituzionale).

Non potrebbe, d'altra parte, argomentarsi in senso contrario alla luce della circostanza che il parere del Consiglio di Stato è vincolante (art. 14, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 1971), non potendo dunque il Ministro competente — e, a valle, il decreto presidenziale — discostarsene, sicché l'inoperatività del ricorso straordinario rispetto alle categorie di atti in questione non comporterebbe un *vulnus* al pieno esplicarsi delle funzioni presidenziali, dal momento che la decisione è rimessa, sul piano sostanziale, al Consiglio di Stato. Per un verso, infatti, il carattere vincolante del parere non esclude che la funzione decisoria resti intestata, sul piano formale, al Presidente della Repubblica. Per altro verso, non si può escludere che, in casi eccezionali, il Capo dello Stato possa chiedere il riesame del parere per motivi di legittimità (in conseguenza dell'avvenuta rilevazione, ad esempio, di vizi revocatori), restituendo il decreto al Ministro competente (facoltà astrattamente riconosciuta da Cons. Stato, sez. I, 7 maggio 2012, n. 2131).

8. Le considerazioni sopra esposte inducono pertanto la Sezione a ritenere la questione di legittimità costituzionale non manifestamente infondata rispetto ai parametri sopra evocati, così rimeditando il pregresso orientamento sul punto delle Sezioni consultive, condiviso anche dalle Sezioni giurisdizionali (*cfr.*, *ex multis*:

Cons. Stato, sez. I, pareri del 3 giugno 2019, n. 1622 e del 19 dicembre 2017, n. 2634; sez. II, parere del 6 giugno 2017, n. 1324; sez. VI, 24 aprile 2018, n. 2474).

9. Pertanto, ai sensi dell'art. 13, decreto del Presidente della Repubblica n. 1191 del 1973 e dell'art. 23, legge n. 87 del 1953, la Sezione dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 426 del 1984 in relazione all'art. 90 dello Statuto e agli artt. 3, comma 1, 5, 24, comma 1 e 87, comma 1 Cost.

Sospende conseguentemente l'espressione del parere e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

P. Q. M.

La Sezione:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 1984, n. 426, nei sensi e nei termini di cui in motivazione;

sospende l'espressione del parere;

ordina, a cura della Segreteria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 23 ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87;



ordina che il presente parere sia comunicato al ricorrente, al controinteressato, al Comune di Badia (BZ) e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Regione Trentino-Alto Adige, al Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, al Presidente del Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige e al Presidente del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.

Il Presidente: GAROFOLI

L'estensore: MINIUSSI

Il Segretario: ARGIOLAS

26C00001

N. 262

Ordinanza del 1° dicembre 2025 del Giudice di pace di Ancona nel procedimento civile promosso da A. S. contro la Prefettura di Ancona

Circolazione stradale – Violazioni al codice della strada – Reato di inosservanza dell’obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alla persona – Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre anni – Ipotesi di estinzione del reato per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova – Omessa previsione che la durata della sospensione della patente di guida sia ridotta della metà.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), artt. 189, comma 6, e 224, comma 3.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI ANCONA

SEZIONE ANCONA

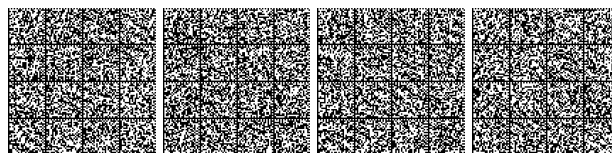
Nella causa promossa da:

S. A. (CF ...) nato ad ... il ... ed ivi residente alla via ... n. ... CF: ..., rappresentato e difeso, sia congiuntamente che disgiuntamente, dall’Avv. Sabrina Stefanelli (C.F.: STFSRN67C44A271F) e dall’Avv. Davide Mengarelli (C.F.: MNGDVD68E14A271M), entrambi del Foro di Ancona, elettivamente domiciliato presso il loro studio, sito in Ancona, alla via San Martino n. 23, anche digitalmente ai seguenti recapiti: sabrina.stefanelli@pec-ordineavvocatiancona.it davide.mengarelli@pec-ordineavvocatiancona.it

Contro: Prefettura - UTG di Ancona (CF 80007270426) in persona del Funzionario incaricato, con sede ad Ancona, piazza del Plebiscito n. 13;

Avente ad oggetto: opposizione ex art. 205 e 224, comma 3, Codice della Strada avverso provvedimento di sospensione della patente,

Il Giudice di Pace dott. Claudia Cipolletti, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 1° dicembre 2025, emette la seguente



ORDINANZA

Il ricorrente ha proposto opposizione avverso l'ordinanza emessa dalla Prefettura di Ancona - ufficio territoriale del Governo di Ancona, area III il ... *ex art.* 224, c. I. C.d.S., notificato il ..., con la quale veniva disposta la sospensione della patente di guida intestata al medesimo – categoria B – n. ... – rilasciata il ..., per la durata di mesi undici, decorrenti dalla data di avvenuta notifica del provvedimento prefettizio.

Il provvedimento impugnato fa seguito ad una precedente ordinanza, emessa il ... dalla Prefettura di Ancona - Ufficio territoriale del Governo di Ancona, area III, notificata al ricorrente il ... con la quale la medesima patente era stata sospesa provvisoriamente per la durata di mesi uno.

Al sig. A. S., ricorrente, veniva notificato il decreto penale di condanna n. 625/2023 (proc. pen. n. 1357/23 R.G.N.R. - 2674/23 R.G. G.I.P.) emesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Ancona con il quale gli veniva attribuita la violazione dell'art. 189, comma 6, del decreto legislativo n. 285/1992 e irrogata la pena pecuniaria di euro 4.500,00 di multa (ridotta ad euro 3.600,00 in caso di pagamento entro quindici giorni dalla notifica, con contestuale rinuncia all'opposizione).

Il ricorrente, nei termini di legge, proponeva istanza ai sensi dell'art. 459, comma 1-ter, codice di procedura penale, chiedendo — ai sensi dell'art. 56-bis della legge n. 689/1981 — la sostituzione della pena detentiva con la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità. Il G.I.P., ritenuta l'ammissibilità della richiesta, concedeva termine per il deposito del relativo programma, predisposto dall'U.D.E.P.E. e ritualmente versato in atti.

Con provvedimento del 3 aprile 2024, il G.I.P. disponeva la conversione della pena detentiva in sessanta giorni (centoventi ore) di lavoro di pubblica utilità, da eseguirsi presso l'ente «...» di Ancona.

Il Sig. S. dava regolare esecuzione alla sanzione sostitutiva, come attestato dalla relazione dell'ente in data ...; pertanto, con provvedimento del 30 luglio 2024, il G.I.P. dichiarava eseguita la pena sostitutiva ed estinto ogni effetto penale del reato contestato nel decreto penale di condanna.

Nonostante l'intervenuta estinzione del reato a seguito del positivo svolgimento dei lavori di pubblica utilità, la Prefettura adottava il provvedimento di sospensione della patente di guida, applicando il minimo edittale previsto dall'art. 189, comma 6, C.d.S., senza prevedere alcuna riduzione connessa all'accertato percorso riparativo del ricorrente.

Pertanto, il ricorrente ha eccepito la incostituzionalità della disciplina nella parte in cui — diversamente da quanto previsto per la guida in stato di ebbrezza (art. 186, comma 9-bis C.d.S.) — non consente alcuna riduzione della durata della sospensione della patente all'esito di lavori di pubblica utilità o messa alla prova.

La questione attiene agli articoli 189, comma 6, e 224, comma 3, Codice della Strada, «nella parte in cui non prevedono che, in caso di estinzione del reato correlato alla violazione dell'art. 189 C.d.S. per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova, il Prefetto riduca della metà la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida».

La questione è rilevante per i seguenti motivi:

L'esito dell'opposizione dipende esclusivamente dall'applicabilità della misura sospensiva nella sua integrale durata edittale, senza possibilità per questo giudice di operare una riduzione in assenza di previsione legislativa.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale consentirebbe l'applicazione del criterio riduttivo della metà, incidendo direttamente sulla legittimità del provvedimento prefettizio impugnato. Tuttavia in assenza di intervento della Corte, il giudice deve applicare la disciplina vigente, priva di qualunque facoltà di personalizzazione, con effetti che il ricorrente assume irragionevoli e discriminatori.

Pertanto, la soluzione della controversia dipende dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale.

Il dubbio di costituzionalità appare non manifestamente infondato alla luce dei seguenti profili.

1 - Violazione dell'art. 3 della Costituzione – disparità di trattamento

La Corte costituzionale, con sentenza n. 163 del 2022, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 224, comma 3, C.d.S. nella parte in cui non prevedeva la riduzione della sospensione della patente in caso di estinzione del reato *ex art.* 186 C.d.S. per esito positivo della messa alla prova, sul rilievo che sarebbe «manifestamente irragionevole» che tale beneficio, previsto per i lavori di pubblica utilità, non fosse riconosciuto anche per la MAP.

Il principio enunciato dalla Corte — necessità di coerenza tra sanzione penale e sanzione amministrativa integrativa — è pienamente applicabile al caso odierno.



Infatti nell'art. 186 C.d.S. il legislatore collega la riduzione della sanzione amministrativa all'esito positivo dei LPU e della MAP; nell'art. 189 C.d.S., pur essendo presente identico meccanismo di estinzione del reato per Lavori di Pubblica utilità o per esito positivo della Messa alla Prova, manca del tutto la previsione di una riduzione della sospensione amministrativa, con conseguente disparità di trattamento tra soggetti che hanno posto in essere attività riparatorie identiche.

Situazioni omogenee — estrema vicinanza tra reato *ex art.* 186 e reato *ex art.* 189 nella logica del legislatore della sicurezza stradale, identità del beneficio penale estintivo — ricevono trattamenti del tutto diversi senza adeguata giustificazione normativa.

2. Violazione degli articoli 27, comma 3, e 2 della Costituzione – funzione rieducativa e valorizzazione della condotta riparatoria

L'estinzione del reato per svolgimento dei lavori di pubblica utilità o per Messa alla Prova attesta l'avvenuto pieno recupero sociale del soggetto.

L'automatica applicazione della sanzione amministrativa nel minimo edittale vanifica gli effetti rieducativi già pienamente realizzati dal percorso riparativo, introduce una forma di «ultrattività» punitiva non più giustificata dall'interesse pubblico, essendo già stato conseguito il fine di prevenzione generale e speciale.

Inoltre si pone in contrasto con il principio di proporzione e gradualità del sistema sanzionatorio.

3. Violazione dei principi sovranazionali (art. 49 della Carta dei diritti fondamentali UE)

Il principio di proporzionalità della sanzione — tanto penale quanto amministrativa — è affermato dalla Corte di Giustizia.

La disciplina censurata invece impone una sospensione fissa, insensibile all'estinzione del reato ed al comportamento riparatorio, risultando potenzialmente sproporzionata.

Considerata dunque la rilevanza della questione, il rischio di un pregiudizio grave e irreversibile per il ricorrente, legato alla perdita del posto di lavoro e la natura integrativa della sanzione amministrativa rispetto al reato ormai estinto;

Ritenuto equo ed opportuno disporre la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, nelle more della decisione della Corte costituzionale;

P. Q. M.

Il Giudice di Pace di Ancona, dott.ssa Claudia Cipolletti, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 189, comma 6, e 224, comma 3, del Codice della Strada, nella parte in cui non prevedono che, in caso di estinzione del reato correlato alla violazione dell'art. 189 C.d.S. per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova, la durata della sospensione della patente di guida sia ridotta della metà rispetto al minimo edittale;

dispone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la relativa decisione;

sospende il presente giudizio sino alla decisione della Corte;

sospende altresì, nelle more, l'efficacia del provvedimento prefettizio di sospensione della patente impugnato, stante il pericolo di danno grave e irreparabile e la stretta connessione dell'atto con la norma oggetto di censura;

ordina alla Cancelleria di provvedere alle notificazioni e comunicazioni di rito ai sensi della legge n. 87/1953.

Ancona, 1° dicembre 2025

Il Giudice di Pace: CIPOLLETTI



N. 263

Ordinanza del 12 dicembre 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da Edison rinnovabili spa contro la Regione autonoma della Sardegna

- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che si applica a tutto il territorio della regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge regionale n. 20 del 2024 – Applicazione di tale divieto anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Idoneità all’installazione di impianti FER delle aree e delle superfici di cui all’allegato F della legge regionale n. 20 del 2024, nonché delle aree idonee di cui al comma 7 secondo periodo – Previsione che sono aree ordinarie tutte le porzioni di territorio non ricomprese negli allegati della succitata legge – Realizzazione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, vincolata al rispetto dei requisiti e delle prescrizioni di cui all’allegato G della medesima legge regionale nonché al rispetto delle specifiche prescrizioni di natura territoriale, urbanistica, edilizia, paesaggistica, con particolare riferimento al Piano paesaggistico regionale, ambientale e tecnica proprie dell’area e dell’impianto oggetto di istanza di autorizzazione – Previsione di aree non idonee all’installazione di impianti agrivoltaici e in particolare quelle caratterizzate da edifici e manufatti di valenza storico-culturale, architettonica e archeologica, incluse le aree circostanti entro un raggio di tre chilometri – Previsione dei requisiti tecnici per tipologia di impianto.**
- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), art. 1, commi 2, 5, 6 e 7, e allegati B e G.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA SARDEGNA

(SEZIONE PRIMA)

Ha pronunciato la presente sentenza / ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1041 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da Edison Rinnovabili S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Comandè, Serena Caradonna e Gloria Ciaccio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Regione Autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Mattia Pani, Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l’annullamento per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della nota prot. n. 28952 del 26 settembre 2024 del Servizio Valutazioni Impatti e Incidenze Ambientali dell’Assessorato regionale della difesa dell’Ambiente con cui è stata disposta la sospensione del procedimento di Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale, avviato dalla Società in relazione al progetto di un impianto agrivoltaico denominato «Tratalias», di potenza complessiva di 19,971 MWp, da ubicarsi nel Comune di Tratalias (SU);

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



Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 9 aprile 2025:

per l'annullamento:

della nota prot. n. 9625 del 27 marzo 2025 del Servizio «VIA») con cui l'Assessorato ha dichiarato improcedibile l'istanza di avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale (V.I.A.) avanzata dalla società in relazione al predetto progetto;

ove occorra e per quanto di ragione, della nota prot. n. 37886 del 16 dicembre 2024, con la quale il Servizio VIA ha comunicato alla Società il riavvio del procedimento di verifica, specificando al contempo che l'ente avrebbe altresì valutato «gli effetti della legge regionale n. 20/2024 sull'intervento di che trattasi, dandone comunicazione a codesta Società e a tutti gli Enti competenti», richiamata nella nota su citata in qualità di atto presupposto;

visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Autonoma della Sardegna;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 dicembre 2025 il dott. Roberto Montixi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la Edison Rinnovabili S.p.a. ha adito l'intestato Tribunale al fine di ottenere l'annullamento della nota prot. n. 28952 del 26 settembre 2024, del Servizio Valutazioni Impatti e Incidenze Ambientali dell'Assessorato Regionale della Difesa dell'Ambiente, con cui è stata disposta la sospensione del procedimento di Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di Impatto Ambientale, avviato dalla Società in relazione al progetto di impianto agrivoltaico denominato «Tratalias», di potenza complessiva di 19,971 MWp, da ubicarsi nell'omonimo Comune di Tratalias (SU).

2. Espone parte ricorrente che, con istanze del 22 dicembre 2023 e 7 gennaio 2024, chiedeva al competente Servizio VIA della Regione Sardegna l'attivazione della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 19, decreto legislativo n. 152/2006 e successive modificazioni ed integrazioni e della D.G.R. n. 11/75 del 2021, in relazione al progetto in questione.

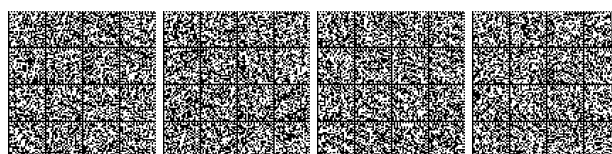
3. Verificata la completezza della documentazione presentata a corredo dell'istanza, con nota prot. n. 1487 del 17 gennaio 2024, il Servizio VIA della RAS ne comunicava alle Amministrazioni e agli Enti territoriali potenzialmente interessati l'avvenuta pubblicazione sul proprio portale istituzionale e dava avvio alla prima consultazione del pubblico, ai sensi dell'art. 19, comma 4, del decreto legislativo n. 152/2006, per la acquisizione, entro il termine perentorio dei successivi trenta giorni (i.e. entro il 16 febbraio 2024), delle eventuali osservazioni degli interessati relative allo studio preliminare ambientale e alla documentazione allegata.

4. Poiché, scaduto il termine di cui all'art. 19, comma 4, l'Amministrazione regionale competente non concludeva il procedimento, con Pec del 20 maggio 2024 e del 13 settembre 2024, la società chiedeva infruttuosamente informazioni sull'istruttoria della propria istanza.

5. In data 26 settembre 2024, il Servizio VIA trasmetteva, tuttavia, alla società la gravata nota prot. n. 28952, con la quale comunicava la sospensione del procedimento di screening, motivata in ragione dell'intervenuta entrata in vigore, in data 4 luglio 2024, della legge regionale n. 5/2024 e, in particolare, del «divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili» ivi previsto all'art. 3 per gli ambiti territoriali elencati dalla medesima norma ed entro i quali ricadeva l'intervento proposto dalla Società. In particolare, il Servizio VIA comunicava di avere proceduto alla riapertura dell'istruttoria al fine di verificare l'applicazione delle citate misure di salvaguardia previste dall'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 e, svolta tale verifica con esito positivo, di essersi determinata a sospendere il procedimento in questione «sino al termine previsto nell'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 5/2024».

6. Avverso tale determinazione insorgeva la ricorrente che censurava con un primo motivo di gravame la violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 3, della legge regionale n. 5/2024.

6.1. Rappresentava la ricorrente che la disposta sospensione del procedimento non potesse trovare fondamento nell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 in quanto oggetto del transitorio divieto illegittimamente imposto dalla normativa regionale sarebbe stato, espressamente ed unicamente, l'attività di materiale «realizzazione» dei nuovi impianti



di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili e dunque dallo stesso non potesse in alcun modo farsi discendere alcun divieto dello svolgimento (o della inibizione della prosecuzione) dei procedimenti, solamente prodromici alla realizzazione degli impianti FER e aventi ad oggetto la valutazione degli impatti ambientali attesi dalla ipotizzata realizzazione degli impianti di tal fatta (procedura di *screening* ai sensi dell'art. 19 ss. del decreto legislativo n. 152/2006). Poiché lo stesso Legislatore regionale aveva dichiarato che la finalità perseguita dalle norme introdotte era quella di scongiurare l'irreversibilità degli impatti sul territorio regionale derivanti dalle attività di realizzazione, installazione o avviamento di impianti FER, l'unica lettura ammissibile dell'art. 3 non poteva che essere quella secondo cui il divieto ivi imposto afferiva esclusivamente alle attività di materiale realizzazione degli impianti, dal momento che gli impatti sul territorio regionale degli impianti FER - che il Legislatore intendeva scongiurare - sarebbero potuti emergere solo al momento della relativa realizzazione e non in alcun momento antecedente, quale quello dello svolgimento e finanche della positiva conclusione dei procedimenti volti alla valutazione degli impatti ambientali attesi dalla realizzazione dei progetti. Doveva ritenersi pacifico, infatti, che le procedure ambientali sarebbero state di per sé inidonee a condurre al rilascio di titoli autorizzativi per la realizzazione degli impianti FER, atteso che, a norma dell'art. 4, del decreto legislativo n. 28/2011 e dell'art. 27-*bis*, del decreto legislativo n. 152/2006, i regimi abilitanti la costruzione e l'esercizio degli impianti FER erano, esclusivamente e tassativamente, la comunicazione relativa alle attività in edilizia libera di cui all'art. 6, comma 11 del decreto legislativo n. 28/2011, la Dichiarazione di Inizio Lavori Asseverata di cui all'art. 6-*bis*, decreto legislativo n. 28/2011, la Procedura Abilitativa Semplificata di cui all'art. 6 decreto legislativo n. 28/2011 e l'Autorizzazione Unica di cui all'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003.

6.2. Inoltre, il riferimento contenuto al comma 2 alle «procedure di autorizzazione in corso alla data di entrata in vigore della legge» non avrebbe potuto integrare l'oggetto del divieto di realizzazione degli impianti FER di cui al comma 1, essendo unicamente volto a perimetrare l'ambito di applicazione di tale divieto, ricomprendendovi anche gli impianti la cui realizzazione avrebbe potuto essere autorizzata in forza di titoli adottati nell'ambito di procedimenti autorizzazione già in corso, ma senza che potesse essere inibita la prosecuzione di tali procedimenti fino alla relativa conclusione.

7. Con un secondo motivo di gravame veniva dedotta la violazione dell'art. 20, comma 6, del decreto legislativo n. 199/2021 e la violazione dei principi di derivazione eurounitaria di proporzionalità, razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione delle procedure finalizzate all'autorizzazione agli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile.

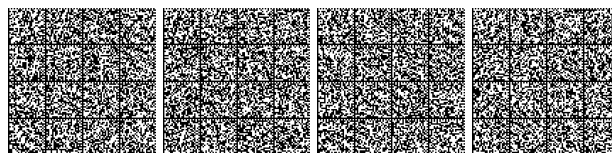
7.1. Deduceva parte ricorrente che, poiché la legge regionale n. 5/2024 non avrebbe comunque potuto porsi a fondamento del provvedimento impugnato, in quanto la stessa non prescriveva alcuna sospensione dei procedimenti ambientali (e neppure autorizzativi) in corso alla data di entrata in vigore della stessa, il provvedimento di sospensione gravato si sarebbe posto in radicale violazione della disciplina statale di derivazione eurounitaria recata dal decreto legislativo n. 199/2021, costituente diretta attuazione della direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

In particolare, il comma 6, dell'art. 20, del decreto legislativo n. 199/2021, in linea con i principi fissati dalla direttiva 2018/2001/UE, dispone espressamente che «Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione». La portata della superiore disposizione, di rango statale e derivazione eurounitaria, evidenziava parte ricorrente, sarebbe stata evidentemente violata dal provvedimento impugnato, laddove lo stesso aveva disposto addirittura la sospensione dei termini di verifica di assoggettabilità a VIA con ciò debordando dall'ambito di competenze normativamente riconosciuto alla Regione.

7.2. In subordine, Edison deduceva l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale n. 5/2024 per violazione dell'art. 117 comma 1 e 3 della Costituzione, in relazione al decreto legislativo n. 199/2021 (attuazione della direttiva UE/2018/2001) e in relazione ai principi espressi dalla direttiva UE/2018/2001, in linea di continuità con quelli fatti propri dalle direttive CE/2001/77 e CE/2009/28 e dal regolamento (UE) 2021/119.

7.2.1. Rappresentava l'esponente che l'art. 3 della legge regionale in esame, ove interpretato nel senso di vietare, pur se in maniera transitoria, lo svolgimento o la prosecuzione dei procedimenti amministrativi riconducibili alla autorizzazione della realizzazione degli impianti FER, avrebbe introdotto una moratoria in contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La Corte costituzionale, su tale profilo, aveva, peraltro, già avuto modo di affermare che ogni moratoria in questo settore si sarebbe posta in conflitto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, in quando ciò avrebbe comportato una violazione degli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e a livello internazionale e volti a garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili.



Inoltre, l'art. 3 della legge regionale, ove inteso nel senso fatto proprio dalla Regione nell'ambito del procedimento avviato dalla società, si sarebbe rivelato manifestamente incostituzionale in quanto, procrastinando l'autorizzazione dei progetti FER, si sarebbe posto in palese contrasto con l'art. 117, primo comma della Costituzione, in quanto avrebbe pregiudicato il raggiungimento degli obiettivi derivanti dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 (UE) (cd. RED III) di addivenire all'impatto climatico zero entro il 2050, oltre che con i principi di massima diffusione degli impianti FER e di massima razionalizzazione, semplificazione ed accelerazione delle relative procedure autorizzative che informano il decreto legislativo n. 199/2021.

7.2.2. Sotto un ulteriore profilo, l'art. 3 della legge regionale n. 5/2024, ove interpretato nel senso di consentire una sospensione di qualsiasi procedimento afferente alla realizzazione degli impianti FER, avrebbe spiegato evidenti effetti distorsivi della concorrenza, nella misura in cui avrebbe impedito in Sardegna lo svolgimento dei procedimenti prodromici alla realizzazione di simili impianti alle medesime condizioni concorrenziali e di mercato esistenti sul resto del territorio nazionale, con conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di concorrenza.

8. Si costituiva la RAS che instava per la reiezione del gravame.

9. All'udienza camerale del 15 gennaio 2025, l'istanza cautelare, in ragione della complessità delle questioni da trattare, veniva assorbita al merito.

10. Con atto depositato il 15 aprile 2025 parte ricorrente proponeva motivi aggiunti estendendo il gravame alla *medio tempore* intervenuta nota prot. n. 9625 del 27 marzo 2025 del Servizio VIA della RAS, con cui il competente Assessorato dichiarava improcedibile l'istanza di avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a V.I.A. avanzata dalla ricorrente.

10.1. Rappresentava la Edison Rinnovabili che, nelle more del presente giudizio, era intervenuta la sentenza della Corte costituzionale, n. 28 dell'11 marzo 2025, in relazione al ricorso proposto dal Consiglio dei ministri in via principale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, avverso l'art. 3, della legge regionale n. 5/2024, dichiarandone l'incostituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, disposizione che impone il rispetto dei vincoli dell'ordinamento euro-unitario, ed in particolare quelli previsti dal reg. 2021/1119/UE e dalla dir 2018/2001/UE, nonché dal decreto legislativo n. 199/2021 che ne ha dato attuazione.

10.2. In ragione della suindicata pronuncia la ricorrente, con nota Pec del 26 marzo 2025, aveva diffidato l'Assessorato a rilasciare il provvedimento conclusivo del procedimento di screening, previa disapplicazione della predetta normativa regionale, rappresentando che l'entrata in vigore della legge regionale n. 20/2024 non avrebbe potuto certamente giustificare l'ulteriore protrarsi della sospensione procedimentale.

10.3. Tuttavia, alla citata diffida, l'Assessorato dava riscontro adottando il gravato provvedimento prot. n. 9625 del 27 marzo 2025, con il quale dichiarava improcedibile l'istanza di avvio del procedimento di screening della Società, asserendo che il progetto ricadeva in «aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, ai sensi dell'allegato B della medesima legge regionale (legge regionale n. 20/2024)».

10.4. Avverso tale determinazione la ricorrente è insorta deducendo, con un primo motivo, la violazione del diritto dell'UE di cui ai regolamenti 2018/1999/UE e 2021/1119/UE e alle direttive 2009/28/CE, 2001/77/CE, UE/2018/2001 e UE/2023/2413; la violazione del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, del principio di ragionevolezza e proporzionalità del provvedimento amministrativo, del principio di certezza del diritto e del legittimo affidamento; la violazione degli articoli 17, 37, e 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE; la violazione degli articoli 11, 108 e 192 del TFUE; la violazione e falsa applicazione della legge n. 53/2021 e del decreto legislativo n. 199/2021, nonché la violazione e falsa applicazione delle Linee guida di cui al decreto ministeriale del 10 settembre 2010 oltre a eccesso di potere per difetto d'istruttoria e manifesta irragionevolezza.

10.4.1. Si duole, in primo luogo, parte ricorrente, che la legge regionale n. 20/2024 nell'individuare le «aree non idonee» alla realizzazione di impianti FER (di cui agli Allegati A, B, C ed E) sancendo al comma 5, dell'art. 1 che in tali aree è vietata la realizzazione di tali tipologie di impianti, avrebbe introdotto un divieto generalizzato e assoluto di installazione di impianti FER che interesserebbe quasi tutto il territorio regionale, sia con riferimento a nuovi impianti, sia con riguardo ad interventi già dotati di titolo autorizzativo, stabilendo la sopravvenuta inefficacia dei relativi provvedimenti giungendo fino a travolgere i progetti di impianti FER in fase di realizzazione, i quali, all'entrata in vigore della legge regionale, non abbiano «già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi». In tal modo, la RAS avrebbe determinato un effetto totalmente preclusivo della possibilità di autorizzare e finanche realizzare gli impianti FER, del tutto contrario al principio di massima diffusione di tali tecnologie di derivazione euro-unitaria. In particolare, risulterebbe violato il regolamento 2018/1999/UE sulla governance dell'Unione dell'energia recentemente modificato dalla cd. «Legge europea sul clima», regolamento 2021/1119/UE, che ha formalmente sancito l'obiettivo della c.d. «neutralità climatica» al 2050 e il traguardo vincolante dell'UE in materia di clima per il 2030, consistente in



una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti) di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030, il cui conseguimento passa necessariamente dall'intervento proattivo di Legislatore ed amministrazioni.

La legge regionale n. 20/2024, introducendo una disciplina volta a disincentivare e inibire le iniziative di sviluppo e la stessa realizzazione degli impianti FER, anche legittimamente autorizzati, si porrebbe, dunque, in netto contrasto con gli obiettivi stabiliti dai succitati regolamenti (UE) e con la correlata disciplina di derivazione eurounitaria volta a incentivare lo sviluppo dell'energia rinnovabile quale l'art. 15ter della dir. UE/2018/2001 che prevede che entro il 21 maggio 2025, gli Stati membri procedano a una mappatura coordinata in vista della diffusione delle energie rinnovabili sul loro territorio al fine di individuare il potenziale nazionale e la superficie per l'installazione di impianti FER e la Raccomandazione UE/2024/1343 che stabilisce che «gli Stati membri dovrebbero iniziare quanto prima a individuare zone terrestri e marine adatte e a preparare piani per le zone particolarmente idonee («zone di accelerazione per le energie rinnovabili»), conformemente agli articoli 15-ter e 15-quater della direttiva (UE) 2018/2001». Stanti tali previsioni, il Legislatore non potrebbe, quindi, introdurre disposizioni derogatorie della normativa di derivazione euro-unitaria (e statale) in materia di promozione delle energie rinnovabili, con la conseguenza che la L.R. n. 20/2024, su cui si fondano gli atti impugnati, violerebbe irrimediabilmente le norme di derivazione euro-unitaria qui considerate.

10.4.2. Soggiunge l'esponente che gli atti in contestazione si porrebbero, altresì, in insanabile contrasto con le norme di diritto interno attuative dei principi ed obiettivi euro-unitari sopra descritti.

A tale proposito, parte ricorrente richiama il decreto legislativo n. 199/2021 che ha recepito la direttiva UE/2018/2001 che ha stabilito che gli obiettivi energetici nazionali del PNIEC all'anno 2030 sono ripartiti in sotto-obiettivi energetici regionali, per cui ogni Regione e Provincia autonoma è chiamata a garantire sul proprio territorio il consumo di una quota minima di energia di fonti rinnovabili (FER) e, per promuovere tali iniziative, l'art. 20 del citato decreto ha definito il percorso per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee alla realizzazione di impianti FER.

La ricorrente evidenzia, altresì, che la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che, nel rispetto del principio di derivazione euro-unitaria di massima diffusione degli impianti FER, il Legislatore regionale avrebbe potuto individuare unicamente le aree idonee cui conseguono meccanismi autorizzatori semplificati volti ad accelerare e promuovere la realizzazione di tali impianti e, in tale ottica, andrebbe letta anche la disposizione recata dall'art. 47, comma 1, lettera a) della legge n. 41/2023 di conversione del decreto-legge n. 1/2023, modificativa dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199/2021, con la quale è stato previsto che l'individuazione definitiva delle aree idonee con leggi regionali, da operarsi sulla base dei criteri indicati dai decreti attuativi, debba tener conto delle aree già classificate come idonee in via transitoria dall'art. 20, comma 8.

Da ciò deriverebbe, secondo parte ricorrente, che l'art. 20, comma 8 recherebbe una classificazione anticipatoria e vincolante per le leggi regionali che avrebbero dovuto necessariamente tenere conto delle aree idonee *ex lege*; interpretazione corroborata dal fatto che nel giudizio avverso il decreto ministeriale 21 giugno 2024 recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», il Consiglio di Stato ha ritenuto di sospendere con ordinanza n. 4298 del 14 novembre 2024, in data antecedente all'adozione della norma sarda in contestazione, l'art. 7 del decreto ministeriale in quanto abilitante le Regioni ad introdurre deroghe ai criteri d'idoneità delineati dal predetto art. 20, comma 8.

In definitiva, il Legislatore regionale giammai avrebbe potuto prescrivere limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, né tanto meno individuare delle aree in cui è vietata tout court la realizzazione di impianti FER (cfr. Corte costituzione, n. 13/2014 e n. 77/2022; n. 148/2019) e disconoscere l'idoneità di aree individuate come tali dal Legislatore nazionale.

Risulterebbe, quindi, insostenibile il quadro normativo delineato a livello regionale che ribalterebbe le logiche e le finalità stabilite a livello di normativa euro-unitaria, nonché recepite anche nella disciplina sopra citata, introducendo la fattispecie non prevista – e quindi illegittima – delle aree in cui «è vietata la realizzazione degli impianti» (cfr. art. 1, comma 5, legge regionale n. 20/2024), estendendo il divieto anche alle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8).

La contrarietà della legge regionale n. 20/2024 alle normative sovranazionali e nazionali sopra richiamate, emergerebbe anche nella parte della legge che pretenderebbe addirittura di inibire la realizzazione delle iniziative progettuali che alla data della sua entrata in vigore erano state debitamente autorizzate sulla base della normativa *ratione temporis* applicabile, ma che, alla luce della nuova normativa sopravvenuta ricadono in area classificata come «non idonea».

Pertanto, alla luce dei superiori rilievi, l'Assessorato non avrebbe dovuto applicare la legge regionale n. 20/2024 in quanto disciplina interna contraria ai principi euro-unitari che trovano immediata applicazione nel nostro sistema giuridico in virtù della appartenenza dell'Italia all'UE, ai sensi dell'art. 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

10.4.3. Tale legge si porrebbe, altresì, in violazione di alcuni diritti e principi, certamente consolidati nel diritto interno, che avrebbero trovato ormai consacrazione anche a livello euro-unitario quali quello della certezza del diritto



e del legittimo affidamento del privato. La norma regionale, infatti, introdurrebbe dei divieti che bloccherebbero lo sviluppo di un intero comparto (la produzione di *FER*) in un intero territorio, con l'effetto di comportare una palese distorsione del mercato di produzione di energia da fonti rinnovabili che verrebbe interdetto in una porzione rilevante del territorio italiano e da ciò discenderebbero anche effetti distorsivi nel mercato italiano, con effetti sproporzionati rispetto all'interesse perseguito, atteso il divieto assoluto, totale e indiscriminato alla realizzazione degli impianti *FER* anche di quelli autorizzati dalla stessa Regione e ricadenti in area idonea ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con correlata violazione anche dei principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi.

10.4.4. Ulteriormente, parte ricorrente evidenzia che, poiché la legge regionale n. 20/2024 si porrebbe in contrasto con una serie di norme espressive dei principi e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE la stessa dovrebbe essere non applicata in sede giurisdizionale anche in considerazione del fatto che tale legge risulta già oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso 8 del 3 febbraio u.s. e sarebbe, pertanto, destinata ad essere eliminata dal sistema giuridico, quale effetto del futuro pronunciamiento della Corte costituzionale.

Pertanto, già la Consulta si è pronunciata nel senso dell'illegittimità della legge regionale n. 5/2024 con la recente sentenza n. 28 dell'11 marzo 2025, e la legge regionale n. 20/2024 costituirebbe un intervento che si porrebbe in continuità la legge espunta dalla Corte in quanto volta a perseguire un identico intento contrario al diritto dell'UE ed alla stessa Costituzione.

10.5. Parte ricorrente, pertanto, nell'ipotesi di non disapplicazione della legge regionale in parola, ne denuncia l'illegittimità Costituzionale con riguardo all'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, e 7 per contrasto con gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione, per violazione del diritto dell'UE di cui ai regolamenti 2018/1999 e 2021/1119/UE, alle direttive n. 98/70/CE 2009/28/CE, 2001/77/CE, 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, attuata con la legge n. 53/2021 e il decreto legislativo n. 199/2021, e abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (*Renewable Energy Directive* c.d. *RED III*), nonché degli articoli 17 e 37 della «Carta di Nizza».

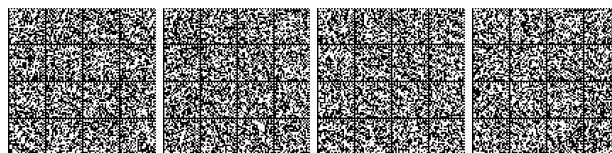
10.5.1. Osserva parte ricorrente che il decreto legislativo n. 199/2021 ha stabilito che ogni regione è chiamata a concorrere al raggiungimento degli obiettivi energetici nazionali del PNIEC con una quota minima di energia da *FER* ed in conformità ai criteri stabiliti dall'art. 20, decreto legislativo n. 199/2021 che impone, come chiarito dalla Corte costituzionale, che le Regioni debbano individuare unicamente le aree idonee alle quali riferire meccanismi autorizzatori semplificati di accelerazione e promozione della realizzazione di tali impianti. Per converso, la legge regionale avrebbe individuato le aree non idonee, sancendo ai commi 5 e 7, dell'art. 1, che in tali aree è vietata la realizzazione di impianti *FER* (comma 5) e che in caso di coesistenza dell'impianto sia in aree idonee che in aree non idonee prevarrebbe il principio di non idoneità, inteso come divieto di realizzare impianti *FER* (comma 7), così invertendo la logica e la finalità della disciplina statale ed euro-unitaria.

10.5.2. Inoltre, la legge regionale si rivelerebbe incostituzionale anche laddove considererebbe le «aree non idonee» come aree interdette in via assoluta all'installazione di impianti *FER*, dovendo le stesse, al contrario, ritenersi compatibili con l'installazione dei suddetti impianti pur essendo i relativi progetti assoggettati a procedimenti autorizzatori non semplificabili e soggetti comunque a un'istruttoria particolarmente accurata e a una motivazione rafforzata.

10.5.3. L'operato regionale introdurrebbe, peraltro, un divieto all'installazione di impianti *FER* esteso ad oltre il 95% del territorio, travolgendo anche le aree definite idonee *ex lege* dall'art. 20, co. 8 del decreto legislativo n. 199/2021, che, invece, rappresenterebbero un «minimum» legale di aree necessario all'attuazione del PNRR e del PNIEC ai sensi dell'art. 1, comma 3, decreto legislativo n. 199/2021. In ciò si apprezzerrebbe la violazione del parametro di costituzionalità rappresentato dall'art. 117, comma 1, della Costituzione, e 11, atteso che la legge in esame avrebbe indebitamente normato le «aree non idonee», equiparando indebitamente queste a quelle interdette in cui è vietata la realizzazione di impianti, non tenendo conto delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 e introducendo un meccanismo di «connessione a pettine» di diversi vincoli che avrebbe reso quasi tutto l'intero territorio regionale come area non idonea.

10.6. Sotto un secondo profilo viene denunciato il contrasto dell'art. 1, commi 2 e 5 della legge regionale n. 20/2024 con gli articoli 11 e 117, primo comma della Costituzione per violazione degli articoli da 101 a 108 TFUE. Violazione dell'art. 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dei Diritti dell'UE e dei principi di proporzionalità, non discriminazione, parità di trattamento, nonché violazione della libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 49 e 56 TFUE.

10.7. Sotto un terzo versante, viene censurata la contrarietà dell'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 20/2024 e dell'Allegato B) lettera bb) con gli artt. 117, commi primo e terzo, 3, 9, 41 della Costituzione in quanto, in forza del



richiamo previsto dall'art. 1, comma 5, della L.R. n. 20/2024 all'all. B, lettera *ee*), verrebbe vietata la realizzazione di impianti Agrivoltaici in zona classificata agricola, introducendo - in tal modo - un generalizzato ed indiscriminato divieto del tutto illogico ed irrazionale atteso che tale tecnologia impiantistica è stata anche dalla giurisprudenza riconosciuta idonea a conciliare la produzione energetica con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle attività agricole.

Tale preclusione, inoltre, si porrebbe in conflitto con i principi fondamentali dettati a livello statale nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e con la dir. 2001/77/CE, l'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003 (vigente alla data di emanazione della legge regionale e oggi trasfuso nel decreto legislativo n. 190/2024), 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».

10.7.1. In tale contesto, aggiunge la ricorrente, assumerebbero rilievo le Linee guida del 2010, introdotte in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, che all'Allegato 3 precisano che «ai sensi dell'art. 12, comma 7, le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici non possono essere genericamente considerate aree e siti non idonei» e, ancora, che «l'individuazione delle aree e dei siti non idonei non può riguardare porzioni significative del territorio.»

10.8. Sotto una quarta ottica, la società ricorrente deduce il contrasto dell'art. 1, comma 5 della legge regionale n. 20/2024 e dell'Allegato *B*) lettera *W*) punto 12 e lettera *x*) punto 4 per violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8, del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12, del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 117, comma 2 lett. *s*) della Costituzione.

10.8.1. In particolare, la norma censurata introdurrebbe divieti correlati alla tutela delle aree di interesse paesaggistico e culturale esorbitanti financo avuto riguardo al decreto legislativo n. 42/2004. Infatti, nella struttura del decreto legislativo n. 42/2004, in presenza di interventi da attuare su aree rientranti tra quelle di cui all'art. 136, comma 1, lettere *a*) e *b*), la tutela passa attraverso la richiesta di autorizzazione, ai sensi dell'art. 146 all'autorità paesaggistica competente, chiamata a valutare in concreto e in relazione alle specifiche caratteristiche dell'area tutelata e dell'intervento da realizzare, la compatibilità paesaggistica di quest'ultimo. Parimenti avviene con riferimento ai beni culturali di cui all'art. 10, in relazione ai quali si prevede - al successivo art. 20 e ss. - un preciso procedimento per valutare l'incidenza in concreto degli interventi sui beni tutelati.

Le stesse Linee guida prevedono la possibilità di annoverare tra le non idonee le zone di cui all'art. 142 del decreto legislativo n. 42/2004, ma solo previa valutazione della sussistenza di particolari caratteristiche che le rendano incompatibili con la realizzazione degli impianti. Invece, la disposizione regionale introdurrebbe un divieto generalizzato e aprioristico per qualsiasi impianto FER senza tenere conto delle varie situazioni e delle diverse soluzioni progettuali prospettabili.

11. All'udienza dell'11 aprile 2025, il difensore della ricorrente, in considerazione della complessità della causa, dichiarava di rinunciare all'istanza cautelare confidando sulla sollecita fissazione dell'udienza di merito.

12. In vista della pubblica udienza, le parti depositavano memorie e repliche.

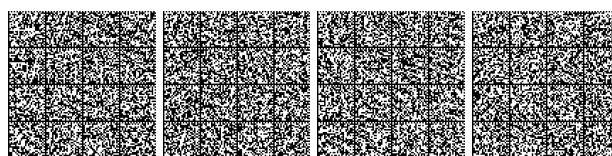
13. Parte ricorrente rammenta come la norma regionale sia stata rimessa all'esame della Corte costituzionale, sia in via principale (con giudizio la cui udienza si è tenuta lo scorso 7 ottobre) e sia in via incidentale, anche per la sua contrarietà ai principi eurolunitari, e ciò rappresenterebbe elemento sintomatico della sussistenza delle ragioni di conflitto con la disciplina di derivazione unionale che, come chiarito dal Consiglio di Stato, ne imporrebbero la disapplicazione, mentre la Regione ha insistito per la reiezione del ricorso rappresentando l'insussistenza dei presupposti per disapplicare la normativa regionale e l'esigenza di attendere l'esito del giudizio incardinato nanti la Corte costituzionale.

14. La causa è stata, infine, discussa e quindi trattenuta in decisione all'udienza del 10 dicembre 2025.

DIRITTO

1. Il giudizio all'esame del Collegio si colloca all'interno di un vasto contenzioso concernente il vaglio di legittimità delle iniziative provvedimentali e (sotto un profilo di compatibilità eurolunitaria e costituzionale) legislative assunte dalla Regione Sardegna con riguardo ai procedimenti autorizzativi degli impianti da fonti di energia rinnovabili.

1.1. Lo sviluppo e la definizione di tali procedimenti, infatti, è stata incisa dall'introduzione della normativa emanata dalla Regione Sardegna, dapprima con la legge regionale n. 5/2024, dichiarata costituzionalmente illegittima con



la sentenza n. 28 dell'11 marzo 2025 per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, e successivamente con la legge n. 20/2024, che ha, tra l'altro, abrogato la legge regionale n. 5/2024, avente ad oggetto «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (F.E.R.) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi».

1.2. Tale ultima disposizione normativa è stata anch'essa sottoposta al vaglio della Corte costituzionale.

1.2.1. In particolare, la questione è stata sollevata in via principale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 8 del 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 26 febbraio 2025 n. 9, con udienza tenutasi lo scorso 7 ottobre, e in via incidentale sia dal Tar del Lazio, con ordinanze nn. 9164 e 9168 del 2025, sia da parte di questo stesso Tribunale (cfr. Sez. II^a ordinanza 9 giugno 2025, n. 146 e Sez. I^a 26 giugno 2025, ordinanze nn. 598, 599 e 600).

2. In via preliminare, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza d'interesse, proposto avverso il provvedimento di sospensione del procedimento di Verifica di assoggettabilità alla Valutazione di impatto ambientale, sia alla luce delle evenienze sopra richiamate che hanno interessato il referente normativo sulla cui base tale sospensione era stata disposta, sia in ragione del fatto che il procedimento di verifica era stato comunque riavviato con nota 37886 del 16 dicembre 2024 della RAS.

3. Parte ricorrente, anche con le memorie depositate in vista dell'udienza di merito, ha insistito per la disapplicazione della legge regionale n. 20/2024 per contrasto con la disciplina eurounitaria instando, in via subordinata, per la rimessione al Giudice delle leggi della questione di compatibilità costituzionale della legge, ed in particolare, degli articoli 1, commi 1, 2, 5, 6 e 7, nonché dei relativi allegati B, e G, della Regione Autonoma della Sardegna n. 20/2024, per l'asserita violazione degli articoli 3, 9, 11, 41 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, e altresì degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

3.1. Il Collegio ritiene, in primo luogo, che non sussistano i presupposti per la disapplicazione della legge regionale n. 20/2024.

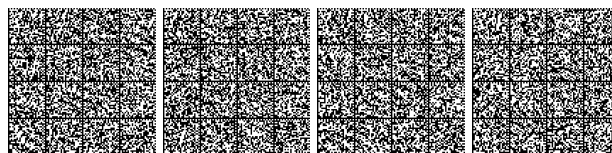
3.1.1. Va, a tale proposito, rammentato che l'obbligo di disapplicazione sussiste soltanto quando la norma europea invocata è incondizionata e pertanto l'operatività del suo contenuto prescrittivo non è soggetta ad alcuna condizione né subordinata, sia per quanto riguarda la sua osservanza che i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni della Comunità o degli Stati membri, e ed è sufficientemente precisa, cioè idonea a regolare immediatamente il caso di specie senza necessità di atti attuativi. In particolare si è affermato che «il requisito secondo cui una persona fisica o giuridica dev'essere direttamente interessata dall'atto oggetto del suo ricorso richiede la compresenza di due criteri cumulativi, ossia che tale atto, da un lato, produca direttamente effetti sulla situazione giuridica del ricorrente e, dall'altro, non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari incaricati della sua attuazione, la quale deve avere carattere meramente automatico e derivare dalla sola normativa dell'Unione, senza intervento di altre norme intermedie» (sentenza del 28 febbraio 2019, Consiglio/*Growth Energy and Renewable Fuels Association*, C-465/16 P, EU:C:2019:155, punto 69 e giurisprudenza ivi citata). (CGUE 12 luglio 2022 causa C-348/20 P.); cfr. negli stessi termini, CGUE, 19 gennaio 1982, C-8/81 - Becker; che ha precisato che solo nei «i casi in cui delle disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, tali disposizioni possono venire invocate, in mancanza di provvedimenti d'attuazione adottati entro i termini, per opporsi a qualsiasi disposizione nazionale non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato)».

3.1.2. Parte ricorrente richiama, a fondamento della disapplicazione richiesta, la direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), la Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), la raccomandazione (UE) 2024/1343, nonché lo stesso decreto legislativo n. 199/2021 che attua le direttive.

Tale quadro normativo, tuttavia, fissa obblighi principali rivolti agli Stati membri che devono definire misure, strategie e piani nazionali, e quindi richiedono attuazioni interne dettagliate.

Tali norme, dunque, non recano disposizioni *self-executing* in quanto gli Stati membri devono adottare leggi o regolamenti specifici per rispettare gli obiettivi climatici (ad esempio: piani di transizione, norme su settore energetico e FER).

Al contempo, manca un obbligo immediatamente applicabile nei confronti di enti *sub-statali* o privati: le norme in questione non contengono norme applicabili direttamente contro le Regioni in quanto richiedono interventi legislativi nazionali e regionali per l'individuazione delle aree idonee e non idonee alle rinnovabili (articoli 20 ss. decreto legislativo n. 199/2021) e anche gli obblighi di accelerazione procedimentale o di riduzione delle aree di esclusione presuppongono scelte discrezionali dei legislatori nazionali e regionali.



3.1.3. Va, inoltre, osservato che la richiamata raccomandazione (UE) 2024/1343 non ha natura vincolante e pertanto non può fondare un obbligo di disapplicazione diretta e che il decreto legislativo n. 199/2021 pur attuando le direttive RED, lascia margini di discrezionalità alle Regioni nella definizione delle aree idonee, e presuppone l'emanazione di specifiche norme regionali funzionali all'applicazione delle direttive.

3.1.4. D'altronde, va evidenziato che, con la recente pronuncia della Corte costituzionale n. 134 del 30 luglio 2025 si è precisato che «Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal decreto legislativo n. 199 del 2021.» pur con la precisazione che «la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.»

3.1.5. Pertanto, anche sotto il profilo del *Climate Law*, non ricorrono i requisiti di chiarezza, precisione e incondizionatezza necessari per imporre una disapplicazione diretta della normativa regionale in quanto tale cornice normativa contempla margini di discrezionalità nella scelta delle misure, dei piani e delle tempistiche.

3.2. Alla luce di quanto sopra, il contrasto tra la legge regionale e la normativa eurolunitaria non può essere risolto mediante disapplicazione giudiziale immediata, ma richiede l'attivazione del sindacato di costituzionalità, essendo la questione mediata dal rispetto degli artt. 117, primo comma, della Costituzione, 11 della Costituzione e 3 dello Statuto speciale della Sardegna. La domanda della ricorrente di immediata disapplicazione della norma regionale deve pertanto essere respinta, ferma restando la rilevanza delle dedotte violazioni ai fini del giudizio di costituzionalità.

3.3. In vista dell'udienza di merito, e nel corso della discussione, parte ricorrente ha dedotto la tacita abrogazione diretta della legge regionale n. 20/2024 in ragione del sopravvenire del decreto-legge n. 175/2025 (*cf.* art. 2, comma 1), richiamando l'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

3.3.1. Sul punto, va richiamato il consolidato principio espresso dalla Corte costituzionale, secondo cui l'art. 10, legge n. 62/1953 produce effetti abrogativi solo in presenza del sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, ove sia riscontrabile una «accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale» (v. Corte costituzionale, sentenza n. 153/1995; v. altresì sentenze nn. 498 e 497 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974).

3.3.2. Il Collegio rileva in particolare come l'introduzione, da parte del decreto-legge n. 175/2025, del principio secondo cui è precluso alle Regioni l'adozione di «divieti generali e astratti all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, fermo restando quanto previsto dal comma 2 e dall'art. 11-*quinquies* del medesimo decreto» non costituisca di per sé elemento sufficiente a fondare una tacita abrogazione della legge regionale n. 20/2024. Tale disposizione si inserisce, infatti, in un più ampio quadro normativo secondo cui le Regioni sono chiamate, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della normativa, a individuare ulteriori aree idonee all'installazione di impianti FER, nel rispetto dei principi e criteri stabiliti ai commi 4 e 5.

3.3.3. La norma in esame stabilisce principi generali in materia di aree idonee, ma non incide direttamente e immediatamente sulle scelte legislative regionali né reca alcuna clausola abrogativa espressa. Al contrario, il decreto-legge n. 175/2025 affida alle Regioni e Province autonome un margine discrezionale nell'individuazione delle aree, prevedendo la possibilità di ulteriori regolazioni locali. Ne consegue che la Regione conserva una competenza di dettaglio, il cui esercizio non è precluso dal decreto statale e non confligge immediatamente con i principi generali ivi stabiliti.

3.3.4. Alla luce di quanto sopra, il Collegio ritiene che non sussistano i presupposti per parlare di abrogazione tacita diretta della legge regionale n. 20/2024 atteso che l'art. 10, legge n. 62/1953 non può operare quando l'accertamento di compatibilità richiede, anche implicitamente, un giudizio di merito tra norme.

3.4. In conclusione, la tesi della efficacia abrogativa automatica del decreto-legge n. 175/2025 non può essere accolta.

4. Chiarito quanto sopra, e avuto riguardo alla domanda proposta in via subordinata, concernente la dedotta illegittimità costituzionale delle avverse norme della Legge regionale n. 20/2024, osserva il Collegio come si rivelino rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6 e 7, della legge regionale n. 20/2024 e degli Allegati B e G della richiamata legge per contrasto con gli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione.

4.1. Va, in primo luogo, osservato come ricorra il presupposto della rilevanza della questione, ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, secondo il quale è necessario che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della disposizione contestata.



4.1.1. Sul punto, ritiene il Collegio sufficiente osservare che la stessa amministrazione regionale ha evidenziato che il gravato provvedimento di archiviazione della pratica «assurge ad atto dovuto, in quanto direttamente applicativo dell'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024. Tale norma dispone il divieto di realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica a fonti rinnovabili (FER) negli ambiti individuati dagli allegati alla medesima legge ed a seconda della specifica tipologia di impianto, nonché l'inefficacia dei relativi titoli abilitativi comunque denominati, (...)» rilevando che «L'impianto agrivoltaico per cui è causa risente di tali divieti» (cfr. memoria della RAS del 24 aprile 2024).

Di conseguenza, l'eventuale accertamento dell'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 20/2024 determinerebbe un travolgimento automatico, per illegittimità derivata, degli atti adottati dall'Amministrazione regionale.

4.2. In secondo luogo, ritiene il Collegio che il prospettato conflitto dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 con gli artt. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, nonché con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione si presenti «non manifestamente infondato» ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953.

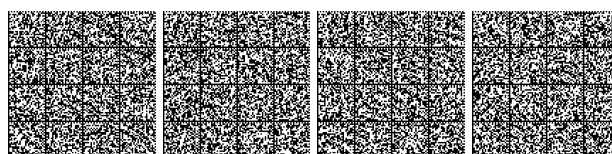
4.2.1. Ha già osservato questo Tribunale (Tar Sardegna - Sezione I, ordinanze nn. 598, 599 e 600 del 26 giugno 2025) che l'intervento normativo di cui alla legge regionale n. 20/2024 è stato posto in essere, secondo quanto riportato all'art. 1, comma 1, lett. a) della medesima legge, al fine di individuare le «aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui all'art. 3, lettera f), m) e n), art. 4, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio».

4.2.2. Quanto all'ambito di competenza legislativa interessato dalla legge regionale, vengono dunque in rilievo, nel caso di specie, la potestà legislativa primaria in materia di «edilizia e urbanistica» riconosciuta dallo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna all'art. 3, comma 1, lett. f) - e la correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, recante norme di attuazione dello Statuto speciale anzidetto - nonché la potestà legislativa di cui alla lett. m) («esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline») e n) («usi civici») del medesimo art. 4. Va richiamata, altresì, la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato e prevista anche dall'art. 4, lettera e), dello Statuto - produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

4.2.3. L'oggetto della legge regionale in discorso (recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi») e la *ratio* perseguita (di attuazione e comunque di osservanza della disciplina statale sull'individuazione delle aree e dei siti sui quali possono essere installati gli impianti di produzione di energia rinnovabile di cui al decreto legislativo n. 199/2021) rendono, tuttavia, evidente come il prioritario ambito di potestà legislativa autonoma attinto sia quello statutario in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello Statuto speciale).

4.2.4. Come osservato, infatti, dalla Corte costituzionale (sentenza n. 28/2025) in relazione all'abrogata legge regionale n. 5/2024 di c.d. «moratoria» (che aveva previsto «misure di salvaguardia comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili», e sulla cui base era stato adottato il provvedimento di sospensione del procedimento di *screening* impugnato con il ricorso principale), essa, «pur conseguendo, come detto, la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale).

In ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze - quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata - devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello statuto di autonomia».



4.2.5. Premesso, dunque, che nel caso di specie viene in rilievo una competenza legislativa regionale «di autonomia» che deve essere esercitata, in ogni caso, nel rispetto dei principi fondamentali e delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» di cui è espressione la disciplina statale di cui al decreto legislativo n. 199/2021, ritiene il Collegio che le disposizioni della legge regionale n. 20/2024 sospettate di incostituzionalità contrastino coi principi stabiliti dalla normativa statale e con le norme fondamentali di riforma economico-sociale che si impongono anche alla Regione Autonoma della Sardegna per espressa previsione statutaria.

5. Sotto un primo profilo, parte ricorrente ha dedotto la violazione dei parametri costituzionali rappresentati dagli articoli 11 e 117 della Costituzione in ragione del fatto che la legge regionale in questione:

ha normato le «aree non idonee»;

ha equiparato le «aree non idonee» ad aree interdette in cui è vietata la realizzazione di impianti FER;

non ha tenuto conto delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021;

ha introdotto un meccanismo di «connessione a pettine» di diversi vincoli che rende quasi tutto l'intero territorio regionale area non idonea.

5.1. Il Collegio osserva, in primo luogo, che sulla complessiva cornice normativa assume rilevanza la recente pronuncia resa dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 134 del 15 luglio 2025 pronunciata nel giudizio proposto in via principale dal Governo nei confronti della legge regionale della Calabria n. 36 del 24 novembre 2024.

Con tale pronuncia la Corte costituzionale ha, infatti, preso espressa posizione in merito al ruolo delle Regioni nell'ambito dell'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. 5.1.1. In particolare, si è osservato che «questa Corte ha in più occasioni ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale e del ruolo che questa ha accordato alle regioni nell'individuazione delle aree idonee e inidonee all'installazione degli impianti FER, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'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) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il comma 4 di quest'ultima disposizione ha, infatti, permesso l'intervento, prima non consentito, della legge regionale nella individuazione delle aree idonee, mentre rimaneva fermo, nella «perdurante assenza» dei decreti interministeriali previsti dal precedente comma 1 (sentenza n. 58 del 2023), che – ai sensi del paragrafo 17 delle Linee guida allora emanate, sulla base del citato art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e del relativo Allegato 3 - l'individuazione delle aree inidonee dovesse avvenire solo «attraverso un'apposita istruttoria» e, quindi, non con legge ma all'esito di un procedimento amministrativo, e non potesse «configurarsi come divieto preliminare».

La Corte ha ritenuto, pertanto, di «affrontare, per la prima volta *ex professo* - data la sua pertinenza *ratione temporis*, la portata del recente decreto ministeriale 21 giugno 2024, che, appunto attuando l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199 del 2021, stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER.

In particolare, l'art. 3, comma 1, del suddetto decreto dispone che le regioni «individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4», del decreto legislativo n. 199 del 2021, «con propria legge», le aree di cui al precedente art. 1, comma 2, che a sua volta è comprensivo, tra l'altro, delle «superfici e aree» sia «idonee» (lettera a) che «non idonee» (lettera b).

In forza di tale innovazione, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in precipua relazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 e alle Linee guida del 2010 non possono essere trasposti al nuovo assetto delineato con il decreto legislativo n. 199 del 2021 e il decreto ministeriale 21 giugno 2024, dal momento che, aderendo a tale opzione ermeneutica, «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», con il prescritto concerto e 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 (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, Sezione terza, sentenze 13 maggio 2025, n. 9167, n. 9166, n. 9165, n. 9162 e n. 9155 del 2025).

In effetti, le pronunce di questa Corte che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che sottraevano parti del territorio regionale, a volte anche particolarmente sensibili (sentenze n. 28 del 2025 e n. 216 del 2022), alla possibilità di localizzazione di impianti di portata superiore a una determinata potenza si fondavano sul precedente assetto dei principi fondamentali statali, che negava in radice una benché minima competenza legislativa regionale in merito (tra le molte, ancora, sentenza n. 216 del 2022).



Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal decreto legislativo n. 199 del 2021».

5.1.2. Chiarito quanto sopra, la Corte, tuttavia, ha cura di precisare che «un'attenta lettura del suddetto decreto ministeriale fa emergere che la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

— L'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto ministeriale 21 giugno 2024, definisce, infatti, quelle non idonee come le «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».

Tale rimando alle precedenti Linee guida sta a significare – stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una «apposita istruttoria», nonché l'Allegato 3, il quale stabilisce, in ogni caso, che l'individuazione di queste aree non deve «configurarsi come divieto preliminare» – che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione.

Pertanto, si deve concludere che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico.

Si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrano allo «strappo legislativo» per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione «Ninmy»: *not in my back yard*), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse, come già ricordato, «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022)».

5.2. Quanto sopra esplicitato dalla Corte costituzionale, se chiarisce come non sia precluso alle Regioni di legiferare anche ai fini dell'individuazione di aree inidonee all'installazione degli impianti in questione, al contempo evidenzia come non sia consentito che tali prerogative siano esercitate con modalità tali da introdurre una generalizzata equiparazione tra le aree inidonee e quelle interdette.

5.2.1. La prospettata incostituzionalità della legge regionale n. 20/2024 risulta a giudizio del Collegio (non manifestamente *in*) fondata, pertanto, con riferimento alla previsione di cui all'art. 1, comma 5, là ove si dispone che «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11».

In tal modo il Legislatore regionale ha stabilito un divieto assoluto di autorizzare e realizzare impianti FER localizzati in aree definite «non idonee», e ciò in contrasto con gli articoli 117, primo e terzo comma della Costituzione, in relazione all'art. 20, del decreto legislativo n. 199/2021, alle disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 (di cui la disciplina regionale è attuazione), nonché con riferimento al principio di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile come emergente dalla disciplina unionale.

5.2.2. Come già evidenziato da questo Tribunale (*cf.* ordinanze nn. 598, 599 e 600 del 2025, citate) è proprio per raggiungere gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030, che lo Stato italiano ha adottato il decreto legislativo n. 199 del 2021.

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

5.2.3. In particolare, all'art. 20 il decreto legislativo n. 199/2021 ha previsto un'apposita disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili stabilendo per quanto più interessa in questa sede che:

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

tali decreti definiscono altresì la ripartizione della potenza installata fra Regioni e Province autonome;

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

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

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

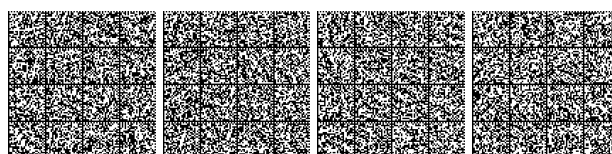
le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

In particolare, l'individuazione delle aree idonee da parte delle Regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal decreto ministeriale 21 giugno 2024, fino al 2030 (in questi termini, Corte costituzionale n. 28/2025).

5.2.4. Come già anticipato sopra, le aree non idonee sono definite, poi, dal decreto ministeriale 21 giugno 2024 quali «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».

5.2.5. Come rilevato, da ultimo, dal Tar Lazio con l'ordinanza n. 9164 del 2025 «il decreto ministeriale 21 giugno 2024 non ha innovato il concetto di «area non idonea» contenuto nelle Linee guida di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010. Queste, infatti, continuano a configurarsi come aree con «obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti. Detta incompatibilità, tuttavia, non si traduce in una preclusione assoluta, bensì in «una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione» (paragrafo 17 delle Linee guida del 10 settembre 2010), «che dovrà comunque risultare all'esito di specifica istruttoria. Ne consegue che, sotto tale profilo, la definizione contenuta nel decreto ... non innova in alcun modo il concetto di area non idonea quale già enucleato dalle Linee guida».

5.2.6. Anche sotto il vigente regime normativo, dunque, l'effetto della qualificazione di una superficie in termini di area non idonea è unicamente quello di precludere l'accesso al beneficio dell'accelerazione ed agevolazione procedimentale di cui all'art. 22 del decreto legislativo n. 199/2021, segnalando la necessità di un più approfondito apprezza-



mento delle amministrazioni competenti, strumentale a garantire una tutela più rafforzata del paesaggio, dell'ambiente e del territorio nell'ambito dei singoli procedimenti amministrativi di autorizzazione degli impianti FER.

Le aree non idonee, pertanto, non possono costituire divieti aprioristici e assoluti alla installazione degli impianti FER ma, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, rappresentano «meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio» (cfr: Corte costituzionale, sentenza n. 121/2022, par. 5.1.).

5.2.7. Le aree non idonee svolgono tale funzione anche nel rinnovato assetto normativo e regolamentare della materia, indipendentemente dal fatto che l'art. 1, comma 2, lett. b), del decreto ministeriale del 21 giugno 2024 definisca tali superfici come «incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti», poiché a ciò, come detto, non risulta correlato un espresso divieto generalizzato di installazione degli impianti FER (cfr: Tar Lazio, ordinanza n. 9155/2025).

5.2.8. Infatti, il mero utilizzo del termine «incompatibile» non accompagnato da un correlato divieto aprioristico e generalizzato non vale a contemplare l'ipotesi di un divieto assoluto e generalizzato, come quello previsto dalla Regione Sardegna.

5.2.9. L'inidoneità di una determinata area non può, dunque, derivare da una qualificazione aprioristica, generale ed astratta, ma può soltanto conseguire all'esito di un procedimento amministrativo che consenta una valutazione in concreto, in ragione delle relative specificità, della inattitudine del luogo prescelto.

La stessa giurisprudenza costituzionale ha già affermato come anche nel caso di aree non idonee operi una riserva di procedimento amministrativo, sussistendo il dovere dell'amministrazione procedente di verificare in concreto, caso per caso, se il singolo progetto sia o meno realizzabile in considerazione delle sue caratteristiche e delle caratteristiche del sito interessato (così, da ultimo, Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 30 luglio 2021 in relazione al precedente quadro normativo che, tuttavia, come detto, non ha mutato il concetto di «area non idonea»).

Ancora, va osservato che la Corte costituzionale ha statuito che «il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali, perché ciò contrasta con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (Corte costituzionale, 2 dicembre 2020, n. 258, ma v. anche sentenze nn. 177 del 2018, 86, 148, 286 del 2019, 106 del 2020).

5.3. In contrasto rispetto a tali indicazioni l'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024, stabilisce, invece, un divieto *tout court* di realizzazione di impianti FER in aree qualificate come non idonee ai sensi della medesima legge regionale. In tal modo, vengono sia violati i principi fondamentali stabiliti dal decreto legislativo n. 199/2021 all'art. 20 (come integrato dal decreto ministeriale 21 giugno 2024), e sia pregiudicati gli obiettivi vincolanti fissati dalla normativa europea, con conseguente violazione dei commi 1 e 3, dell'art. 117 della Costituzione.

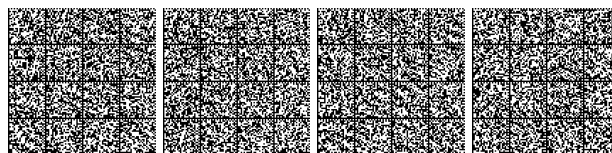
5.3.1. Peraltro, le previsioni dell'art. 1, comma 5, legge regionale n. 20/2024, lette in combinato disposto con gli allegati alla legge regionale stessa, come dedotto dalla parte ricorrente, non smentita sul punto dall'Amministrazione regionale, determinano che le aree non idonee previste dalla legge regionale comprendono la quasi totalità del territorio regionale.

Come già rilevato da questo Tribunale con l'ordinanza n. 146 del 2025, lo Statuto Sardo, all'art. 3, comma 2, lett. f), assegna alla Regione Sardegna la competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica» (che comprende, come noto, anche la «componente paesaggistica»), nonché competenza legislativa concorrente in materia di «e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

— L'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa «a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente «interferenti», lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro nella materia della produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva (art. 3, comma 1, dello Statuto sardo: vedi *supra*). Inoltre, lo stesso legislatore nazionale può interferire in *subiecta* materia attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell'ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute.

Orbene, tali criteri per la composizione di competenze legislative così «incrociate» tra Stato e Regione non sembrano essere stati rispettati dalla legge regionale ora in esame.



Difatti la legge regionale n. 20/2024, al dichiarato scopo di tutelare il paesaggio regionale, ha dettato una disciplina che, come si è visto, appare sotto diversi aspetti in contrasto con quella nazionale di riferimento anche per profili sui quali il legislatore nazionale, intervenendo a garanzia della massima diffusione degli impianti energetici da fonti rinnovabili:

ha introdotto «principi quadro» in materia di produzione energetica, cui il legislatore regionale è tenuto ad attenersi nell'esercitare la relativa competenza concorrente;

ha dettato regole finalizzate alla tutela dell'ambiente, sulla quale dispone di una competenza esclusiva e «trasversale»;

ha prescritto principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale che vincolano il legislatore regionale anche nelle materie di sua competenza esclusiva (T.a.r. Sardegna, Sez. II, ordinanza 9 giugno 2025, n. 146, cit.).

5.3.2. La disposizione regionale di cui al citato art. 1, comma 5, in definitiva, pur finalizzata tra l'altro alla tutela del paesaggio, nello stabilire il divieto di realizzare impianti alimentati da fonti rinnovabili nelle aree non idonee, si pone in contrasto con la richiamata normativa statale che, all'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, reca principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie in materia di produzione dell'energia, e si pone in contrasto inoltre con la disciplina euro-unitaria che fa risaltare il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili (perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, e sia dalla direttiva 2018/2001/UE), e stabilisce dei target vincolanti per lo Stato italiano.

5.3.3. Peraltro, come detto, anche prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale era nel senso di ritenere illegittime norme regionali volte a sancire, in via generale e astratta, la non idoneità di intere aree di territorio o a imporre, in maniera generalizzata ed aprioristica, limitazioni nella realizzazione di impianti FER (v. Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018). Per costante giurisprudenza della Corte, infatti, le Regioni e le Province autonome sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale (v., *ex multis*, sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020), principi, nel caso di specie, racchiusi nel citato decreto legislativo n. 199 del 2021 e nella disciplina di attuazione (quale il decreto ministeriale sulle aree idonee).

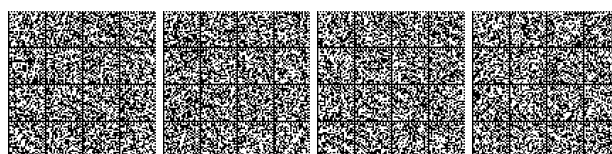
5.4. Il divieto di realizzare impianti ricadenti in aree non idonee posto dall'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024 risulta, poi, contrastare anche con l'art. 3 della Costituzione e, in particolare, con il principio di proporzionalità che in esso trova fondamento, nonché con il principio desumibile dall'art. 15 della direttiva (UE) 2018/2001 che richiede agli Stati membri di assicurare che le norme nazionali in materia di procedure autorizzative «siano proporzionate e necessarie». La medesima disposizione vincola inoltre gli Stati membri ad adottare «misure appropriate per assicurare che: a) ...; b) le norme in materia di autorizzazione, certificazione e concessione di licenze siano oggettive, trasparenti e proporzionate, non contengano discriminazioni tra partecipanti e tengano pienamente conto delle specificità di ogni singola tecnologia per le energie rinnovabili».

5.4.1. Il sindacato di proporzionalità costituisce, infatti, 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» (TAR Lazio, ordinanza n. 9164/2025, cit.). In particolare, secondo la giurisprudenza costituzionale «il test di proporzionalità 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015)» (Corte costituzionale n. 56/2020).

5.4.2. La previsione di un divieto di natura generalizzata viola, dunque, il principio di necessaria proporzionalità, sacrificando in modo irragionevole la libertà di iniziativa economica e la tutela dell'ambiente (cui la produzione di energia da fonti rinnovabili contribuisce).

Tra l'altro, come rilevato da questo Tribunale nella più volte citata ordinanza n. 146 del 2025, la legge regionale n. 20 del 2024 ha «individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi al 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5, dell'art. 1, della legge regionale n. 20/2024 in relazione agli Allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021; per comprendere la portata ostensiva di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde».

6. Parte ricorrente ha anche censurato il contrasto dell'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 20/2024 e dell'Allegato B) lettera bb) con gli articoli 117, commi primo e terzo, 3, 9, 41 della Costituzione.



6.1. Anche tale profilo non si palesa manifestamente infondato. Questo Tribunale (*cfr.* ordinanza 146/2025, cit.) ha evidenziato che «la legge della Regione Sardegna n. 20/2024 ha introdotto una disciplina, sulla quale si fondano gli atti impugnati nel presente giudizio, con la quale il legislatore regionale ha «individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi al 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5, dell'art. 1, della legge regionale n. n. 20/2024 in relazione agli allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021; per comprendere la portata ostativa di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde, senza tenere neppure conto del fatto che l'art. 20, comma 8, lett. c-ter), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021 include certamente tra quelle idonee a ospitare gli impianti le aree agricole «racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale».

La disciplina in esame, nell'introdurre un espresso divieto di realizzare impianti nelle aree considerate non idonee alla luce degli allegati A, B, C, D ed E alla stessa legge regionale, con individuazione di molteplici vincoli e fasce di rispetto intrecciati tra loro, in forza dei quali l'inidoneità all'installazione di tali impianti si estende dunque pressoché all'intero territorio regionale, appare introdurre divieti in potenziale conflitto con l'art. 11 e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione ai principi espressi dalla dir. 2018/2001/UE e violativi degli impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'UE e a livello internazionale volti a garantire la massima diffusione degli impianti FER.

6.2. La norma regionale, e in particolare l'art. 1 comma 5, stabilisce che «non sono realizzabili impianti e accumuli FER nelle aree indicate nell'Allegato B» e che tale divieto si applica anche agli «impianti [...] la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale [...] è in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge».

L'Allegato B alla lettera bb) (richiamata dall'art. 1, comma 5) qualifica come «aree non idonee» tutte le zone classificate agricole, determinando un divieto assoluto per gli impianti agrivoltaici.

Inoltre, alla lettera w), punto 12, vieta la realizzazione di impianti entro 3 km da qualunque bene o manufatto di interesse storico-culturale o archeologico.

Ancora, alla lettera x), punto 4, vieta la realizzazione di impianti in tutte le aree del Parco geominerario o comunque interessate da presenze di valore culturale o identitario.

6.3. Si tratta dunque di divieti generalizzati, aprioristici e indiscriminati, privi di criteri valutativi caso per caso.

6.3.1. In particolare, il legislatore regionale sardo non dà conto delle peculiarità proprie dell'agrivoltaico che, secondo la definizione statale (v. decreto ministeriale n. 436/2023 e decreto legislativo n. 199/2021), costituisce una forma qualificata e innovativa di integrazione tra produzione agricola e produzione energetica, particolarmente valorizzata dal legislatore nazionale e dall'UE nell'ambito della transizione energetica e della resilienza agricola. Pertanto, l'imposizione di divieti assoluti, generalizzati e non ponderati appare ancor più sproporzionata rispetto a impianti che, per definizione, non dovrebbero determinare l'irreversibile alterazione del suolo e che, anzi, dovrebbero garantire la continuità delle colture.

Gli Allegati B e G alla legge regionale n. 20/2024 assumono invece, anche nel presente giudizio di merito, effetto preclusivo assoluto, impedendo l'istruttoria caso per caso che la giurisprudenza costituzionale ritiene doverosa per il corretto bilanciamento tra paesaggio e FER (v. Corte costituzionale n. 216/2022 e n. 286/2019).

6.3.2. La radicalità della preclusione risulta ancor meno giustificabile ove si consideri che in tal modo viene obliterato l'apprezzamento circa la sussistenza in concreto delle caratteristiche proprie di tali impianti quali l'assenza di impermeabilizzazione permanente del suolo, la reversibilità delle strutture, il mantenimento della produttività agricola, la compatibilità degli impianti con la configurazione paesaggistica.

La legge regionale n. 20/2024, non prevedendo alcuna disciplina differenziata per questa tipologia di impianto, si pone dunque in contrasto non solo con il diritto statale ed eurounitario, ma anche con il principio di proporzionalità e con l'obbligo di considerare le specificità tecnologiche e agricole dell'intervento.

La conformazione della norma regionale è dunque tale da incidere trasversalmente, imponendo un divieto generalizzato alla realizzazione di tale tipologia di impianto FER - che per sua natura, almeno in astratto, dovrebbe non interferire in maniera impeditiva con l'esercizio dell'attività agricola-su qualsiasi area vocata a tale attività produttiva, con ciò escludendo a priori, e senza alcuna analisi «case by case», il vaglio concreto del progetto proposto.



6.3.3. Di qui, i profili non manifestamente infondati di incompatibilità della disposizione in discorso con i principi fondamentali di cui all'art. 117, commi 1 e 3, della Costituzione e all'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 387/2003.

6.4. Le suindicate disposizioni della legge regionale n. 20/2024 si pongono in contrasto, inoltre, con il principio di tutela dell'ambiente di cui all'art. 9 della Costituzione, secondo cui la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni».

Ha già osservato questo Tribunale (*cf.* ordinanza Sez. I^a 26 giugno 2025, ordinanze nn. 598, 599 e 600 citate) che il sacrificio incondizionato di tale principio in relazione alle aree classificate come non idonee dalla legge regionale, e il divieto radicale di realizzare impianti FER appare impattare con detto precetto costituzionale in maniera evidente, ponendosi in conflitto con l'orientamento della Corte costituzionale, consolidatosi a partire dalla nota sentenza n. 85/2013, secondo cui «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette [...]. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

6.4.1. In tale contesto, il divieto previsto dalla norma regionale si pone in contrasto anche con il principio di integrazione delle tutele riconosciuto anche a livello europeo dall'art. 11 del TFUE secondo cui «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile» (*cf.* Cons. Stato, sentenza n. 8167/2022).

La previsione in generale delle aree non idonee come zone vietate, infatti, solleva sul punto notevoli perplessità, in quanto non istituisce alcuna forma di possibile bilanciamento tra i valori in gioco, sancendo un'indefettibile prevalenza dell'interesse alla conservazione dello stato dei luoghi, in contrasto con l'obiettivo di promuovere l'uso dell'energia da fonti rinnovabili (in termini, TAR Lazio, ordinanza di rimessione n. 9164/2025).

Pertanto, il divieto posto dalla Regione Sardegna e, in particolare, l'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024 e i relativi allegati, che individuano le aree non idonee, si pongono in contrasto anche con gli articoli 3 e 9 della Costituzione.

7. Le suesposte considerazioni evidenziano la non manifesta infondatezza anche della questione di costituzionalità sollevata da parte ricorrente avuto riguardo al supposto contrasto dell'art. 1 comma 5 della legge regionale n. 20/2024 e dell'Allegato B) lettera W) punto 12 e lettera x) punto 4 per violazione e falsa applicazione dell'art. 20, commi 1, 7 e 8 del decreto legislativo n. 199/2021, dell'art. 12 del decreto legislativo n. 387/2003, delle Linee guida e del principio della massima diffusione degli impianti FER nonché del decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

7.1. L'art. 1, comma 5, unitamente alle disposizioni dell'Allegato B), lett. W), punto 12, e lett. X), punto 4, introduce un divieto assoluto di installazione di impianti agrivoltaici:

in tutte le aree e immobili «caratterizzati da edifici e manufatti di valenza storico-culturale, architettonica, archeologica», incluse le aree circostanti entro un raggio di 3 chilometri e negli insediamenti produttivi di interesse storico culturale, ivi compreso il Parco Geominerario della Sardegna, senza alcuna valutazione puntuale della compatibilità dei singoli progetti.

7.1.1. Si tratta, dunque, come già rappresentato, di un divieto generalizzato e aprioristico, di eccezionale ampiezza territoriale e non basato su valutazioni formulate caso per caso.

Il divieto così conformato si pone in - possibile - contrasto con il decreto legislativo n. 199/2021, in particolare con l'art. 20, commi 1, 7 e 8, quali disposizioni interposte, là dove viene imposto impone alle Regioni di individuare le aree idonee e non idonee secondo criteri proporzionati e comunque nel rispetto degli obiettivi nazionali ed europei di diffusione delle fonti rinnovabili e con il decreto legislativo n. 387/2003, art. 12, che prevede un modello autoriz-



zatorio fondato su valutazioni caso per caso e sulla leale cooperazione Stato–Regioni, e non su divieti generalizzati e indiscriminati.

Anche le Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti FER consentono l'individuazione di «aree non idonee» solo previa valutazione della sussistenza di specifiche incompatibilità e comunque non mediante fasce di esclusione indiscriminate.

Va anche osservato che il quadro statale – anche quando mira alla tutela del paesaggio e dei beni culturali – non conosce in alcun caso divieti assoluti su fasce di rispetto di tale ampiezza, né nel decreto legislativo n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), né in altra normativa settoriale.

D'altronde, la disciplina del paesaggio e dei beni culturali si fonda sul principio cardine della valutazione concreta e localizzata dell'intervento avuto riguardo sia ai beni paesaggistici (articoli 136 ss. e 146, decreto legislativo n. 42/2004), che per i beni culturali (articoli 20 ss. decreto legislativo n. 42/2004).

La tutela, in definitiva, non viene esercitata tramite divieti assoluti, ma mediante procedimenti autorizzatori che impongono una valutazione di compatibilità paesaggistica, e un vaglio di incidenza sul bene culturale e di mitigazione degli impatti, anche in relazione alla fattibilità di soluzioni progettuali alternative. La legge regionale in esame, viceversa, stabilisce un divieto automatico, sganciato da qualsiasi verifica puntuale e senza alcuna possibilità di dimostrare la compatibilità dell'intervento.

In un simile contesto appare particolarmente problematico sostenere la compatibilità, sul piano costituzionale, avuto riguardo al principio di proporzionalità, anche della previsione attinente alla introdotta fascia di rispetto di tre chilometri, fascia che in concreto determina una interdizione di portata eccezionalmente ampia, non prevista da alcuna normativa statale e nemmeno dalla disciplina paesaggistica di cui al decreto legislativo 42/2004, e potenzialmente foriera di una non consentita alterazione dell'assetto unitario della tutela paesaggistica disegnato dal Codice nazionale del 2004.

7.1.2. La previsione regionale si pone, altresì, in potenziale contrasto con il principio di ragionevolezza (v. art. 3 della Costituzione), in quanto impone divieti più estesi e più rigidi di quelli statali trasformando, nella sostanza, zone che non sono qualificate come «beni paesaggistici» in aree totalmente interdette, in assenza di apposita istruttoria e senza pianificazione congiunta con lo Stato, prevedendo meccanismi di «blindatura» del territorio che escludono l'esercizio della valutazione tecnico-amministrativa prevista dal Codice dei beni culturali.

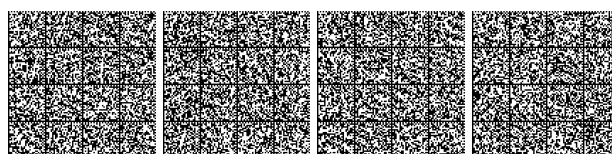
L'estensione del divieto appare, altresì, irragionevole sol che si consideri che, dall'intreccio delle preclusioni approntate nei vari allegati alla legge regionale, circa il 95% del territorio regionale risulterebbe sottratto all'installazione di tali impianti. In tal modo, si appronterebbe un indiscriminato sacrificio allo sviluppo economico anche in settori strategici come l'energia.

7.1.3. Sotto tale prospettiva va osservato che l'art. 1, comma 7, della legge regionale n. 20/2024, dispone che «Qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso sia nelle aree definite idonee, di cui all'allegato F, sia nelle aree definite non idonee, di cui agli allegati A, B, C, D ed E, prevale il criterio di non idoneità». Sul punto, questo Tribunale (v. ordinanze nn. 598, 599 e 600/2025, cit.) ha già osservato che tale disposizione risulta di dubbia compatibilità costituzionale sia in relazione agli articoli 117, primo e terzo comma (non essendo tale criterio di prevalenza previsto dalla legislazione statale, e determinando esso un vulnus ulteriore ai principi fissati dalla normativa euro-unitaria), e sia in relazione agli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

8. Conclusivamente, per tutto quanto esposto, rilevata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse del ricorso introduttivo va ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata nei motivi aggiunti e concernente gli articoli 1, commi 2, 5, 6 e 7, nonché gli allegati B e G della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, per possibile violazione degli articoli 3, 9, 11, 41 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413, nonché degli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948.

8.1. È riservata ogni ulteriore statuizione di merito all'esito del giudizio costituzionale.

9. La decisione sulle spese di lite è parimenti riservata all'esito del giudizio di costituzionalità.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando, così dispone:

a) dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;

b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2, 5, 6 e 7, e degli allegati B e G, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 20/2024, prospettata nei motivi aggiunti, per asserita violazione degli articoli 3, 9, 11, 41 e 117, commi 1 e 3, della Costituzione, anche in relazione ai principi risultanti dalla Direttiva (UE) 2018/2001, come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/2413, e agli articoli 3 e 4 della legge costituzionale n. 3/1948;

c) sospende il giudizio e, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione sulla predetta questione;

d) dispone inoltre la comunicazione della presente decisione alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale della Sardegna;

e) rinvia ogni ulteriore statuizione all'esito della decisione della Corte costituzionale sulla questione sollevata;

f) spese riservate al definitivo.

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

Così deciso in Cagliari nella Camera di consiglio del giorno 10 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Marco Buricelli, Presidente;

Gabriele Serra, Primo referendario;

Roberto Montixi, Primo referendario, estensore.

Il Presidente: BURICELLI

L'estensore: MONTIXI

26C00003

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-003) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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**

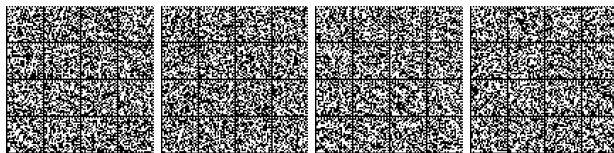
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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





€ 5,00

