

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 maggio 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. 86. Sentenza 25 marzo - 21 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Definizione degli interventi edilizi - Ricomprensione di nuovo volume in una costruzione esistente se avviene all'interno della sagoma esistente - Nuova costruzione in caso contrario - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di demoricostruzione nelle zone omogenee A o in zone di particolare pregio storico o artistico - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Immobili oggetto di condono edilizio - Opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma - Possibile demolizione e successiva ricostruzione nel rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela della proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.**

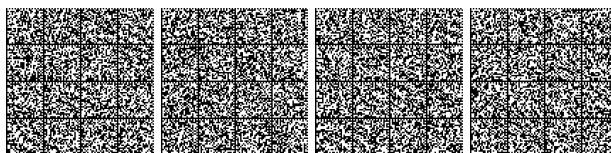
**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incentivazione degli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e per l'efficientamento energetico - Possibile deroga dalle distanze minime di protezione del nastro ferroviario - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale parziale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di efficientamento energetico nel caso di edifici nuovi - Esclusione dal computo dei volumi e dall'altezza massima dell'edificio, degli spessori di murature esterne, degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e dei rapporti di copertura nei limiti indicati - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza delle competenze statutarie e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere eseguite in totale difformità dal titolo abilitativo - Definizione della totale difformità per tipologia di costruzione - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere che eseguono variazioni essenziali e parziali difformità dal titolo abilitativo - Definizione delle parziali difformità - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari - Deroghe di carattere generalizzato ai requisiti di aeroilluminazione - Violazione del diritto alla salute - Illegittimità costituzionale.**



**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Obblighi relativi all'assolvimento degli oneri urbanistici connessi ai mutamenti di destinazione d'uso, sia c.d. orizzontali che c.d. verticali - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi edilizi realizzati in assenza di SCIA o in difformità da essa - Possibile sanatoria condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza delle competenze statuarie e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti - Possibilità, per i comuni, di determinare gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità - Possibile sanatoria in difformità della normativa statale - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

– Legge della Regione Sardegna del 17 giugno 2025, n. 18, artt. 2, comma 1, 4, 7, 12, 14, 15, 18 e 19, che rispettivamente introducono gli artt. 2-ter, 2-bis, comma 3; 3-bis, commi 3-bis e 3-ter, 5, comma 1-bis, 7-quater, 14, 15-quater e 16 della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23.

– Costituzione, artt. 3, 5, 32, 42, 97, 117, secondo comma, lettere *h*), *l*), *m*) e *s*) e 120; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, lettera *f*), e 6. ....

Pag. 1

N. 87. Sentenza 13 aprile - 21 maggio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Sentenza di condanna non appellata dall'imputato o dal suo difensore - Conseguente riduzione di pena da parte del giudice dell'esecuzione - Possibilità, per lo stesso giudice, di applicare la detenzione domiciliare sostitutiva ove la diminuzione di pena comporti l'applicazione contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena e di quello, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

– Codice di procedura penale, artt. 442, comma 2-bis e 676, comma 3-bis.

– Costituzione, artt. 3, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6. ....

Pag. 30

N. 88. Sentenza 24 marzo - 25 maggio 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Individuazione, tramite legge regionale sarda, delle aree idonee per l'installazione dei relativi impianti - Disapplicazione di tale legge regionale tramite provvedimenti ministeriali concernenti il rilascio di valutazioni di impatto ambientale (VIA) - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna - Violazione del sistema costituzionale di impugnativa delle leggi regionali, delle competenze della Corte costituzionale e dell'efficacia delle sue pronunce - Non spettanza allo Stato e, per esso al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, del potere di adottare i provvedimenti impugnati - Annullamento dei relativi decreti ministeriali.**



- Valutazioni di impatto ambientale (VIA) rilasciate con provvedimenti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, 14 febbraio 2025, prot. n. 68, 13 marzo 2025, prot. 125 e n. 128, 2 aprile 2025, prot. n. 177, 11 aprile 2025, prot. n. 192, 14 aprile 2025, prot. n. 203.
- Costituzione, artt. 116, 117, 127, 134 e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lettere *d)* ed *f)*. . . . . Pag. 39

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 78. Ordinanza della Corte d'appello di L'Aquila del 9 marzo 2026

**Edilizia residenziale pubblica – Norme della Regione Abruzzo – Requisiti per l'assegnazione – Perdita del requisito di onorabilità – Decadenza dall'assegnazione dell'alloggio – Denunciata decadenza automatica nel caso in cui uno dei componenti del nucleo familiare dell'assegnatario, successivamente all'assegnazione, abbia riportato una condanna penale passata in giudicato per uno dei reati previsti dagli artt. 51, comma 3-bis, e/o 380 cod. proc. pen., dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite – Omessa valutazione delle circostanze in concreto quali la composizione e la situazione del nucleo familiare, nonché la pena applicata all'autore dell'illecito.**

- Legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), art. 34, comma 1, lettera *e-ter)*. . . . . Pag. 49

- N. 79. Ordinanza del Consiglio di Stato del 3 aprile 2026

**Militari – Ordinamento militare – Sospensione a seguito di condanna penale – Previsione la quale, nel disporre che la sospensione dal servizio è applicata ai militari durante l'espiazione di pene detentive, anche se sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, include automaticamente e incondizionatamente l'ipotesi di espiazione della pena mediante affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 ord. pen.), senza consentire all'amministrazione di valutare in concreto la compatibilità di tale misura alternativa con la prosecuzione del servizio, tenuto conto delle proprie esigenze organizzative e di tutela del prestigio dell'istituzione.**

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 914. . . . . Pag. 60

- N. 80. Ordinanza della Corte d'appello di Reggio Calabria del 31 marzo 2026

**Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.**

- Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 2) . . . . . Pag. 72



N. 81. Ordinanza del Tribunale di Trani del 28 aprile 2026

**Reati e pene – Modifiche, con decreto-legge, alla legge n. 242 del 2016 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) – Previsione che sono vietati l’importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l’invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e il consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturrata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi, di cui alla lettera *g-bis*) del comma 2 dell’art. 2 della legge n. 242 del 2016.**

- Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, art. 18. ....

Pag. 82



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 86

*Sentenza 25 marzo - 21 maggio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Definizione degli interventi edilizi - Ricomprensione di nuovo volume in una costruzione esistente se avviene all'interno della sagoma esistente - Nuova costruzione in caso contrario - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di demoricostruzione nelle zone omogenee A o in zone di particolare pregio storico o artistico - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Immobili oggetto di condono edilizio - Opere di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma - Possibile demolizione e successiva ricostruzione nel rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e della tutela della proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Incentivazione degli interventi di riuso del patrimonio edilizio dismesso e per l'efficientamento energetico - Possibile deroga dalle distanze minime di protezione del nastro ferroviario - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale parziale.**

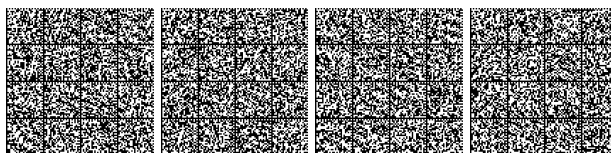
**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi di efficientamento energetico nel caso di edifici nuovi - Esclusione dal computo dei volumi e dall'altezza massima dell'edificio, degli spessori di murature esterne, degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e dei rapporti di copertura nei limiti indicati - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza delle competenze statutarie e violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile - Inammissibilità della questione.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere eseguite in totale difformità dal titolo abilitativo - Definizione della totale difformità per tipologia di costruzione - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Opere che eseguono variazioni essenziali e parziali difformità dal titolo abilitativo - Definizione delle parziali difformità - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari - Deroghe di carattere generalizzato ai requisiti di aeroilluminazione - Violazione del diritto alla salute - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Obblighi relativi all'assolvimento degli oneri urbanistici connessi ai mutamenti di destinazione d'uso, sia c.d. orizzontali che c.d. verticali - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza dalle competenze statutarie e violazione della competenza legislative esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali - Inammissibilità delle questioni.**



**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interventi edilizi realizzati in assenza di SCIA o in difformità da essa - Possibile sanatoria condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti - Ricorso del Governo - Lamentata eccedenza delle competenze statuarie e violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Inammissibilità delle questioni.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti - Possibilità, per i comuni, di determinare gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia e urbanistica - Interventi edilizi - Norme della Regione autonoma Sardegna - Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità - Possibile sanatoria in difformità della normativa statale - Eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Sardegna del 17 giugno 2025, n. 18, artt. 2, comma 1, 4, 7, 12, 14, 15, 18 e 19, che rispettivamente introducono gli artt. 2-ter, 2-bis, comma 3; 3-bis, commi 3-bis e 3-ter, 5, comma 1-bis, 7-quater, 14, 15-quater e 16 della legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23.
- Costituzione, artt. 3, 5, 32, 42, 97, 117, secondo comma, lettere *h*), *l*), *m*) e *s*) e 120; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, lettera *f*), e 6.

## 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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

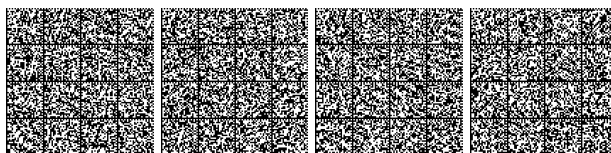
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, 7, comma 1, lettera *d*), 12, 14, 15, 18, comma 1, lettera *a*), e 19 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12 agosto 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udita nell'udienza pubblica del 25 marzo 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Roberto Silvio Murrone per la Regione autonoma della Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2026.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato e depositato il 12 agosto 2025 e iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, 7, comma 1, lettera *d*), 12, 14, 15, 18, comma 1, lettera *a*), e 19 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

Il ricorrente, in premessa all'articolazione delle censure, ricorda che la competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, riconosciuta alla Regione autonoma della Sardegna dall'art. 3, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), non potrebbe tradursi in una piena e incondizionata autonomia normativa. Richiama a tale proposito la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui le regioni a statuto speciale (e le province autonome) sarebbero vincolate al rispetto di principi e materie trasversali, tra cui spiccano «le riforme economico-sociali di interesse nazionale, l'ordinamento civile [...] e la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali».

Le impugnate disposizioni regionali inciderebbero sui richiamati «limiti inderogabili, violando principi di coerenza ordinamentale e di tutela dei diritti fondamentali che, per loro natura, richiedono un'uniforme disciplina sul territorio nazionale, anche a fronte di autonomie regionali rafforzate».

1.1.- Svolte tali considerazioni generali, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, con il primo motivo di ricorso, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, che introduce, fra gli altri, l'art. 2-*bis* nella legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico edilizia).

L'illegittimità costituzionale investirebbe in particolare il comma 3 del nuovo art. 2-*bis*, il quale recita che «[a]i fini di una corretta applicazione delle definizioni di cui al comma 1, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all'interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario».

Il ricorrente osserva preliminarmente che, in base al combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lettera *d*), e 10, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo *A*)» (d'ora in avanti, TUEd o t.u. edilizia), la realizzazione di volumi «fuori sagoma» rientrerebbe in ogni caso tra gli interventi di nuova costruzione e, pertanto, richiederebbe sempre il permesso di costruire ai sensi dell'art. 10, comma 1, lettera *a*), TUEd; al contrario, la realizzazione di volumi «entro sagoma» non costituirebbe una tipologia di intervento qualificabile, sempre e comunque, di ristrutturazione edilizia.

Tale ricostruzione troverebbe conferma anche nella giurisprudenza di legittimità, secondo la quale le modifiche volumetriche, previste dal citato art. 10, comma 1, lettera *a*), per le attività di ristrutturazione edilizia, devono consistere in incrementi volumetrici modesti, poiché altrimenti verrebbe meno la linea di distinzione tra la ristrutturazione edilizia e la nuova costruzione (si citano Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 28 marzo-24 ottobre 2019, n. 43530, 4 giugno-18 settembre 2019, n. 38611 e 26 ottobre-19 dicembre 2007, n. 47046).

Tanto premesso, l'Avvocatura generale reputa l'impugnato art. 2, *in parte qua*, costituzionalmente illegittimo, in quanto, qualificando l'ampliamento di volume «entro sagoma» quale intervento di ristrutturazione edilizia, introdurrebbe un automatismo in palese contrasto con le previsioni di cui agli artt. 3, comma 1, lettera *d*), e 10, comma 1, lettera *a*), TUEd, i quali costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale (si citano le sentenze n. 22 del 2025, n. 147 e n. 90 del 2023 di questa Corte). Le citate norme statali, infatti, rispondendo a un interesse unitario che esige la cura omogenea su tutto il territorio nazionale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 198 del 2018), vincolano anche le regioni ad autonomia speciale, che, come la resistente, vantano una competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica.

La disposizione censurata, pertanto, avrebbe violato la competenza legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna, così come delineata dall'art. 3 dello statuto speciale, e la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *s*), della Costituzione.

1.1.1.- L'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo anche nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 5, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che consentirebbe gli interventi di demolizione e ricostruzione nelle zone omogenee A o in zone di particolare pregio storico o artistico, in deroga a quanto prescritto dall'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, TUEd, secondo il quale l'intervento di ricostruzione entro le distanze legittimamente preesistenti può essere direttamente realizzato dagli interessati «esclusivamente» se contemplato «nell'ambito



dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale» facendo salve comunque «le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

L'impugnata disposizione regionale, nel consentire agli interessati di effettuare direttamente gli interventi di demolizione e ricostruzione nelle suddette zone, derogherebbe alla disciplina statale sul rispetto dei piani particolareggiati e della pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica, venendo sostanzialmente a spogliare le amministrazioni competenti dei poteri di pianificazione del territorio.

Il legislatore sardo avrebbe in tal modo esorbitato dai limiti della propria competenza legislativa primaria e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il secondo motivo di ricorso, impugna l'art. 2 della citata legge regionale, anche laddove introduce l'art. 2-ter, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, il quale, al primo periodo, dispone che sugli immobili oggetto di condono edilizio sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, e di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma.

Tale disposizione introdurrebbe un «vincolo» ostativo all'esecuzione di interventi sugli immobili o sulle unità immobiliari oggetto di condono edilizio e non sarebbe conforme a quanto previsto dall'art. 9-bis, comma 1-bis, TUEd, integrante una norma fondamentale di riforma economico-sociale. Ad avviso del ricorrente, quest'ultimo comma - novellato da ultimo dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica), convertito, con modificazioni, nella legge 24 luglio 2024, n. 105 (cosiddetto decreto "Salva casa") - stabilisce che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è, per ciò che qui rileva, «quello stabilito dal titolo abilitativo [...] che ne ha legittimato» la costruzione, nonché da quello rilasciato a seguito di condono, il quale, al pari dell'accertamento di conformità, costituirebbe (come si dovrebbe dedurre da quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 119 del 2024) il presupposto per l'esecuzione di qualsiasi ulteriore intervento edilizio.

La Regione, pertanto, avrebbe superato gli ambiti riservati dallo statuto alla sua competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, violando anche l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

L'impugnata disposizione regionale, inoltre, violerebbe l'art. 42, secondo comma, Cost., in ragione del pregiudizio arrecato al privato proprietario dell'immobile che, ancorché non espropriato della relativa titolarità, si vede limitata la facoltà di realizzarvi taluni interventi edilizi (si citano le sentenze di questa Corte n. 238 del 2000 e n. 529 del 1995).

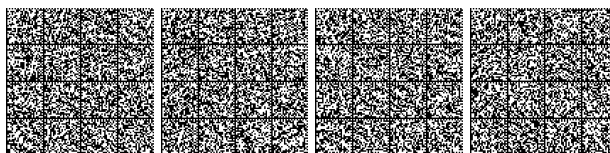
1.3.- Viene poi impugnato, con il terzo motivo di ricorso, l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, introducendo il comma 3-bis nell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, dispone che, sia in caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, sia in caso di edifici di nuova costruzione o ampliamento di quelli esistenti, sono ammesse, a certe condizioni, deroghe alle normative regionali o ai regolamenti edilizi comunali, anche con riferimento alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario.

La norma regionale censurata si porrebbe, nello specifico, in contrasto con gli artt. 49 e 60 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto).

Il ricorrente ricorda che il primo dispone che «[l]ungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia», mentre il citato art. 60 ammette la derogabilità delle distanze legali dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia, ma richiede che detta deroga sia previamente autorizzata dalla Società rete ferroviaria italiana «[q]uando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano», dietro richiesta dei soggetti interessati, sui quali ricadrebbe l'onere di dimostrare la peculiarità delle esigenze che li hanno indotti a prevedere distanze inferiori e l'insussistenza di rischi concreti, comprovata da «precise e documentate garanzie di sicurezza».

L'Avvocatura generale deduce che le disposizioni contenute nei suddetti articoli, per un verso, dovrebbero qualificarsi come norme fondamentali di riforma economica sociale, e, per l'altro, delinerebbero uno strumento di tutela della sicurezza. Il legislatore sardo avrebbe, pertanto, violato sia l'art. 3 dello statuto speciale, esorbitando dalla sua competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, sia la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

1.4.- Lo stesso art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 viene impugnato, con il quarto motivo di ricorso, anche nella parte in cui introduce il comma 3-ter nel citato art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che esclude dal computo dei volumi e dell'altezza massima dell'edificio gli spessori delle murature esterne, gli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato delle superfici e i rapporti di copertura, nei limiti ivi indicati, relativi agli interventi di efficientamento energetico, anche per gli edifici nuovi.



Tale previsione si porrebbe in contrasto con la disciplina statale risultante dall'abrogazione dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102 (Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE), avvenuta a opera dell'art. 13, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica».

Per effetto della riferita abrogazione, infatti, le esclusioni contemplate dalla norma regionale impugnata non potrebbero applicarsi anche ai nuovi edifici.

L'Avvocatura generale soggiunge che, con riguardo alle deroghe *ex lege* agli spessori delle murature di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici, di concerto con il Ministro per l'interno, 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti indelegabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), questa Corte ne avrebbe affermato la legittimità costituzionale solo in riferimento ai limiti stabiliti dalla disciplina locale.

Pertanto, la norma impugnata, nel non distinguere tra edifici nuovi ed edifici esistenti, violerebbe, in primo luogo, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., per inosservanza dell'obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni dettate dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). In secondo luogo, la censurata disciplina regionale invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., poiché introdurrebbe deroghe «di tale rilievo che, se consentite, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione sotteso anche all'intervento del legislatore statale del 2020».

1.5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il quinto motivo di ricorso, censura poi l'art. 6 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui, sostituendo integralmente l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, ha introdotto, al suo comma 2, una nozione quantitativa di totale difformità dal titolo abilitativo, divergente dall'art. 31, comma 1, TUEd, che definisce l'abuso in termini esclusivamente qualitativi, e dall'art. 32, comma 1, dello stesso testo unico, il quale attribuisce alla legislazione regionale unicamente la competenza a determinare le variazioni essenziali dal titolo, mantenendosi, peraltro, entro i parametri specificamente indicati alle lettere da *a*) a *e*).

Per altro verso, il denunciato art. 4, comma 2, interferirebbe sulle scelte di principio operate sul versante della sanatoria dal legislatore statale, il quale riconduce gli interventi costituenti variazioni essenziali al regime di cui all'art. 36-*bis* TUEd, mentre assoggetta quelli realizzati in totale difformità al più severo regime delineato dall'art. 36 del medesimo testo unico.

Tanto premesso, in primo luogo, il ricorrente deduce che la censurata novella regionale, ponendosi in contrasto con le richiamate disposizioni statali, che rappresenterebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale, avrebbe violato sia la competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, attribuita alla Regione dal suo statuto speciale, sia la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

In secondo luogo, l'impugnata normativa regionale avrebbe anche inciso sull'individuazione delle fattispecie di reato, «determinando una sostanziale modifica dei profili penalistici connessi alla realizzazione di interventi in assenza o in difformità totale del titolo edilizio», con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

1.6.- Con il sesto motivo di ricorso, viene censurato anche l'art. 7, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, laddove introduce il comma 1-*bis* all'art. 5 della citata legge regionale n. 23 del 1985.

Il citato comma 1-*bis*, nel qualificare come parziali difformità dal progetto approvato le divergenze che non raggiungono i livelli fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza, derivanti da rotazione su qualunque asse o da traslazione, «le variazioni [...] superiori al 50 per cento», contrasterebbe con l'art. 34 TUEd, che non prevede criteri quantitativi né qualitativi per la definizione delle fattispecie rientranti nella suddetta categoria.

La difesa statale, richiamando i motivi spesi in relazione all'impugnato art. 6, ritiene che sia precluso al legislatore regionale individuare la nozione di parziale difformità mediante l'indicazione di limiti quantitativi, che andrebbero a circoscrivere la portata della condotta abusiva, con effetti anche sul versante della sanzione penale.

L'impugnato art. 7, *in parte qua*, si porrebbe in frizione con la citata disposizione statale, da considerare norma fondamentale di riforma economico-sociale, e violerebbe le competenze legislative esclusive statali di cui all'art. 117, secondo comma lettere *l*), in materia di ordinamento penale, e *s*), Cost.



1.7.- Con il settimo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui, sostituendo l'art. 7-*quater* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, modifica il comma 1, riguardante i requisiti edilizi minimi igienico-sanitari. Quest'ultima disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima laddove prevede che in materia di agibilità degli immobili e di requisiti igienico-sanitari non trovi applicazione la disciplina derogatoria di cui ai commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 24 TUEd.

Lo Stato si duole del fatto che, in base a tale esclusione, la Regione autonoma della Sardegna non avrebbe recepito le nuove disposizioni statali - descritte puntualmente nel ricorso - sulla superficie minima degli alloggi, ancorché espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale nonché dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., mantenendo «inalterate le misure minime di agibilità per i monolocali nei limiti fissati dalla normativa nazionale previgente» al d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

A parere del ricorrente, l'impugnato art. 12, *in parte qua*, non recependo la disciplina di cui ai menzionati commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 24 t.u. edilizia, sarebbe costituzionalmente illegittimo in quanto la materia relativa agli standard edilizi si configurerebbe «quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non potendosi ammettere - su aspetti di primario rilievo sociale ed economico - una tutela frammentaria e diversificata della disciplina di settore».

1.7.1.- L'Avvocatura generale lamenta, inoltre, che il legislatore regionale, sempre con l'impugnato art. 12, nel novellare l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *a*) ed *e*), e 6, ammetterebbe «ai fini dell'agibilità, deroghe di carattere generalizzato ai rapporti aero-illuminanti di cui al decreto del Ministro della Sanità 5 luglio 1975, di attuazione degli articoli 218 e 221 del regio decreto n. 1265/1934, che stabilisce gli standard posti a presidio del diritto alla tutela della salute di cui all'articolo 32 della Costituzione».

La deroga in parola, potendo interessare, «senza nemmeno [la fissazione di] una misura minima», tutti gli immobili preesistenti e successivi alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896, relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione) e quelli esistenti alla data del 24 maggio 2024, violerebbe l'art. 32 Cost., in quanto contrasterebbe con i parametri interposti rappresentati dalle disposizioni del suddetto decreto ministeriale, le quali, come avrebbe chiarito questa Corte con la sentenza n. 119 del 2024, sarebbero vincolanti per la normativa regionale.

Le prescrizioni riguardanti i parametri di aeroilluminazione (al pari di quelle sull'altezza interna degli edifici), perseguirebbero, infatti, l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione.

1.8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'ottavo motivo di ricorso, censura anche l'art. 14 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui «apporta modifiche all'articolo 11 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso, non recependo le novità introdotte dal decreto-legge n. 69 del 2024 all'articolo 23-*ter* del TUE», la cui disciplina - volta ad agevolare, mediante l'introduzione di semplificazioni sostanziali e procedurali, i mutamenti di destinazione d'uso, anche in caso di contestuale esecuzione di opere edilizie - viene analiticamente descritta nel ricorso.

Ricordando che, ai sensi del suo comma 3, la disciplina recata dall'art. 23-*ter* TUEd trova «in ogni caso applicazione diretta», lo Stato ritiene che l'impugnato art. 14, non recependo le semplificazioni concernenti il mutamento di destinazione d'uso introdotte dal citato art. 23-*ter*, sia costituzionalmente illegittimo perché violerebbe i limiti alla potestà legislativa primaria della Regione e si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

1.9.- Viene altresì impugnato, con il nono motivo di ricorso, l'art. 18, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, il quale, modificando l'art. 15-*quater* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevede, nel nuovo comma 1, che «[n]elle modifiche di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari».

Anche tale disposizione non sarebbe conforme all'art. 23-*ter*, comma 1-*bis*, TUEd e sarebbe costituzionalmente illegittima, per le medesime ragioni illustrate nel precedente motivo di ricorso.

1.10.- Con il decimo motivo di ricorso si lamenta, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 dell'impugnata legge regionale, che modifica l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, anche nel testo novellato, quest'ultima disposizione continuerebbe, invero, a prevedere, al suo comma 2, per le opere eseguite in assenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o in difformità da essa, una forma di sanatoria condizionata al versamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione, ove dovuti, secondo un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'art. 37, comma 4, TUEd, abrogato dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.



Viene dedotto che il legislatore regionale, così disponendo, non avrebbe recepito «il nuovo impianto» dell'accertamento di conformità per le opere eseguite in assenza o in totale difformità dalla SCIA, attualmente regolato dall'art. 36-*bis* TUEd.

Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, ricordando che secondo la giurisprudenza di questa Corte le disposizioni in materia di sanatorie edilizie sarebbero di esclusiva competenza statale (si citano le sentenze n. 22 del 2025 e n. 77 del 2021) e costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale a cui la Regione autonoma della Sardegna deve conformarsi nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, ritiene l'impugnata disposizione regionale costituzionalmente illegittima perché avrebbe travalicato la pre-detta competenza statutaria e avrebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.11.- Con l'undicesimo motivo di ricorso, lo Stato denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 dell'impugnata legge regionale, laddove, modificando l'art. 16, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevede, al comma 3, la possibilità, al fine di conseguire l'accertamento di conformità delle opere eseguite in assenza di permesso di costruire o in difformità totale dallo stesso, di eseguire gli interventi necessari a garantire le condizioni di conformità.

Tale possibilità non sarebbe contemplata dall'art. 36 TUEd che, invece, richiederebbe la “doppia conformità” dell'immobile alla disciplina urbanistica e edilizia sia al momento della realizzazione dell'abuso sia al momento della presentazione della domanda.

La citata disposizione statale, «nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, solo “formale”, per il caso di assenza o totale difformità dal permesso di costruire» e integrando una norma fondamentale di riforma economico-sociale, vincolerebbe la potestà legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna.

L'impugnata disposizione regionale sarebbe pertanto costituzionalmente illegittima per aver il legislatore sardo ecceduto dalle proprie competenze statutarie e, in considerazione dell'effetto estintivo della sanatoria sul reato, anche per aver violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.- Con atto depositato il 22 settembre 2025 si è costituita in giudizio la Regione autonoma della Sardegna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

In premessa la resistente deduce che il ricorso prenderebbe le mosse da una erronea impostazione interpretativa.

In primo luogo, esso mirerebbe a disconoscere la potestà legislativa primaria attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera f), del proprio statuto speciale in materia di edilizia e urbanistica, la quale, pur nel rispetto dei limiti propri dell'ordinamento costituzionale, tra cui le norme fondamentali di riforma economico-sociale, non potrebbe essere compresa dal «pedissequo recepimento della normativa statale». Ciò posto, la difesa regionale rimarca che l'impugnata legge regionale si inserirebbe in un contesto di coordinamento e semplificazione analogo a quello del d.l. n. 69 del 2024, come convertito, i cui principi sono stati adattati alle peculiari esigenze del territorio sardo, peraltro elevando, in diverse disposizioni, il livello di tutela degli stessi valori a difesa dell'ambiente e del contesto edilizio e paesaggistico della Regione.

Ritiene, poi, che le censure siano frutto di una lettura aprioristica della categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, non in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (vengono richiamate le sentenze n. 22 del 2025, n. 447 e n. 51 del 2006).

Poiché, poi, le norme fondamentali di riforma economico-sociale - che, ricorda sempre la difesa regionale, non devono confondersi con i principi fondamentali della materia per le regioni ordinarie - costituiscono eccezioni allo svolgimento della piena autonomia primaria definita nello statuto, non sarebbe sufficiente, come avrebbe chiarito ancora la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 22 del 2025, n. 125 del 2024, n. 90 e n. 147 del 2023 e 198 del 2018), invocare in blocco il TUEd per sostenere l'illegittimità costituzionale delle norme regionali. E aggiunge che il legislatore regionale conserverebbe comunque la facoltà di adeguare la normativa statale al contesto regionale.

Ciò chiarito, la resistente mette in rilievo che la legge impugnata, prevedendo prevalentemente rinvii dinamici e specificazioni tecniche, non ridurrebbe gli ambiti della competenza statale e, pur quando essa sembri incidere indirettamente su profili di potestà legislativa esclusiva dello Stato (sicurezza ferroviaria, ordinamento penale e civile), i limiti fissati da quest'ultimo verrebbero rispettati, poiché il legislatore sardo «intende[rebbe] operare sul mero piano (edilizio) urbanistico-procedurale».

2.1.- Tanto premesso, la Regione ritiene che la questione avente ad oggetto l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, sia in primo luogo - alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte, diffusamente richiamata - inammissibile, in quanto non adeguatamente motivata.



Sul punto, la resistente deduce che lo Stato avrebbe genericamente denunciato il contrasto tra l'impugnata norma regionale e gli artt. 3, comma 1, lettera *d*), e 10, comma 1, lettera *c*), TUEd, rispetto ai quali sarebbe stata evocata, altrettanto genericamente, e senza adeguata motivazione, la categoria dei livelli essenziali delle prestazioni.

A tale riguardo, osserva la difesa regionale, il contrasto con la normativa statale «non esisterebbe» anche con riferimento alla disciplina dei titoli abilitativi, posto che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 richiede il permesso di costruire tanto per gli interventi di ristrutturazione edilizia, quanto per quelli di nuova costruzione. Di conseguenza, nell'ordinamento regionale sardo, gli interventi per i quali l'aumento di volume «non dovesse essere "senz'altro contenuto"» verrebbero assoggettati al medesimo titolo abilitativo richiesto per tali ipotesi dall'art. 10, comma 1, lettera *c*), TUEd.

La resistente aggiunge che la questione sarebbe in ogni caso non fondata.

A parere della Regione, lo Stato muoverebbe da un presupposto errato nel ravvisare il contrasto con il TUEd.

Se, infatti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *e*), del citato testo unico è nuova costruzione «la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente», dovrebbe concludersi che l'intervento che non è «nuova costruzione», ma implica la realizzazione di nuovi volumi, mai realizzabili nelle due forme di manutenzione ordinaria e straordinaria, non potrebbe che essere logicamente ricompreso nella ristrutturazione edilizia.

Peraltro - ricorda ancora la difesa regionale - l'ampliamento entro sagoma, la cui definizione è data dal Quadro definizioni uniformi (pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, del 16 novembre 2016, n. 268-Allegato *A*), per definizione, non potrebbe che avere un'entità volumetrica ridotta.

Se poi si considerasse che la distinzione tra ristrutturazione e nuova costruzione non sarebbe netta neppure nella legislazione statale, dovrebbe riconoscersi che quella regionale sia una scelta di merito, non irragionevole, poiché volta a favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente senza consumo di nuovo suolo, e del tutto legittima, in quanto espressione della potestà legislativa regionale primaria in materia di edilizia e urbanistica.

2.1.1.- Anche la questione relativa all'art. 2-*bis*, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, introdotto dall'art. 2 dell'impugnata legge regionale, per contrasto con l'art. 2-*bis*, comma 1, TUEd, sarebbe in primo luogo inammissibile in quanto non adeguatamente motivata.

Nel merito, la difesa regionale ritiene che la censura sia non fondata, in quanto muoverebbe da una ricostruzione errata e parziale, che non terrebbe conto del complessivo quadro normativo regionale.

Innanzitutto, la resistente rileva che la norma impugnata introdurrebbe una disciplina più rigorosa di quella statale sul rispetto delle distanze minime in caso di demolizione e ricostruzione, in quanto non solo avrebbe previsto, laddove nel lotto vi sia lo spazio sufficiente, l'obbligo di adeguamento alle distanze minime fissate dalla normativa statale, ma avrebbe consentito, per altro verso, il mantenimento dell'area di sedime originaria solo qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non permettano lo spostamento dell'edificio.

Ciò chiarito, viene dedotto che l'esigenza di tutela dei contesti storici urbani, attraverso l'adozione del piano particolareggiato, sarebbe già prevista dal complessivo sistema di tutela regionale, e in particolar modo dall'art. 52 delle Norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, in base al quale gli interventi, come quelli in discussione, nelle zone urbanistiche A e nei centri storici dovrebbero comunque essere necessariamente contemplati in un piano particolareggiato «di iniziativa pubblica, il quale a sua volta deve essere approvato dalla Regione stessa, Servizio Tutela del Paesaggio, come appunto previsto dal DPR n. 380/2001».

In altri termini, la norma impugnata non eliminerebbe la necessità di pianificazione particolareggiata nei centri storici, ma favorirebbe una soluzione operativa pienamente rientrante nella competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio e nell'ambito di una complessiva disciplina (legislativa e pianificatoria regionale) di tutela e di rispetto delle competenze pianificatorie locali.

Comunque, la censura governativa sarebbe oltremodo generica, come sarebbe altresì confermato dall'apodittica denuncia del contrasto anche con i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

2.2.- Quanto alla questione inerente l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui ha inserito l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, questa sarebbe in primo luogo inammissibile per genericità delle censure.

A parere della resistente sarebbero apodittiche sia la qualificazione dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, TUEd, come norma fondamentale di riforma economico-sociale, sia l'affermazione che la limitazione di una delle molteplici facoltà esercitabili in qualità di proprietario comporti lo «svuotamento del contenuto del suo diritto nel modo più irrimediabile e definitivo», tanto più che non verrebbe adeguatamente chiarito perché, a fronte della possibilità di eseguire opere



di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, o di ristrutturazione edilizia di un immobile, solo l'aumento volumetrico e di superficie coperta costituirebbe la tipologia di intervento che consente di evitare il degrado e il deperimento del bene.

Le censure sarebbero altresì non fondate.

Innanzitutto, la norma impugnata avrebbe introdotto una disciplina più rigorosa di quella statale, volta a conformare l'ordinamento regionale ai principi che regolano la disciplina straordinaria del condono edilizio e i suoi effetti, continuando a preservare le competenze pianificatorie locali e a tutelare gli interessi pubblici prevalenti, come la tutela del paesaggio e l'assetto del territorio, operando con ciò una scelta pienamente legittima ai sensi dell'art. 42, secondo comma, Cost.

Con specifico riferimento all'asserita violazione di quest'ultimo parametro, la resistente deduce che il contrasto sarebbe insussistente, come si evincerebbe sia dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 238 del 2000 e n. 529 del 1995) sia da quella del Consiglio di Stato (sezione sesta, sentenza 22 gennaio 2025, n. 482).

2.3.- Non fondata sarebbe anche la questione avente ad oggetto l'art. 4 della citata legge regionale, nella parte in cui, introducendo l'art. 3-bis, comma 3-bis, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, deroga alla distanza minima del nastro ferroviario.

La resistente rileva, infatti, che la suddetta norma regionale non avrebbe introdotto alcun automatismo, perché troverebbe comunque applicazione la disciplina di cui agli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980, lasciando così immutati il procedimento e la competenza all'autorizzazione ivi previsti.

2.4.- Inammissibile e non fondata sarebbe anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 3-ter, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

La censura sarebbe inammissibile in quanto non adeguatamente motivata, poiché il ricorrente avrebbe rilevato il mero contrasto con la vigente normativa statale e avrebbe richiamato, in modo generico e apodittico, la giurisprudenza costituzionale sulla legittimità delle deroghe regionali *ex lege* agli spessori delle murature di cui al d.m. n. 1444 del 1968.

Nel merito la censura sarebbe non fondata.

Non solo perché, avendo la Regione competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica, il d.m. n. 1444 del 1968 non potrebbe trovare «pedissequa applicazione», ma anche perché la deroga prevista, per un massimo di 30 centimetri, avrebbe una portata assai limitata e non sarebbe comunque idonea a compromettere l'ordinato sviluppo urbanistico, né a incidere sulla tutela paesaggistica, non essendo neppure chiaro quali possano essere in concreto i beni giuridici di interesse statale potenzialmente lesi.

2.5.- Non fondata sarebbe anche la censura sull'impugnato art. 6, con la quale il ricorrente denuncia la radicale contrapposizione fra i criteri regionali e quelli nazionali ai fini della qualificazione della totale difformità dal permesso di costruire, in quanto la denunciata divergenza dagli evocati artt. 31, comma 1, e 32, comma 1, TUEd, sarebbe insussistente e i criteri regionali e nazionali in discussione si porrebbero in un rapporto di stretta integrazione, non già di contrapposizione.

La resistente deduce, infatti, che gli interventi in totale difformità sarebbero individuati in base a una valutazione qualitativa identica a quella statale, come dimostrerebbe l'art. 4, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che riproduce esattamente il comma 1 dell'art. 31 TUEd. A tale previsione si affiancherebbe quella quantitativa del comma 2 del citato art. 4, specificamente contestata, secondo la quale gli interventi che hanno comportato incrementi volumetrici e/o di superficie coperta o modifica della posizione nel lotto nella misura individuata dalla stessa disposizione impugnata, indipendentemente da ogni valutazione qualitativa, devono considerarsi in totale difformità. Ciò, peraltro, consentirebbe di uniformare i comportamenti degli uffici tecnici dei comuni sardi.

La scelta regionale, infine, si inserirebbe - a parere della resistente - in una prassi ampiamente seguita da tutte le regioni italiane (anche quelle ordinarie), come dimostrerebbe la pubblicazione dell'Associazione nazionale costruttori edili «Variazioni essenziali: quadro normativo regionale, 21 marzo 2025», ove si dà conto del fatto che tutte le regioni avrebbero individuato limiti quantitativi per definire le variazioni essenziali.

La resistente deduce poi che non sussisterebbe alcuna violazione della normativa statale sulla procedura di sanatoria di cui agli artt. 36 e 36-bis TUEd, posto che tale normativa sarebbe riprodotta «in maniera pedissequa» dalla censurata norma regionale, la quale, per altro verso, non avrebbe alcuna incidenza «sul versante penalistico, posto che il giudice penale valuta il reato "urbanistico/edilizio" indipendentemente da ogni valutazione amministrativa».

2.6.- Non fondata sarebbe anche la censura dell'art. 7, comma 1, lettera d), dell'impugnata legge regionale, per le stesse ragioni esposte nel precedente punto, essendo stata proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri per gli stessi motivi.



La resistente aggiunge che le regioni, potendo definire, anche quantitativamente - in forza dell'art. 32, comma 1, TUEd - le variazioni essenziali al progetto approvato, dovrebbero poter, implicitamente e necessariamente, definire anche la parziale difformità. A seguire la prospettiva del ricorrente si finirebbe, infatti, per annullare, di fatto, la competenza legislativa regionale riconosciuta dallo stesso testo unico.

Senza considerare - conclude sul punto la Regione - che le norme contestate erano già tutte presenti nella precedente versione della citata legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, avendo la norma impugnata modificato solo i valori numerici.

2.7.- Anche la questione relativa all'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025 sarebbe inammissibile e non fondata.

2.7.1.- La difesa di parte resistente osserva che la norma impugnata avrebbe, sostanzialmente, mancato di recepire le misure minime dell'alloggio mono-stanza, mentre in materia di altezza avrebbe «derogato» solo per i fabbricati realizzati entro la data di entrata in vigore del d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Secondo la Regione, peraltro, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, le deroghe al d.m. 5 luglio 1975 previste da quest'ultimo decreto-legge non potrebbero qualificarsi come «principio fondamentale», essendo il frutto di «mere valutazioni politiche».

A ciò la difesa regionale aggiunge, per un verso, che dai rapporti dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), emergerebbe in modo «oggettiv[o] e inequivocabil[e]» che in Sardegna «il problema del micro-alloggio» non si porrebbe e che «la scelta operata dal legislatore regionale non costituisce altro che ordinaria, minima specificazione della normativa nazionale in rapporto alle specificità del territorio»; e per l'altro verso, che seguendo l'interpretazione del ricorrente, l'aumento della superficie minima degli alloggi, che sarebbe sempre stata consentita alle amministrazioni comunali (si cita Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 17 febbraio 2014, n. 747), non sarebbe possibile per una regione a statuto speciale nell'esercizio della sua competenza legislativa primaria, ancorché la medesima scelta sia ampiamente giustificata dai dati oggettivi relativi alla situazione demografica e abitativa.

La resistente osserva, da ultimo, che la normativa statale richiamata come parametro interposto sarebbe irrazionale, se non illegittima.

Per un verso, perché lo Stato non avrebbe potuto introdurre deroghe quali quelle previste dalle norme statali invocate a motivo dell'impugnazione senza modificare il d.m. 5 luglio 1975, che costituirebbe «per esplicita ammissione dello stesso Stato ricorrente», un «principio fondamentale».

Per l'altro, perché le «soluzioni alternative atte a garantire [...] idonee condizioni igienico-sanitarie dell'alloggio», in considerazione delle quali il professionista abilitato potrebbe dichiarare l'agibilità, non sono adeguatamente individuate, impedendo così di valutare in modo certo e uniforme le soluzioni progettuali alternative.

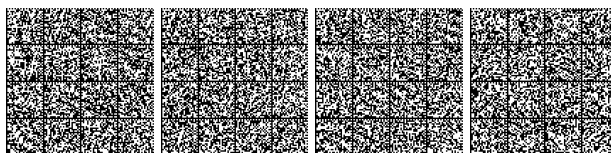
2.7.2.- Inammissibile e comunque non fondata sarebbe anche la censura del medesimo art. 12 con riguardo ai requisiti di aeroilluminazione.

Innanzitutto, la difesa regionale rimarca che non corrisponderebbe al vero che i commi 3 e 6 dell'art. 7-*quater* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come novellato dalla disposizione impugnata, consentirebbero una deroga a tali requisiti suscettibile di trovare applicazione a tutti gli immobili situati nel territorio regionale.

In primo luogo, poiché la deroga sarebbe applicabile a edifici meritevoli di tutela o ai fabbricati siti nei centri storici - così le lettere da *a*) a *c*) del censurato comma 3 - solo allorché non sia possibile modificare le caratteristiche originarie delle bucatore o realizzarne di nuove.

In secondo luogo, poiché la deroga sancita dalla lettera *d*) del medesimo comma 3 per gli edifici «esistenti alla data di entrata in vigore del decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975», sarebbe pienamente in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa, secondo la quale tale decreto non sarebbe applicabile ai suddetti edifici.

Per quanto riguarda, invece, l'ipotesi di cui alla lettera *e*) della citata disposizione, che estende la deroga agli edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, la difesa regionale ribadisce che essa è ammessa «nei soli casi in cui non è possibile modificare le caratteristiche originarie delle bucatore o realizzarne di nuove» e che comunque «[n]el caso di edifici aperti al pubblico, la deroga è applicabile purché, a giudizio espresso dell'autorità sanitaria competente, sia dimostrata, in relazione alla destinazione d'uso, al numero degli occupanti e ad ogni altra circostanza, l'esistenza di idonee o equivalenti condizioni igienico-sanitarie dell'immobile, anche mediante l'adozione di misure compensative». La Regione precisa, inoltre, che, come avrebbe chiarito questa Corte nella sentenza n. 124 del 2021, i limiti di cui al d.m. 5 luglio 1975 sarebbero derogabili in particolari e limitate circostanze, come nel caso dei sottotetti, dal che dovrebbe concludersi che tale deroga potrebbe ben essere estesa anche a quei fabbricati che, per le loro caratteristiche architettoniche, non possono essere modificati, posto che fra questi ultimi e i sottotetti «il passaggio è breve».



2.8.- Da rigettare sarebbero altresì le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 dell'impugnata legge regionale.

In primo luogo, esse sarebbero inammissibili, in quanto non sorrette da una motivazione sufficiente.

Non solo, infatti, il ricorrente non avrebbe considerato che l'art. 11 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, sul quale ha inciso l'impugnata disposizione, era già vigente e che le modifiche apportatevi non recepirebbero unicamente aspetti di dettaglio della normativa nazionale, ma i rilievi dello Stato, nella loro genericità, non individuerrebbero «specifici punti di contrasto con la disciplina statale, se non il paventato, astratto quanto indeterminato mancato recepimento».

Del resto, a parere della difesa regionale, sarebbe totalmente irragionevole, oltre che illegittima per violazione del principio di differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., la lettura che il Presidente del Consiglio dei ministri dà dell'art. 23-ter, comma 1-*quater*, TUEd, in base alla quale esso stabilirebbe che categorie urbanisticamente rilevanti, per cui sono previste dotazioni di parcheggi completamente diverse, dovrebbero considerarsi aprioristicamente di pari carico urbanistico, senza consentire alcuna valutazione di adeguamento alle esigenze territoriali.

La resistente sostiene, poi, che, dando applicazione alla disciplina dell'art. 23-ter, comma 1-*bis*, TUEd, il legislatore regionale avrebbe «scelto di individuare come urbanisticamente rilevante la categoria delle abitazioni comprensive dei relativi servizi (legge regionale n. 23 del 1985, articolo 1, comma 1 lett. a ora vigente), per le quali le successive modifiche avvengono in termini di modifiche di destinazione urbanistica “orizzontale”». La previsione di cui al comma 1-*quater* del citato art. 23-ter t.u. edilizia, che troverebbe applicazione solamente alle modifiche di destinazione d'uso verticale, secondo la quale il mutamento di destinazione d'uso non sarebbe assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale di cui al d.m. n. 1444 del 1968, sarebbe poi «letteralmente riferita alle “aree per servizi di interesse generale” di cui alla zona F (le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale) dell'articolo 2 del DM 1444/1968 (elemento ben diverso dagli standard urbanistici di cui all'articolo 3) e alla “dotazione minima obbligatoria dei parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150”, che sono i parcheggi di cui alla Legge 24 marzo 1989, n. 122 (c.d. legge Tognoli), articolo 41-*sexies* della legge n. 1150/1942 e non anche i parcheggi che in sede di pianificazione i comuni ritenessero necessari o quelli generati dalle normative di settore».

2.9.- Anche la censura dell'art. 18 della legge regionale impugnata sarebbe inammissibile e comunque non fondata.

A parere della resistente, il motivo di impugnazione si limiterebbe a richiamare in maniera generica e apodittica le argomentazioni spese per le censure dell'art. 14, pur se le due previsioni normative sono del tutto differenti.

La difesa regionale, rinviando alle considerazioni svolte con riguardo alle precedenti questioni, in merito all'ambito di applicabilità del citato art. 23-ter, comma 1-*quater*, t.u. edilizia, deduce poi che il citato art. 18, al fine di una ordinata gestione del territorio e nell'ambito della competenza legislativa primaria della Regione in materia di urbanistica, avrebbe previsto - con scelta «maggiormente aderente al principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» - che anche all'interno della stessa categoria urbanisticamente rilevante la modifica di destinazione possa necessitare di ulteriori spazi per parcheggi, da valutare di volta in volta in fase di redazione dello strumento urbanistico comunale (generale o particolareggiato).

2.10.- La resistente chiede che venga respinta anche l'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025.

Le censure sarebbero in primo luogo inammissibili perché non sorrette da una motivazione sufficiente e adeguata.

Esse sarebbero, comunque, non fondate nel merito.

Pur confermando che non sarebbe stata recepita la disciplina di cui all'art. 36-*bis* TUEd e che si continuerebbe a prevedere, in relazione alle opere eseguite in assenza di SCIA o in difformità da essa un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'art. 37, comma 4, TUEd, abrogato dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, la difesa regionale deduce che non vi sarebbe alcun contrasto con i principi del citato decreto-legge, che avrebbe previsto, sia per le opere legittimabili tramite SCIA sia per le opere soggette a permesso di costruire, l'accertamento di conformità di cui al citato art. 36-*bis*, per gli abusi “minori”, e quello di cui all'art. 36 TUEd, per gli abusi “maggiori”.

Il legislatore sardo, infatti, non avrebbe dato all'interessato la possibilità di scegliere liberamente fra SCIA e permesso di costruire per la realizzazione di opere edilizie previste dall'art. 22 t.u. edilizia e avrebbe pertanto stabilito che i medesimi interventi siano soggetti a semplice SCIA, «ma le sanzioni per le opere in violazione di tale normativa corrispondono a quelle previst[e] per le violazioni collegate alla mancanza/difformità rispetto al permesso di costruire di cui alla normativa nazionale».

Sussisterebbe quindi una sostanziale corrispondenza tra la norma regionale e quella nazionale e le questioni promosse dovrebbero essere dichiarate non fondate.

2.11.- Da ultimo, non sarebbero fondate le censure relative all'art. 19 dell'impugnata legge regionale.



Tale articolo, in conformità ai principi di semplificazione amministrativa, non avrebbe previsto, infatti, un accertamento di conformità per effetto della realizzazione di ulteriori opere, ma avrebbe consentito all'interessato di presentare una richiesta di sanatoria accompagnata da un progetto di rimozione di opere non sanabili. Avrebbe, in altri termini, ricompreso in un'unica procedura i passaggi dell'accertamento di conformità ordinario su opere non suscettibili di siffatto accertamento. La norma impugnata consentirebbe, pertanto, di richiedere, contestualmente al suddetto accertamento, il permesso per la relativa rimozione, pur se il titolo in sanatoria si formerebbe solo a seguito del sopralluogo che verifica l'effettiva rimozione di ciò che non è sanabile. E, nel caso in cui il proponente non provvedesse alla rimozione delle parti dell'opera che non sono sanabili entro i rigorosi termini assegnati dall'amministrazione procedente, quest'ultima avvierebbe immediatamente le procedure per la rimozione dell'abuso edilizio.

3.- In vista dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale ha replicato alle deduzioni della resistente, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

### *Considerato in diritto*

4.- Con il ricorso in epigrafe (reg. ric. n. 31 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, fra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 6, 7, comma 1, lettera *d*), 12, 14, 15, 18, comma 1, lettera *a*), e 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, denunciando la violazione di plurimi parametri costituzionali e interposti.

5.- Resta riservata a separata pronuncia la definizione delle ulteriori questioni promosse dallo Stato con il medesimo ricorso.

6.- In via preliminare, occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità per genericità dei motivi, sollevata dalla difesa regionale nei confronti della quasi totalità delle questioni in oggetto (fanno eccezione, infatti, soltanto le censure riguardanti gli artt. 4, nella parte in cui derogherebbe alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario, e 19, dell'impugnata legge regionale).

Secondo la Regione, il ricorrente non avrebbe tenuto debitamente in conto la potestà legislativa primaria di cui essa è titolare nella materia «edilizia e urbanistica» in forza dell'art. 3, lettera *f*), dello statuto speciale; affermerebbe in maniera apodittica e generica il contrasto tra le norme regionali impugnate e la disciplina statale interposta, qualificata, in modo altrettanto generico e apodittico, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale; né avrebbe argomentato, con motivazione sufficientemente chiara e completa, la dedotta invasione delle competenze legislative esclusive statali evocate nei vari motivi di ricorso.

Infine, la resistente eccepisce che le censure proposte sarebbero astratte, poiché non verrebbero adeguatamente motivate le effettive ragioni poste a fondamento del ricorso, nonché l'interesse specifico a promuovere l'impugnazione.

6.1.- Le riferite eccezioni generali di inammissibilità devono essere respinte.

Salvo, infatti, quanto verrà rilevato per alcune specifiche doglianze, le quali effettivamente presentano le insufficienze denunciate dalla Regione, lo Stato ha preso debitamente in considerazione la potestà legislativa primaria che, in forza dello statuto speciale, spetta alla medesima e ha ritenuto che, in concreto, i limiti di tale potestà siano stati travalicati. La valutazione della fondatezza di tale assunto investe, poi, il merito delle questioni, così come attiene al merito la qualificazione in termini di norme fondamentali di riforma economico-sociale delle disposizioni statali citate nel ricorso (in senso analogo, sentenza n. 24 del 2022, punto 2.2.2. del Considerato in diritto).

Le questioni, inoltre, superano la soglia minima di chiarezza richiesta dalla giurisprudenza costituzionale e, quindi, consentono lo scrutinio del merito, pur se alle volte formulate in maniera sintetica oppure motivate per mezzo di rinvio interno. Riguardo a tale ultimo profilo, come chiarito da questa Corte, la richiamata tecnica argomentativa non è, di per sé, ragione di inammissibilità allorché il ricorrente, rinviando in modo puntuale ad argomentazioni già esposte nelle pagine precedenti del ricorso su censure di analogo tenore (sentenze n. 196 del 2025, punto 7.4. del Considerato in diritto; n. 90 del 2023, punto 13.1.1. del Considerato in diritto e n. 68 del 2011, punto 3.2. del Considerato in diritto), delinea una censura perfettamente intellegibile.

7.- Ancora in via preliminare, occorre ricordare che l'art. 3 dello statuto speciale, nell'assegnare alla Regione autonoma della Sardegna la potestà legislativa primaria in alcune materie, vi include, alla lettera *f*), l'«edilizia ed urbanistica».

Lo stesso art. 3 precisa, però, che tale potestà è soggetta, fra l'altro, al rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale.



Con riferimento a tale categoria di norme, costantemente la giurisprudenza costituzionale ha preteso «dalle regioni speciali (e dalle due province autonome) il rispetto di prescrizioni legislative statali di carattere generale incidenti su materie assoggettate dagli statuti al regime della competenza legislativa piena o primaria» (sentenza n. 229 del 2017, punto 2.2. del Considerato in diritto; in senso analogo, più di recente, sentenze n. 22 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto; n. 147, punto 7.1.3. del Considerato in diritto, e n. 90, punto 6.2.2. del Considerato in diritto, del 2023, e n. 24 del 2022 punto 3.1. del Considerato in diritto). Il legislatore statale conserva, pertanto, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dei suddetti enti ad autonomia speciale.

Le norme fondamentali di riforma economico-sociale sono quelle connotate dalle «“[...] caratteristiche salienti” [...] individuate “nel contenuto riformatore e nell’attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza” (sentenza n. 24 del 2022). Esse, d’altro canto, “rispond[ono] complessivamente ad un interesse unitario ed esig[ono], pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 198 del 2018)” (sentenza n. 90 del 2023)» (così sentenza n. 22 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto), unitamente «allo stretto rapporto di strumentalità» che le disposizioni regionali impugnate intrattengono con il bene o con gli interessi di rango costituzionale coinvolti nella disciplina (sentenza n. 198 del 2018, punto 6.2.2. del Considerato in diritto).

Per quanto riguarda poi la materia dell’edilizia, in più occasioni questa Corte, pur chiarendo che la qualificazione in parola «“non può essere attribuita, immediatamente ed indistintamente, a tutte le disposizioni”» del t.u. edilizia, «“ma deve essere valutata di volta in volta, alla luce della loro *ratio*” (sentenza n. 198 del 2018)» (sentenza n. 22 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto), ha qualificato in tal senso diverse sue disposizioni ed essenzialmente quelle inerenti ai titoli abilitativi e alla disciplina dell’accertamento di conformità (sentenze n. 147, punto 7.1.3. del Considerato in diritto; e n. 90, punto 6.2.2. del Considerato in diritto, del 2023 e n. 24 del 2022, punto 9.3.1. del Considerato in diritto).

8.- Occorre da ultimo precisare che, per ragioni di chiarezza e semplicità espositiva, questa Corte, avvalendosi del potere di determinare l’ordine delle questioni da affrontare (tra le molte, sentenze n. 196 del 2025, punto 7.6. del Considerato in diritto, e n. 192 del 2024, punto 13.2. del Considerato in diritto), non seguirà quello delle censure proposte dal ricorso.

9.- Lo Stato, nella prima parte del primo motivo di ricorso, impugna innanzi tutto l’art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l’art. 2-*bis*, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, il quale stabilisce che «[a]i fini di una corretta applicazione delle definizioni di cui al comma 1, la realizzazione di nuovo volume in una costruzione esistente è considerata ristrutturazione edilizia se avviene all’interno della sagoma esistente e nuova costruzione in caso contrario».

Il ricorrente denuncia, in primo luogo, la violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione agli artt. 3, comma 1, lettera *d*), e 10, comma 1, lettera *a*), TUEd, in quanto, incidendo sull’individuazione delle categorie di interventi edilizi e, in particolare, qualificando l’ampliamento di volume «entro sagoma» come «ristrutturazione edilizia», si porrebbe in contrasto con le richiamate disposizioni statali, che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale. Il legislatore sardo, infatti, non solo avrebbe definito diversamente l’intervento di ristrutturazione edilizia, ma avrebbe altresì inciso sul suo regime abilitativo, potendo gli interventi di ristrutturazione con aumento di volume essere eseguiti mediante SCIA e non soltanto con il permesso di costruire.

Viene altresì denunciata la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto «[l]a potenziale individuazione, da parte della norma regionale, di un titolo edilizio differente rispetto a quello previsto dal TUE potrebbe implicare trasformazioni del territorio così significative da incidere, in maniera sproporzionata e irragionevole, sui livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale».

9.1.- La questione promossa in riferimento all’art. 3 dello statuto speciale è fondata.

9.1.1.- È preliminarmente opportuno richiamare, per ciò che rileva nell’odierno giudizio, la disciplina statale della ristrutturazione edilizia.

L’art. 3, comma 1, lettera *d*), t.u. edilizia, stabilisce che gli «interventi di ristrutturazione edilizia» sono quelli «rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell’edificio, l’eliminazione, la modifica e l’inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell’ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l’adeguamento alla normativa antisismica, per l’applicazione della normativa sull’accessibilità, per l’istallazione di impianti tecnologici e per l’efficientamento energetico. L’intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di



volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del medesimo codice, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria».

Come può vedersi, la citata disposizione, in primo luogo, ricomprende nella ristrutturazione gli interventi volti alla trasformazione degli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare a un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente (ristrutturazione "base"). Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi e impianti.

A questa tipologia ne viene affiancata un'altra, la cosiddetta demo-ricostruzione, nella quale sono ricompresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che modificano sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, nonché, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, con «incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana».

Infine, rientrano pure nella ristrutturazione gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza (ristrutturazione ripristinatoria).

Mentre per la ristrutturazione "base" la disposizione statale non fa riferimento a eventuali mutamenti di volume e/o sagoma, per le altre due categorie si ammette di norma (espressamente per la demo-ricostruzione e a contrario - perché sono espressamente previste ipotesi in cui ciò non è ammesso - per la "ristrutturazione ripristinatoria") la modifica della sagoma, dei prospetti, del sedime e delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche. Inoltre, si ribadisce, nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, la demo-ricostruzione può includere incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Tuttavia, per gli immobili sottoposti a vincolo o per quelli ubicati nei centri storici e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demo-ricostruzione e di ristrutturazione ripristinatoria rientrano nella categoria della ristrutturazione solo se mantengono inalterati sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non comportano «incrementi di volumetria».

9.1.2.- Al fine di inquadrare l'odierna questione di legittimità costituzionale è anche opportuno ricordare che l'attuale - complessa - estensione della nozione di "ristrutturazione" costituisce la risultante di varie modifiche normative che hanno interessato l'art. 3 TUEd. Pur se, per un verso, esse hanno determinato un progressivo allontanamento, per gli interventi di demo-ricostruzione e di ristrutturazione ripristinatoria, dall'obbligo originario della fedele ricostruzione, per l'altro verso, continua a essere ritenuta necessaria l'esistenza di un "nesso di continuità" tra il fabbricato preesistente e quello risultante dall'intervento, sul presupposto che solo gli interventi che siano funzionali al riuso del volume precedente e che non comportino una trasformazione del territorio ulteriore rispetto a quella già determinata dall'immobile preesistente possano qualificarsi come ristrutturazione edilizia (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 4 novembre 2025, n. 8542).

Alla luce del riferito quadro normativo e giurisprudenziale, si evince che, per quanto non siano affatto esclusi all'interno della categoria della ristrutturazione edilizia aumenti volumetrici, questi sono espressamente disciplinati e sottoposti a limiti e condizioni.

Sulla scorta di quanto precede, la norma regionale impugnata, facendo automaticamente rientrare fra gli interventi di ristrutturazione quelli che conservano la sagoma, ma determinano un aumento di volume, non è coerente con la citata disciplina statale.

Il legislatore regionale sardo, infatti, riconduce genericamente nella nozione di ristrutturazione qualsiasi ampliamento volumetrico, all'unica condizione che esso avvenga dentro la sagoma.

Ne consegue un evidente disallineamento con il citato art. 3, comma 1, lettera *d*), che è indubbiamente ascrivibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, poiché attiene a un ambito, quello della qualificazione degli interventi edilizi, di sicuro rilievo economico-sociale, che esige, pertanto, un'attuazione uniforme sull'intero territorio nazionale.



9.2.- A ciò - che costituisce di per sé motivo di illegittimità costituzionale dell'impugnata norma regionale - deve aggiungersi che, come correttamente rileva il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione impugnata contrasta anche con la disciplina dei titoli abilitativi.

Dalla qualificazione dell'intervento come «ristrutturazione edilizia» o come «nuova costruzione» dipende, infatti, l'individuazione del titolo edilizio necessario per legittimarlo, che, di norma, per la ristrutturazione è la SCIA (art. 22, comma 1, lettera *c*), TUEd) e per la “nuova costruzione” è il permesso di costruire (art. 10, comma 1, lettera *a*) dello stesso testo unico).

A prescindere dalla delimitazione della nozione di ristrutturazione di cui al richiamato ultimo periodo dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), il t.u. edilizia individua, infatti, all'art. 10, comma 1, lettera *c*), alcune ipotesi di “ristrutturazione” - cosiddetta “pesante” - che assoggetta al permesso di costruire (e delle quali, all'art. 23, consente «[i]n alternativa» a quest'ultimo la realizzazione mediante SCIA: nella prassi, “Super-SCIA”) e vi riconduce «gli interventi [...] che portano ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e, inoltre, gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere *c*) e *d*), e 142 del medesimo codice di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria».

Si può dedurre, pertanto, che, al di là del fatto che l'intervento possa essere ricompreso nella definizione di nuova costruzione o in quella di ristrutturazione, l'aumento di volumetria lo assoggetta al permesso di costruire (o alla SCIA alternativa allo stesso).

Tanto premesso, la disposizione regionale impugnata incide illegittimamente sul regime dei titoli abilitativi, in quanto gli interventi di ristrutturazione che determinano aumenti di volume, ma non mutamento di sagoma, nell'ordinamento regionale sardo sono assoggettati a semplice SCIA e non al permesso di costruire o alla SCIA alternativa secondo le condizioni e i limiti stabiliti dal t.u. edilizia.

9.3.- La resistente, sul punto, si difende sostenendo che, a prescindere dall'inclusione nell'una o nell'altra categoria (ristrutturazione edilizia o nuova costruzione), entrambe le tipologie di interventi sarebbero assoggettate dalla legislazione regionale al permesso di costruire.

L'assunto non è fondato.

Se è vero, infatti, che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 - che è la disposizione alla quale viene fatto riferimento - assoggetta tanto la ristrutturazione edilizia quanto la nuova costruzione al permesso di costruire, va parimenti considerato che l'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), della stessa legge regionale assoggetta a SCIA proprio gli interventi edilizi che non comportano modificazione di «sagoma dell'organismo edilizio esistente o preesistente».

In altri termini, in base al combinato disposto degli artt. 2-*bis*, comma 3, e 10-*bis*, comma 1, lettera *f*), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, gli interventi di ristrutturazione con mantenimento di sagoma e aumento di volume vengono assoggettati a SCIA (ordinaria) e non al permesso di costruire.

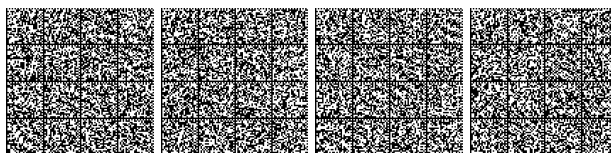
Se, pertanto, si considera il quadro complessivo della suddetta legge regionale, la disposizione impugnata, nell'automatica e generale ascrizione degli aumenti volumetrici entro sagoma all'interno della categoria della ristrutturazione edilizia, non è conforme all'art. 10, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia, che per gli interventi di ristrutturazione comportanti aumento di volume richiede invece il titolo provvedimentale.

9.4.- Stante la natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale della citata disposizione statale, anche per tale profilo la norma impugnata viola il limite generale all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna in materia di edilizia e urbanistica.

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*bis*, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Restano assorbite le altre censure.

10.- Lo Stato impugna poi una serie di disposizioni regionali (di seguito specificate) riguardanti le nozioni di totale e di parziale difformità e la disciplina dei relativi titoli di legittimazione (originari e “in sanatoria”).



10.1.- All'esame delle relative questioni è opportuno premettere un breve inquadramento della disciplina del t.u. edilizia evocata dallo Stato quale parametro interposto.

10.1.1.- L'art. 31, comma 1, del citato testo unico definisce gli interventi eseguiti in totale difformità dal permesso di costruire come «quelli che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile».

L'art. 32, comma 1, dello stesso testo unico, nel demandare alle regioni l'individuazione delle variazioni al progetto approvato che, pur non integrando una totale difformità, siano qualificabili come "essenziali", precisa che «l'essenzialità ricorre [comunque] esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni:

a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968;

b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;

c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;

d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;

e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali».

Viene altresì chiarito, al comma 2 dello stesso articolo, che «[n]on possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative» e, al comma 3, che gli interventi di cui all'elenco (ossia quelli considerati dal comma 1) se vengono «effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44».

Il t.u. edilizia non definisce invece la parziale difformità, che rappresenta una categoria residuale rispetto a quelle della totale difformità e della variazione essenziale.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che «[l]a nozione di parziale difformità [...] presuppone che un determinato intervento costruttivo, pur se contemplato dal titolo autorizzatorio rilasciato dall'autorità amministrativa, venga realizzato secondo modalità diverse da quelle previste e autorizzate a livello progettuale, quando le modificazioni incidano su elementi particolari e non essenziali della costruzione e si concretizzino in divergenze qualitative e quantitative non incidenti sulle strutture essenziali dell'opera; mentre si è in presenza di difformità totale del manufatto o di variazioni essenziali, sanzionabili con la demolizione, quando i lavori riguardino un'opera diversa da quella prevista dall'atto di concessione per conformazione, strutturazione, destinazione, ubicazione» (Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 29 gennaio 2024, n. 906).

Pur se non offre una definizione della difformità parziale, il TUEd ne disciplina gli effetti, stabilendo - per quanto qui rileva - che «[g]li interventi e le opere realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire sono rimossi o demoliti a cura e spese dei responsabili dell'abuso» (art. 34, comma 1) e che, se il ripristino non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, è applicata una sanzione pecuniaria (art. 34, comma 2).

10.1.2.- La disciplina della totale difformità, delle variazioni essenziali e della parziale difformità è connessa poi a quella delle relative sanatorie, dettata dagli artt. 36 e 36-bis TUEd, come rispettivamente novellato e introdotto dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

L'art. 36 («Accertamento di conformità nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità») stabilisce, infatti, al comma 1, che «[i]n caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire o in totale difformità nelle ipotesi di cui all'articolo 31 ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 23, comma 01 [SCIA alternativa al permesso], o in totale difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda».

Si prevede, quindi, tale rigorosa modalità di regolarizzazione (che richiede la descritta "doppia conformità" alle norme urbanistiche e edilizie preesistenti e attuali) per gli abusi più radicali: interventi soggetti al permesso di costruire (o alla SCIA alternativa allo stesso) totalmente privi del suddetto titolo.



In questi casi, l'istituto dell'accertamento di conformità consente di sanare unicamente gli interventi solo formalmente illegittimi, in quanto conformi nella sostanza tanto alla normativa urbanistica quanto a quella edilizia, non solo al momento della relativa richiesta, ma anche al momento in cui erano stati eseguiti. La necessità della doppia conformità - come ha chiarito da ultimo la sentenza n. 125 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto - non rappresenta solo un principio fondamentale della materia, ma costituisce anche una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

10.1.3.- Il d.l. n. 69 del 2024, come convertito, nel circoscrivere l'ambito di applicazione dell'accertamento di "doppia conformità" ai suddetti abusi di maggiore gravità, ha delineato, nel nuovo art. 36-*bis* («Accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità e di variazioni essenziali»), un regime di "doppia conformità semplificata" per gli abusi ritenuti meno rilevanti, disponendo, al suo comma 1, che «[i]n caso di interventi realizzati in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 34 [SCIA alternativa al permesso] ovvero in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'articolo 37, fino alla scadenza dei termini di cui all'articolo 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso o l'attuale proprietario dell'immobile possono ottenere il permesso di costruire e presentare la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle variazioni essenziali di cui all'articolo 32».

Pertanto, nei casi di interventi eseguiti in parziale difformità o variazione essenziale dal permesso di costruire (o dalla SCIA alternativa allo stesso) oppure in assenza o difformità dalla SCIA ordinaria, è possibile sanare anche le opere abusive che risultano conformi soltanto alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della loro realizzazione.

Ricostruita la disciplina statale rilevante, si può passare all'esame delle connesse questioni di legittimità costituzionale.

10.2.- Con il quinto motivo di ricorso, lo Stato impugna l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica l'art. 4, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Il nuovo art. 4, comma 2, dispone che «sono considerati in totale difformità dal titolo abilitativo l'esecuzione di volumi edilizi o la realizzazione di superfici coperte oltre il 30 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e il 20 per cento, in tutti gli altri casi, dei limiti indicati nel progetto, nonché modifiche superiori al 50 per cento delle distanze da fabbricati, dai confini del lotto e dalle strade indicate nel progetto, o riduzioni di qualunque entità che determinano distanze inferiori ai minimi previsti dalle vigenti disposizioni. Indipendentemente dalle previsioni di cui al primo periodo è considerata totale difformità la modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza quando non vi è alcuna sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato».

A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, l'impugnata normativa regionale, nell'introdurre una nozione di totale difformità in termini quantitativi, contrasterebbe, in primo luogo, con quanto prescritto dall'art. 31, comma 1, TUEd, che definisce le casistiche di totale difformità dal permesso di costruire in termini esclusivamente qualitativi, e violerebbe, altresì, l'art. 32 del citato testo unico, perché l'operazione avrebbe effetti anche sulla delimitazione delle variazioni essenziali.

Inoltre, il novellato art. 4, comma 2, nell'incidere sull'individuazione della tipologia di violazione edilizia di volta in volta rilevante, consentirebbe la regolarizzazione di difformità edilizie sulla base di titoli abilitativi o di procedure diversi da quelli indicati dalle norme statali. In tal modo il legislatore regionale avrebbe interferito sulle scelte operate sul versante della sanatoria dal legislatore statale, che riconduce gli interventi costituenti variazioni essenziali al regime di cui all'art. 36-*bis* TUEd e quelli realizzati in totale difformità all'art. 36 del citato testo unico.

Risulterebbe, pertanto, in primo luogo, violato l'art. 3 dello statuto speciale, e, in secondo luogo, avendo la Regione inciso anche sull'individuazione delle fattispecie di reato, «determinando una sostanziale modifica dei profili penalistici connessi alla realizzazione di interventi in assenza o in difformità totale del titolo edilizio», sarebbe altresì lesa la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

10.2.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

In base alla ricostruzione generale svolta, è evidente la discrepanza tra la nozione di totale difformità stabilita dallo Stato e quella delineata dal legislatore sardo, e ciò, come mette correttamente in luce il ricorrente, incide anche sulla disciplina della sanatoria, poiché influisce sull'applicazione dell'art. 36 t.u. edilizia (ove, per quanto esposto, si dettano, a tali fini, regole più rigide in caso di assenza o totale difformità del permesso o dalla SCIA alternativa), che, come ha chiarito la già richiamata giurisprudenza costituzionale, deve considerarsi norma fondamentale di riforma economico-sociale.



Quest'ultima qualificazione deve essere riconosciuta anche agli artt. 31 e 32 dello stesso testo unico, dato il loro contenuto riformatore, la loro attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza e la conseguente necessità che gli interessi dagli stessi disciplinati ricevano un'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale.

Non ha pregio l'argomento speso dalla difesa regionale a sostegno della legittimità della disposizione impugnata, secondo il quale, recando il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 una nozione di totale difformità identica a quella statale, il censurato comma 2 si integrerebbe con la disciplina statale, che continuerebbe a trovare applicazione. Tale tesi difensiva trova, infatti, smentita nella stessa formula adoperata dal citato comma 2, ossia «[a]i fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 sono considerati in totale difformità», che risolve nei limiti quantitativi dallo stesso previsti la nozione generale di cui al citato comma 1.

10.2.2.- Si deve pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica il citato art. 4, comma 2.

Restano assorbite le ulteriori censure.

10.3.- Viene censurato, con il sesto motivo di ricorso, anche l'art. 7, comma 1, lettera *d*), della medesima legge regionale impugnata, che introduce il comma 1-*bis* all'art. 5 nella citata legge regionale n. 23 del 1985.

Quest'ultima disposizione individua come parziali difformità rispetto al progetto quelle che non raggiungono i limiti fissati per le variazioni essenziali e, nel caso di modifiche della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, le variazioni superiori al 50 per cento.

Lo Stato lamenta che sarebbe precluso al legislatore regionale individuare la nozione di "parziale difformità" mediante l'indicazione di limiti quantitativi, che potrebbero avere quale effetto quello di circoscrivere la portata della condotta abusiva e le sue conseguenze sul versante della sanzione penale.

In altri termini, ad avviso del ricorrente, il legislatore sardo, inserendo nella definizione di variazione essenziale ipotesi di parziali difformità individuate in termini quantitativi, avrebbe ecceduto dalla propria competenza legislativa primaria, perché avrebbe introdotto una disciplina incompatibile con quella espressa dagli artt. 31, comma 1, e 32, comma 1, TUEd, i quali si qualificerebbero come norme di riforma economico-sociale.

Sarebbero pertanto violati l'art. 3 dello statuto speciale e, per gli stessi motivi, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale, di cui alla lettera *l*) della citata disposizione costituzionale, in quanto l'impugnata norma regionale andrebbe a circoscrivere la portata della condotta abusiva, nonché i suoi effetti, anche sul versante della sanzione penale.

10.3.1.- Prima di passare all'esame delle questioni promosse è innanzitutto necessario richiamare la definizione delle variazioni essenziali contenuta nel comma 1 dell'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, secondo la quale rientrano in tale categoria le variazioni «che, realizzate senza rispettare le disposizioni di cui all'articolo 7-*ter*, hanno determinato almeno una delle seguenti condizioni:

*a*) mutamento della destinazione d'uso incompatibile con la destinazione di zona o che implichi variazioni in aumento dei limiti e dei rapporti previsti dal decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze e urbanistica 20 giugno 1983, n. 2266/U (Disciplina dei limiti e dei rapporti relativi alla formazione di nuovi strumenti urbanistici ed alla revisione di quelli esistenti nei Comuni della Sardegna) salvo che l'interessato non ceda ulteriori aree ad integrazione della quota prevista in rapporto alla mutata destinazione d'uso;

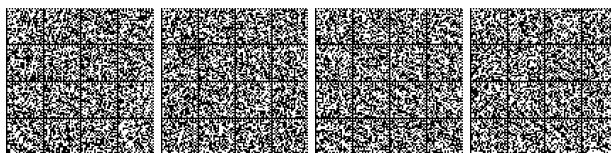
*b*) aumento superiore al 20 per cento della cubatura o della superficie coperta, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e del 10 per cento, in tutti gli altri casi;

*c*) riduzione in misura superiore al 20 per cento, per i soli fabbricati esistenti alla data del 24 maggio 2024, e del 10 per cento, in tutti gli altri casi, di uno dei seguenti parametri:

- 1) distanza da altri fabbricati;
- 2) distanza dai confini del lotto;
- 3) distanza dalle strade;

*d*) indipendentemente dalle previsioni di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*), modifica della localizzazione dell'edificio all'interno del lotto urbanistico di pertinenza determinata a seguito di rotazione su qualunque asse o traslazione, quando la sovrapposizione della sagoma a terra dell'edificio autorizzato e di quello realizzato è inferiore al 50 per cento».

Per risolvere la questione di legittimità costituzionale ora all'esame è altresì necessario ricordare che, come ha chiarito questa Corte, pur se per espressa previsione dell'art. 32, comma 1, t.u. edilizia le regioni sono competenti a individuare gli interventi che costituiscono variazioni essenziali, non è compatibile con la citata disposizione statale la normativa regionale che nega «in via generale la consistenza di variazione essenziale a modificazioni che si man-



tengano al di sotto di una determinata soglia percentuale», posto che anche modifiche al di sotto delle eventuali soglie percentuali individuate dai legislatori regionali possono determinare la sostanziale diversità dell'opera rispetto a quella oggetto del titolo abilitativo (sentenza n. 119 del 2024, punto 23.3. del Considerato in diritto).

Pertanto, la legislazione regionale sulle variazioni essenziali (anche se riconducibile alla competenza legislativa primaria delle regioni a statuto speciale, posto il già ricordato carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale del citato art. 32, comma 1) deve essere interpretata nel senso che il superamento degli eventuali limiti quantitativi previsti determina certamente una variazione essenziale, ma non anche che, a contrario, al di sotto di tali limiti l'essenzialità della variazione possa essere automaticamente esclusa, dovendo, in questa ultima ipotesi, sempre essere possibile, per l'interprete, valutare se l'intervento determini la sostanziale diversità rispetto all'intervento autorizzato.

10.3.2.- Tanto premesso, la questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

La Regione, infatti, stabilendo che la difformità che non raggiunge i limiti quantitativi fissati per determinare l'essenzialità delle variazioni sia da considerare (ove non ricada nelle «[t]olleranze costruttive»: art. 34-*bis* TUEd) come parziale difformità, determina a priori l'esclusione dalla essenzialità di quelle variazioni che, per conformazione, strutturazione, destinazione o ubicazione, rendono un'opera sostanzialmente diversa da quella prevista dal titolo abilitativo.

In altri termini, la ragione dell'illegittimità costituzionale risiede nell'esclusione *ex lege*, ossia a prescindere da qualsiasi apprezzamento concreto circa la loro effettiva incidenza, di quegli interventi edilizi che non raggiungono la soglia quantitativa indicata, ma che comunque, attraverso un apprezzamento in concreto, configurano variazioni essenziali.

L'operazione definitoria compiuta dal legislatore sardo non si pone solo in contrasto con quanto stabilito dal citato art. 32, comma 1, TUEd, ma ha altresì conseguenze sul regime cui sarebbero sottoposti gli interventi che non raggiungessero le suddette soglie quantitative.

Se è vero, infatti, che a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, tanto le parziali difformità quanto le variazioni essenziali sono assoggettate al regime dell'accertamento di conformità semplificato di cui all'art. 36-*bis* t.u. edilizia, e che quindi l'intervento regionale non ha conseguenze in tale ambito, d'altro canto, è altresì vero che le variazioni essenziali, da un lato, sono soggette al rilascio di un permesso di costruire del tutto nuovo e autonomo, «giacché caratterizzate da incompatibilità con il progetto edificatorio originario in base ai parametri ricavabili, in via esemplificativa, dall'art. 32 t.u. edilizia [...] (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 3 giugno 2021, n. 4279 e 6 febbraio 2019, n. 891)» (sentenza n. 119 del 2024, punto 23.1.1. del Considerato in diritto), e, dall'altro, continuano a essere assoggettate al più severo regime repressivo - proprio dell'assenza del titolo o della totale difformità dallo stesso - dell'obbligo di demolizione o rimozione (art. 31, comma 2, t.u. edilizia), a pena di acquisizione gratuita al patrimonio del comune del bene e dell'area di sedime, e senza la possibilità di regolarizzare l'abuso, ove la sua rimozione arrecherebbe pregiudizio alla parte eseguita in conformità, con il pagamento di una sanzione pecuniaria (ossia la cosiddetta fiscalizzazione dell'abuso, prevista per la parziale difformità).

Le considerazioni finora svolte destituiscono in radice di fondamento anche l'argomento, speso dalla resistente, secondo cui le regioni, potendo - per disposto dello stesso art. 32, comma 1, TUEd - definire, anche quantitativamente, le variazioni essenziali al progetto approvato, dovrebbero, implicitamente e necessariamente, poter stabilire anche il limite della parziale difformità.

10.3.3.- Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, con assorbimento delle altre censure.

10.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il decimo motivo di ricorso, denuncia anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, per violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 36-*bis* TUEd.

Il ricorrente lamenta che a seguito delle modifiche apportate dall'impugnato art. 15, l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, che disciplina le opere eseguite in assenza di SCIA (ordinaria) o in difformità dalla stessa, continuerebbe illegittimamente a prevedere una «forma di sanatoria condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti, secondo un meccanismo procedurale simile a quello già previsto dall'[abrogato] articolo 37, comma 4, del TUE», divergendo da quanto previsto dall'art. 36-*bis* dello stesso testo unico, evocato come parametro interposto.

Le questioni devono essere dichiarate inammissibili, in quanto la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva.

Il ricorso non ha innanzitutto preso adeguatamente ed esattamente in considerazione la portata normativa né dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, così come modificato dall'impugnato art. 15, né dell'art. 36-*bis* TUEd e non risulta adeguatamente illustrato in che modo l'impugnato art. 15, e quindi la disciplina introdotta da quest'ultimo, contrasti con l'evocato parametro interposto.



Come rimarcato da questa Corte, affinché sia adeguatamente assolto l'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale non è sufficiente la mera indicazione delle norme da raffrontare, ma è necessario enuclearne anche il contenuto, e dimostrare, con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate, il contrasto tra le due discipline (fra le più recenti, sentenze n. 196 del 2025, punto 6.7.1. del Considerato in diritto e n. 89 del 2024, punto 4.1.3. del Considerato in diritto).

Non è poi certamente idoneo a far superare il rilevato vizio di ammissibilità l'argomento che l'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, come risultante dalle modifiche dell'impugnato art. 15, continuerebbe a prevedere un meccanismo analogo a quello del citato art. 37, comma 4, TUEd, non più vigente.

A fondamento dell'affermazione, il ricorso si limita infatti a richiamare la previsione di cui all'art. 14, comma 2, legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, il quale semplicemente dispone che «[n]egli stessi casi di cui al comma 1, prima dell'accertamento dell'esecuzione delle opere in assenza di SCIA o in difformità da essa, può essere trasmessa una comunicazione di mancata SCIA corredata di tutti gli elaborati previsti dall'articolo 10-bis, comma 2; in tal caso la sanatoria è condizionata al pagamento di una sanzione pecuniaria di euro 500 e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti. Fatta salva l'applicazione dell'articolo 7-ter, comma 6, la SCIA, spontaneamente effettuata quando l'intervento è in corso di esecuzione, comporta l'applicazione di una sanzione di euro 250».

Orbene, il richiamato comma 1 dell'art. 14, sul quale peraltro il ricorrente non spende alcuna argomentazione, stabilisce che «[l]a realizzazione degli interventi edilizi previsti dall'articolo 10-bis, comma 1, lettere a), b), d), e), f), j), e j-bis), in assenza di SCIA o in difformità da essa, comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria di euro 1.000 qualora le opere eseguite siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento dell'accertamento della violazione. La sanatoria è condizionata alla presentazione della documentazione prevista dall'articolo 10-bis, comma 2, al pagamento della sanzione prevista e al pagamento degli oneri di costruzione ove dovuti, nonché alla conformazione dell'esistente alle soluzioni tipologico-architettoniche previste dagli strumenti comunali vigenti».

La norma censurata, dunque, non riproduce, né direttamente, né indirettamente, la disciplina dell'abrogato art. 37, comma 4, TUEd, né quest'ultima è in una qualche forma richiamata nell'intero impianto del citato art. 14. Non risulta chiaro, quindi, anche per tale ragione, sotto quale profilo la censurata disciplina regionale divergerebbe da quanto prescritto dal citato art. 36-bis.

Deve pertanto concludersi nel senso dell'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'impugnato art. 15, promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

10.5.- Viene, inoltre, impugnato, con l'undicesimo motivo di ricorso, l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Il citato art. 16, al nuovo comma 3, oggetto di censura, dispone che «[l]a domanda di accertamento di conformità [nelle ipotesi di assenza di titolo o totale difformità] può essere accompagnata dal progetto delle opere necessarie a garantire il rispetto delle condizioni di conformità. Tali opere riguardano unicamente gli interventi necessari per l'eliminazione delle parti o degli elementi incongrui e comunque non accertabili, e gli interventi volti alla modifica dell'esistente per ricondurlo alle soluzioni tipologico-architettoniche previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti al momento della domanda di accertamento di conformità. Non è ammessa alcuna nuova costruzione».

Lo Stato denuncia la violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, per contrasto con l'art. 36 TUEd, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Risulterebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento penale, in quanto, prevedendo una possibilità di sanatoria non contemplata dalla normativa statale, amplierebbe l'ambito degli effetti estintivi del reato.

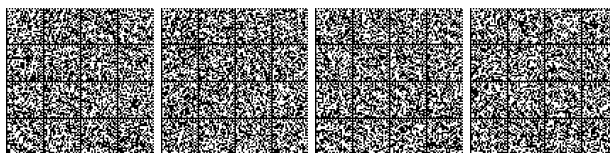
10.5.1.- Nel merito, è fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale.

La prospettiva del ricorrente è corretta, dal momento che il citato art. 36 t.u. edilizia, richiedendo la doppia conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda, non offre al richiedente la possibilità di effettuare interventi volti a determinare tali condizioni.

Tale possibilità è stata invero introdotta dal nuovo art. 36-bis, comma 2, t.u. edilizia, ma solo per abusi meno gravi (*supra*, punti 10.1.2. e 10.1.3.).

Il legislatore sardo ha, pertanto, esorbitato dai limiti della propria competenza legislativa primaria in materia di edilizia e urbanistica.

Come questa Corte ha già avuto modo di chiarire, infatti, è compito dello Stato «sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia "governo del territorio", sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale» determinare, «a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale», i presupposti, le condizioni e i limiti della disciplina della sanatoria degli abusi edilizi (sentenza n. 125 del 2024, punto 3.4. del Considerato in diritto).



10.5.2.- Deve essere quindi dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure sono assorbite.

11.- Nella seconda parte del settimo motivo di ricorso, lo Stato impugna l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, là dove modifica l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *d*) ed *e*), e 6, della citata legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, per violazione dell'art. 32 Cost.

Il ricorrente deduce che l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *d*) ed *e*), e 6, sarebbe costituzionalmente illegittimo nella parte in cui ammette, ai fini dell'agibilità, deroghe di carattere generalizzato ai requisiti di aeroilluminazione di cui al d.m. 5 luglio 1975, riguardanti gli immobili esistenti alla data di entrata in vigore del citato decreto ministeriale (lettera *d*) e quelli successivi a tale data e preesistenti a quella del 24 maggio 2024 (lettera *e*).

11.1.- La questione è fondata.

11.2.- Quanto ai requisiti di aeroilluminazione, l'art. 5 del richiamato d.m. prescrive per tutti «i locali degli alloggi», a eccezione di quelli destinati a servizi igienici, disimpegni, corridoi, vani-scala e ripostigli, una «illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso» (comma 1), e stabilisce l'ampiezza della finestra e la superficie finestrata apribile (comma 2).

Occorre altresì ricordare che le prescrizioni del citato decreto ministeriale sui requisiti di aeroilluminazione, delle quali lo Stato ha lamentato la violazione (così come quelle sulle altezze minime dei locali di abitazione, come integrate dal decreto interministeriale del 26 giugno 2015, recante «Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici»), hanno natura tecnica e fanno corpo unico con quanto disposto dall'art. 218 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie), che demanda al Ministro competente il potere di emanare «le istruzioni di massima», affinché i «regolamenti locali di igiene e sanità» assicurino, tra l'altro, che «nelle abitazioni: *a*) non vi sia difetto di aria e di luce».

Le richiamate prescrizioni, legate da un nesso evidente alla normativa primaria e dirette a specificarne, sul versante tecnico, i precetti generali, mirano, infatti, a salvaguardare la salubrità e l'abitabilità degli ambienti e sono dunque inscindibilmente connesse all'attuazione dell'art. 32 Cost.

Come già chiarito da questa Corte, «[l]e prescrizioni riguardanti l'altezza interna degli edifici, al pari dei parametri di aeroilluminazione, perseguono l'essenziale finalità di conformare l'attività edilizia e, in tale ambito, apprestano misure volte anche a garantire il diritto alla salute nel contesto dell'abitazione, spazio di importanza vitale nell'esistenza di ogni persona» (sentenza n. 124 del 2021, punto 6.4.1. del Considerato in diritto e, in senso conforme, sentenza n. 119 del 2024, punto 16 del Considerato in diritto).

Pertanto, la disciplina dei requisiti igienico-sanitari - nello specifico, di aeroilluminazione - di cui al citato decreto ministeriale deve trovare omogenea applicazione sull'intero territorio nazionale.

La necessità del rispetto generalizzato delle riferite prescrizioni statali è del resto confermata dall'art. 10, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, il quale dispone che «[n]elle more dell'approvazione del decreto del Ministro della salute di cui all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le disposizioni di cui al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 190 del 18 luglio 1975, si interpretano nel senso che i requisiti relativi all'altezza minima e i requisiti igienico-sanitari dei locali di abitazione ivi previsti non si considerano riferiti agli immobili che siano stati realizzati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto e che siano ubicati nelle zone A o B, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali. Ai fini della presentazione e del rilascio dei titoli abilitativi per il recupero e la qualificazione edilizia dei medesimi immobili e della segnalazione certificata della loro agibilità, si fa riferimento alle dimensioni legittimamente preesistenti».

Pertanto, per poter sottrarre i locali di abitazione all'obbligo di rispetto dei requisiti prescritti dal citato d.m. 5 luglio 1975, non è sufficiente - come sostiene la resistente - che l'immobile sia stato realizzato anteriormente alla data di entrata in vigore di tale decreto, ma è richiesto il concorso dell'ulteriore e più stringente condizione che il medesimo immobile sia ubicato nelle zone A o B di cui al d.m. n. 1444 del 1968, o in zone a queste assimilabili.

Non consente, poi, di escludere il denunciato vulnus di legittimità costituzionale la circostanza che, ai sensi del comma 6 del censurato art. 7-*quater*, le deroghe in parola sono ammesse «nei soli casi in cui non è possibile modificare le caratteristiche originarie delle bucaure o realizzarne di nuove».

È vero che, come ricorda la difesa regionale, nella sentenza n. 119 del 2024, punto 17 del Considerato in diritto, questa Corte ha ritenuto derogabili i requisiti di cui al d.m. 5 luglio 1975 per i sottotetti, ma tale possibilità è stata riconosciuta «in considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità [...] concer-



menti altezza e aeroilluminazione» di tale specifica categoria di locali. Pertanto, la soluzione ivi accolta non può - come erroneamente deduce la resistente - estendersi, in via generalizzata, a tutti i fabbricati che per le loro caratteristiche architettoniche non possono essere modificati.

In conclusione, in ragione del rilievo costituzionale del bene tutelato attraverso le prescrizioni del d.m. 5 luglio 1975, queste non possono essere derogate in via generalizzata dalle regioni, anche se a statuto speciale, perché ciò determina un vulnus al diritto fondamentale alla salute.

11.3.- Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, modificando l'art. 7-*quater*, commi 3, lettere *e*) e *d*), e 6, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, consente di derogare alle prescrizioni sui requisiti di aeroilluminazione di cui al d.m. 5 luglio 1975, per violazione dell'art. 32 Cost.

12.- Il Presidente del Consiglio dei ministri (nella prima parte del settimo motivo di ricorso) denuncia l'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, anche nella parte in cui, modificando l'art. 7-*quater*, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, ha previsto che in materia di agibilità degli immobili e deroghe ai requisiti igienico sanitari non trovano applicazione i commi 5-*bis*, 5-*ter* e 5-*quater* dell'art. 24 t.u. edilizia.

Secondo il ricorrente, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 24, commi da 5-*bis* a 5-*quater*, TUEd, «in quanto la materia relativa agli standard edilizi si configura quale» livello essenziale delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale. Il passaggio sopra riportato esaurisce, in sostanza, la motivazione a sostegno della violazione del parametro costituzionale evocato, sicché la censura deve essere dichiarata inammissibile.

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenza n. 196 del 2025, punto 6.7.1. del Considerato in diritto; in senso analogo, sentenze n. 126, punto 4.1. del Considerato in diritto, e n. 106, punto 2.1. del Considerato in diritto, del 2025).

Tale onere non è stato adeguatamente assolto. Il ricorso, invero, si dilunga ampiamente sulla sola ricostruzione della disciplina statale di cui ai citati commi da 5-*bis* a 5-*quater* dell'art. 24, ma non sviluppa le argomentazioni a sostegno della denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., consegnando all'esame di questa Corte una censura retta da una motivazione insufficiente e con ogni evidenza assertiva.

13.- Con il terzo motivo di ricorso, viene censurato l'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce il comma 3-*bis* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 e consente che gli interventi dallo stesso contemplati siano effettuati in deroga alle distanze minime di protezione del nastro ferroviario.

Il citato art. 3-*bis*, comma 3-*bis*, dispone che «[n]el caso di interventi di riqualificazione energetica di edifici esistenti alla data del 24 maggio 2024, qualora l'intervento assicuri una riduzione minima del 10 per cento dei limiti di trasmittanza previsti dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia), e successive modifiche ed integrazioni, certificata con le modalità previste dal medesimo decreto legislativo, lo spessore delle murature esterne e degli elementi di chiusura superiori ed inferiori che racchiudono il volume riscaldato, non è computato nella determinazione dei volumi, delle altezze, delle superfici e dei rapporti di copertura, fino ad un massimo di 30 cm rispetto alla misura reale. La previsione di cui al periodo precedente si applica in deroga alle previsioni delle normative regionali e dei regolamenti edilizi comunali, nonché delle distanze minime tra edifici, delle distanze minime dai confini, delle distanze minime di protezione del nastro stradale e ferroviario e simili. Le deroghe vanno esercitate nel rispetto delle distanze minime riportate nel codice civile».

A parere del ricorrente, la disposizione censurata, consentendo di non rispettare le distanze minime di protezione del nastro ferroviario, contrasterebbe con la disciplina recata dagli artt. 49 e 60 del d.P.R. n. 753 del 1980 e violerebbe, di conseguenza, per un verso, l'art. 3 dello statuto speciale, essendo le predette disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, e, per l'altro, l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., sempre in relazione alla citata normativa interposta, in quanto avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva statale in materia «ordine pubblico e sicurezza».

13.1.- La questione promossa in riferimento all'art. 3 dello statuto speciale è fondata.



L'art. 49 del d.P.R. n. 753 del 1980 dispone che «[l]ungo i tracciati delle linee ferroviarie è vietato costruire, ricostruire o ampliare edifici o manufatti di qualsiasi specie ad una distanza, da misurarsi in proiezione orizzontale, minore di metri trenta dal limite della zona di occupazione della più vicina rotaia». L'art. 60 del citato d.P.R. stabilisce, invece, che tale distanza possa essere derogata previa autorizzazione della Società rete ferroviaria italiana «[q]uando la sicurezza pubblica, la conservazione delle ferrovie, la natura dei terreni e le particolari circostanze locali lo consentano», dietro richiesta dei soggetti interessati (comma 1). Viene previsto, altresì, che i «competenti uffici [...] prima di autorizzare le richieste riduzioni delle distanze legali prescritte, danno, mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento, comunicazione alle aziende interessate delle richieste pervenute, assegnando loro un termine perentorio di giorni trenta per la presentazione di eventuali osservazioni» (comma 2), trascorso il quale «i predetti uffici possono autorizzare le riduzioni richieste» (comma 3).

L'impugnata norma regionale deroga espressamente e direttamente alla distanza minima di 30 metri prevista dalla disciplina statale, all'art. 49 del citato d.P.R. e, di conseguenza, anche al citato art. 60, in forza del quale, come si è visto, la realizzazione di interventi edilizi che non rispettino tale distanza deve essere autorizzata dai competenti uffici caso per caso.

Va, infatti, considerato che, tra le condizioni che gli uffici competenti devono valutare per concedere la deroga alla distanza prevista dalla legislazione statale, un ruolo preminente è ricoperto da quella concernente il mantenimento della sicurezza. Condizione, questa, che «richiede, innanzi tutto, la necessità di conservare adeguati spazi sui lati della ferrovia allo scopo di salvaguardare la possibilità di eseguire interventi di soccorso in linea in caso di incidenti ferroviari». Pertanto, la possibilità di derogare a tale distanza, pure prevista dalla normativa statale, deve sempre essere subordinata alla positiva valutazione che essa non comprometta in concreto «la possibilità di eseguire agevolmente interventi di soccorso (sicurezza) o implementazioni del servizio pubblico in esercizio» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 17 ottobre 2024, n. 8324).

Non risulta, del resto, fondato l'argomento speso dalla resistente, ovverosia che la deroga introdotta dalla normativa regionale non sarebbe in alcun modo in grado di condizionare l'attività degli uffici competenti di cui al citato art. 60.

La disposizione impugnata condiziona, infatti, inevitabilmente l'attività di tali uffici, i quali si troverebbero costretti ad autorizzare i suddetti interventi, determinando una disomogeneità applicativa rispetto ad altre parti del territorio nazionale.

In definitiva, la censurata normativa regionale contrasta con la disciplina statale evocata quale parametro interposto, la quale, in base ai criteri enucleati dalla giurisprudenza di questa Corte, deve essere ascritta alle norme fondamentali di riforma economico-sociale. Essa, infatti, disciplinando il settore della sicurezza del trasporto ferroviario, esprime un contenuto riformatore, riguarda settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza e risponde «“complessivamente ad un interesse”» che esige «“un'attuazione [omogenea] su tutto il territorio nazionale” (sentenza n. 1033 del 1988)» (sentenza n. 198 del 2018, punto 18.7. del Considerato in diritto).

13.2.- Deve, in conclusione, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce il comma 3-*bis* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente alle parole «e ferroviario», per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure restano assorbite.

14.- Il ricorrente ha chiesto, con il quarto motivo di ricorso, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, anche nella parte in cui introduce il comma 3-*ter* nell'art. 3-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Nella specie, lo Stato censura la citata disposizione regionale in quanto essa prevede che, anche per la realizzazione di edifici nuovi, lo spessore delle murature esterne e degli elementi di chiusura superiori e inferiori che racchiudono il volume riscaldato, nonché dei solai intermedi, per gli interventi volti ad aumentare l'efficienza energetica di tali edifici non vanno computati nella determinazione dei volumi e dell'altezza massima dell'edificio.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, la riferita previsione si porrebbe in contrasto con la disciplina statale, come risultante dall'abrogazione dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 102 del 2014, avvenuta a opera dell'art. 13, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 73 del 2020.

Per effetto di tale abrogazione, le esclusioni contemplate dalla norma regionale impugnata sarebbero ammesse dalla disciplina statale solo per interventi su edifici esistenti.

Consentendole anche per gli edifici nuovi, il legislatore sardo avrebbe, quindi, violato, in primo luogo, il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in quanto verrebbe eluso l'obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del codice dei beni culturali e del paesaggio.



In secondo luogo, la norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in materia di ordinamento civile, in quanto, sempre nel non distinguere tra edifici nuovi ed edifici esistenti, introdurrebbe «derog[he] di tale rilievo che, se consentite, inficiano l'essenza e la funzione del principio di pianificazione sotteso anche all'intervento del legislatore statale del 2020».

14.1.- Le questioni devono essere dichiarate inammissibili, in quanto la motivazione a supporto dell'impugnazione è carente e meramente assertiva.

Il ricorrente, infatti, non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale. In primo luogo, il ricorso, nel denunciare il mancato rispetto del principio di pianificazione in riferimento al principio di leale collaborazione non è sorretto da un adeguato impianto argomentativo, risultando difficile comprendere perché, e in che misura, il richiamato principio costituzionale sarebbe violato. In secondo luogo, anche il lamentato *vulnus* al principio di pianificazione, denunciato in riferimento all'art. 117, secondo comma lettera l), Cost., è sorretto da una motivazione meramente assertiva, al punto che non sono neanche spiegate, e dagli elementi offerti non risultano neppure comprensibili, le ragioni per le quali il principio di pianificazione andrebbe ricondotto entro l'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

14.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 dell'impugnata legge regionale, nella parte in cui introduce il comma 3-ter nell'art. 3-bis della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, devono pertanto essere dichiarate inammissibili.

15.- Nella seconda parte del primo motivo di ricorso, lo Stato censura, poi, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, all'art. 2-bis, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 dallo stesso introdotto, consentirebbe interventi di demolicostruzione nelle zone omogenee A o in zone di particolare pregio storico o artistico, in deroga agli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica.

La norma impugnata *in parte qua* violerebbe, in primo luogo, gli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 2-bis, comma 1-ter, TUEd e, in secondo luogo, i principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto l'intervento regionale si tradurrebbe anche in una sostanziale spoliatura delle prerogative delle amministrazioni preposte alla pianificazione del territorio, alle quali la citata normativa statale riconoscerebbe il potere di dettare prescrizioni diverse e anche più rigorose per l'effettuazione degli interventi di demolizione e ricostruzione.

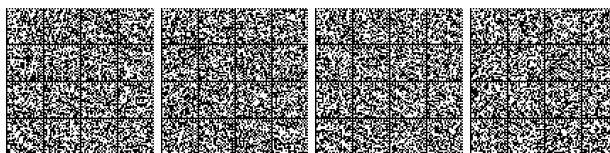
15.1.- Deve preliminarmente essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni con le quali il ricorrente denuncia la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché il ricorso, limitandosi sostanzialmente a indicare i dedotti parametri e argomentando in modo sintetico e meramente assertivo, non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale.

15.2.- Le questioni promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono, invece, non fondate nei limiti e nei termini di seguito precisati.

L'art. 2-bis, comma 1-ter, TUEd, evocato quale parametro interposto, prescrive che «[i]n ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti». La citata disposizione statale, poi, prevede - ed è tale prescrizione ad avere specifico rilievo nel presente giudizio - che «[n]elle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela».

Dal suo canto, il legislatore regionale, con la disposizione censurata, ha previsto che «[n]egli interventi, comunque denominati, che prevedano l'integrale demolizione di edifici preesistenti e la loro ricostruzione, qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra edifici, tra pareti finestrate, dalle strade e dai confini, la ricostruzione è consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti di ciascuna parte dell'edificio preesistente».

Stando alla lettera della disposizione impugnata, si vede che essa, come non manca di rilevare la resistente, definisce limiti e presupposti dell'obbligo di rispettare le distanze minime tra edifici, ma non prevede alcuna deroga espressa alle previsioni contenute nella citata normativa statale evocata quale parametro interposto.



Tanto chiarito, e in linea con quanto messo in rilievo dalla difesa regionale, gli interventi disciplinati dalla disposizione impugnata possono essere consentiti quindi solo se previsti dai piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, e, più in generale, dagli strumenti di pianificazione territoriale.

Anche sul versante della tutela paesaggistica è possibile interpretare la disposizione impugnata nel senso di superare il denunciato *vulnus* costituzionale.

Come ha chiarito la costante giurisprudenza di questa Corte, «ove la legge regionale non preveda “deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale” (così, *ex plurimis*, sentenza n. 248 del 2022). Se nella regione è vigente un Piano paesaggistico, dunque, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica fa sì che le disposizioni del Piano debbano sempre trovare attuazione, salvo, come detto, il caso di deroghe espresse» (sentenza n. 119 del 2024, punto 26 del Considerato in diritto).

Non essendovi deroga espressa, gli interventi contemplati dall'impugnata norma regionale devono quindi in ogni caso rispettare le prescrizioni degli strumenti di pianificazione paesaggistica.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il denunciato contrasto con la normativa statale si rivela non sufficiente, poiché la disposizione impugnata può e deve essere interpretata nel senso che gli interventi dalla stessa disciplinati devono svolgersi nei limiti e alle condizioni prescritte dall'art. 2-*bis*, comma 1-*ter*, TUEd.

Di conseguenza le relative questioni di legittimità costituzionale devono essere dichiarate non fondate nei termini qui precisati.

16.- Con il secondo motivo di ricorso, viene impugnato l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-*ter*, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985.

Tale disposizione stabilisce che «[n]egli immobili oggetto di condono edilizio realizzati in contrasto con le norme urbanistiche sono consentite, senza incremento volumetrico o di superficie coperta, unicamente opere di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia non comportanti demolizione e ricostruzione con differente sagoma. Sono fatte salve specifiche disposizioni normative aventi finalità di rigenerazione e riqualificazione urbana nonché di rinnovamento del patrimonio edilizio. Per gli immobili di cui al primo periodo è, comunque, sempre consentita la demolizione e successiva ricostruzione nel rispetto delle norme edilizie e urbanistiche vigenti».

In primo luogo, il ricorrente denuncia la violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in relazione all'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, TUEd, poiché il legislatore regionale avrebbe introdotto un «“vincolo” ostativo» per l'esecuzione di interventi sugli immobili o sulle unità immobiliari che, in quanto oggetto di condono edilizio, dovrebbero ritenersi legittimamente esistenti e regolarmente assentiti, secondo quanto previsto dall'evocato art. 9-*bis*, comma 1-*bis*.

La norma regionale violerebbe anche l'art. 42, secondo comma, Cost., poiché arrecherebbe un pregiudizio al privato proprietario dell'immobile che, ancorché non espropriato della relativa titolarità, si vede limitata la facoltà di realizzare taluni interventi edilizi su un immobile o unità immobiliare.

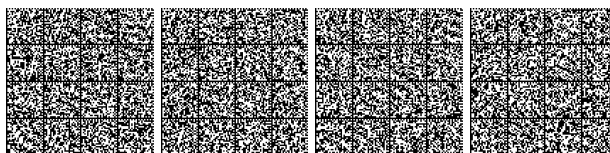
16.1.- Le questioni non sono fondate.

Il ricorrente fa discendere le sue censure dal presupposto che il condono sarebbe titolo che determina «lo stato legittimo» dell'immobile ai sensi dell'art. 9-*bis*, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, desumendo da ciò che il proprietario dell'immobile condonato non potrebbe vedere limitato il proprio potere di realizzare interventi di incremento volumetrico.

Tale assunto è tuttavia privo di fondamento.

Occorre innanzitutto ricordare che, mediante la normativa sul condono (art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, recante «Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive»; art. 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica» e art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante «Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326), «il legislatore nazionale, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, ha consentito di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia (tra le altre, sentenze n. 42 del 2023, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 50 del 2017)» (sentenza n. 142 del 2024, punto 6.6.2.1. del Considerato in diritto).

Il condono, pertanto, è una misura assolutamente «extra ordinem e destinat[a] a operare una tantum in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso» (sentenza n. 181 del 2021, punto 10.1. del Considerato in diritto) e «non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare “sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi [e] su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)” (sentenze n. 44 del 2023 e n. 70 del 2008)» (ancora sentenza n. 142 del 2024, punto 6.6.2.1. del Considerato in diritto).



Dalla limitata portata delle sanatorie straordinarie consegue che «l'immobile che ne è oggetto non può giovare delle normative che riconoscono vantaggi edilizi che esorbitino dagli interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e di ristrutturazione finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità» (ancora sentenza n. 142 del 2024, punto 6.6.2.1. del Considerato in diritto). È stato peraltro chiarito che il divieto di riconoscere «benefici edilizi per gli immobili abusivi [...] assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, come tale, costituisce limite della potestà legislativa primaria» delle regioni a statuto speciale (sempre sentenza n. 142 del 2024, punto 6.6.2. del Considerato in diritto, e, in senso analogo, la sentenza n. 24 del 2022, punto 5.3.2. del Considerato in diritto).

Pertanto, i limiti posti dalla norma impugnata sono coerenti con il carattere straordinario e con gli effetti del condono edilizio e non contrastano con i parametri evocati.

16.2.- Tale conclusione non muta, e anzi viene confermata, anche prendendo in considerazione quanto disposto dall'art. 1, comma 23, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028), che ha modificato il comma 10 dell'art. 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106.

Il citato art. 5, al comma 9, stabilisce che «[a] fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano:

- a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale;
- b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse;
- c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari;
- d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti».

A seguito della modifica in discorso, il comma 10, che qui rileva, stabilisce che «[g]li interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato o conseguito il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, anche ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, e del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326».

In sostanza, con la richiamata normativa, il legislatore statale ha inteso consentire, per le finalità espressamente indicate, aumenti volumetrici anche per gli immobili oggetto di condono e, per inciso, deve essere messa in evidenza la circostanza che tale normativa è già in grado di esplicitare i propri effetti nell'ordinamento regionale sardo, in quanto l'art. 2-ter, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 fa espressamente salve specifiche disposizioni normative aventi finalità di rigenerazione e riqualificazione urbana, nonché di rinnovamento del patrimonio edilizio.

La citata novella legislativa non smentisce, tuttavia, le conclusioni qui raggiunte, per l'assorbente ragione che, se pure l'ordinamento statale ammette oggi che gli immobili condonati usufruiscano di premialità volumetriche da cui sono generalmente esclusi, tale possibilità è riconosciuta solo rispetto a predeterminate (per quanto ampie) finalità.

In altri termini, il novellato art. 5, comma 10, si atteggia a norma speciale che, in quanto tale, conferma il principio generale del divieto di benefici volumetrici, derivante dalla natura extra ordinem del condono edilizio.

16.3.- Tanto chiarito, l'impugnata normativa regionale, impedendo, per un verso, gli aumenti volumetrici e consentendo, per l'altro, la realizzazione di interventi finalizzati alla tutela dell'integrità della costruzione e alla conservazione della sua funzionalità, è pienamente conforme al quadro normativo e giurisprudenziale in materia edilizia.

Inoltre, il legislatore regionale, consentendo gli interventi volti a tutelare l'integrità della costruzione, non ha neppure leso lo statuto costituzionale del diritto di proprietà, di cui all'evocato art. 42, secondo comma, Cost., posto che, come ha avuto modo di chiarire questa Corte nella sentenza n. 238 del 2000, punto 3 del Considerato in diritto, devono considerarsi contrastanti con il citato parametro costituzionale solo quelle disposizioni che ostacolano gli interventi «aventi quale unica finalità la tutela della integrità della costruzione e la conservazione della sua funzionalità, senza alterare l'aspetto esteriore (sagoma e volumetria) dell'edificio».

16.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-ter, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale, 117, secondo comma, lettera s), e 42, secondo comma, Cost. devono essere, pertanto, dichiarate non fondate.



17.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con l'ottavo motivo di ricorso, dubita anche della legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui «apporta modifiche all'articolo 11 della legge regionale n. 23 del 1985, in materia di categorie funzionali urbanisticamente rilevanti e destinazione d'uso», denunciando il contrasto con gli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 23-ter TUEd.

A parere del ricorrente, il legislatore sardo non avrebbe recepito le novità introdotte dalla citata disposizione statale in merito agli obblighi relativi all'assolvimento degli oneri urbanistici connessi al mutamento di destinazione d'uso delle singole unità immobiliari, tanto all'interno della stessa categoria funzionale (cosiddetti mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o orizzontali), quanto tra categorie funzionali diverse (cosiddetti mutamenti urbanisticamente rilevanti o verticali).

17.1.- Le questioni devono essere dichiarate inammissibili, in quanto il ricorrente non ha adeguatamente assolto all'onere di motivazione richiesto nel giudizio in via principale.

Il ricorso si dilunga ampiamente sulla ricostruzione della nuova disciplina statale, ma non si sofferma né a individuare le specifiche disposizioni dell'impugnato art. 14 che sarebbero in contrasto con il citato art. 23-ter, né, per altro verso, a illustrare più in generale le ragioni per le quali la censurata disciplina regionale sarebbe non conforme alla normativa statale evocata a parametro interposto.

Il ricorrente poi, nelle scarse argomentazioni esposte in atti, non si è neppure puntualmente confrontato con la portata normativa del citato art. 23-ter, il quale, al suo comma 3, prevede che la disciplina statale trova immediatamente attuazione, in attesa che le regioni assolvano all'obbligo di adeguarsi. Il ricorso, pertanto, non ha neppure adeguatamente considerato il contesto normativo in cui l'impugnata disposizione regionale si inserisce, incorrendo in un ulteriore profilo di inammissibilità.

Deve, quindi, essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni promosse in riferimento agli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

18.- Da ultimo, lo Stato impugna, con il nono motivo di ricorso, l'art. 18, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, il quale, modificando l'art. 15-*quater*, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, prevede che nei mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente non rilevanti, fermo il rispetto degli spazi per parcheggi previsti da specifiche normative di settore, lo strumento urbanistico comunale determina gli spazi per parcheggio eventualmente ritenuti necessari.

Lo Stato denuncia la violazione degli artt. 3 dello statuto speciale e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 23-ter t.u. edilizia, in quanto, contrariamente a quanto prescritto dalla citata disposizione statale, il legislatore regionale sardo avrebbe continuato a prevedere l'obbligo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi per i cambi di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali.

18.1.- La questione di legittimità costituzionale promossa per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale è fondata.

18.1.1.- È opportuno, innanzitutto, delineare i tratti essenziali della disciplina sul mutamento di destinazione d'uso di cui al citato art. 23-ter, anche alla luce delle modifiche a esso apportate dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito.

Per ciò che qui rileva, il mutamento di destinazione d'uso può qualificarsi come “urbanisticamente rilevante” (detto anche “verticale”) o “urbanisticamente irrilevante” (od “orizzontale”).

Esso è considerato “urbanisticamente rilevante” quando segna il passaggio da una a un'altra delle cinque categorie funzionali elencate sempre dal citato art. 23-ter, comma 1 - a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale -, in quanto, a prescindere dall'eventuale incremento di volumi e/o di superfici, l'uso diverso comporta un mutamento della qualità e quantità dei servizi collegati, integrando una modificazione che incide sul carico urbanistico originariamente previsto, con il conseguente aggravio di servizi. Il mutamento di destinazione d'uso, invece, è considerato urbanisticamente irrilevante quando avviene all'interno della medesima categoria funzionale e non determina alcun aggravio del carico urbanistico esistente, poiché si presume che all'interno di ciascuna delle categorie funzionali il carico urbanistico sia analogo.

Come si è già ricordato, su tale disciplina è intervenuto il d.l. n. 69 del 2024, come convertito, che, al suo art. 1, comma 1, lettera c), ha modificato l'art. 23-ter t.u. edilizia, nell'ottica di introdurre misure di semplificazione.

Per ciò che direttamente rileva per le questioni all'odierno esame, ai sensi del nuovo comma 1-*bis* di quest'ultimo articolo, «[i] mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni».



Per quanto riguarda, invece, il mutamento urbanisticamente rilevante, il nuovo comma 1-ter del medesimo articolo dispone che è sempre ammesso quello:

- tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere *a)* (residenziale), *a-bis)* (turistico ricettiva), *b)* (produttiva e direzionale) e *c)* (commerciale);

- di una singola unità immobiliare, ubicata in immobili ricompresi nelle zone *A)*, *B)* e *C)* di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, «nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-*quater* e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni».

Il regime urbanistico del mutamento di destinazione d'uso della singola unità immobiliare di cui al menzionato comma 1-ter è disciplinato dal comma 1-*quater*. Tale comma, ribadendo che detto mutamento è «sempre consentito», sia con opere che senza opere, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla destinazione prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile, dispone che:

*a)* il mutamento in questione non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale, previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150;

*b)* resta fermo nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria.

Come ricorda il Presidente del Consiglio dei ministri, la finalità delle modifiche introdotte con il d.l. n. 69 del 2024, come convertito, è quella di agevolare i mutamenti di destinazione d'uso; finalità che trova una giustificazione nella circostanza che, nelle zone *A)*, *B)* e *C)* di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968, tale mutamento avviene tendenzialmente in un contesto già urbanizzato, ove l'incremento del carico urbanistico si presume pertanto compensato o ridimensionato.

Da ciò deriva la previsione che non è necessario corrispondere gli oneri di urbanizzazione primaria, in quanto la relativa richiesta si tradurrebbe in una sostanziale duplicazione di costi a fronte dell'unicità dei servizi già predisposti nella zona interessata. Continua, invece, a essere dovuto, ove previsto e nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria, i quali non possono essere ritenuti come un'automatica duplicazione di costi, in quanto funzionali alla vita di relazione degli abitanti della zona interessata (sugli oneri di urbanizzazione si veda, da ultimo, anche la sentenza n. 61 del 2026, punto 9 del Considerato in diritto).

18.1.2.- Tanto premesso, l'impugnata norma regionale, tenendo fermo l'obbligo di dotazione dei parcheggi per i cambi di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali, contrasta con la disciplina di cui al citato art. 23-ter.

Al fine di sostenere la legittimità dell'intervento del legislatore regionale sardo, la resistente deduce che l'esonero dall'obbligo di dotazione minima dei parcheggi di cui all'evocata disciplina statale troverebbe applicazione solamente per le modifiche di destinazione d'uso cosiddetto verticale.

La tesi non può trovare accoglimento.

Seppure - come rileva la difesa regionale - la lettera del citato art. 23-ter, comma 1-*quater*, faccia riferimento al solo mutamento di destinazione d'uso cosiddetto verticale, l'interpretazione della disciplina nel suo complesso induce a concludere nel senso che l'esonero in parola si estende necessariamente anche ai mutamenti di destinazione d'uso cosiddetti orizzontali.

Come si è visto, infatti, nell'impianto risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. n. 69 del 2024, come convertito, il mutamento di destinazione d'uso all'interno della medesima categoria funzionale è sorretto dal principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee, in quanto si presume che, in queste ipotesi, tale mutamento non comporti variazioni significative dei corrispondenti carichi urbanistici, ossia non incida sul fabbisogno di dotazioni territoriali, quali, ad esempio, proprio gli spazi pubblici destinati a parcheggio.

Alla luce dell'interpretazione sistematica della disciplina introdotta dal novellato art. 23-ter l'esonero dal vincolo della dotazione di parcheggi, previsto espressamente per i cambi cosiddetti verticali, deve, quindi, necessariamente essere esteso anche a quelli orizzontali.

Del resto, se detto esonero non dovesse ritenersi operante anche per questi ultimi si giungerebbe alla paradossale conclusione che il vincolo in parola non varrebbe per i cambi di destinazione d'uso verticale, che comportano un maggior aggravio sul carico urbanistico, ma varrebbe per quelli orizzontali, che ne comportano uno minore.

In definitiva, la disciplina regionale impugnata è difforme dalla disciplina desumibile dalla lettura sistematica del citato art. 23-ter, comma 1-ter, che, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale, opera come limite generale all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione autonoma della Sardegna in materia di edilizia e



urbanistica. Esso, infatti, si caratterizza per l'innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto della finalità di semplificazione della disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso degli immobili e delle unità immobiliari, con la regolamentazione degli oneri e degli obblighi connessi, e quindi riguarda certamente un settore di rilevante importanza che esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

18.2.- Deve pertanto essere dichiarata anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera a), dell'im-pugnata legge regionale, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale.

Le ulteriori censure restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separata pronuncia la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 17 giugno 2025, n. 18 (Riordino e coordinamento della normativa edilizia e urbanistica regionale con le disposizioni urgenti in materia di semplificazione urbanistica ed edilizia di cui al decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2024, n. 105), nella parte in cui introduce l'art. 2-bis, comma 3, nella legge della Regione Sardegna 11 ottobre 1985, n. 23 (Norme regionali di controllo dell'attività urbanistico edilizia);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 3-bis, comma 3-bis, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente alle parole «e ferroviario»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 4, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera d), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui, introducendo l'art. 7-quater, commi 3, lettere d) ed e), e 6, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, consente di derogare ai parametri di aeroilluminazione di cui al decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975 (Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico-sanitari principali dei locali d'abitazione);

6) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025;

7) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 16, comma 3, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985;

8) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-bis, comma 5, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

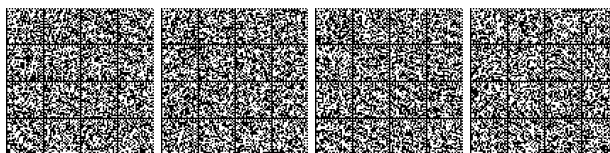
9) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce il comma 3-ter nell'art. 3-bis, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 5, 120 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 7-quater, comma 1, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

11) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 3 dello statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e 3 dello statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

13) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-bis, comma 5, nella legge reg. Sardegna n. 23



del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 18 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 2-ter, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 42, secondo comma, Cost. e all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_260086

N. 87

*Sentenza 13 aprile - 21 maggio 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Sentenza di condanna non appellata dall'imputato o dal suo difensore - Conseguente riduzione di pena da parte del giudice dell'esecuzione - Possibilità, per lo stesso giudice, di applicare la detenzione domiciliare sostitutiva ove la diminuzione di pena comporti l'applicazione contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena e di quello, anche convenzionale, della ragionevole durata del processo - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Codice di procedura penale, artt. 442, comma 2-bis e 676, comma 3-bis.
- Costituzione, artt. 3, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

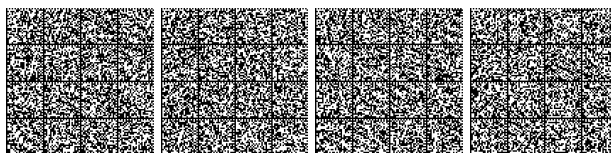
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 442, comma 2-*bis*, e 676, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di L. C. con ordinanza del 15 luglio 2025, iscritta al n. 172 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 13 aprile 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 13 aprile 2026.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 15 luglio 2025, iscritta al n. 172 reg. ord. del 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 111 e 117 (*recte*: 117, primo comma) della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 442, comma 2-*bis*, e 676, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevedono che il Giudice dell'esecuzione possa applicare la detenzione domiciliare sostitutiva, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti».

1.1.- In punto di fatto, il rimettente espone di avere condannato l'8 maggio 2025 - in funzione di giudice dell'udienza preliminare e in esito a giudizio abbreviato - L. C. alla pena di quattro anni e quattro mesi di reclusione e di euro 18.000 di multa, avendolo ritenuto responsabile del delitto di traffico illecito di sostanze stupefacenti di cui all'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Non avendo le parti proposto impugnazione nei termini di legge, la sentenza è divenuta irrevocabile il 26 maggio 2025.

Con successiva istanza il difensore del condannato, munito di procura speciale, ha chiesto al medesimo giudice, questa volta in funzione di giudice dell'esecuzione, l'applicazione in favore del suo assistito della riduzione di un sesto della pena ai sensi dell'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., formulando contestualmente istanza di sostituzione della pena così risultante con quella della detenzione domiciliare sostitutiva, ai sensi dell'art. 20-*bis* del codice penale e dell'art. 56 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

All'udienza camerale dell'8 luglio 2025, il giudice rimettente ha applicato la riduzione prevista dal citato art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., rideterminando la pena inflitta al condannato in anni tre, mesi sette e giorni dieci di reclusione ed euro 15.000 di multa. Con separata ordinanza, ha quindi sollevato le presenti questioni di legittimità costituzionale, sul presupposto che le disposizioni censurate non gli permetterebbero di accogliere la richiesta di sostituzione della pena.

1.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* sottolinea che la pena applicata al condannato, rideterminata ai sensi degli artt. 442, comma 2-*bis*, e 676, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., sarebbe suscettibile di essere sostituita con la pena della detenzione domiciliare. Ciò in quanto nel caso di specie sussisterebbero elementi idonei a fondare una prognosi favorevole «circa l'astensione, da parte [di L. C.], dalla commissione di ulteriori reati e [in ordine alla] adeguatezza della richiesta pena sostitutiva». Il condannato è, infatti, sottoposto alla misura degli arresti domiciliari presso la residenza dei genitori, che avrebbero rinnovato la disponibilità ad ospitarlo anche durante l'esecuzione della pena sostitutiva. Inoltre, il condannato stesso sarebbe «soggetto in giovane età e da poco padre di un neonato», incensurato all'epoca dei fatti, e proprio per tali ragioni non sottoposto a custodia cautelare durante il processo. Non sarebbe stata segnalata alcuna violazione della misura in corso; né, infine, sussisterebbero condizioni ostative ai sensi dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981.

D'altra parte, nella sentenza di condanna il medesimo giudice *a quo*, nella precedente veste di giudice dell'udienza preliminare, si sarebbe limitato «ad attestare l'insussistenza del margine (edittale) per il riconoscimento della detenzione domiciliare sostitutiva (dato di per sé autosufficiente ed assorbente), lasciando espressamente “impregiudicata ogni ulteriore valutazione, in qualità di giudice dell'esecuzione, ai sensi dell'art. 442 co. 2 bis c.p.p., a seguito di apposita udienza che sarà fissata”».



1.3.- Il rimettente esclude poi, con ampia motivazione, che sia possibile fornire una interpretazione costituzionalmente orientata del combinato disposto censurato, sì da poter pervenire al risultato di consentire al giudice dell'esecuzione, nell'ambito del procedimento ex art. 676, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., di procedere alla sostituzione della pena così come rideterminata ai sensi dell'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.

Il giudice *a quo* è, invero, consapevole degli argomenti spesi da questa Corte nella sentenza n. 208 del 2024: argomenti svolti con riferimento al caso specifico della concessione in executivis della sospensione condizionale, ma «di portata chiaramente generale, in quanto fondata[i] sull'applicazione della cd. "teoria dei poteri impliciti", spesso citata dalle pronunce della Suprema Corte, secondo cui, una volta dimostrato che la legge processuale demanda al giudice una determinata funzione, allo stesso giudice deve essere conferita la titolarità di tutti i poteri necessitati all'esercizio di quella medesima attribuzione».

Tuttavia, osserva il rimettente che - pur non sussistendo «un diritto vivente consolidato contrario all'interpretazione analogica che sarebbe necessaria per colmare la lacuna» - le esigenze di certezza giuridica, definite dalla stessa sentenza n. 208 del 2024, come «particolarmente acute nella materia processuale», renderebbero necessaria una pronuncia additiva da parte di questa Corte. Ciò anche in ragione di una recente sentenza della Corte di cassazione che, seppur con riferimento a una questione diversa da quella che viene in rilievo nel giudizio *a quo*, ha affermato che l'istituto della «acquiescenza meritevole» e quello della sostituzione della pena detentiva si porrebbero in un rapporto di «ineludibile alternativa», «essendo indefettibile per ogni imputato giudicato con rito abbreviato e condannato dal giudice di primo grado l'esigenza di scegliere fra la riduzione di pena in funzione deflattiva prevista dall'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen. e la proposizione dell'appello» (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 6 dicembre 2023-23 febbraio 2024, n. 8106).

Pur essendo consapevole della «natura non vincolante, ancorché altamente autorevole, dell'argomentazione sostenuta dalla Suprema Corte ed in assenza di pronunce di segno apertamente contrario», il giudice *a quo* ritiene in ogni caso che questo orientamento di legittimità «non renda praticabile un'interpretazione conforme a Costituzione da parte del singolo giudice di merito [...], che si tradurrebbe nella ardita costruzione pretoria di un istituto in assenza di qualsivoglia appiglio, sia giurisprudenziale sia, ancor prima, legislativo». «Per giunta», prosegue il rimettente, «una applicazione della analogia iuris nel caso di specie si porrebbe in aperto contrasto con la (tendenziale) immodificabilità del giudicato» (sono citate Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenze 24 ottobre 2013-7 maggio 2014, n. 18821 e 29 maggio-14 ottobre 2014, n. 42858).

Il giudice *a quo* rileva, ancora, che l'art. 95, comma 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) ha previsto una disciplina transitoria in forza della quale chi sia stato condannato a una pena detentiva non superiore a quattro anni in esito a un procedimento pendente innanzi alla Corte di cassazione al momento di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo può presentare istanza di applicazione di una pena sostitutiva innanzi al giudice dell'esecuzione. Nessun precedente di legittimità avrebbe, però, sinora operato una applicazione analogica di tale disciplina a ipotesi come quella all'esame nel giudizio *a quo*.

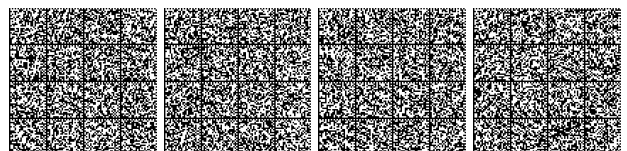
Né, infine, l'art. 676, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. consente espressamente al giudice dell'esecuzione di adottare i «provvedimenti conseguenti», e in particolare di provvedere alla sostituzione della pena all'esito della sua rideterminazione.

1.4.- La lacuna normativa sarebbe tuttavia manifestamente irragionevole in relazione, anzitutto, alla funzione rieducativa della pena, e conseguentemente in contrasto con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost.

Dopo aver sottolineato come le pene sostitutive siano state concepite dal legislatore quale strumento volto «a contrastare l'esecuzione in carcere di pene detentive brevi» (è citata la relazione illustrativa di accompagnamento del d.lgs. n. 150 del 2022, pag. 385), il rimettente assume che l'impossibilità di sostituire la pena a seguito dell'applicazione della diminvente di cui all'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen. produca effetti distonici rispetto alle finalità perseguite dal legislatore, e pertanto irragionevoli e sproporzionati, oltre che discriminatori (sono citate le sentenze n. 264 del 1996, n. 487 del 1989 e n. 1130 del 1988).

Allo stato, nessuna autorità giurisdizionale avrebbe, infatti, il potere di vagliare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione di pene sostitutive nei confronti di un soggetto che per effetto della predetta diminvente risulti condannato a una pena che rientra nei limiti di fruibilità dell'istituto. Ciò comporterebbe «l'applicazione di una pena sproporzionata nei confronti del condannato, in astratto meritevole di un trattamento sanzionatorio alternativo».

Né potrebbe obiettarsi che alla lacuna normativa lamentata ponga rimedio la verosimile sospensione dell'ordine di esecuzione della sentenza di condanna da parte del pubblico ministero nei confronti di un soggetto che - come nel caso di specie - si trova agli arresti domiciliari (i quali si trasformerebbero quindi in «arresti domiciliari esecutivi» ai



sensi dell'art. 656, comma 10, cod. proc. pen.), nonché la prospettiva della successiva concessione della detenzione domiciliare come misura alternativa da parte del tribunale di sorveglianza, trattandosi di meri «scenari futuribili, appannaggio di altre Autorità giurisdizionali, a fronte della possibilità di una concreta e immediata decisione da parte del giudice della cognizione [*recte*: dell'esecuzione]». Inoltre, la medesima lacuna normativa priverebbe il condannato di un trattamento connotato da una minore afflittività della pena rispetto a istituti simili, potendo ad esempio la detenzione domiciliare sostitutiva essere accompagnata da un programma di trattamento elaborato dall'ufficio esecuzione penale esterna (UEPE) ai sensi dell'art. 56, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, ed essendo comunque tale pena connotata da prescrizioni più flessibili rispetto all'analogo misura alternativa, e pertanto più funzionali a una reintegrazione sociale del reo.

Infine, l'impossibilità di applicare la detenzione domiciliare sostitutiva di fatto neutralizzerebbe ai fini sanzionatori il rilievo dell'acquiescenza alla condanna, la quale parimenti richiederebbe di essere considerata nella determinazione della pena nei confronti del condannato (è citata, ancora, la sentenza n. 208 del 2024).

1.5.- La lacuna normativa denunciata risulterebbe per altro verso intrinsecamente irragionevole in relazione all'imperativo, costituzionale e convenzionale, della ragionevole durata del processo, con conseguente violazione degli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

Uno degli obiettivi essenziali della riforma del 2022 sarebbe stato, in effetti, quello di anticipare la valutazione sulle possibili alternative al carcere in esito al giudizio di cognizione, onde evitare le attese connesse alla successiva decisione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di applicazione di una misura alternativa. L'impossibilità per il giudice dell'esecuzione di decidere subito sulla sostituzione della pena non solo non consentirebbe di raggiungere le finalità rieducative e di deflazione processuale perseguite dal legislatore, ma si porrebbe «in chiave antagonista rispetto a queste ultime, ostacolando la realizzazione di trattamenti sanzionatori alternativi al carcere [...] ed inflazionando in misura deteriore il già gravato procedimento di sorveglianza», ovvero finendo per incentivare impugnazioni mirate unicamente a ottenere, in appello, una riduzione del trattamento sanzionatorio, sì da consentire al condannato di accedere alla sostituzione della pena detentiva.

Infine, l'accoglimento delle questioni proposte risulterebbe «sinergico» rispetto a un recente orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo cui il giudice dell'esecuzione, chiamato ad applicare la riduzione della pena di un sesto prevista dall'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., dovrebbe deliberare non già *de plano*, ma in esito a un'udienza camerale fissata ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen. (è citata Corte di cassazione, sezione penale, sentenza 6-21 febbraio 2025, n. 7356): udienza che assumerebbe a questo punto «le sembianze di una udienza di sentencing in fase esecutiva, ovvero di uno “spazio di contraddittorio sulla pena” funzionale a consentire alle parti ed al Giudice rinnovate (e più congruenti) valutazioni in ordine al trattamento sanzionatorio nei confronti del condannato».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto nel giudizio.

### *Considerato in diritto*

3.- Con l'ordinanza in epigrafe il GIP del Tribunale di Nola, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 442, comma 2-*bis*, e 676, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevedono che il Giudice dell'esecuzione possa applicare la detenzione domiciliare sostitutiva, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge e ricorrendone gli ulteriori presupposti».

L'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2022, dispone - con riferimento al giudizio abbreviato - che «[q]uando né l'imputato, né il suo difensore hanno proposto impugnazione contro la sentenza di condanna, la pena inflitta è ulteriormente ridotta di un sesto dal giudice dell'esecuzione».

Parallelamente, l'art. 676, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. - introdotto dal decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di 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) - prevede che «[i]l giudice dell'esecuzione è, altresì, competente a decidere in ordine all'applicazione della riduzione della pena prevista dall'articolo 442, comma 2-*bis*. In questo caso, il giudice procede d'ufficio prima della trasmissione dell'estratto del provvedimento divenuto irrevocabile».



L'una e l'altra disposizione sono state incise dalla sentenza n. 208 del 2024 di questa Corte, originata da un'ordinanza di rimessione del medesimo giudice *a quo* odierno. Entrambe sono state dichiarate costituzionalmente illegittime nella parte in cui non prevedevano «che il giudice dell'esecuzione può concedere altresì la sospensione della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, quando il giudice della cognizione non abbia potuto provvedervi perché la pena allora determinata era superiore ai limiti di legge che consentono la concessione di tali benefici».

In sostanza, il rimettente mira a un'analogia pronuncia additiva, che consenta al giudice dell'esecuzione - nell'ipotesi prevista dall'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen. - di sostituire la pena detentiva, ridotta di un sesto, con la detenzione domiciliare ai sensi degli artt. 53 e seguenti della legge n. 689 del 1981, ove il giudice della cognizione non abbia potuto provvedere in questo senso perché la pena era superiore al limite di quattro anni, stabilito dallo stesso art. 53 della legge n. 689 del 1981.

Ad avviso del giudice *a quo*, le disposizioni censurate non consentirebbero, allo stato, un simile esito.

La lacuna normativa che ne deriva si porrebbe in contrasto con i principi di proporzionalità e individualizzazione del trattamento sanzionatorio - e pertanto con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. -, nonché con il principio di ragionevole durata del processo, riconosciuto a livello tanto costituzionale (art. 111, secondo comma, Cost.) quanto convenzionale (art. 6, paragrafo 1, CEDU, rilevante nell'ordinamento nazionale in forza dell'art. 117, primo comma, Cost.).

4.- Le questioni non sono fondate, nei sensi di seguito precisati.

Il plesso normativo censurato dal rimettente si porrebbe effettivamente in contrasto con i principi costituzionali evocati ove si ritenesse che il giudice dell'esecuzione non abbia il potere, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 676, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., di applicare una pena sostitutiva quando la pena detentiva, rideterminata ai sensi dell'art. 442, comma 2-*bis*, cod. proc. pen., sia ridotta in modo da non superare i limiti di pena che consentono al condannato di accedere alla pena sostitutiva stessa (*infra*, 4.1.).

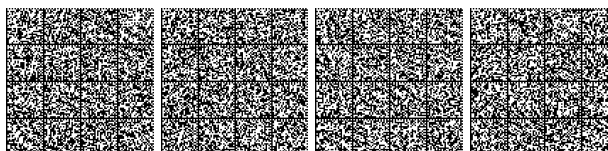
Tuttavia, una interpretazione costituzionalmente conforme di tale plesso normativo è possibile e doverosa, senza che risulti in questo caso necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate (*infra*, 4.2.).

4.1.- Il rimettente sostanzialmente reitera - con riferimento, questa volta, al potere di applicare una pena sostitutiva in luogo di quella detentiva - le censure che hanno condotto questa Corte, con la sentenza n. 208 del 2024, a dichiarare costituzionalmente illegittime le due disposizioni ora censurate, con riferimento al mancato (espreso) riconoscimento del potere del giudice dell'esecuzione di applicare la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, laddove la concessione di tali benefici risulti possibile soltanto per effetto della riduzione di un sesto della pena inflitta in sede di cognizione, quale "contropartita" della rinuncia del condannato a impugnare la condanna.

4.1.1.- In effetti, così come la sospensione condizionale, le pene sostitutive non sono affatto espressive di «generiche istanze indulgenziali o di immotivata "fuga dalla sanzione" nei confronti degli autori di reato» (sentenza n. 208 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto), ma sono autonome sanzioni funzionali ad assicurare il "volto costituzionale" del sistema penale: un sistema che - conformemente al dato letterale dell'art. 27, terzo comma, Cost., ove si ragiona di «pene» al plurale (sentenza n. 139 del 2025, punto 8.1. del Considerato in diritto) - è oggi sempre meno imperniato sulla pena detentiva, come attestato dalla circostanza che il numero delle persone in carico al servizio dell'esecuzione penale esterna (oltre 100.000 alla data della presente decisione) è oggi maggiore di quelle che stanno scontando la pena in carcere (quasi 64.000).

In particolare, la riforma delle pene sostitutive realizzata attraverso il d.lgs. n. 150 del 2022 ha inteso rivitalizzare queste opzioni alternative alla pena carceraria, sino a quel momento scarsamente applicate nella prassi. Ciò nella consapevolezza - da tempo ben chiara alla scienza penalistica - degli effetti desocializzanti delle pene detentive di breve durata che tendono a ostacolare, anziché a favorire, l'obiettivo costituzionale della rieducazione del condannato. Esse sono infatti troppo brevi perché possa essere «impostato e attuato un programma rieducativo realmente efficace in favore del condannato»; e al contempo sono «abbastanza lunghe per determinare gravi conseguenze a suo carico, per reati di bassa gravità, dal momento che l'ingresso in carcere provoca non soltanto una brusca lacerazione dei rapporti familiari, sociali e lavorativi sino a quel momento intrattenuti (con conseguente difficoltà di un loro ripristino una volta terminata l'esecuzione della pena), ma anche il contatto con persone condannate per reati assai più gravi e, in generale, con subculture criminali che possono condurlo a maturare scelte di vita stabilmente orientate verso la commissione di nuovi reati» (sentenza n. 28 del 2022, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La scelta del legislatore del 2022 è stata, dunque, quella di affidare al giudice - in presenza di una serie di ulteriori condizioni, positive e negative, stabilite dalla legge - la valutazione se le pene sostitutive appaiano in concreto «più idonee alla rieducazione del condannato», oltre che in grado di assicurare, «anche attraverso opportune prescrizioni», «la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati»; dovendo comunque il giudice scegliere, tra le diverse pene sostitutive, «quella più idonea alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato con il minor sacrificio della libertà personale» (art. 58, primo e secondo comma, della legge n. 689 del 1981).



Come risulta evidente dagli incisi ora menzionati, le pene sostitutive sono oggi, ancor più che in passato, pensate dal legislatore come specialmente calibrate rispetto all'obiettivo costituzionale del "reinserimento sociale" del condannato: obiettivo che, come osservato da questa Corte, costituisce il punto finale di quel cammino di «recupero», «riparazione», «riconciliazione» e, appunto, «reinserimento sociale», in cui si declina concretamente il mandato costituzionale di rieducazione del condannato (sentenza n. 179 del 2017, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Un simile disegno non trascura la necessaria tutela della società (e delle potenziali vittime future) contro il pericolo di commissione di nuovi reati, ma mira a contemperare questo obiettivo - anch'esso di rilievo costituzionale (sentenza n. 22 del 2022, punto 5.4. del Considerato in diritto) - con il principio del minimo sacrificio della libertà personale: principio, quest'ultimo, che impone tanto al legislatore, quanto al giudice della cognizione e poi al giudice di volta in volta competente per la fase esecutiva, di contenere le restrizioni del diritto alla libertà personale, definito «inviolabile» dall'art. 13 Cost., nei soli limiti in cui esse risultino effettivamente necessarie e proporzionate alla salvaguardia degli interessi individuali e collettivi, parimenti di rilievo costituzionale, tutelati dalle leggi penali (sentenza n. 139 del 2025, punto 9.1. del Considerato in diritto, nonché n. 95 del 2025, punto 5.2.3. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

4.1.2.- Ora, così come la sospensione condizionale e la non menzione della condanna, anche le pene sostitutive sono in via generale subordinate a limiti massimi di pena, declinati differentemente dall'art. 53 della legge n. 689 del 1981 in relazione a ciascuna pena sostitutiva.

Decisiva, ai fini del rispetto di tale limite, è la pena determinata dal giudice in esito a tutti i criteri di "commisurazione in senso lato", compresi quelli derivanti dalle riduzioni di pena connesse alla scelta del rito da parte dell'imputato. Il che corrisponde a una vera e propria regola di sistema, sostenuta - come già osservato nella sentenza n. 208 del 2024 - da una solida giustificazione: «la diminuzione della pena conseguente a scelte processuali individuali non è una graziosa concessione al condannato, ma riflette la precisa logica sinallagmatica [...] adottata dal legislatore, che garantisce un minor carico sanzionatorio a chi volontariamente rinunci a esercitare parti integranti del proprio diritto costituzionale di difesa, fornendo così un contributo al più rapido ed efficiente funzionamento del sistema penale nel suo complesso»; contributo che pure ha un preciso significato nella valutazione della individuale "necessità di pena" del singolo condannato. Sicché «è del tutto logico che la valutazione sui presupposti della sospensione condizionale e della non menzione venga operata rispetto alla pena così come determinata "a valle" delle scelte processuali dell'imputato, che costituiscono, esse pure, elementi significativi nella "commisurazione in senso lato" della pena a lui applicabile» (punto 3.2. del Considerato in diritto).

Così come il limite "finale" di due anni apre la strada, in via generale, all'applicazione della sospensione condizionale e della non menzione, il limite "finale" di quattro anni di pena detentiva spalanca la possibilità della sostituzione della pena con la detenzione domiciliare e la semilibertà; quello di tre anni, la possibilità della sostituzione con il lavoro di pubblica utilità; e quello di un anno, la possibilità di sostituzione con la pena pecuniaria.

4.1.3.- Ove, però, la determinazione "finale" della misura della pena debba essere effettuata, come nel caso qui all'esame, non già (come d'ordinario) dal giudice della cognizione, ma dal giudice dell'esecuzione, e a questi fosse precluso di operare la sostituzione della pena, non potrebbe che profilarsi un contrasto con i principi costituzionali evocati dal rimettente, per le medesime ragioni già enumerate da questa Corte - con riferimento ai benefici della sospensione condizionale e della non menzione - nella sentenza n. 208 del 2024.

In primo luogo, il condannato si troverebbe in una condizione peggiore rispetto a tutti coloro che beneficiano, prima che la sentenza divenga irrevocabile, di riduzioni connesse alla rinuncia a facoltà difensive: ciò che integra una irragionevole disparità di trattamento, insostenibile al metro dell'art. 3 Cost., dal momento che la rinuncia all'impugnazione della sentenza costituisce «sacrificio diverso e ulteriore rispetto alla rinuncia alle garanzie del dibattimento, che è già "compensata" dalla riduzione della metà o di un terzo prevista dal comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen.» (punto 3.4.1. del Considerato in diritto).

In secondo luogo, il condannato a una pena detentiva contenuta entro i limiti che ordinariamente ne consentono la sostituzione si vedrebbe irragionevolmente preclusa la possibilità di accedere a una pena non detentiva che, secondo la valutazione del legislatore, meglio risponde al mandato rieducativo imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost. (punto 3.4.2. del Considerato in diritto).

In terzo luogo, una simile situazione priverebbe il condannato «di uno strumento essenziale per consentire al giudice di calibrare la risposta sanzionatoria a tutte le peculiarità del reato commesso e alle specifiche caratteristiche del condannato: incluse la valutazione del suo effettivo rischio di recidiva e la necessità di favorirne il percorso rieducativo evitando, per quanto possibile, gli effetti desocializzanti e criminogeni della pena detentiva breve», in violazione del mandato di individualizzazione della pena, discendente dal principio di "personalità" della pena stessa di cui all'art. 27, primo comma, Cost. (punto 3.4.3. del Considerato in diritto).



Infine, questa situazione introdurrebbe un elemento di intrinseca irrazionalità nel sistema, giacché incentiverebbe impugnazioni in effetti finalizzate a ottenere una riduzione di pena sufficiente a consentire l'accesso a una pena sostitutiva; in diametrico contrasto rispetto allo scopo deflattivo del contenzioso penale perseguito dal legislatore, e alle finalità - ad esso sottese - di rispetto del principio della ragionevole durata del processo, di cui agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU (punto 3.4.4. del Considerato in diritto).

4.2.- Il rimettente esclude di poter raggiungere, in via interpretativa, il risultato imposto dai principi costituzionali appena menzionati, e auspica pertanto - onde assicurare certezza al diritto applicabile - una dichiarazione di illegittimità costituzionale *in parte qua* sulla falsariga di quella adottata nella sentenza n. 208 del 2024.

Il giudice *a quo* riconosce, invero, che sul tema controverso non si è sinora formato un diritto vivente, contro il quale sarebbe destinato a infrangersi un proprio tentativo di interpretazione conforme. Tuttavia, egli ritiene tale interpretazione non praticabile, alla luce in particolare di una pronuncia della Corte di cassazione che avrebbe stabilito un rapporto di «ineludibile alternativa» tra la rinuncia all'impugnazione da parte del condannato in esito a un giudizio abbreviato al fine di ottenere la riduzione di un sesto e l'impugnazione finalizzata a ottenere la sostituzione della pena detentiva (Cass., sentenza n. 8106 del 2024).

Inoltre, il rimettente sottolinea come la disciplina transitoria stabilita dall'art. 95, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022 abbia previsto espressamente la possibilità per il giudice dell'esecuzione di sostituire la pena detentiva inflitta dal giudice di merito, limitatamente - però - ai giudizi pendenti innanzi alla Corte di cassazione al momento di entrata in vigore dello stesso decreto legislativo. Il silenzio del legislatore rispetto all'ipotesi qui in considerazione dovrebbe, invece, essere interpretato come indicativo dell'impossibilità di attribuire un simile potere al giudice dell'esecuzione in tale ipotesi, caratterizzata dall'avvenuta formazione di un giudicato, tendenzialmente imm modificabile in sede esecutiva.

Infine, il giudice *a quo* lamenta l'assenza di qualsiasi appiglio normativo - come la previsione che in talune disposizioni autorizza il giudice dell'esecuzione ad adottare «i provvedimenti conseguenti» alla rideterminazione della pena - che gli consenta di giungere alla pur auspicata soluzione, che potrebbe essere conseguita, in definitiva, soltanto a mezzo di una pronuncia additiva di questa Corte.

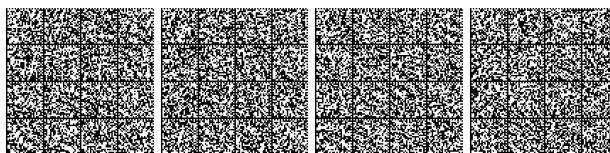
4.2.1.- Ora, la costante giurisprudenza di questa Corte considera la dichiarazione di illegittimità costituzionale come rimedio di ultima istanza, adottabile soltanto quando non sia possibile al giudice rimettente procedere a una interpretazione della disposizione censurata che consenta di evitarne il conflitto con i principi costituzionali, o comunque quando una tale interpretazione non risulti in concreto praticabile per lo stesso giudice rimettente.

In proposito, conviene anzitutto rammentare che l'obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme della legge non autorizza il giudice, in un ordinamento fondato sulla separazione dei poteri e sulla soggezione del giudice alla legge, a soluzioni ermeneutiche *contra legem*: ossia incompatibili con il testo delle disposizioni interpretate (da ultimo, sentenze n. 201 del 2025, punto 5.3. del Considerato in diritto, n. 142 del 2025, punto 9.2. del Considerato in diritto, e n. 202 del 2023, punto 2 del Considerato in diritto, e ulteriori precedenti *ivi citati*).

Ove, invece, la lettera della legge conduca a un risultato *contra Constitutionem*, il giudice comune dovrà cedere il passo a questa Corte, la quale - riscontrata l'effettiva sussistenza del *vulnus* - non potrà che procedere a sanarlo mediante una dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

In secondo luogo, il rimedio della dichiarazione di illegittimità costituzionale ben potrà essere sollecitato dal giudice rimettente in presenza di un diritto vivente che egli ritenga in contrasto con la Costituzione (da ultimo, ancora, sentenza n. 202 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto). In tale ipotesi, questa Corte non potrà che prendere atto di tale interpretazione, e scrutinare la compatibilità con la Costituzione della norma da essa risultante, astenendosi dal proporre una propria interpretazione alternativa costituzionalmente conforme e dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata così come interpretata dal diritto vivente, ove il lamentato *vulnus* effettivamente sussista.

Infine, questa Corte ha talora proceduto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata anche in assenza di diritto vivente, e avendo anzi essa stessa riconosciuto che la disposizione ben avrebbe potuto essere interpretata in maniera costituzionalmente conforme, in presenza dell'esigenza preminente di assicurare certezza giuridica in una determinata disciplina, in particolare in materia processuale (sentenze n. 179 del 2024, punto 7 del Considerato in diritto, e n. 45 del 2023, punto 10 del Considerato in diritto), sì da eliminare da subito la possibilità che si consolidassero prassi interpretative ritenute incompatibili con la Costituzione. Quest'ultima opzione è, peraltro, da ritenersi residuale, proprio in considerazione della natura di ultima *ratio* del rimedio dell'illegittimità costituzionale, dovendo anzitutto l'interpretazione della legge assicurare - ovunque ciò risulti compatibile con il testo della legge medesima - il rispetto dei principi costituzionali.



4.2.2.- La soluzione da ultimo richiamata è stata per l'appunto adottata da questa Corte nella sentenza n. 208 del 2024, che ha dichiarato parzialmente illegittime le disposizioni che oggi sono di nuovo oggetto di censura, in considerazione della circostanza che alcune sentenze della Corte di cassazione erano pervenute, nelle more del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, alla conclusione di negare il potere del giudice dell'esecuzione di applicare la sospensione condizionale della pena rideterminata ai sensi dell'art. 442, comma 2-bis, cod. proc. pen. Pur estesamente motivando nel senso che l'opposta interpretazione sarebbe stata consentita dalla lettera della disposizione censurata, e pur sottolineando che i precedenti di legittimità citati non potevano ancora ritenersi idonei a integrare un diritto vivente in senso contrario a tale interpretazione, questa Corte ha in tale occasione ritenuto prevalenti le «esigenze di certezza giuridica, che sono particolarmente acute nella materia processuale», onde «assicurare il rispetto dei principi costituzionali in gioco attraverso una pronuncia di accoglimento additiva» (punto 4.2. del Considerato in diritto).

4.2.3.- Una simile esigenza, tuttavia, non ricorre rispetto alle questioni ora all'esame.

La sentenza della Corte di cassazione n. 8106 del 2024 richiamata dal rimettente - anteriore, peraltro, alla sentenza n. 208 del 2024 di questa Corte e concernente una specifica questione di diritto intertemporale sorta in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 150 del 2022 - ha enunciato una serie di principi che sembrano in contraddizione con il riconoscimento del potere, in capo al giudice dell'esecuzione, di ridurre la pena per effetto della mancata impugnazione della sentenza di condanna resa in esito al giudizio abbreviato e di procedere contestualmente alla sua sostituzione, ove ne ricorrano i presupposti.

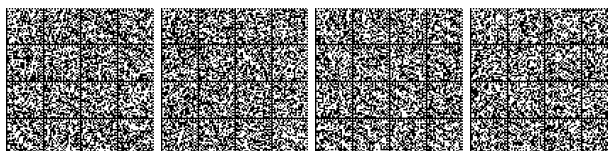
Tuttavia, in epoca successiva a tale pronuncia, la sentenza n. 208 del 2024 ha estesamente motivato (punto 4.1.2. del Considerato in diritto), sulla scorta dei principi enucleati dalla stessa giurisprudenza di legittimità, in ordine alle ragioni per le quali, una volta che il legislatore conferisca al giudice dell'esecuzione il potere di incidere sulle determinazioni sulla pena adottate in sede di cognizione, tale potere non può non includere, anche in difetto di espressa statuizione da parte del legislatore, quello di adottare tutti i provvedimenti che conseguono alla rideterminazione della pena, e segnatamente al nuovo quantum di pena detentiva, come risultante dall'intervento dal giudice dell'esecuzione.

Ciò sulla base di quelle che già le Sezioni unite nel 2006 hanno definito «evidenti esigenze di ordine logico, coesenziali alla razionalità del sistema», le quali «inducono a ritenere che, una volta dimostrato che la legge processuale demanda al giudice una determinata funzione, allo stesso giudice è conferita la titolarità di tutti i poteri necessari all'esercizio di quella medesima attribuzione» (Corte di cassazione, sezioni unite penali, 20 dicembre 2005-6 febbraio 2006, n. 4687, punto 6 del Considerato in diritto). Principio, questo, poi confermato dalla giurisprudenza successiva di legittimità, di cui la sentenza n. 208 del 2024 ha dato estesamente conto (punto 4.1.3. del Considerato in diritto).

In una recente pronuncia - successiva all'odierna ordinanza di rimessione - la stessa Corte di cassazione ha ampiamente ripreso l'iter motivazionale della sentenza n. 208 del 2024, facendone applicazione rispetto al «quesito se, nel silenzio del legislatore, anche il giudice dell'esecuzione abbia il potere (o il dovere) di revocare la pena accessoria, quando soltanto per effetto della nuova riduzione vengano meno i requisiti per la stessa pena accessoria». La Corte di cassazione è in questa occasione giunta alla conclusione che, «come statuito dalla Corte costituzionale in tema di sospensione condizionale della pena e di non menzione, la regola di sistema vigente nel nostro ordinamento è che la misura finale della pena (e non già quella irrogata in sede di cognizione) costituisce il presupposto circa la valutazione delle condizioni per la revoca della pena accessoria» (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 3-24 ottobre 2025, n. 34776).

4.2.4.- Il medesimo criterio, ad avviso di questa Corte, conduce pianamente a sciogliere in senso affermativo - anche in assenza dell'intervento additivo auspicato dal rimettente - il quesito se il giudice dell'esecuzione, una volta rideterminata la pena ai sensi dell'art. 442, comma 2-bis, cod. proc. pen. al di sotto dei limiti di legge per la sostituzione, possa valutare se sussistano gli ulteriori presupposti per la sostituzione stessa, che non sarebbe stata possibile in sede di cognizione proprio per il superamento di quei limiti.

Come già osservato nella sentenza n. 208 del 2024, il silenzio del legislatore sul punto - tanto nell'art. 442, comma 2-bis, quanto nell'art. 676, comma 3-bis, cod. proc. pen. - non esclude che il giudice possa (e anzi debba, nel quadro di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina in parola) colmare la lacuna attraverso gli ordinari strumenti ermeneutici, inclusa l'analogia iuris. Nel caso di specie, un tale esito non è impedito, in particolare, né dal testo della legge (che resta silente sul punto), né da un diritto vivente in senso contrario, né - ancora - dalla natura eccezionale delle disposizioni che consentono al giudice dell'esecuzione di modificare le statuizioni del giudice della cognizione coperte dal giudicato, in presenza di un principio generale - sotteso a tutte queste disposizioni - secondo cui al potere di intervenire sulla pena cristallizzata nella sentenza di condanna si accompagnano necessariamente tutti i poteri, "impliciti", che derivano dalla nuova determinazione in base al sistema sanzionatorio nel suo complesso.



Non si tratta insomma di applicare analogicamente nel caso di specie la singola disposizione di cui all'art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022, calibrata dal legislatore su una specifica questione di diritto transitorio (l'applicazione della nuova disciplina ai processi pendenti innanzi alla Corte di cassazione al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina): quanto, piuttosto, di fare applicazione, nel procedimento di cui all'art. 676, comma 3-bis, cod. proc. pen., di un principio generale applicabile nell'intero giudizio di esecuzione. Il menzionato art. 95 può, semmai, essere evocato per dimostrare che, secondo la stessa espressa volontà del legislatore, il giudizio di esecuzione costituisce luogo idoneo per ospitare quei "frammenti di cognizione" (ancora, sentenza n. 208 del 2024, punto 4.1.4. del Considerato in diritto e, in precedenza, sentenza n. 183 del 2013, punto 6 del Considerato in diritto) che si rendano necessari per esaminare e decidere questioni non già risolte dalla sentenza di condanna, devolute al giudice dell'esecuzione per la prima volta in conseguenza di un fatto nuovo rispetto alla statuizione divenuta irrevocabile - come, nel caso ora all'esame, la mancata impugnazione nei termini di legge della sentenza di condanna resa in esito a un giudizio abbreviato.

Ogniquale si renda dunque necessario decidere (su istanza del condannato, ovvero d'ufficio) sulla rideterminazione della pena in seguito alla mancata impugnazione della sentenza di condanna resa in esito al giudizio abbreviato e sulla conseguente sostituzione della stessa, laddove il giudice della cognizione non abbia potuto pronunciarsi sul punto perché l'originaria misura della pena non consentiva la sostituzione, ben potrà il giudice dell'esecuzione procedere - secondo quanto già prefigurato dal legislatore nell'art. 95 del d.lgs. n. 150 del 2022 con riferimento alla disciplina transitoria - alla fissazione di un'udienza in camera di consiglio nella quale provvedere all'incombenza. A tale udienza saranno applicabili, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale relative alle pene sostitutive, e in particolare quelle dettate dall'art. 545-bis (sulla necessità, per il giudice dell'esecuzione, di procedere non già *de plano*, ma nelle forme dell'art. 666 cod. proc. pen., allorché egli sia chiamato non già alla mera riduzione "matematica" della pena, ma anche a valutazioni discrezionali che implicano necessariamente l'instaurazione di un contraddittorio tra le parti, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 1° aprile-26 giugno 2025, n. 23907).

4.2.5.- In conclusione, essendo possibile e in concreto praticabile un'interpretazione delle disposizioni censurate in senso conforme ai principi costituzionali evocati dal rimettente, le questioni all'esame debbono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 442, comma 2-bis, e 676, comma 3-bis, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 27, primo e terzo comma, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

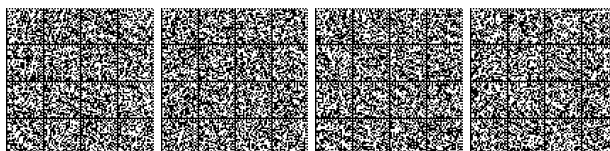
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 maggio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 88

Sentenza 24 marzo - 25 maggio 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia - Impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Individuazione, tramite legge regionale sarda, delle aree idonee per l'installazione dei relativi impianti - Disapplicazione di tale legge regionale tramite provvedimenti ministeriali concernenti il rilascio di valutazioni di impatto ambientale (VIA) - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna - Violazione del sistema costituzionale di impugnativa delle leggi regionali, delle competenze della Corte costituzionale e dell'efficacia delle sue pronunce - Non spettanza allo Stato e, per esso al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, del potere di adottare i provvedimenti impugnati - Annullamento dei relativi decreti ministeriali.**

- Valutazioni di impatto ambientale (VIA) rilasciate con provvedimenti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, 14 febbraio 2025, prot. n. 68, 13 marzo 2025, prot. n. 125 e n. 128, 2 aprile 2025, prot. n. 177, 11 aprile 2025, prot. n. 192, 14 aprile 2025, prot. n. 203.
- Costituzione, artt. 116, 117, 127, 134 e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4, lettere *d*) ed *f*).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra enti, sorti a seguito dei decreti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali che adottano le valutazioni di impatto ambientale (VIA) 14 febbraio 2025, protocollo n. 68, 13 marzo 2025, protocollo n. 125 e n. 128, 2 aprile 2025, protocollo n. 177, 11 aprile 2025, protocollo n. 192, 14 aprile 2025, protocollo n. 203 e ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso, promossi con ricorsi del 14 aprile 2025 e del 5 giugno 2025 dalla Regione autonoma Sardegna, rispettivamente notificati il 14 aprile 2025 e il 4 giugno 2025, depositati in cancelleria il 14 aprile 2025 e il 5 giugno 2025, iscritti ai numeri 3 e 4 del registro conflitti tra enti 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 19 e 25, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'atto di intervento di EF Agri società agricola a rl;

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Andrea Sticchi Damiani per EF Agri società agricola a rl, Mattia Pani per la Regione autonoma Sardegna, nonché l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 marzo 2026.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorsi notificati il 14 aprile 2025 e il 4 giugno 2025, depositati il 14 aprile 2025 e il 5 giugno 2025 e iscritti rispettivamente al n. 3 e al n. 4 del registro dei conflitti fra enti 2025, la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitti di attribuzione tra enti nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) - Direzione generale valutazioni ambientali, al fine di ottenere l'annullamento dei decreti che adottano le valutazioni di impatto ambientale (VIA) 14 febbraio 2025, protocollo n. 68; 13 marzo 2025, protocollo n. 125 e n. 128; 2 aprile 2025, protocollo n. 177; 11 aprile 2025, protocollo n. 192; 14 aprile 2025, protocollo n. 203 e di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso.

A tal fine, la Regione autonoma Sardegna chiede di accertare, in entrambi i ricorsi: *a)* che non spetta allo Stato e, per esso, ai suoi organi amministrativi, nella specie al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, disapplicare le leggi regionali vigenti - e, in particolare, la legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, 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» -, non essendo ammissibile, per alcuna pubblica amministrazione, compresa quella statale, sindacarne la legittimità costituzionale al fine di una loro disapplicazione con provvedimenti amministrativi; ovvero, in subordine che *b)* spetta alla Regione autonoma Sardegna, ai sensi dell'art. 3, lettera *f)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) e dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), la potestà legislativa esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia (nonché in materia di agricoltura e foreste, ai sensi dell'art. 3, lettera *d)*, del medesimo statuto) in una con i profili di tutela paesistico ambientale connessi, con la conseguente possibilità di incidere, nell'esercizio della predetta potestà legislativa, anche nella materia «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (materia in cui la Regione dispone di potestà legislativa ai sensi dell'art. 4, lettera *e)*, dello statuto speciale), anche ai sensi del combinato disposto dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) quando la disciplina della evocata materia dovesse interferire con gli ambiti di competenza legislativa esclusiva regionale. In ulteriore subordine, che *c)* spetta alla Regione autonoma Sardegna: *i)* la facoltà di regolare il campo di applicazione delle aree definite idonee ai sensi dell'art. 20, commi 4 e 8, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» e, dunque, *ii)* il potere di individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti FER e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi.

1.1.- La Regione autonoma Sardegna lamenta la menomazione delle proprie attribuzioni legislative, costituzionali e statutarie, per effetto dei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale adottati dalla Direzione generale valutazioni ambientali del MASE ai sensi dell'art. 23 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) in relazione a tre progetti di realizzazione di impianti agrivoltaici ricadenti nella Provincia di Oristano (decreti di VIA protocollo n. 68, n. 125 e n. 128 del 2025) e tre progetti di realizzazione di impianti agrivoltaici ricadenti nella Provincia di Sassari (decreti di VIA protocollo n. 177, n. 192 e n. 203 del 2025).

Secondo la ricorrente, con tali provvedimenti il MASE, nel dichiarare la compatibilità ambientale degli impianti, avrebbe escluso aprioristicamente l'applicazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, con la quale la Regione ha inteso individuare le aree idonee e non idonee all'installazione di impianti da FER: legge adottata nell'esercizio della potestà legislativa primaria in materia di urbanistica, edilizia, agricoltura e foreste (art. 3, lettere *d* e *f*, dello statuto speciale), e in materia di tutela e pianificazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, nonché della competenza legislativa concorrente nella materia «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e)*, dello statuto speciale), con conseguente lesione delle attribuzioni legislative statutariamente assegnate alla Regione.

Più precisamente, sostiene la difesa regionale che la Direzione generale valutazione impatti ambientali, dando seguito alle specifiche richieste di pronuncia di compatibilità ambientale sui predetti progetti, avrebbe provveduto al rilascio di decreti, a mezzo dei quali ha emesso un giudizio di compatibilità ambientale positivo, senza verificare se i progetti insistessero, o meno, in area individuata come idonea o non idonea ai sensi della citata legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, escludendo in radice l'applicazione della predetta normativa regionale.

La denunciata disapplicazione sarebbe intervenuta facendo leva su una non meglio precisata ordinanza del Consiglio di Stato che avrebbe sospeso in via cautelare l'art. 7, comma 2, lettera *c)*, del decreto dello stesso MASE, adottato di concerto con i Ministri della cultura e dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili), nella parte in cui avrebbe lasciato alle regioni la facoltà di restringere il campo di applicazione delle aree definite idonee ai sensi



dell'art. 20, comma 8, del citato d.lgs. n. 199 del 2021, «stabilendo che le Regioni dovessero garantire l'osservanza delle aree idonee già individuate dall[e] leggi nazionali senza discrezionalità, fino alla decisione nel merito non ancora assunta»: il che comporterebbe l'illegittimità di qualsiasi disposizione di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, incidesse, in senso restrittivo, sul minimum di aree idonee identificato dal legislatore statale con la disposizione da ultimo citata.

Osserva, dunque, la ricorrente che ciò avrebbe determinato una lesione delle proprie prerogative e attribuzioni costituzionali.

1.2.- La predetta Direzione generale non solo avrebbe deciso di non dare attuazione a una legge regionale vigente, ma avrebbe, più radicalmente, affermato l'illegittimità di qualsivoglia disposizione regionale che produca l'effetto poc'anzi indicato.

In questo modo, il MASE - e, per esso, la Direzione generale valutazioni ambientali - avrebbe illegittimamente esercitato poteri di cui non dispone, essendosi l'amministrazione statale arrogata il diritto - riservato in via esclusiva dalla Costituzione a questa Corte - di accertare l'eventuale illegittimità costituzionale di una legge regionale, in violazione degli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Rappresenta in proposito la Regione autonoma Sardegna che, con la sentenza n. 26 del 2022, questa Corte ha già accolto un precedente conflitto di attribuzione proposto dalla ricorrente, con il quale si lamentava l'avvenuta disapplicazione, da parte di organi statali, di una legge sarda in vigore. Ricorda, altresì, la ricorrente che, dopo le modifiche dell'art. 127 Cost., operate dall'art. 8 della legge cost. n. 3 del 2001, la Costituzione prevede un modello di impugnativa delle leggi regionali basato sul loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia e, quindi, l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate dallo Stato, fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. Solo l'organo costituzionale a ciò espressamente preposto in forza di una specifica attribuzione costituzionale può, infatti, accertare l'illegittimità costituzionale di una legge e disporre l'eventuale declaratoria, cui consegue, in ipotesi, la cessazione dell'efficacia (art. 136 Cost.) dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»).

Nel richiamare il quadro normativo di riferimento, nonché i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni, la ricorrente si sofferma quindi sull'avvenuta menomazione, nei casi di specie, dell'esercizio delle potestà legislative regionali, nonché sulla sussistenza dell'interesse a ricorrere in considerazione della lesività dell'atto impugnato rispetto alle competenze legislative fissate dagli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, in relazione al d.P.R. n. 480 del 1975, articolando specifico motivo.

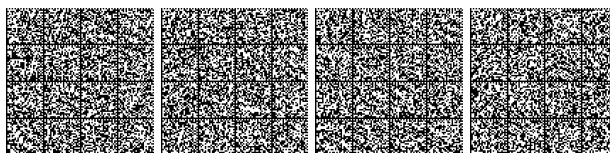
2.- Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i conflitti siano dichiarati inammissibili e, in subordine, non fondati.

2.1.- I ricorsi sarebbero inammissibili per assenza di tono costituzionale. Sostiene l'Avvocatura generale che ciò che rileva ai fini del tono costituzionale del conflitto è che il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali (sono citate le sentenze di questa Corte n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013). Per conferire tono costituzionale a un conflitto occorre essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, «in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 259 del 2019, n. 260 e n. 104 del 2016).

Nella specie, per contro, secondo la difesa statale l'adozione dei provvedimenti di VIA non si sarebbe ripercossa in concreto sulle competenze regionali costituzionalmente garantite. La Regione avrebbe dedotto un vizio di legittimità dell'azione amministrativa e, segnatamente, l'illegittimità dei provvedimenti di valutazione ambientale del MASE; illegittimità che potrebbe essere fatta valere nelle competenti sedi giurisdizionali e non in sede di conflitto di attribuzione dinanzi a questa Corte. Nella specie, peraltro, la Regione Sardegna ha già impugnato i provvedimenti in questione davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, lamentando proprio la violazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

Sotto altro profilo, il ricorso sarebbe, in ogni caso, inammissibile, in quanto il conflitto si risolverebbe nella mera denuncia di una errata interpretazione da parte del MASE della disciplina applicabile nella fattispecie, nonché nell'asserita erronea interpretazione in ordine alle conseguenze derivanti dall'ordinanza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 14 novembre 2024, n. 4298, che avrebbe determinato la riespansione dell'efficacia dell'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 (sono citate le sentenze di questa Corte n. 263 del 2014, n. 52 del 2013, n. 90 del 2011, n. 235 del 2008 e n. 380 del 2007).

2.2.- Il ricorso sarebbe, comunque, non fondato, perché i decreti di VIA adottati dal MASE non avrebbero in alcun modo compromesso l'esercizio delle funzioni legislative costituzionalmente attribuite alla Regione autonoma Sardegna, non essendosi verificato alcun conflitto cosiddetto "da usurpazione" o conflitto "da menomazione" (o interferenza).



Dopo una ricostruzione della normativa nazionale ed europea sullo sviluppo e la diffusione degli impianti a energia rinnovabile, l'Avvocatura generale osserva che il MASE, contrariamente a quanto asserito dalla Regione ricorrente, non avrebbe disapplicato la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, atteso che i decreti di VIA costituirebbero espressione dell'esercizio di una funzione amministrativa propria dell'amministrazione statale nell'ambito delle competenze fissate dall'art. 25 del d.lgs. n. 152 del 2006, che rappresenterebbe, dunque, la base legale dell'attribuzione del potere esercitato nella fattispecie all'esame.

Peraltro, la disciplina sulla valutazione di impatto ambientale dovrebbe essere ricondotta, in via prevalente, alla materia della tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, in quanto riguarda «procedure che valutano in concreto e preventivamente la “sostenibilità ambientale”» (sentenza n. 225 del 2009). Le regioni sarebbero tenute, per un verso, nell'esercizio delle loro competenze, a rispettare i livelli omogenei di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, potendo solo - eventualmente e in via indiretta - determinare una elevazione dei livelli stessi; per altro verso, dovrebbero mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal codice dell'ambiente (sono citate le sentenze di questa Corte n. 16 del 2024, n. 227 del 2011 e n. 186 del 2010).

In sintesi, la Direzione generale valutazioni ambientali del MASE, con i provvedimenti di VIA impugnati dalla ricorrente, avrebbe esercitato l'ordinario potere spettante all'amministrazione, limitandosi a fornire un'interpretazione del d.interm. 21 giugno 2024 alla luce della citata ordinanza del Consiglio di Stato n. 4298 del 2024, la quale ha sospeso, in via cautelare, l'art. 7, comma 2, lettera c), del citato decreto interministeriale - secondo il quale le regioni, nell'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti FER, hanno «la possibilità di fare salve le aree idonee di cui all'art. 20, comma 8» del d.lgs. n. 199 del 2021 - ritenendo la disposizione sospesa «non pienamente conforme» alla predetta disposizione statale, che già elenca le aree contemplate come idonee, senza lasciare apparentemente spazio a una più restrittiva disciplina regionale. Per tali ragioni, il Ministero avrebbe dovuto applicare quanto disposto dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 e non le sopravvenute disposizioni in materia di idoneità delle aree adottate dalla Regione con la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024.

Evidenza, peraltro, l'Avvocatura generale che il TAR Sardegna, sezione prima, con l'ordinanza cautelare 15 maggio 2025, n. 96, adottata nell'ambito di uno dei giudizi amministrativi introdotti dalla Regione autonoma Sardegna avverso i provvedimenti di VIA adottati dal MASE, avrebbe riconosciuto l'assenza di una lesione delle prerogative costituzionali e statutarie della ricorrente, precisando che «il provvedimento impugnato è un decreto di compatibilità ambientale del progetto, ma la Regione resta titolare del potere autorizzatorio ex art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 sicché, in tale sede, potrà eventualmente fare applicazione della l.r. n. 20 del 2024, se ritenuta applicabile».

In conclusione, quindi, secondo l'Avvocatura generale i decreti di VIA adottati dalla Direzione generale valutazioni ambientali del MASE non avrebbero né menomato, né leso la sfera di attribuzioni costituzionalmente attribuite alla Regione (né in termini di disapplicazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, né in termini di esclusione a priori dell'applicabilità di una siffatta disciplina), atteso che la funzione amministrativa si sarebbe svolta nell'ambito delle competenze fissate per legge in materia ambientale, tenuto conto del quadro normativo complessivamente ricostruito.

3.- Con atto depositato il 20 maggio 2025, è intervenuta nel giudizio relativo al ricorso iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2025 la società agricola EF Agri a rl, la quale si deduce a ciò legittimata, avendo presentato l'istanza di VIA ministeriale in relazione ai tre progetti di impianti agrivoltaici da realizzare nella Provincia di Oristano, cui si riferiscono i provvedimenti del MASE che la ricorrente ha chiesto di annullare: sicché l'interveniente sarebbe titolare di una posizione giuridica soggettiva suscettibile di essere pregiudicata dall'esito del conflitto (è citata la sentenza di questa Corte n. 230 del 2017).

3.1.- La società eccepisce plurimi motivi di inammissibilità del ricorso.

3.1.1.- Anzitutto, il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse, poiché i progetti potrebbero essere realizzati e posti in esercizio solo a valle di un procedimento regionale volto al rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 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). In quella sede, dunque, la Regione - che ha circoscritto il proprio interesse ad agire alla volontà di far rispettare la propria disciplina regionale - potrebbe fare applicazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024. Pertanto, il pregiudizio paventato (realizzazione di un impianto in un'area dove vige un divieto) sarebbe del tutto potenziale e non attuale, oltre che dipendente da una decisione che deve assumere la stessa Regione ricorrente. Né si ravviserebbe alcuna lesione di attribuzioni costituzionali, dal momento che la Regione potrebbe esercitare il proprio potere abilitativo ai fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti.

La società sostiene, altresì, che per i progetti sottoposti a VIA statale l'autorità competente è il MASE, mentre per i progetti inerenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) - come quello in esame - l'art. 8, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006 ha istituito una Commissione *ad hoc* (Commissione tecnica PNRR-PNIEC) deputata all'esame istruttorio in funzione del loro carattere strategico. Quindi la Regione avrebbe posto alla base del conflitto una disposizione inapplicabile nei procedimenti di VIA ministeriale.



Il ricorso rappresenterebbe, d'altro canto, un esempio di richiesta anticipata della tutela, venendo in rilievo poteri non ancora esercitati dalla Regione, la quale si sarebbe limitata a dedurre in ricorso che gli impianti sarebbero ubicati in area non idonea ai sensi della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024; tuttavia, tale deduzione non varrebbe a fondare l'interesse al ricorso, essendo al contrario necessario un preventivo esercizio del potere amministrativo nella sede a ciò deputata, della decisione sull'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica.

3.1.2.- Il ricorso sarebbe inammissibile anche perché la Regione non avrebbe impugnato l'atto legislativo sulla base del quale il MASE ha adottato i provvedimenti di VIA, con conseguente tardività del conflitto di attribuzione in questa sede promosso, che avrebbe piuttosto lo scopo di eludere l'intervenuto decorso del termine di impugnazione. I provvedimenti di VIA impugnati, infatti, farebbero pedissequa applicazione del minimum di aree idonee previsto dall'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 (mai impugnato dalla Regione ricorrente).

Più precisamente, osserva la società interveniente che, come di recente ricordato anche da questa Corte con la sentenza n. 28 del 2025, l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 avrebbe introdotto il livello minimo di aree idonee non derogabile in peius dalle Regioni. La Regione, quindi, avrebbe dovuto impugnare tempestivamente il d.lgs. n. 199 del 2021, lamentando l'illegittimità costituzionale del minimum di aree idonee.

La ricorrente era, infatti, ben consapevole che il MASE non avrebbe potuto far altro che applicare il livello minimo essenziale di siti individuati dal legislatore statale. Ne conseguirebbe che il ricorso per conflitto di attribuzione promosso avverso i provvedimenti di VIA risulterebbe tardivo perché elusivo del termine di scadenza del ricorso avverso il d.lgs. n. 199 del 2021.

3.1.3.- Il ricorso sarebbe inammissibile, poi, per carenza di tono costituzionale del conflitto.

Secondo la società interveniente, il MASE non avrebbe dichiarato di non voler applicare la normativa regionale, avendo, al contrario, applicato la normativa statale alla luce della corretta ricognizione del quadro normativo, così come risultante dalla citata ordinanza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 4298 del 2024.

Sul punto, è richiamata la costante giurisprudenza costituzionale, secondo la quale le regioni possono proporre ricorso per conflitto di attribuzione, a norma dell'art. 39, primo comma, della legge n. 87 del 1953, quando esse lamentino non una qualsiasi lesione, ma il pregiudizio di una propria competenza costituzionale. Se ciò non si verifichi e, tuttavia, si prospetti l'illegittimo uso di un potere statale che determini conseguenze avvertite come negative dalle regioni, ma non tali da alterare la ripartizione costituzionale delle competenze o, comunque sia, se non vengano date prova e adeguata motivazione di tale alterazione, il conflitto non può ritenersi ammissibile (è citata, fra le altre, la sentenza di questa Corte n. 108 del 2021).

Nel caso di specie, non vi sarebbe, secondo la società, alcuna alterazione del riparto di competenze, dal momento che la Regione ben potrebbe applicare la propria normativa in sede di rilascio dell'autorizzazione unica, potere che sarebbe di esclusiva spettanza regionale e che non verrebbe minimamente intaccato dai provvedimenti di VIA impugnati.

3.2.- In subordine, il ricorso sarebbe, comunque, non fondato, perché la normativa regionale non sarebbe applicabile alle procedure di VIA statale. Il MASE avrebbe, dunque, correttamente "disapplicato" la normativa regionale, in quanto «chiaramente in contrasto con la disciplina euro-unitaria di riferimento, attuata in Italia dal d.lgs. n. 199/2021».

La società interveniente sostiene che sarebbe dovere dei giudici di disapplicare la normativa interna in contrasto con il diritto euorunitario e, poiché la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 sarebbe in contrasto con il principio di massima diffusione degli impianti FER, sancito da plurime fonti del diritto dell'Unione, tale normativa regionale dovrebbe essere disapplicata.

3.3.- La società asserisce, infine, che la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 sarebbe costituzionalmente illegittima per plurimi motivi e chiede a questa Corte di sollevare innanzi a sé stessa le relative questioni di legittimità costituzionale.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memorie nei termini, insistendo per l'inammissibilità ovvero, in subordine, per la non fondatezza dei ricorsi con argomentazioni analoghe a quelle svolte nell'atto di costituzione.

5.- Anche la Regione autonoma Sardegna ha depositato memorie in cui insiste per l'accoglimento dei ricorsi.

Preliminarmente, la Regione rileva che il proprio interesse a ricorrere permane anche dopo la sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale, a opera della sentenza n. 184 del 2025 di questa Corte, di alcune parti della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, posto che, da un lato, in nessun passaggio della citata sentenza si afferma una totale carenza di potestà legislativa regionale in materia di individuazione delle aree idonee e non idonee, e, dall'altro, persisterebbe tuttora una totale disapplicazione della medesima legge regionale da parte del MASE, anche con riguardo alle disposizioni non impugate o non censurate da questa Corte.



La ricorrente segnala, altresì, che l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, lettera q), del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4: decreto-legge che ha introdotto una nuova disciplina sull'individuazione delle aree idonee.

Ciò posto, la Regione reputa infondata l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato di inammissibilità del conflitto per carenza di tono costituzionale, rilevando come, al contrario, la circostanza che, all'interno di alcuni procedimenti di valutazione di impatto ambientale, di competenza ministeriale, il MASE abbia tenuto una condotta contraria alle potestà legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale, legittimi senz'altro la proposizione di un conflitto di attribuzione. In sostanza, il MASE, sostituendosi a questa Corte, avrebbe di fatto menomato in toto l'esercizio della potestà legislativa regionale nelle materie dell'urbanistica, dell'edilizia, della tutela del paesaggio (e dell'agricoltura e delle foreste), nonché della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, decidendo di non applicare, pur prima della richiamata sentenza n. 184 del 2025, la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 e, addirittura, affermando l'illegittimità di ogni norma regionale che incida in senso restrittivo sul minimum di aree idonee identificato dal legislatore statale.

La difesa regionale richiama altresì la dottrina secondo la quale il conflitto costituzionale si configura non quando si denuncia un tipo qualsiasi di vizio del contenuto d'un atto, ma solo allorché il vizio dell'atto, in sé e per sé e indipendentemente dal contenuto, costituisca una lesione della posizione costituzionale del ricorrente. In ipotesi, dal contenuto dell'atto potrebbe anche non derivare alcun effetto concreto e negativo per chi lo subisce. Il conflitto si giustifica, comunque, in quanto l'atto che ne dà motivo esprime la pretesa d'istituire un rapporto indebito di soggezione o, comunque, di condizionamento tra poteri.

Asserisce altresì la Regione autonoma Sardegna - sulla base di apposito studio universitario già depositato nel corso del giudizio di legittimità costituzionale in via principale relativo al ricorso iscritto al n. 8 del registro ricorsi 2025 (deciso con la richiamata sentenza di questa Corte n. 184 del 2025) - che l'Isola sarebbe già in grado non solo di raggiungere integralmente le soglie di energia da impianti FER fissate dai parametri europei, ma addirittura di superarli pur nella precedente integrale applicazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, prima che ne venisse dichiarata la parziale illegittimità costituzionale.

Quanto, infine, alle questioni di legittimità costituzionale prospettate dall'interveniente, la Regione autonoma Sardegna ritiene che siano ormai «priv[e] di attualità e carent[i] di interesse» a fronte della sentenza n. 184 del 2025 medio tempore intervenuta. In ogni caso, le questioni sarebbero inammissibili, giacché non determinanti ai fini della decisione dei presenti ricorsi.

6.- La società agricola EF Agri a rl ha depositato memoria con la quale insiste per la dichiarazione di inammissibilità o di non fondatezza del ricorso iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2025.

### *Considerato in diritto*

7.- Con i ricorsi indicati in epigrafe (iscritti al n. 3 e al n. 4 reg. confl. enti del 2025) la Regione autonoma Sardegna ha promosso conflitti di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del MASE al fine di ottenere l'annullamento delle VIA in relazione a tre progetti di realizzazione di impianti agrivoltaici ricadenti nella Provincia di Oristano (decreti di VIA protocollo n. 68, n. 125 e n. 128 del 2025) e altrettanti progetti ricadenti nella Provincia di Sassari (decreti di VIA protocollo n. 177, n. 192 e n. 203 del 2025), nonché di ogni altro atto presupposto, consequenziale e connesso.

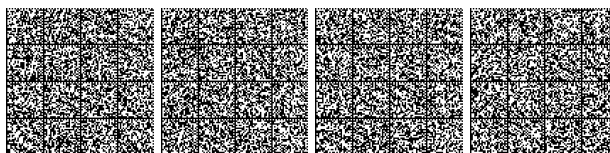
La Regione Sardegna chiede a questa Corte di accertare che non spetta allo Stato e, per esso, ai suoi organi amministrativi, nella specie al MASE - Direzione generale valutazioni ambientali, disapplicare le leggi regionali vigenti (tra cui la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024), non essendo ammissibile, per alcuna pubblica amministrazione, compresa quella statale, sindacarne la legittimità costituzionale al fine di una loro disapplicazione con provvedimenti amministrativi.

7.1.- I ricorsi hanno a oggetto provvedimenti analoghi e strettamente connessi e prospettano, altresì, censure identiche, sicché i giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

8.- Negli atti di costituzione in giudizio, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità dei ricorsi per inidoneità lesiva degli atti impugnati. La difesa statale eccepisce, altresì, l'assenza di tono costituzionale dei conflitti, in quanto la Regione denuncierebbe una mera violazione di legge e non una lesione di prerogative costituzionali.

Tali eccezioni non sono fondate.

8.1.- Quanto alla asserita inidoneità lesiva, è da ricordare che il conflitto intersoggettivo può avere a oggetto sia un atto, sia un comportamento -, «purché dotati di efficacia e di rilevanza esterna - che siano volti a esprimere, in modo chiaro e inequivoco, la pretesa di esercitare una particolare competenza, lesiva della sfera di attribuzione costituzionale del ricorrente» (sentenza n. 163 del 2025).



Nel caso di specie, i decreti di VIA del MASE esprimono in modo chiaro la pretesa di non tener conto della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, in quanto considerata illegittima. I predetti decreti appaiono, dunque, idonei a ledere la potestà legislativa regionale.

8.2.- Quanto al tono costituzionale, questa Corte, decidendo su un conflitto analogo, riguardante la disapplicazione di una legge sarda, ha affermato «che ciò che la ricorrente prospetta è la negazione della propria prerogativa costituzionale di ente titolare del potere di adottare leggi, che, ancorché in ipotesi illegittime, producono necessariamente i propri effetti fintanto che non vengano dichiarate tali» (sentenza n. 26 del 2022). Anche nel presente giudizio, dunque, sussiste il tono costituzionale.

Non fondato è anche l'ulteriore rilievo che deduce l'inammissibilità del ricorso in ragione del suo carattere interpretativo, in quanto si limiterebbe a denunciare l'erronea interpretazione delle conseguenze derivanti dall'ordinanza del Consiglio di Stato citata nelle premesse dei decreti di VIA.

In realtà, in due punti di ciascun ricorso, la Regione autonoma Sardegna afferma che, anche se dall'ordinanza del Consiglio di Stato discendesse l'illegittimità della legge regionale, la disapplicazione di tale legge da parte del Ministero sarebbe, comunque, affetta da carenza di potere. Il conflitto, di conseguenza, non assume carattere interpretativo.

8.3.- Nella memoria illustrativa depositata nel giudizio relativo al ricorso iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2025, la difesa statale sostiene che, essendo medio tempore intervenuta la sentenza di questa Corte n. 184 del 2025, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, dovrebbe dichiararsi la cessazione della materia del contendere. A seguito di tale pronuncia, infatti, la lesione denunciata con il ricorso non sarebbe più concreta e attuale.

Anche tale eccezione non è fondata.

A prescindere dalla sorte subita dalle disposizioni regionali disapplicate, infatti, la pretesa lesiva manifestata con gli impugnati decreti del MASE resta intatta.

Quanto ai presupposti per la cessazione del conflitto, questa Corte ha costantemente affermato che, perché possa dichiararsi venuto meno l'interesse al ricorso, occorre che l'atto lesivo venga dichiarato nullo, dunque con efficacia ex tunc. Di recente, peraltro, è stato escluso che l'esame del merito fosse impedito dall'avvenuto annullamento (da parte del TAR Lazio) degli atti statali impugnati con il conflitto (sentenza n. 163 del 2025).

Nel caso di specie, l'interesse non è venuto meno, poiché i decreti con cui il MASE ha preteso di esercitare un potere di sindacato e di disapplicazione della legge regionale sono ancora efficaci.

Parimenti, non rileva che sia venuta meno in alcune sue parti (ex tunc, con la citata sentenza n. 184 del 2025) la legge regionale asseritamente disapplicata, sia perché questa sopravvenienza non ha eliminato in toto la legge regionale stessa, sia perché l'oggetto del conflitto è l'accertamento della competenza in astratto, dalla cui carenza conseguono l'invalidità e l'annullamento in concreto degli atti lesivi.

9.- Nell'atto di intervento inerente al ricorso iscritto al n. 3 reg. confl. enti del 2025, dichiarato ammissibile con ordinanza letta all'udienza del 24 marzo 2026, e allegata in calce alla presente sentenza, la società agricola EF Agri a rl contesta il difetto di interesse della Regione, in quanto essa potrebbe far valere la propria competenza a valle del decreto di VIA, cioè in sede di autorizzazione unica.

L'eccezione non è fondata.

Diversamente da quanto sostenuto dalla società interveniente - ovverosia che il ricorso mirerebbe a inibire la realizzazione dell'impianto FER in un'area non idonea - il ricorso per conflitto di attribuzione è stato promosso per difendere la potestà legislativa regionale contro la pretesa ministeriale di sindacare e disapplicare una legge regionale. Di conseguenza, anche l'eventuale possibilità per la Regione di impedire la realizzazione dell'impianto non esclude il suo interesse a ottenere una pronuncia sull'assetto dei poteri costituzionali.

9.1.- Secondo la società, inoltre, il ricorso sarebbe inammissibile per carenza di interesse, perché la legge regionale all'origine del conflitto sarebbe inapplicabile nei procedimenti di VIA ministeriale.

Anche tale eccezione non è fondata.

La Regione, infatti, contesta la pretesa ministeriale di sindacare e disapplicare una legge regionale. Pertanto, anche qualora, in ipotesi, il MASE avesse errato nel ritenersi condizionato dalla legge regionale, resterebbe, comunque, immutato l'esercizio lesivo della pretesa e, quindi, l'utilità di una pronuncia di questa Corte.

9.2.- Per la medesima ragione, non è fondata l'eccezione secondo la quale solo al momento dell'istruttoria, da svolgere a seguito dell'istanza di autorizzazione unica, la pubblica amministrazione competente potrebbe valutare se il progetto di impianto ricada effettivamente in area non idonea. I profili relativi all'applicazione della legge nel caso concreto non interferiscono con l'oggetto del conflitto, che attiene al rapporto tra potere amministrativo statale e potere legislativo regionale.



9.3.- Ancora, secondo la società, il ricorso sarebbe inammissibile per mancata impugnazione, da parte della Regione, dell'atto legislativo presupposto (il d.lgs. n. 199 del 2021), sulla base del quale il MASE ha adottato i decreti di VIA.

Anche tale eccezione non è fondata.

Come detto, l'oggetto principale del conflitto non attiene alla delimitazione delle aree idonee, ma al potere ministeriale di sindacare e disapplicare una legge regionale. Sotto questo aspetto, il decreto di VIA non è meramente esecutivo di una precedente legge statale, ciò che, comunque, non giustifica la mancata applicazione di una legge regionale vigente.

9.4.- Infine, la società agricola EF Agri a rl eccepisce il difetto di tono costituzionale e il carattere interpretativo del conflitto. Riguardo a tali profili valgono le medesime considerazioni svolte in relazione alle analoghe eccezioni dell'Avvocatura generale nel punto 8.2.

10.- Il principale motivo di censura è quello relativo all'asserita violazione degli artt. 127, 134 e 136 Cost., dal cui combinato disposto la ricorrente deduce l'assenza di qualsivoglia potere del giudice e dell'amministrazione di disapplicare una legge regionale.

La censura è fondata.

Questa Corte, con la richiamata sentenza n. 26 del 2022, si è occupata di un caso analogo, riguardante un conflitto intersoggettivo sorto a seguito della disapplicazione di una legge regionale sarda da parte di un'amministrazione dello Stato. Allora si trattava della scelta delle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Cagliari e le Province di Oristano e Sud Sardegna, nonché di Sassari e Nuoro - chiamate a esprimere il loro parere su interventi da realizzare in zone paesaggisticamente vincolate - di non applicare la legge della Regione Sardegna 18 gennaio 2021, n. 1 (Disposizioni per il riuso, la riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente ed in materia di governo del territorio. Misure straordinarie urgenti e modifiche alle leggi regionali n. 8 del 2015, n. 23 del 1985, n. 24 del 2016 e n. 16 del 2017), medio tempore impugnata dal Governo. La Regione autonoma Sardegna, allora, lamentava la lesione di proprie attribuzioni costituzionali, in violazione, tra gli altri, degli artt. 127, 134 e 136 Cost. In quel caso, questa Corte ha accolto il ricorso, poiché dal tenore degli atti impugnati emergeva il «preciso intendimento dell'amministrazione [di] negare efficacia a un atto legislativo regionale».

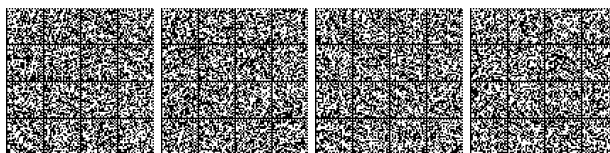
10.1.- Ai fini della risoluzione del presente conflitto, pertanto, questa Corte è chiamata a verificare se la condotta posta in essere dal MASE, concretatasi nell'adozione dei decreti impugnati, sia effettivamente qualificabile in termini di disapplicazione della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 e, in caso affermativo, se il MASE sia legittimato a operare tale disapplicazione, che è stata motivata anche alla luce dell'ordinanza della quarta sezione del Consiglio di Stato n. 4298 del 2024, che ha sospeso in via cautelare l'art. 7, comma 2, lettera c), del d.interm. 21 giugno 2024, nella parte in cui sembra lasciare alle regioni la facoltà di restringere il novero delle aree definite idonee dalla legislazione statale.

Per rispondere al primo quesito, si deve fare riferimento al contenuto dei provvedimenti in contestazione e, in particolare, a quanto già segnalato in sede di valutazione del tono costituzionale del conflitto ai fini della sua ammissibilità.

Dal complessivo tenore dei decreti emerge con sufficiente chiarezza che il MASE riconosce la vigenza della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 e, non di meno, la disapplica, ritenendola costituzionalmente illegittima.

Tanto si evince in particolare da due passaggi motivazionali, identici in tutti i sei decreti impugnati. Nel primo, si «[dà] atto che la Regione Autonoma della Sardegna ha emanato la Legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, 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", con la quale ha individuato le aree e le superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile». Con il secondo, si pone a base dei provvedimenti la considerazione che alle affermazioni contenute nella citata ordinanza del Consiglio di Stato «conseguono l'illegittimità di qualsivoglia disposizione normativa di rango regionale che, nell'individuare le aree idonee, trovi spazio per incidere, in senso restrittivo, sul minimum di aree idonee identificato dal legislatore statale al comma 8 dell'articolo 20 del d.lgs. n. 199 del 2021».

Il giudizio positivo del MASE sulle valutazioni di impatto ambientale, dunque, non solo è stato reso senza considerare se l'area su cui insistevano i progetti ricadesse o meno tra quelle individuate come idonee dalla legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ma si fonda sulla disapplicazione della predetta normativa regionale.



Non può essere condiviso, pertanto, l'assunto del resistente, secondo cui il MASE si sarebbe espresso positivamente in ragione della prevalenza delle fonti normative statali. La legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 prevedeva espressamente, infatti, l'applicabilità nel territorio regionale delle proprie disposizioni a tutti i procedimenti di VIA di competenza sia statale che regionale (art. 1, comma 2).

Il MASE, in applicazione dei principi in tema di successione delle leggi nel tempo, che impongono alle pubbliche amministrazioni di applicare la normativa vigente in ragione del criterio cronologico, non avrebbe dovuto disapplicare la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, emanata successivamente al d.lgs. n. 199 del 2021. Peraltro, la richiamata legge regionale è stata dichiarata solo in parte costituzionalmente illegittima da questa Corte, senza intaccare la competenza legislativa regionale in tema di individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (sentenza n. 184 del 2025).

10.2.- Chiarito che si è in presenza di una mancata applicazione, da parte dell'autorità amministrativa statale, di una legge regionale, basata sull'asserita illegittimità di quest'ultima, ne consegue che gli atti contestati violano le norme costituzionali evocate dalla ricorrente e, precisamente, gli artt. 127, 134 e 136 Cost.

Come già affermato da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 26 del 2022, «[t]ali disposizioni delineano - dopo le modifiche dell'art. 127 Cost. operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 - un modello di impugnativa delle leggi regionali basato su un loro controllo successivo, tale da non escluderne l'efficacia, e quindi l'applicazione, anche laddove esse vengano contestate e fintantoché questa Corte non ne abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale. Solo quest'ultima declaratoria comporta la cessazione dell'efficacia (art. 136 Cost.) della norma impugnata, che di conseguenza non potrà avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione (art. 30, terzo comma, della legge [n. 87 del 1953])».

Per le ragioni anzidette, il ricorso deve essere accolto in riferimento ai parametri sopra indicati, in quanto non spettava al MASE disapplicare la normativa regionale. Conseguentemente, devono essere annullati i provvedimenti impugnati.

L'accoglimento del ricorso in riferimento agli artt. 127, 134 e 136 Cost. comporta l'assorbimento delle censure prospettate in riferimento agli artt. 116 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in combinato disposto con gli artt. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 3, lettere *d*) ed *f*), e 4, lettera *e*), dello statuto speciale, e 6 del d.P.R. n. 480 del 1975.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, adottare le valutazioni di impatto ambientale con i decreti del 14 febbraio 2025, protocollo n. 68; del 13 marzo 2025, protocollo n. 125 e n. 128 e annulla, per l'effetto, i decreti medesimi;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica - Direzione generale valutazioni ambientali, adottare le valutazioni di impatto ambientale con i decreti del 2 aprile 2025, protocollo n. 177; dell'11 aprile 2025, protocollo n. 192; del 14 aprile 2025, protocollo n. 203, e annulla, per l'effetto, i predetti decreti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 maggio 2026

*Il Cancelliere*

F.to: Valeria EMMA



ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 24 marzo 2026

## ORDINANZA

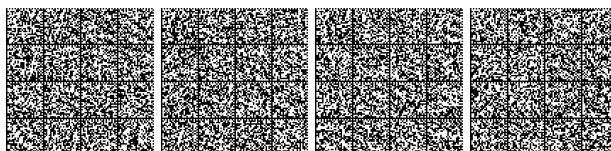
*Rilevato* che, nel giudizio promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, iscritto al numero 3 del registro conflitti di attribuzione tra enti 2025, è intervenuta in giudizio, con atto depositato il 20 maggio 2025, EF Agri società agricola a rl, assumendo di vantare un interesse diretto e qualificato a tutela del quale sarebbe legittimata a intervenire *ad opponendum* e rilevando, di conseguenza, che l'ammissibilità dell'intervento le assicurerebbe l'esercizio del diritto di difesa; che l'interveniente è destinataria dei decreti, di cui la ricorrente chiede l'annullamento col presente ricorso, adottati dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) - Direzione generale valutazioni ambientali 14 febbraio 2025, n. 68, 13 marzo 2025, n. 125 e 13 marzo 2025, n. 128, con i quali, su istanza dell'interveniente stessa, è stato espresso giudizio positivo sulla compatibilità ambientale di progetti per la realizzazione di impianti agrivoltaici nel territorio sardo. *Considerato* che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (sentenza n. 15 del 2024, nonché relativa ordinanza allegata); che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (da ultimo, ancora sentenza n. 15 del 2024); che, nel caso di specie, EF Agri società agricola a rl riveste la qualità di parte interessata nei provvedimenti di valutazione di impatto ambientale oggetto del presente giudizio; che il conflitto verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al MASE, del potere, asseritamente esercitato, di disapplicare la legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, 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»; che il giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, tenendo conto del tenore del ricorso della Regione, potrebbe concludersi con statuizioni suscettibili di incidere sui provvedimenti autorizzativi posti a fondamento della situazione giuridica soggettiva della società interveniente; che, dunque, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di EF Agri società agricola a rl, in modo da consentirle di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* ammissibile l'intervento di EF Agri società agricola a rl nel giudizio promosso dalla Regione autonoma della Sardegna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 78

*Ordinanza del 9 marzo 2026 della Corte d'appello di L'Aquila nel procedimento civile  
promosso da A. G. contro Comune di Pescara*

**Edilizia residenziale pubblica – Norme della Regione Abruzzo – Requisiti per l'assegnazione – Perdita del requisito di onorabilità – Decadenza dall'assegnazione dell'alloggio – Denunciata decadenza automatica nel caso in cui uno dei componenti del nucleo familiare dell'assegnatario, successivamente all'assegnazione, abbia riportato una condanna penale passata in giudicato per uno dei reati previsti dagli artt. 51, comma 3-bis, e/o 380 cod. proc. pen., dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite – Omessa valutazione delle circostanze in concreto quali la composizione e la situazione del nucleo familiare, nonché la pena applicata all'autore dell'illecito.**

- Legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), art. 34, comma 1, lettera *e-ter*).

## LA CORTE D'APPELLO DELL'AQUILA

## SEZIONE CIVILE

In persona dei magistrati:

Nicoletta Orlandi - Presidente rel.;

Carla Ciofani - consigliera;

Andrea Dell'Orso - consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile in grado di appello iscritta al n. R.G. 1004/2025;

tra G. A. (C.F...), nato a... il..., elettivamente domiciliato in Pescara, via De Amicis n. 74, presso lo studio dell'avvocato Leone Di Giannantonio, che lo rappresenta e difende in virtù di procura rilasciata su separato documento informatico in primo grado e che dichiara di voler ricevere le comunicazioni di cancelleria all'indirizzo PEC: avvleonedigiannantonio@cnfpec.it - appellante;

e Comune di Pescara (codice fiscale n. 00124600685), con sede a Pescara, in piazza Italia n. 1, in persona del sindaco *pro tempore* Carlo Masci, rappresentato e difeso dall'avvocato Lorena Petaccia dell'Avvocatura comunale (C.F.: PTCLRN63T56C632G; PEC: avvlorenapetaccia@cnfpec.it.) in virtù di procura rilasciata su separato atto informatico in appello ed in virtù di deliberazione di Giunta comunale in atti - appellato.

## CENNI SUL FATTO

1. Il Tribunale ordinario di Pescara, con sentenza n. 976/2025 pubblicata il 25 settembre 2025, non notificata, ha rigettato (ponendo le spese di lite a carico del soccombente, ammesso al patrocinio a spese dello Stato) la domanda proposta da G. A. nei confronti del Comune di Pescara, avente ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità e dell'inefficacia del decreto dirigenziale del Comune di Pescara n... datato... e notificato il... concernente la declaratoria di decadenza dello stesso G..., nato a... il..., dall'assegnazione dell'alloggio di edilizia economica e popolare (ERP/ATER), sito in..., via... n..., scala..., piano..., di proprietà dell'ATER di Pescara, a causa della «violazione del combinato disposto dall'art. 2, comma 1, lett. b)-bis e dall'art. 34, comma 1, lett. d), della legge regionale n. 96/1996», avvenuta in costanza di rapporto.



Il decreto dirigenziale precisava che la decadenza era disposta su parere vincolante della Commissione ERP, secondo la quale vi era stata «violazione del combinato disposto degli articoli 2, comma 1, lettera b)-bis e comma 5 e dell'art. 34, comma 1, lett. d) della legge regionale n. 96/96», «avendo l'assegnatario riportato decreto penale del G.I.P. del Tribunale di Pescara esecutivo il 22 settembre 2019, come da Casellario giudiziale n. 1090/2024/R per il reato di cui all'art. 493 del C.P. e ancora:

per il reato di cui all'art. 125 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002, con decreto penale del G.I.P. del Tribunale di L'Aquila, esecutivo il 2 luglio 2020, come certificato dal Casellario giudiziale n. 1695/2024/R commessi dal coniuge dell'assegnatario, I G.e componente del nucleo familiare la cui pena edittale è superiore a due anni;

per il reato di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 con sentenza della Corte d'Appello di L'Aquila irrevocabile il 17 giugno 2022, come da certificato del Casellario giudiziale n. 1695/2024/R, commessi dal coniuge dell'assegnatario e componente del nucleo familiare I G., la cui pena edittale è superiore a due anni».

Il Tribunale, accogliendo le deduzioni del Comune resistente, ha constatato che il decreto di decadenza risultava valido essendo integrata l'ipotesi di decadenza di cui all'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), in quanto G. I., coniuge convivente dell'assegnatario e, quindi, componente del suo nucleo familiare, era stata condannata per il reato di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (recante una pena superiore nel massimo edittale a due anni), con sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila divenuta irrevocabile il 17 giugno 2022, espressamente richiamata nel provvedimento di decadenza.

1.1. In particolare, il giudice di primo grado ha preso atto che l'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della suddetta legge regionale n. 96 del 1996 prevede che la decadenza dall'assegnazione è pronunciata dal Sindaco del Comune territorialmente competente nei casi in cui l'assegnatario «e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, successivamente all'assegnazione, abbia riportato condanne penali passate in giudicato a seguito di sentenza di condanna ovvero di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del Testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite».

Il Tribunale ha aggiunto che l'accordo a seguito del quale era stata emessa ai sensi dell'art. 599 del codice di procedura penale la pronuncia della Corte d'Appello dell'Aquila, divenuta irrevocabile nel 2022, riguardava unicamente la misura della pena e non anche la responsabilità penale della I: pertanto tale pronuncia doveva ritenersi una «sentenza di condanna passata in giudicato», ai fini del citato art. 34, comma 1, lettera e-ter), della suddetta legge regionale.

Lo stesso giudice ha infine ritenuto irrilevante, ai fini della valutazione della legittimità della impugnata decadenza, l'ammissione della sig.ra I. alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale (disposta dal Tribunale di sorveglianza dell'Aquila con ordinanza datata 2 maggio 2023), in quanto, da un lato, non sussiste coincidenza tra il piano dell'esecuzione della condanna penale e quello della meritevolezza per il mantenimento dell'assegnazione degli alloggi ERP/ATER e, dall'altro, la legge regionale n. 96 del 1996 non contempla esclusioni della decadenza in presenza di misure alternative.

1.2. Nella sentenza di primo grado si afferma inoltre che: a) le ulteriori situazioni concernenti la I., evidenziate nella memoria conclusiva, costituiscono deduzioni tardive e quindi inammissibili, e sono peraltro, «in ogni caso, prive di rilevanza» ai fini della valutazione della legittimità del decreto di decadenza; b) «le restanti doglianze rimangono assorbite».

1.3. Nella predetta sentenza, pertanto, non vengono esaminati gli altri presupposti di decadenza indicati nel decreto dirigenziale, relativi ai decreti penali di condanna emessi nei confronti dell'assegnatario e della coniuge, fatti valere in primo grado nella comparsa di costituzione e nelle conclusioni del Comune.

2. Con ricorso depositato il 27 ottobre 2025, notificato al Comune di Pescara a seguito di fissazione di udienza, il sig. G. ha proposto appello avverso la sentenza sopra indicata articolando formalmente un unico motivo contenente censure sostanzialmente riassumibili in cinque motivi di gravame e denunciando altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b-bis), e dell'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della menzionata legge regionale n. 96 del 1996.

2.1. Con il primo motivo, l'appellante assume che il Tribunale ha confermato la validità del decreto dirigenziale sull'erroneo presupposto che il fondamento giuridico della dichiarazione di decadenza evocato dal Comune fosse l'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della legge della Regione Abruzzo n. 96 del 1996 (relativo ad un componente del nucleo familiare dell'assegnatario), mentre il decreto di decadenza e il suo prodromico preavviso facevano riferimento al combinato disposto degli articoli 2, comma 1, lettera b-bis), e 34, comma 1, lettera d), della stessa legge regionale, relativo esclusivamente all'assegnatario, secondo i quali: «1. I requisiti per la partecipazione al bando di concorso per



l'assegnazione sono i seguenti: [...] b-bis) non avere riportato, negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato ovvero di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni» (art. 2, comma 1, lettera b-bis) e «La decadenza dall'assegnazione è pronunciata dal Sindaco del Comune territorialmente competente nei casi in cui l'assegnatario: [...] d) abbia perduto i requisiti prescritti per l'assegnazione, salvo quanto indicato alla successiva lett. e)» (art. 34, comma 1, lett. d).

Il giudice avrebbe quindi omesso di considerare che il Comune di Pescara non aveva indicato il corretto fondamento giuridico del proprio provvedimento, adottato perciò in assenza di una specifica indicazione o previa contestazione nei confronti dell'assegnatario.

2.2. Con il secondo motivo l'appellante lamenta che, alla data del decreto dirigenziale (6 maggio 2024), l'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della citata legge regionale menzionava quale causa di decadenza esclusivamente le sentenze di condanna passate in giudicato e solo successivamente, a partire dal 12 dicembre 2024 (in forza dell'art. 1, comma 1, lettera c, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2024, n. 24), anche il «patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale», cioè ipotesi comunque diverse da quella riguardante la sig.ra I. destinataria di una sentenza emessa dalla Corte d'Appello dell'Aquila a séguito di accoglimento parziale del concordato di cui all'art. 599 del codice di procedura penale, e quindi a séguito di una rinuncia a motivi di appello che «non costituisce un'ammissione di responsabilità» da parte dell'imputata.

2.3. Con il terzo motivo, l'appellante rileva che l'esecuzione dell'impugnato provvedimento di decadenza contrasterebbe con il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena stabilito dall'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto colpirebbe un nucleo familiare (composto da marito, moglie, figlio invalido tetraplegico nonché altri due minorenni affidati proprio alla I.) nel quale una sua componente risulta impegnata in un percorso, l'affidamento in prova al servizio sociale, finalizzato all'attuazione del principio costituzionale della rieducazione/risocializzazione, tenuto anche conto che l'..., dopo i fatti del... di cui alla sentenza penale in discorso (divenuta irrevocabile solo nel 2022), non ha avuto altri rilevanti problemi con la giustizia.

Il rilascio forzato dell'alloggio popolare a séguito di decadenza dall'assegnazione, oltre alle inevitabili conseguenze in danno del figlio tetraplegico e dei due nipoti minori affidati alla I, porterebbe (secondo l'appellante) all'annullamento di quelle misure che hanno escluso sia l'accesso di quest'ultima nel circuito penitenziario che il rischio di recidiva. Infatti la misura alternativa alla detenzione, concessa alla sig.ra I. sarebbe necessariamente revocata perché questa, al pari degli altri componenti del nucleo familiare, non avrebbe né la possibilità né la capacità economica di trovare alternative abitative, così perdendo il necessario requisito del domicilio e dovendo pertanto fare immediato ingresso in una struttura carceraria.

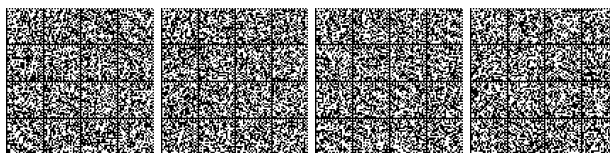
Nel caso di specie, quindi, si creerebbe un corto circuito funzionale tra poteri dello Stato, perché la tutela di un specifico interesse della pubblica amministrazione (gestione dell'edilizia popolare) si porrebbe in netto contrasto con la tutela di un principio costituzionale dello Stato medesimo (finalità rieducativa della pena), con paradossale compressione di questo principio a favore del predetto interesse.

A questo riguardo il sig. G., in un altro passo dell'appello, denuncia inoltre, sia pure genericamente, la violazione da parte del Comune, con la descritta azione amministrativa basata sull'applicazione della citata legge regionale n. 96 del 1996, di «differenti principi costituzionali» volti a tutelare «interessi primari» dei cittadini («abitazione, salute, risocializzazione, tutela, ecc.»).

2.4. Il quarto motivo di appello afferisce al contrasto tra le disposizioni in questione e l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui contemplano, ai fini della decadenza, la data dell'irrevocabilità della sentenza (nella specie, 2022), anziché quella di commissione del fatto. Ciò in quanto la decadenza nel caso di specie sarebbe fondata su fatti commessi dalla I. nel..., ben prima dell'entrata in vigore della disciplina applicata («introdotta nel 2018»): un eventuale coimputato, a sua volta assegnatario di un alloggio ERP, che avesse posto in essere le medesime condotte, ma avesse scelto un percorso processuale diverso, ove fosse stato destinatario di una sentenza irrevocabile di condanna anteriore al 2018, non sarebbe incorso in decadenza dall'assegnazione.

2.5. Con un quinto motivo di impugnazione, l'appellante deduce che, contrariamente a quanto affermato dal Tribunale (secondo cui «le ulteriori situazioni concernenti la I. evidenziate nella memoria conclusiva rappresentano deduzioni tardive e quindi inammissibili, ma in ogni caso prive di ogni rilevanza»), la documentazione da lui depositata nel corso del processo non era né tardiva né irrilevante.

Quanto ai documenti depositati per l'udienza del 24 ottobre 2024, disposta per la trattazione dell'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, rileva che il decreto del Tribunale per i minorenni dell'Aquila, di affidamento alla I. della minore M. G. C., nata il... con contestuale nomina della stessa I. (nonna paterna) quale tutrice della predetta minore, era datato 20 giugno 2024.



Quanto ai documenti depositati unitamente alle concesse note conclusive (del 19 maggio 2025, redatte per l'udienza di discussione del 20 maggio 2025): *a*) il decreto di nomina della I. nonna paterna, quale tutrice del minore M. G. nato il..., era stato emesso dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario di Pescara in data 6 marzo 2025; *b*) il certificato di stato di famiglia era aggiornato al 13 maggio 2025 (come da «prodromica richiesta») ed evidenziava che il Comune di Pescara aveva concesso, in corso di causa, l'ampliamento del nucleo familiare ai due predetti minorenni (M. G. C.; M. G.) a seguito ed in forza dei provvedimenti giudiziari sopra indicati.

Secondo l'appellante, pertanto, la suddetta produzione documentale non era tardiva, considerato che il ricorso in primo grado era stato depositato il 14 giugno 2024 e che l'udienza di discussione si era tenuta il 20 maggio 2025: non solo si tratta di documenti «sopravvenuti» nel corso del giudizio di primo grado (così qualificati anche dal Tribunale), ma il Comune non aveva eccepito la tardività della loro produzione, essendosi limitato a chiedere e ottenere dal giudice un termine per controdedurre.

Sempre ad avviso dell'appellante, la medesima documentazione, oltre a non essere tardiva, non era neppure irrilevante, per le ragioni esposte dal ricorrente nelle note conclusionali del processo di primo grado, nelle quali si evidenziava una situazione sociale estremamente delicata del nucleo familiare dell'assegnatario dell'alloggio, composto anche da un figlio tetraplegico e da due nipoti minori di età.

2.6. In via cautelare, il sig. G. ha chiesto la sospensione della provvisoria esecuzione della sentenza impugnata.

Conclude per l'accoglimento del «motivo proposto» e quindi per l'accoglimento delle conclusioni avanzate in primo grado, da intendersi riportate, disattese tutte le eccezioni e le istanze sollevate dall'appellato; con vittoria di spese e competenze di lite.

Insiste, infine, affinché la Corte adita valuti la possibilità di sollevare «questione di legittimità costituzionale quantomeno in relazione a quelle parti della legge regionale n. 96/96 (art. 2, lett. *b-bis* e art. 34, lett. *e-ter*) che contemplano ai fini della sua applicazione la data dell'irrevocabilità della sentenza anziché la data di commissione del fatto, e che non limitano l'applicazione dell'annullamento o della decadenza in presenza di altri principi costituzionali non comprimibili».

3. Con decreto emesso inaudita altera parte in data 29 ottobre 2025, il Presidente della sezione civile di questa Corte, in accoglimento di istanza proposta *ante causam* dall'appellante, rilevato che il 22 ottobre 2025 il Comune di Pescara aveva notificato l'ordine di rilascio dell'abitazione, ha sospeso la provvisoria esecuzione della sentenza di primo grado ed ha fissato per la conferma, la modifica o la revoca del decreto l'udienza del 16 dicembre 2025, da svolgersi in forma cartolare, ai sensi dell'art. 127-*ter* del codice di procedura civile.

4. Il Comune di Pescara si è costituito in giudizio, chiedendo che l'appello venisse dichiarato inammissibile per la mancata indicazione delle violazioni di legge in cui sarebbe incorso il Tribunale o per la novità delle deduzioni oppure che venisse rigettato per infondatezza unitamente alla prospettata questione di legittimità costituzionale, in ogni caso con vittoria delle spese di lite.

L'appellato, dopo aver rilevato che il decreto di decadenza era stato formalmente emesso in considerazione dei reati commessi sia dall'assegnatario sia dalla coniuge di questo, I. G., osserva che il richiamo, nel provvedimento, all'art. 34, comma 1, lettera *d*), anziché dell'art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), della legge della Regione Abruzzo n. 96 del 1996, costituisce un «mero refuso», che non ha impedito al ricorrente di prendere posizione non solo sul decreto penale di condanna emesso nei suoi confronti, ma anche sulle condanne irrevocabili inflitte alla coniuge, una delle quali recante una pena di anni quattro di reclusione e riguardante il reato di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (detenzione e cessione illecite di sostanze stupefacenti), comportante, per il coniuge convivente assegnatario, la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio ERP/ATER.

Eccepisce l'inammissibilità: *a*) della deduzione dell'impossibilità anche economica dell'appellante e dei suoi familiari di trovare alternative abitative, trattandosi di circostanza indicata per la prima volta in appello, in violazione dell'art. 345 del codice di procedura civile; *b*) in generale di tutte le situazioni afferenti alla coniuge dell'assegnatario, non solo perché addotte tardivamente in primo grado, cioè (nella specie) il giorno prima dell'udienza di comparizione o unitamente alle note conclusive, in violazione dei principi del rito del lavoro o del rito locatizio applicato e, quindi, anche tardivamente documentate (come correttamente affermato dal Tribunale), ma anche perché afferenti a fatti irrilevanti ai fini della decisione (compresi quelli oggetto dei documenti formati in corso di causa).

5. Con ordinanza in data 16 dicembre 2025 questa Corte, confermando il proprio precedente decreto, ha ordinato la sospensione, in pendenza del giudizio di appello, dell'esecutività della sentenza impugnata ed ha rinviato la causa all'udienza del 3 febbraio 2026, da svolgersi ai sensi dell'art. 127-*ter* del codice di procedura civile, assegnando alle parti termine per dedurre in ordine alle prospettate questioni di legittimità costituzionale.



6. Nelle memorie depositate ai sensi della norma citata le parti hanno ribadito le rispettive posizioni ed il Comune di Pescara ha dedotto l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dall'appellante, richiamando in particolare la sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2023 in tema di revoca di prestazioni assistenziali a seguito di condanna penale.

7. Con ordinanza in data 4 febbraio 2026 la Corte si è riservata di provvedere.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Sul primo, sul secondo, sul quarto e sulla prima parte del quinto motivo di appello.

1.1. Il primo motivo di appello, sia pure valutato (al pari dei successivi) nei limiti delibatori e provvisori di questa ordinanza, non appare fondato.

Secondo l'appellante, il giudice ha fondato la propria decisione esclusivamente sulla ricorrenza (con riferimento ad una componente del nucleo familiare dell'assegnatario) della fattispecie di cui all'art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), senza considerare però che il decreto di decadenza e il suo prodromico preavviso menzionavano solo il combinato disposto degli articoli 2, comma 1, lettera *b-bis*), e 34, comma 1, lettera *d*), della stessa legge regionale, riguardante l'assegnatario: in tal modo il Tribunale si sarebbe basato su un fondamento giuridico del decreto di decadenza non invocato dal Comune di Pescara, che aveva indicato invece una diversa e non corretta giustificazione del provvedimento.

Tale assunto del sig. G. è però inesatto sotto vari profili.

In primo luogo, i requisiti di cui al citato art. 2, comma 1, lettera *b-bis*) (richiamato nel decreto) debbono sussistere non solo per l'assegnatario, ma anche (per tutta la durata del rapporto) per i componenti del suo nucleo familiare, come disponeva il comma 5 dello stesso art. 2 nel testo vigente all'epoca dell'adozione del decreto di decadenza.

In secondo luogo, le fattispecie di cui agli articoli 2, comma 1, lettera *b-bis*), e 34, comma 1, lettera *e-ter*), della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996 risultavano quindi parzialmente sovrapponibili, come nella specie: la suddetta irrevocabile condanna penale della coniuge dell'assegnatario ai sensi dell'art. 73 del Testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, per un fatto di non lieve entità, costituiva, ad un tempo, sia una condanna per un delitto non colposo per il quale la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni (art. 2, comma 1, lettera *b-bis*, applicabile, come visto, anche ai componenti del nucleo familiare dell'assegnatario ai sensi del comma 5 dello stesso art. 2), sia una condanna per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis*, «e/o 380 del codice di procedura penale» (art. 34, comma 1, lettera *e-ter*, con riguardo ai componenti del nucleo familiare dell'assegnatario).

In terzo luogo, alla luce delle precedenti osservazioni, appare plausibile l'affermazione del Comune di Pescara, contenuta nella sua comparsa di costituzione in appello, di avere erroneamente menzionato, nel decreto Dirigenziale (al pari della Commissione ERP, che, nel suo previo parere vincolante e obbligatorio, aveva citato anche l'art. 34, comma 1, lettera *d*, della legge regionale in discorso), per un «mero refuso», l'art. 34, comma 1, lettera *d*), della suddetta legge regionale n. 96 del 1996, in luogo dell'art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), della stessa legge regionale.

In quarto luogo, come evidenziato dall'appellato, il decreto del Comune indica esplicitamente la sentenza di condanna della I. a quattro anni di reclusione per detenzione e cessione illecite di sostanze stupefacenti (art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) quale motivo della decadenza; circostanza considerata fondata e dirimente dal giudice di primo grado. Era dunque manifesto che proprio tale pronuncia penale, emessa nei confronti di una componente del nucleo familiare dell'assegnatario, era ritenuta ostativa al mantenimento del rapporto derivante dall'assegnazione dell'alloggio ERP/ATER: ciò ha consentito al G. di bene intendere le ragioni della decadenza e lo ha messo in condizione di apprestare tempestivamente le sue difese (anche in fase precontenziosa, come previsto dalla legge, a séguito del preavviso di decadenza). Del resto, nello stesso appello viene espressamente impugnata, con il terzo motivo, proprio l'interpretazione data dal Tribunale al sopra menzionato art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), della legge regionale.

A tal proposito giova sottolineare (ed il rilievo è in ogni caso decisivo) che la motivazione effettiva della disposta decadenza è data dai precedenti penali ritenuti dal Comune ostativi alla permanenza del rapporto ai sensi della legge regionale n. 96 del 1996 dettagliatamente elencati nel decreto notificato all'assegnatario: a fronte di tale esplicita contestazione non rileva il formale richiamo (non importa qui se corretto o *no*) delle singole disposizioni della medesima legge regionale contenuto nel decreto di decadenza.



Per meglio comprendere tale conclusione, anche ai fini di un compiuto esame dell'appello, è comunque opportuno richiamare il quadro normativo essenziale di riferimento costituito dalle norme della citata legge regionale che sono di interesse e che sono menzionate negli scritti difensivi delle parti. Le disposizioni sono qui riportate nel testo vigente all'epoca dell'emissione dell'impugnato decreto dirigenziale n... del Comune di Pescara (...); data questa rilevante, anche se successiva a quella di assegnazione, trattandosi di rapporto di durata intercorrente tra il Comune e l'assegnatario. La legge della Regione Abruzzo n. 96 del 1996 così statuiva all'epoca: *a)* art. 2, comma 1, lettera *b-bis*): «1. I requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione sono i seguenti: [...] *b-bis*) non avere riportato, negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato ovvero di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni» [testo vigente a decorrere dal 19 dicembre 2019, in forza degli articoli 1, comma 1, lettera *a)*, e 14, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34]; *b)* art. 34, comma 1, lettera *e-ter*): «1. La decadenza dall'assegnazione è pronunciata dal Sindaco del Comune territorialmente competente nei casi in cui l'assegnatario: [...] *e-ter*) e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, successivamente all'assegnazione, abbia riportato condanne penali passate in giudicato per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis* e/o 380 del codice di procedura penale, dell'art. 73, comma 5, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite» [testo introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera *b)*, della legge della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 18, poi modificato da altra legge regionale, ma reviviscente dal 12 marzo 2020 per statuizione espressa dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, e vigente fino al 12 dicembre 2024, cioè fino alla modifica apportata dall'art. 1, comma 1, lettera *c)*, della legge della Regione Abruzzo 9 dicembre 2024, n. 24]; *c)* art. 34, comma 1, lettera *d)*): «1. La decadenza dall'assegnazione è pronunciata dal Sindaco del Comune territorialmente competente nei casi in cui l'assegnatario: [...] *d)* abbia perduto i requisiti prescritti per l'assegnazione, salvo quanto indicato alla successiva lett. *e)*» [testo in cui le parole «abbia perduto i requisiti prescritti per l'assegnazione» sono interpretate autenticamente dall'art. 3, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 6 febbraio 2025, n. 3, nel senso che «anche la sentenza di condanna passata in giudicato ovvero di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale riportata dall'assegnatario nelle ipotesi di cui alle lettere *b-bis*) e *b-ter*) dell'art. 2, che intervenga in costanza di rapporto, comporta la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio»].

Queste disposizioni si integrano, formando sistema, con l'art. 2, comma 5, della stessa legge regionale n. 96 del 1996: «I requisiti debbono essere posseduti da parte del richiedente e, limitatamente alle lettere *b-bis*), *c)*, *d)*, *e)*, *g)*, *g-ter* e *g-quater*) del primo comma, da parte degli altri componenti il nucleo familiare, alla data di pubblicazione del bando, nonché al momento dell'assegnazione e debbono permanere in costanza di rapporto» [testo vigente dal 12 marzo 2020, in forza degli articoli 5, comma 2, e 10, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, fino al 19.09.2024, data di entrata in vigore dell'art. 33, comma 1, lettera *a)*, della legge della Regione Abruzzo 17 settembre 2024, n. 15, che ha eliminato il richiamo alla lettera *b-bis*) ed ha aggiunto quello alla «lettera *e-ter*) del comma 1 dell'art. 34»].

È utile ricordare della medesima legge regionale n. 96 del 1996, per completezza, anche: 1) l'art. 2, comma 2 (nel testo vigente al momento del decreto di decadenza: «Per nucleo familiare si intende la famiglia costituita dai coniugi e dai figli legittimi, naturali, riconosciuti ed adottivi e dagli affiliati con loro conviventi. Fanno, altresì, parte del nucleo il convivente more uxorio, gli ascendenti, i discendenti, i collaterali fino al terzo grado, purché la stabile convivenza con il concorrente abbia avuto inizio almeno due anni prima della data di pubblicazione del bando di concorso e sia dimostrata nelle forme di legge.»); 2) l'art. 2, comma 7-*bis* (nel testo vigente al momento del decreto di decadenza): «I requisiti di cui alle lettere *b-bis*) e *b-ter*) non si applicano in caso di intervenuta riabilitazione».

1.2. Con il secondo motivo, l'appellante deduce (come sopra visto) che il giudice di primo grado ha fatto erronea applicazione dell'art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), nel ritenere che tale norma preveda quale causa di decadenza una sentenza emessa a seguito di patteggiamento, ipotesi invece introdotta solo nel 2024, in aggiunta alla originaria esclusiva previsione della condanna penale passata in giudicato.

Anche tale motivo non appare fondato.

Nella specie, infatti, viene in rilievo non già una sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale (che, non implicando una dichiarazione di reità, non costituisce sentenza di condanna, se non ad alcuni effetti specificamente stabiliti dalla legge, secondo quanto stabilito dall'art. 445 del codice di procedura penale), ma, con accertamento in primo grado non oggetto di censure sul punto, una sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila divenuta irrevocabile in data 17 giugno 2022 (come da certificato del Casellario giudiziale in atti), emessa a seguito di concordato sui motivi di appello ai sensi dell'art. 599 del codice di procedura penale, riguardante la sola misura della



pena e non anche la responsabilità penale della I. (la cui reità è perciò accertata e incontrovertibile). Appare perciò corretta l'interpretazione del Tribunale, secondo cui tale pronuncia deve ritenersi, ai fini di causa, una «sentenza di condanna passata in giudicato».

*Ad abundantiam*, va osservato che la sentenza emessa in sede di concordato rileva come giudicato penale di condanna non solo ai fini del citato art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), della suddetta legge regionale n. 96 del 1996, ma anche ai fini dell'applicazione dell'art. 2, comma 1, lettera *b-bis*), della stessa legge, come testualmente contestato all'assegnatario (implicitamente, ma evidentemente, ai sensi del comma 5 dello stesso art. 2, vista la menzione espressa, contenuta nel decreto di decadenza, della suddetta pronuncia penale emessa nei confronti della moglie convivente I.), che già nel testo vigente alla data del decreto dirigenziale, prevedeva quale causa di decadenza anche la sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale

1.3. Con il quarto motivo, l'appellante eccepisce l'illegittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, dell'applicato art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), della legge della Regione Abruzzo n. 96 del 1996, nella parte in cui prevede la decadenza dall'assegnazione per effetto di una condanna penale con riferimento alla data (casuale) del passaggio in giudicato anziché a quella della commissione del fatto.

L'eccezione appare manifestamente infondata.

La necessità di attendere la definizione del giudizio penale deriva dall'art. 27, secondo comma, della Costituzione («L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva») e non è irragionevole individuare la data certa di tale definitività come punto rilevante per la immediata decadenza dal rapporto di durata derivante dall'assegnazione dell'alloggio, in luogo di far cessare il rapporto a decorrere dalla data di commissione del reato, procedendo a ritroso dopo la formazione del giudicato (che può intervenire anche molto tempo dopo, come nel caso di specie), così rendendo a posteriori illegittimo il periodo intermedio, con i connessi intuibili problemi pratici e teorici.

Deve essere sottolineato che il rapporto conseguente all'assegnazione di un alloggio ERP/ATER costituisce un rapporto di durata al quale si applicano le norme sopravvenute all'assegnazione (eventualmente anche quelle relative a nuove ipotesi di decadenza: *ex plurimis*, Cass. civ. n. 1851 del 2001) e quindi a maggior ragione può ben rilevare un sopravvenuto accertamento definitivo di un fatto commesso anteriormente.

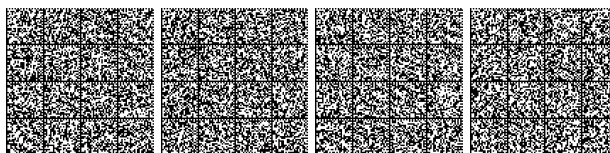
1.4. Con la prima parte del quinto motivo, l'appellante deduce che, contrariamente a quanto affermato nella sentenza impugnata, le produzioni documentali successive al deposito del ricorso introduttivo sono tempestive, perché riguardanti atti sopravvenuti nel corso del giudizio.

Questa prima parte del quinto motivo è fondata.

Nel cosiddetto rito locatizio di cui all'art. 447-*bis* del codice di procedura civile, applicato al presente giudizio (in quanto concernente il rapporto derivante dall'assegnazione di un alloggio ERP/ATER), i documenti devono essere prodotti dal ricorrente, a pena di decadenza, unitamente al deposito del ricorso (art. 414, primo comma, del codice di procedura civile, richiamato dal primo comma del citato art. 447-*bis*), salvo, beninteso, che la tardività dipenda da fatto non imputabile alla parte o riguardi documenti formati successivamente (*ex plurimis*, Cass. civ. n. 25346 del 2019).

Nella specie, a fronte dell'allegazione nel ricorso (depositato in data 14 giugno 2024) della situazione del proprio nucleo familiare, «composto anche da un figlio portatore di grave inabilità» (tetraplegia con ritardo cognitivo e del linguaggio, come specificato dal certificato di riconoscimento dell'inabilità al 100%), oltre che da una coniuge ammessa in data 8 maggio 2023 all'affidamento in prova al servizio sociale per reati commessi fino al... (come ugualmente documentato), il G. ha prodotto in giudizio: a.) in data 23.10.2024, in vista dell'udienza di prima comparizione del 24 ottobre 2024, il decreto, datato 1° luglio 2024, con cui il Tribunale per i minorenni dell'Aquila ha disposto l'affidamento alla coniuge del ricorrente, I. G., della minore M. G. C. nata il..., e contestualmente ha nominato la stessa I. (quale nonna paterna) tutrice della predetta minore; b.) in data 19 maggio 2025, con le note conclusionali, in vista dell'udienza di discussione del 20 maggio 2025, poi rinviata al 25 settembre 2025 per l'esame della documentazione prodotta dal ricorrente: b.1.) il decreto datato 6 marzo 2025 con cui il giudice tutelare del Tribunale ordinario di Pescara ha nominato l'... (nonna paterna) tutrice del minore M. G., nato il...; b.2.) il certificato di stato di famiglia aggiornato al... dal quale risulta che il Comune di Pescara aveva concesso, in corso di causa, l'ampliamento del nucleo familiare ai due predetti minorenni (M. G. C.; M. G.), a seguito e in forza dei suddetti provvedimenti giudiziari; b.3.) la richiesta presentata dalla I. il... di iscrizione anagrafica del minore M. G. (iscrizione rilasciata il giorno...).

Tali dati evidenziano che la suddetta produzione documentale, in ragione dell'epoca di formazione dei documenti (successiva al...), va considerata tempestiva, come del resto riconosciuto, nella comparsa di costituzione in appello, dallo stesso Comune di Pescara, il quale, pur mantenendo ferma l'eccezione di irrilevanza, ha ammesso che i «documenti [...] emessi successivamente al deposito del ricorso» sono «in teoria, producibili».



Ovviamente, alla tempestività della produzione dei documenti deve accompagnarsi (come evidenziato dall'appellato) la rilevanza di quanto documentato: rilevanza sostenuta con la seconda parte dello stesso quinto motivo di appello.

2. Sul residuo *thema decidendum* (terzo motivo e seconda parte del quinto motivo di appello).

2.1. Il residuo *thema decidendum* di questo giudizio concerne l'applicabilità al caso di specie dell'art. 34, comma 1, lettera *e-ter*, della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996, nella parte in cui prevede l'automatica decadenza dall'assegnazione nel caso in cui uno dei componenti del nucleo familiare dell'assegnatario, successivamente all'assegnazione, abbia riportato una condanna penale passata in giudicato per uno dei reati previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale.

La fattispecie riguarda infatti, tra le ipotesi contestate all'assegnatario nel decreto dirigenziale, solo quella relativa alla condanna alla pena detentiva di anni quattro di reclusione e alla multa di euro 18.000,00, inflitta con sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila, divenuta irrevocabile il 17 giugno 2022, per il reato (integrante un fatto di non lieve entità) di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, commesso dal... da I. G., coniuge dell'assegnatario e componente del nucleo familiare di questo.

Tale limitazione deriva dal fatto che il giudice di primo grado, evidentemente aderendo alle osservazioni contenute nel ricorso introduttivo, ha esaminato esclusivamente tale pronuncia come causa ostativa alla permanenza del rapporto, senza che il Comune, sia in primo grado («Gli ulteriori assunti difensivi [scilicet: dell'assegnatario], relativi alla equiparazione del decreto penale di condanna alla condanna penale da sentenza, devono ritenersi del tutto ininfluenti stante la decisività, nella fattispecie», della condanna per il reato di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990), sia in appello (in cui prende in considerazione soltanto la predetta condanna relativa agli stupefacenti), abbia mai insistito sull'efficacia ostativa delle altre pronunce penali emesse nei confronti dell'assegnatario o della coniuge contestate nel decreto di decadenza.

In ogni caso, appare chiaro anche allo stesso Comune (come si desume dalla sua linea difensiva) che non potrebbero costituire causa di decadenza né il «decreto penale del G.I.P. del Tribunale di Pescara esecutivo il 22 settembre 2019, come da Casellario giudiziale n. 1090/2024/R», emesso nei confronti di G.A. per il reato di cui all'art. 483 del codice penale commesso il (erroneamente indicato nel decreto di decadenza come 493 del codice penale), con condanna al pagamento della multa di euro 1.250,00 e pena sospesa; né il «decreto penale del G.I.P. del Tribunale di L'Aquila, esecutivo il 22 luglio 2020, come certificato dal Casellario giudiziale n. 1695/2024/R» per il reato di cui all'art. 125 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 30 maggio 2002, avente ad oggetto violazione delle disposizioni generali sul patrocinio a spese dello Stato nel giudizio penale, commesso da I. G. il... (pena della reclusione di mesi sei e multa di euro 200,00; reclusione sostituita con la multa di euro 13.500,00).

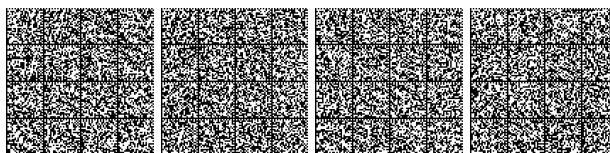
Tali ultime due pronunce, va qui ribadito, non integrano «condanne penali» idonee a costituire causa di decadenza dall'assegnazione, perché, come precisato dalla più recente e convincente giurisprudenza amministrativa (che supera un precedente diverso orientamento), «le diversità strutturali, funzionali e di contenuto esistenti tra la condanna conseguente a decreto penale da un lato, e quella discendente dalla sentenza di patteggiamento dall'altro, riti che a loro volta si differenziano dalla sentenza di condanna a *cognitio plena*, nelle due forme del rito dibattimentale e del rito abbreviato, corroborano» la conclusione secondo cui, in base all'interpretazione restrittiva che deve essere riservata alle disposizioni eccezionali, per «condanna penale» ostativa alla sussistenza dei requisiti di onorabilità deve intendersi esclusivamente una condanna da cognizione piena o da patteggiamento (sulla reità) e non anche un decreto penale di condanna (vedi, *amplius*, Consiglio di Stato, sezione VII giurisdizionale, sentenza n. 11609/2022 del 29 novembre 2022). Infatti, ai sensi del comma 5, terzo periodo, dell'art. 460 del codice di procedura penale, «Il decreto, anche se divenuto esecutivo non ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo»; fatte salve, ovviamente, eventuali specifiche diverse disposizioni di legge, che nella specie sono assenti (anche nella legge regionale n. 96 del 1996).

Si noti che l'appellante, nel richiamare genericamente le conclusioni formulate in primo grado, ha riproposto (probabilmente per tuziorismo) anche le censure basate sulla non ostatività dei decreti penali di condanna.

2.2. Non vi è dubbio che la citata condanna penale irrevocabile inflitta a I. G. per i delitti non colposi (e di non lieve entità) di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 integri l'ipotesi prevista dall'art. 34, comma 1, lettera *e-ter*, della più volte richiamata legge regionale n. 96 del 1996, perché: *a*) il giudicato è intervenuto in costanza del rapporto derivante dall'assegnazione; *b*) la condanna riguarda una componente del nucleo familiare dell'assegnatario dell'alloggio. Si dovrebbe perciò concludere per il rigetto dell'appello.

Resta tuttavia da valutare se sussistano questioni di legittimità costituzionale della suddetta norma regionale (sollevate dalla parte con il terzo motivo di appello e comunque sollevabili d'ufficio) che non siano manifestamente infondate.

In caso affermativo, dovrà essere vagliata positivamente la rilevanza dei documenti prodotti dal G., da questi rivendicata con la seconda parte del quinto motivo d'appello.



3. Sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996 e sulla loro non manifesta infondatezza.

Una volta individuato come sopra il residuo *thema decidendum*, emergono, sotto vari profili (alcuni prospettati con il sopra riportato terzo motivo di appello, altri rilevati d'ufficio), diversi dubbi sulla legittimità costituzionale del citato art. 34, comma 1, lettera e-ter), della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996 del quale deve farsi applicazione in giudizio. Poiché le correlative questioni di legittimità costituzionale involgono il nucleo familiare dell'appellante, i documenti prodotti da G.

Alfonso attinenti a tale nucleo debbono ritenersi rilevanti (in accoglimento della seconda parte del quinto motivo d'appello, in riferimento anche al terzo motivo) ai fini dell'esame delle questioni stesse. Va precisato che dette questioni (qui di séguito esposte) non sono state esaminate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 9 del 2021, riguardante altri aspetti della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996.

3.1. Un primo dubbio di legittimità costituzionale riguarda l'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996, nella parte in cui dispone la decadenza automatica dall'assegnazione dell'alloggio anche quando il giudicato penale di condanna ostativo alla prosecuzione intervenga, nel corso del rapporto, per un reato commesso da un componente del nucleo familiare diverso dall'assegnatario (nella specie, la coniuge).

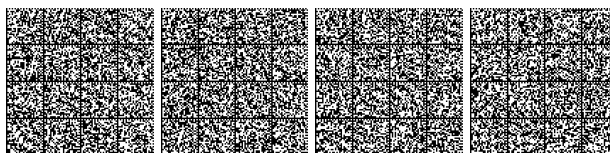
Il dubbio si pone in relazione all'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevolezza di considerare rilevante ai fini della decadenza il fatto, sopravvenuto all'assegnazione e non controllabile dall'assegnatario, che per un componente del nucleo familiare di quest'ultimo (nella specie, I. G., coniuge dell'assegnatario G. A.) sia intervenuto un giudicato penale per un reato integrante uno dei previsti casi di «indegnità». Pur non costituendo una sanzione penale in senso stretto né una sanzione amministrativa dotata di afflittività assimilabile ad una sanzione penale, non è ragionevole, infatti, che la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio sia la conseguenza di un evento sopraggiunto (comportante la perdita di un requisito di onorabilità) posto in essere non dall'assegnatario, ma da un soggetto da questi diverso ed autonomo. Il compimento di un atto da parte di tale soggetto, non rientrando nella sfera di controllo esercitabile dall'assegnatario (ancorché si tratti di un componente del suo nucleo familiare), rende illogica e sproporzionata la conseguenza (oltretutto automatica, senza alcuna possibilità di valutare il caso concreto e di approntare rimedi) di privare tutti gli incolpevoli altri membri del nucleo familiare del diritto di godere del bene primario costituito da un alloggio abitativo assegnato dal Comune anche in ragione della scarsa complessiva capacità economica della famiglia del beneficiario. Né avrebbe senso mantenere l'assegnazione escludendo dal nucleo familiare la sola condannata I., la quale allo stato, da un lato, non deve scontare la pena in carcere (dato l'affidamento in prova al servizio sociale) e, dall'altro (come risulta dal certificato dello stato di famiglia), deve accudire, oltre a un figlio maggiorenne tetraplegico ed invalido al 100%, due minorenni facenti parte della famiglia, per i quali i competenti organi giudiziari hanno ritenuto essenziale, per lo sviluppo della persona, la presenza della nonna affidataria.

L'irragionevolezza della norma oggetto della questione assume, del resto, particolare rilievo quando la si ponga a raffronto con altre norme in materia di prestazioni sociali complesse. Ad esempio, in materia di assegno di inclusione, l'art. 8 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, prevede la decadenza dal beneficio solo in caso di condanna penale irrevocabile per un reato ostativo pronunciata a carico del beneficiario e non anche degli altri componenti del nucleo familiare; questi ultimi, invece, ove siano colpiti da una sentenza irrevocabile di condanna per tali reati, possono essere esclusi dal calcolo dell'assegno lasciando impregiudicati i diritti degli altri incolpevoli componenti del nucleo familiare alla prestazione sociale. Tale possibilità conferma, sul piano sistematico, la ragionevolezza di evitare automatismi decadenziali a carico indiscriminatamente di tutti i componenti del nucleo familiare estranei al reato, altrimenti ingiustamente colpiti per il solo fatto di appartenere al medesimo nucleo familiare del condannato destinatario del beneficio.

Il medesimo dubbio di legittimità costituzionale è stato sollevato dall'appellante in relazione anche all'art. 27, primo comma, della Costituzione.

La caratteristica della personalità della responsabilità penale rende irragionevole che la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio si produca, quale diretto effetto *extra*-penale della sopravvenuta condanna, in capo non già al soggetto condannato penalmente (l'I. ma all'assegnatario (il G.) e agli altri componenti del nucleo familiare (comunque composto). Vale anche in questo caso, per un raffronto, il sopra indicato esempio dell'art. 8 del decreto-legge n. 48 del 2023, quale convertito in legge.

3.2. Un secondo dubbio di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 della Costituzione, riguarda sempre il predetto art. 34, comma 1, lettera e-ter), nella parte in cui dispone la decadenza automatica dall'assegnazione anche nel caso in cui il componente del nucleo familiare dell'assegnatario (componente che ha riportato la irrevocabile condanna penale ostativa alla prosecuzione del rapporto) sia stato ammesso, in riferimento a tale pronuncia, alla misura



alternativa alla detenzione dell'affidamento in prova ai servizi sociali, ove ricorrano . come nella specie, obiettive e gravi difficoltà (economiche o *no*) di reperire una diversa adeguata abitazione per i componenti di tale nucleo familiare.

Giova sottolineare l'irragionevolezza, per l'ordinamento nel suo complesso, di ritenere la condannata, da un lato, meritevole di accedere alla misura alternativa dell'affidamento in prova (avendo dato, per il Tribunale di sorveglianza, «prova di sicuro ravvedimento») e di inserimento nel contesto sociale, lavorando come addetta alla mensa di un asilo nido, ma, dall'altro e al tempo stesso, considerarla versare in uno stato di «indegnità» a causa della medesima condanna, tale da comportare per il marito assegnatario la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio (per un'argomentazione in parte simile, sia pure riferita a fattispecie diversa, in tema di misure assistenziali, Corte costituzionale, sentenza n. 137 del 2021, punto 8.3.2. del Considerato in diritto).

L'irragionevolezza appare ancor più evidente, se si considera che tra le prescrizioni poste a I. G. dal Tribunale di sorveglianza dell'Aquila con l'ordinanza in atti di affidamento in prova del 2 maggio 2023 (emessa, come visto, con riguardo all'indicata condanna) vi sono quelle dell'obbligo sia di permanere dalle ore 22,00 alle ore 7,00 proprio nell'abitazione in discorso, sita in..., via... n... («il domicilio indicato è idoneo ai controlli»), sia di «provvedere puntualmente a tutti gli obblighi di assistenza familiare» e quindi anche nei confronti del «figlio di anni 33 affetto da grave disabilità [tetraplegico] di cui si occupa quotidianamente», cui si sono aggiunti gli obblighi di accudimento (come da documentazione in atti) dei minori M. G. C. e M. G. (a lei affidati come nonna paterna e tutrice), tutti facenti parte del medesimo nucleo familiare. La decadenza dall'assegnazione dell'alloggio e la seria difficoltà economica di reperire una diversa abitazione idonea (si è sopra accennato che la scarsa capacità economica del nucleo familiare è condizione per l'assegnazione dell'alloggio ERP/ATER, prevista proprio per chi non è in grado di accedere utilmente al mercato delle abitazioni) renderebbero in pratica impossibile sia la prosecuzione dell'affidamento in prova al servizio sociale (mettendo seriamente a rischio la rieducazione della condannata, in violazione anche dell'art. 27, terzo comma, ultima parte, della Costituzione), sia una effettiva tutela della famiglia (in violazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione). In tal senso non è ingiustificata la doglianza dell'appellante, che lamenta al riguardo «un corto circuito funzionale tra poteri dello Stato».

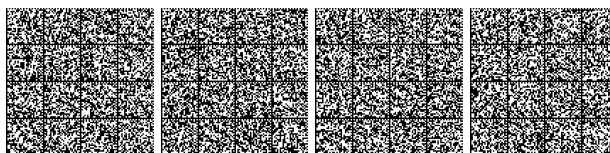
Considerazioni analoghe sono state espresse dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 137 del 2021 (già citata), secondo cui vi è necessità che la revoca di trattamenti assistenziali disposta a causa di una condanna irrevocabile per reati ostativi non comporti, nel caso di ammissione del condannato a misure alternative alla detenzione, l'impossibilità di una dignitosa sopravvivenza. Nello stesso senso la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 169 del 2023, citata dall'appellato, che ha ritenuto la revoca dei benefici assistenziali giustificata solo ove alle esigenze di mantenimento del condannato provveda lo Stato direttamente, assicurandogli il sostentamento in regime di detenzione carceraria.

3.3. Un terzo dubbio di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3 e 2 della Costituzione, concerne il citato art. 34, comma 1, lettera *e-ter*), nella parte in cui dispone la decadenza automatica dall'assegnazione dell'alloggio per una condanna ostativa a carico di un componente del nucleo familiare, senza prevedere la possibilità di procedere ad una valutazione di bilanciamento con altri bisogni essenziali costituzionalmente tutelati, come la tutela del diritto all'abitazione e, più in generale, della famiglia, dei minori o di altri soggetti non autosufficienti che facciano parte del nucleo familiare.

La norma qui censurata, pertanto, trascura irragionevolmente di considerare le gravi situazioni di bisogno (quali quelle in cui versa in concreto la famiglia dell'appellante) e si pone addirittura in contrasto con i doveri inderogabili di solidarietà sociale ed economica di cui all'art. 2 della Costituzione di assicurare ai minori e ai disabili il bene primario dell'abitazione, unitamente ai componenti del loro nucleo familiare che li accudiscono, omettendo di garantire a tali soggetti fragili il diritto sociale inviolabile all'abitazione e alla dignità sociale loro dovuta in funzione della loro uguaglianza, sotto tale aspetto, con tutti gli altri cittadini, ai sensi del primo comma dell'art. 3 della Costituzione (è significativa al riguardo la sentenza n. 67 del 2024 della Corte costituzionale, recante citazioni della consolidata giurisprudenza costituzionale sul diritto sociale inviolabile all'abitazione, da tutelarsi in generale, quanto alla disciplina del rapporto di assegnazione degli alloggi ERP, mediante requisiti rispettosi dei criteri di uguaglianza e ragionevolezza).

Va sottolineato che alcune leggi relative all'assegnazione di alloggi ERP promulgate da altre Regioni prevedono in proposito, al contrario di quella della Regione Abruzzo, temperamenti e rimedi nel caso in cui facciano parte del nucleo familiare dell'assegnatario figli minorenni, anziani, disabili o comunque sussistano situazioni di grave disagio sociale economico o familiare (ad esempio: art. 39, commi 1-*bis*, e 1-*ter*, della legge della Regione Umbria 28 novembre 2003, n. 23, recante «Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale»).

3.4. Un quarto dubbio di legittimità costituzionale della già evidenziata norma della legge regionale n. 96 del 1996 si pone in relazione all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e ratificata con legge 4 agosto 1958, n. 848 (e successivi protocolli addizionali), quale parametro interposto ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.



In base all'art. 8 CEDU, concernente il «Diritto al rispetto della vita privata e familiare» (secondo la sua attuale rubrica) e in base alla proiezione di questa disposizione nell'ordinamento interno, le misure legislative che si ingeriscono nell'esercizio di tale diritto, ad esempio incidendo sulla stabilità della vita familiare e sul radicamento territoriale del nucleo familiare, sono ammesse solo se necessarie, «in una società democratica, [...] alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui». A tal fine tali ingerenze debbono superare un test di proporzionalità: tra più soluzioni idonee al fine perseguito, va prescelta quella meno restrittiva dei diritti, evitando sacrifici sproporzionati. In particolare, occorre che sia operato un conveniente bilanciamento tra le ragioni dell'intervento pubblico e la tutela della vita familiare radicata sul territorio. (Corte costituzionale, ordinanza n. 217 del 2021, punto 8.5. del Considerato in diritto, emessa a proposito di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE, per i casi di allontanamento, ai fini dell'esecuzione di una pena o di una misura di sicurezza, del cittadino di uno Stato terzo dal territorio dello Stato nel quale tale soggetto abbia stabilito legittima ed effettiva residenza familiare o dimora).

Tale bilanciamento non può effettuarsi quando, come nella norma regionale in esame, sia previsto un automatismo assoluto nella decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, anche nel caso di giudicato penale per reati ostativi commessi da un componente del nucleo familiare dell'assegnatario e diverso da quest'ultimo: tale automatismo, infatti, non permette la valutazione di circostanze, come la presenza nella famiglia di minori o di soggetti non autosufficienti, che necessitano di una tutela maggiormente incisiva rispetto all'esigenza di mantenere criteri di «onorabilità» e meritevolezza nel rapporto derivante dall'assegnazione di alloggi abitativi ERP. L'allontanamento coattivo dall'alloggio, in tale caso di decadenza, di tutti i componenti del nucleo familiare, che, per definizione, come in precedenza rilevato, non sono economicamente in grado di procurarsi nel territorio una diversa adeguata abitazione e di proseguire nell'adempimento dei loro obblighi di assistenza familiare, appare misura palesemente sproporzionata e invasiva.

3.5. Tutte le considerazioni sopra svolte mostrano, in conclusione, la non manifesta infondatezza delle qui prospettate questioni di legittimità costituzionale.

#### 4. Sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

Le questioni di legittimità costituzionale sopra ritenute non manifestamente infondate sono anche rilevanti, in quanto il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla loro risoluzione, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87. Infatti, da un lato, la norma di legge regionale applicabile in causa ed idonea a definirlo è l'art. 34, comma 1, lettera e-ter, della legge regionale Abruzzo n. 96 del 1996; dall'altro, l'accoglimento di alcuna o di tutte le suddette questioni di legittimità costituzionale relative alle norme contenute nella qui censurata disposizione di legge regionale comporterebbe l'accoglimento dell'appello, altrimenti da rigettare.

Va anche esclusa la possibilità di una interpretazione conforme a Costituzione, data l'inesistenza, sul punto, di un diritto vivente orientato in questo senso e data l'univoca chiarezza del dettato letterale e del significato della disposizione oggetto delle questioni.

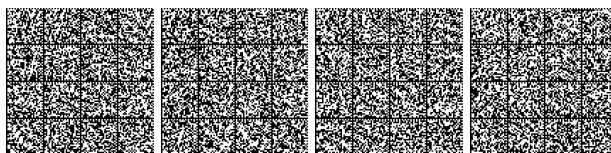
*P.Q.M.*

*La Corte d'Appello dell'Aquila, Sezione Civile, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:*

*1.) dichiara rilevante e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, lettera e-ter), della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), nella parte in cui:*

*1.a.) prevede la decadenza automatica dall'assegnazione dell'alloggio anche qualora il sopravvenuto giudicato penale riguardi un reato ostativo commesso da un componente del nucleo familiare diverso dall'assegnatario (violazione degli articoli 3 e 27, primo comma, della Costituzione);*

*1.b.) prevede la decadenza automatica dall'assegnazione dell'alloggio anche in caso di sopravvenuto giudicato penale per un reato ostativo commesso da un componente del nucleo familiare diverso dall'assegnatario e che sia stato ammesso, con riguardo a tale condanna, alla misura alternativa alla detenzione costituita dall'affidamento in prova al servizio sociale; decadenza operante pur in presenza di obiettive difficoltà (economiche o no) per i componenti del nucleo familiare dell'assegnatario di reperire un'altra adeguata abitazione, idonea sia per ottemperare alle prescrizioni della misura, sia per assolvere gli obblighi verso i familiari minori e disabili non autosufficienti (violazione degli articoli 2, 3, 27, primo e terzo comma, ultima parte, 29, 30 e 31 della Costituzione);*



1.c.) prevede la decadenza automatica dall'assegnazione dell'alloggio in caso di intervenuto giudicato penale per un reato ostativo commesso da un componente del nucleo familiare dell'assegnatario, senza procedere ad una previa valutazione di bilanciamento con l'esigenza di soddisfare bisogni essenziali costituzionalmente garantiti, come il diritto inviolabile all'abitazione e alla tutela dei minori o di altri soggetti non autosufficienti che facciano parte del nucleo familiare dell'assegnatario (violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione);

1.d.) prevede la decadenza dall'assegnazione dell'alloggio in caso di intervenuto giudicato penale per un reato ostativo commesso da un componente del nucleo familiare dell'assegnatario, con un automatismo contrastante con la necessità di operare un bilanciamento con il diritto al concreto rispetto della vita privata e familiare (violazione degli articoli 117, primo comma, della Costituzione e 8 CEDU);

2.) dispone la sospensione del presente giudizio sino alla definizione della questione di legittimità costituzionale;

3.) ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale della Regione Abruzzo e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Regione Abruzzo;

4.) dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza e gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del 16 febbraio 2026.

La Presidente estensora: ORLANDI

26C00095

## N. 79

Ordinanza del 3 aprile 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da S. C. contro Ministero della difesa

**Militari – Ordinamento militare – Sospensione a seguito di condanna penale – Previsione la quale, nel disporre che la sospensione dal servizio è applicata ai militari durante l'espiazione di pene detentive, anche se sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, include automaticamente e incondizionatamente l'ipotesi di espiazione della pena mediante affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 ord. pen.), senza consentire all'amministrazione di valutare in concreto la compatibilità di tale misura alternativa con la prosecuzione del servizio, tenuto conto delle proprie esigenze organizzative e di tutela del prestigio dell'istituzione.**

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), art. 914.

## IL CONSIGLIO DI STATO

### IN SEDE GIURISDIZIONALE - SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1351 del 2026, proposto da S. C., rappresentato e difeso dall'avvocato Paride Cesare Creti, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro Ministero della difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, *ex lege* rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato;

Per la riforma dell'ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce - Sezione terza - 29 gennaio 2026, n. 61, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della difesa;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista l'ordinanza n. 879 del 10 marzo 2026;



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

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026 il consigliere Luca Emanuele Ricci e uditi per le parti gli avvocati Paride Cesare Creti e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni;

#### FATTO

1. L'appellante, sottocapo di 3ª classe della Marina militare, in forza potenziale presso il 1º Battaglione assalto «Grado» in Brindisi, ha impugnato l'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce - Sezione terza - 29 gennaio 2026, n. 61, che ha respinto l'istanza cautelare proposta nell'ambito del ricorso avverso il decreto prot. REG [...] del [...], con il quale la Direzione generale per il personale militare ha disposto nei suoi confronti la «sospensione dall'impiego a seguito di condanna penale», ai sensi dell'art. 914, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 («Codice dell'ordinamento militare», d'ora in avanti «c.m.»), per l'intera durata della pena inflitta.

2. Ai fini della migliore comprensione della questione di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza si intende sottoporre alla Corte costituzionale, si espongono le circostanze rilevanti della vicenda:

a) con la sentenza n. 860/2023, emessa il 26 settembre 2023 nell'ambito del procedimento penale n. 4555/2022 R.G.N.R. e divenuta irrevocabile il 13 ottobre 2023, il giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Lecce ha applicato nei confronti dell'appellante, su richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, la pena di anni quattro di reclusione per i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali gravi, oltre alla pena accessoria della revoca della patente di guida e dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni cinque. Il giudice penale ha tenuto conto, tra l'altro, della penale incensuratezza dell'imputato, della leale condotta processuale e della circostanza che, secondo il consulente tecnico del pubblico ministero, l'impatto tra i due veicoli sarebbe stato inevitabile anche qualora l'imputato avesse mantenuto la velocità entro il limite previsto, sebbene con effetti meno gravi;

b) con decreto del 5 marzo 2024, il pubblico ministero presso il Tribunale di Lecce, ricorrendo le condizioni previste dall'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale, ha sospeso l'esecuzione della pena per consentire l'accesso a misura alternativa alla detenzione;

c) nelle more, il Ministero della difesa ha avviato un procedimento disciplinare, definito con decreto del [...], recante irrogazione della sanzione disciplinare della sospensione dall'impiego per mesi dodici, ai sensi degli articoli 885, 1357, lettera a) e 1379 c.m. La sanzione non è stata impugnata ed è stata integralmente espiata;

d) con ordinanza del 13 febbraio 2025, il Tribunale di sorveglianza di Lecce ha ammesso il militare all'affidamento in prova al servizio sociale, ai sensi dell'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354 («Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà», d'ora in avanti «ord. pen.»), per l'intera durata della pena inflitta (dal 25 febbraio 2025 al 24 febbraio 2029). L'ordinanza ha valorizzato, tra l'altro, l'assenza di carichi pendenti, l'insussistenza di collegamenti con organizzazioni criminali e la positiva relazione dell'Ufficio di esecuzione penale esterna (U.E.P.E.) di Lecce. Tra le prescrizioni impartite, il Tribunale ha disposto l'«obbligo di reperire e svolgere attività di volontariato o socialmente utile o di pubblica utilità presso un ente pubblico o un'associazione privata onlus, nonché di riprendere l'attività nella Marina militare allo scadere dell'anno di sospensione dall'impiego» (prescrizione n. 7);

e) in relazione al primo semestre di pena espiato mediante affidamento in prova — dal 25 febbraio al 25 agosto 2025 — il magistrato di sorveglianza ha concesso all'appellante la liberazione anticipata di giorni quarantacinque, ai sensi dell'art. 54, ord. pen.;

f) decorso il periodo di sospensione disciplinare, il militare è rientrato in servizio, venendo a tal fine autorizzato dal magistrato di sorveglianza a recarsi presso la Caserma di Brindisi e ad anticipare l'uscita dall'abitazione alle ore 6,00 dal lunedì al sabato, per esigenze di lavoro;

g) in data 6 novembre 2025, la Direzione generale per il personale militare ha acquisito l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza del 13 febbraio 2025, che ha ammesso l'appellante all'affidamento in prova, unitamente al provvedimento di esecuzione n. SIEP 139/2024 del 27 febbraio 2025;

h) con decreto n. REG [...] del [...], notificato il [...], la Direzione generale ha disposto nei confronti dell'appellante la «sospensione dall'impiego a seguito di condanna penale», ai sensi dell'art. 914 c.m., per l'intera durata della pena, con decorrenza dal 25 febbraio 2025. Il provvedimento ha espressamente dato atto che l'art. 914 citato «non attribuisce all'amministrazione margini di discrezionalità in relazione all'applicabilità di detto provvedimento».



3. L'appellante ha impugnato il decreto di sospensione dall'impiego dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Puglia - Sezione staccata di Lecce, deducendo, in sintesi: (i) il difetto di partecipazione procedimentale e lo sviamento, evidenziando che l'amministrazione aveva inizialmente opposto al rientro in servizio la diversa ragione dell'interdizione dai pubblici uffici; (ii) la tardività del provvedimento; (iii) l'erronea interpretazione dell'art. 914 c.m., la cui *ratio* presupporrebbe un'effettiva impossibilità di prestare servizio, insussistente nel caso dell'affidamento in prova con autorizzazione allo svolgimento di attività lavorativa.

4. Con ordinanza n. 61 del 29 gennaio 2026, il Tribunale amministrativo regionale ha respinto l'istanza cautelare, ritenendo le censure *prima facie* infondate in ragione del tenore letterale della disposizione, da cui emerge la natura obbligatoria e vincolata del provvedimento di sospensione. Ha altresì escluso la sussistenza del *periculum in mora*, attesa la corresponsione della metà degli assegni a carattere fisso e continuativo, disposta dal provvedimento di sospensione.

5. L'appellante ha proposto appello cautelare, censurando l'ordinanza di primo grado per difetto di motivazione e omessa valutazione della documentazione in atti, con particolare riferimento all'ordinanza del Tribunale di sorveglianza e all'autorizzazione del magistrato di sorveglianza allo svolgimento dell'attività lavorativa, da cui emergerebbe la piena compatibilità tra la misura alternativa e la prosecuzione del servizio.

6. Si è costituito il Ministero della difesa, insistendo per la reiezione dell'appello.

7. All'esito della Camera di consiglio del 10 marzo 2026, fissata per la trattazione dell'appello cautelare, il Consiglio di Stato — con l'ordinanza n. 879 dell'11 marzo 2026, da intendersi integralmente richiamata e trascritta nel presente provvedimento — ha ritenuto che, pur non sussistendo (*de iure condito*) il *fumus boni iuris* con riferimento ai motivi di ricorso, ricorressero nondimeno i presupposti per sollevare una questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 914 c.m., ove incondizionatamente applicato ai casi di espiazione della pena mediante affidamento in prova (art. 47, ord. pen.), con conseguente possibile riconoscimento del *fumus* in relazione all'incidente costituzionale.

7.1. Quanto al *periculum in mora*, il Collegio ha ritenuto che la sospensione potesse compromettere il percorso riabilitativo dell'appellante e, nella prospettiva dell'amministrazione, l'interesse a conseguire la controprestazione lavorativa a fronte della corresponsione della metà degli assegni fissi e continuativi, cui è tenuta ai sensi dell'art. 920, comma 1, c.m. (con il rischio, peraltro, di dover procedere al pagamento delle differenze retributive in caso di accoglimento del ricorso).

7.2. È stata quindi sospesa in via interinale l'efficacia del provvedimento impugnato, nelle more della definizione dell'incidente di costituzionalità che si propone con la presente ordinanza, rinviando la definitiva decisione sull'appello cautelare ad una successiva Camera di consiglio, che sarà fissata dopo la restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.

## DIRITTO

I. Il quadro normativo rilevante.

a) L'art. 914 del codice dell'ordinamento militare.

1. L'art. 914 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 («Codice dell'ordinamento militare», d'ora in avanti «c.m.»), rubricato «Sospensione a seguito di condanna penale», così dispone: «La sospensione dall'impiego è applicata ai militari durante l'espiazione di pene detentive, anche se sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario».

2. La norma configura un effetto sospensivo automatico, conseguente all'espiazione della pena, che determina il temporaneo allontanamento dal servizio del militare e l'ingresso del rapporto in uno stato di «quiescenza», le cui conseguenze sul regime giuridico, previdenziale e retributivo del dipendente sono disciplinate — in termini comuni alle ipotesi di sospensione precauzionale, di cui ai successivi articoli — dagli articoli 920-922 c.m.

3. Essa si pone in continuità con una serie di disposizioni abrogate dal codice — art. 31 della legge 10 aprile 1954, n. 113; art. 22 della legge 31 luglio 1954, n. 599; art. 14, comma settimo, della legge 3 agosto 1961, n. 833; art. 9, comma quarto, della legge 18 ottobre 1961, n. 1168; art. 26, comma 5, del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 196 — le quali, nel disciplinare lo stato giuridico degli appartenenti alle diverse Forze armate e di polizia ad ordinamento militare, prevedevano un analogo effetto sospensivo conseguente alla condanna penale.

3.1. L'art. 914 c.m., inoltre, rinviene il proprio corrispondente nell'art. 98, comma 1, del testo unico degli impiegati civili dello Stato (decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3), per il quale «l'impiegato condannato con sentenza passata in giudicato a pena detentiva per un delitto che ha dato luogo al procedimento disciplinare è sospeso dal servizio durante il periodo in cui la pena viene scontata».



3.2. Nessuna delle diverse norme richiamate — né quelle abrogate, né il vigente art. 98, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 — contiene però l'estensione alle pene «sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario», prevista invece dalla disposizione in commento, che presenta quindi una portata applicativa più ampia rispetto ai propri antecedenti normativi.

4. La *ratio* dell'art. 914 c.m. può essere ricostruita in termini compositi.

4.1. Per un verso — mutuando le considerazioni svolte della giurisprudenza amministrativa in relazione all'art. 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 — alla sospensione del militare condannato a pena detentiva può riconoscersi «natura intrinsecamente sanzionatoria, in quanto essenzialmente collegata alla presupposta condanna penale» (Consiglio di Stato, Sezione IV, 26 giugno 1990, n. 521).

4.2. La funzione sanzionatoria si manifesta, tuttavia, con intensità minore nella sospensione *ex art.* 914, c.m. rispetto al corrispondente istituto del pubblico impiego civile: infatti, mentre l'art. 98 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3 del 1957 prevede la sospensione dalla «qualifica» — effetto non giustificato dalla mera impossibilità di svolgere la prestazione lavorativa, che incide sullo *status* giuridico del dipendente e induce «gli ulteriori effetti negativi» in punto di ritardo nelle promozioni e perdita della corrispondente anzianità (Consiglio di Stato, n. 521 del 1990, cit.) — l'art. 914, c.m. dispone la sola sospensione dall'«impiego», senza analoga incidenza sulla qualifica rivestita (salvo quanto dispongono i già citati articoli 921 e 922 c.m.).

4.3. Proprio per questo, si ritiene che la *ratio* prevalente dell'art. 914, c.m. debba essere individuata nell'impossibilità di funzionamento del *sinallagma* insito nel rapporto di lavoro pubblico, poiché l'esecuzione della pena impedisce la prestazione del servizio incondizionato.

4.4. In questo senso può spiegarsi l'estensione «alle pene sostituite ai sensi dell'ordinamento penitenziario», giacché anche l'espiazione di misure alternative ostacola in modo significativo la piena disponibilità del militare nei confronti dell'amministrazione di appartenenza.

4.5. A tali profili si affianca, secondo il Collegio, un ulteriore fondamento della disposizione, ravvisabile nell'esigenza di tutelare il prestigio e l'affidabilità dell'istituzione, che potrebbero risultare compromessi dall'impiego di un militare condannato in sede penale, in considerazione della peculiare affidabilità e del particolare rigore etico normalmente richiesti agli appartenenti alle Forze armate e alle Forze di polizia ad ordinamento militare.

b) L'art. 47 della legge sull'ordinamento penitenziario.

5. Non occorre soffermarsi diffusamente sulla *ratio* e sulle finalità della legge 26 luglio 1975, n. 354 («Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà», d'ora in avanti «ord. pen.»), essendo sufficiente rilevare che essa declina a livello di legge ordinaria il fondamentale principio rieducativo della pena, sancito dal terzo comma dell'art. 27 della Carta fondamentale, e orienta l'intero sistema dell'esecuzione penale allo scopo di «realizzare l'emenda e la risocializzazione del condannato» (*cf.*, *ex aliis*, Corte costituzionale - sentenza n. 79 del 2007).

5.1. In questo contesto, l'art. 47, ord. pen. disciplina l'affidamento in prova al servizio sociale, misura alternativa alla detenzione che consente al condannato, la cui pena detentiva — inflitta o residua — non superi determinati limiti, di espirla fuori dall'istituto penitenziario, sottoposto a prescrizioni dirette a favorirne la rieducazione e il reinserimento sociale.

6. L'affidamento in prova rappresenta la misura alternativa alla detenzione a più alto contenuto fiduciario, il cui presupposto è la prognosi favorevole circa la capacità del condannato di reinserirsi nella società e, al contempo, circa l'idoneità della misura a contribuire «alla rieducazione del reo» e ad assicurare «la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati» (art. 47, comma 2, ord. pen.). L'esito positivo del periodo di affidamento in prova estingue la pena e ogni altro effetto penale (art. 47, comma 12, ord. pen.).

7. Tra le prescrizioni che il Tribunale di sorveglianza impartisce all'atto dell'affidamento, ai sensi dell'art. 47, comma 5, ord. pen., rientrano quelle relative al lavoro. Il lavoro costituisce, storicamente, elemento qualificante del programma trattamentale connesso all'affidamento in prova e — più in generale — «uno dei mezzi al fine del recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo» (*cf.* Corte costituzionale, sentenza n. 158 del 2021).

7.1. Sebbene la disponibilità di un'attività lavorativa in senso stretto non sia considerata condizione indefettibile per l'accesso alla misura (*ex multis*, Cass. pen., Sezione I, 21 giugno 2024, n. 40131; *id.*, 20 dicembre 2017, n. 19101; *id.*, 16 novembre 2011, n. 45433) — potendo essere «surrogata» da altre forme d'impegno sociale, quali lo svolgimento di attività di volontariato, di lavori socialmente utili o di attività non retribuite (Cass. pen., Sezione I, 24 giugno 2013, n. 27690; *id.*, 18 giugno 2009, n. 26789) — il lavoro resta nondimeno un elemento cardine del moderno sistema rieducativo penitenziario, in grado di offrire al condannato «la più avanzata prospettiva di risocializzazione» (Cass. pen., Sezione I, 1° luglio 2025, n. 32915).



7.2. La stessa ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Lecce, nell'ammettere l'appellante all'affidamento in prova, ha confermato tale impostazione, evidenziando che l'occupazione lavorativa costituisce «uno strumento di ausilio per il condannato nel processo d'integrazione sociale e di allontanamento dalla mentalità e dagli ambienti criminosi e criminogeni».

II. I dubbi di legittimità costituzionale.

8. Alla luce del quadro normativo così ricostruito, il Collegio nutre dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 914, c.m., nella parte in cui prevede che la sospensione dall'impiego sia automaticamente e incondizionatamente applicata al militare durante l'espiazione di pena detentiva mediante affidamento in prova al servizio sociale, ai sensi dell'art. 47, ord. pen., senza consentire all'amministrazione di valutare in concreto la compatibilità della predetta misura alternativa con la prosecuzione del servizio, tenuto conto delle proprie esigenze organizzative e di tutela del prestigio dell'istituzione.

9. Prima di procedere all'illustrazione della questione, il Collegio ritiene opportuno precisarne l'oggetto e la portata.

9.1. In primo luogo, i dubbi di legittimità non investono la sospensione *ex art.* 914, c.m. ove applicata al militare durante l'espiazione di pena detentiva in senso proprio (detenzione intramuraria) o sostituita con le altre misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario (es. semilibertà), le quali, per le loro caratteristiche, comportano una limitazione della libertà personale incompatibile con lo svolgimento del servizio.

9.2. In secondo luogo, la rimessione non mira al riconoscimento di un «diritto» del militare ammesso all'affidamento in prova alla prosecuzione del servizio, né tantomeno di un «dovere» dell'amministrazione di adibirlo ad una prestazione lavorativa compatibile con la misura alternativa, soluzioni entrambe incompatibili con i prioritari poteri organizzativi dell'amministrazione militare. La questione attiene, piuttosto, all'esigenza di flessibilità che — si ritiene — l'ordinamento deve garantire per rendere possibile una valutazione in concreto dell'opportunità di disporre la sospensione del militare ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale, nell'interesse tanto di quest'ultimo quanto dell'amministrazione.

9.3. Il Collegio non ignora, infine, che l'ordinamento militare è connotato da un peculiare carattere di specialità e autosufficienza rispetto all'ordinamento generale, come attesta — tra l'altro — la circostanza che la fonte primaria della sua disciplina è costituita da un vero e proprio «Codice», sistema tendenzialmente conchiuso e autoreferenziale di principi e di regole (Consiglio di Stato, Sezione II, 6 dicembre 2021, n. 8150; *id.*, Sezione IV, 2 marzo 2020, n. 1489). Nondimeno, tale specialità — che rende impossibile operare un confronto su basi omogenee tra lo statuto del personale militare e quello civile (Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 2381 del 2007) — non sottrae la disciplina del rapporto di servizio al rispetto dei principi costituzionali, come la stessa Corte costituzionale ha affermato nel censurare automatismi incidenti sul rapporto di impiego militare (sentenze n. 268 del 2016, n. 363 del 1996, n. 126 del 1995). I dubbi che il Collegio si appresta ad esporre devono essere intesi, pertanto, non come contestazione della specialità dell'ordinamento militare, bensì come verifica della compatibilità di uno specifico automatismo normativo con i principi costituzionali che, anche in questo settore, vincolano il legislatore.

10. Ciò premesso, la questione che si intende sottoporre alla Corte investe, essenzialmente, tre distinti profili di possibile incostituzionalità (che qui si anticipano e saranno sviluppati nell'ambito della trattazione della «non manifesta infondatezza», v. § 19 e ss.).

10.1. In primo luogo, l'automatica sospensione dal servizio, prevista, anche nei casi di affidamento in prova, dall'art. 914, c.m. sembra entrare in tensione con il principio rieducativo della pena (art. 27, terzo comma, della Costituzione) e con il diritto del condannato al lavoro (art. 4 della Costituzione), nella misura in cui vanifica la componente lavorativa del percorso di reinserimento sociale disegnato dal magistrato di sorveglianza.

10.2. Al contempo, essa sembra porsi in frizione con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, secondo comma, della Costituzione), poiché priva la Forza di appartenenza del militare ammesso all'affidamento in prova di ogni margine per valutare se questi possa essere utilmente impiegato durante l'espiazione della pena in forma alternativa, al contempo imponendo la corresponsione — seppur in misura ridotta — della retribuzione, senza alcuna controprestazione lavorativa.

10.3. Infine, l'art. 914, c.m. appare intrinsecamente irragionevole (e quindi in contrasto con l'art. 3 della Costituzione) in quanto equipara l'affidamento in prova ad altre misure alternative alla detenzione, del tutto eterogenee quanto a contenuto ed effetti, e in quanto configura la sospensione in termini di rigido automatismo, non giustificato dalla *ratio* della disposizione e dagli interessi tutelati.



### III. Il tentativo di interpretazione conforme.

11. Prima di investire la Corte costituzionale della questione, il Collegio è tenuto a verificare (Corte costituzionale, sentenza n. 456 del 1989) se sia praticabile un'interpretazione della disposizione conforme ai richiamati parametri costituzionali. Secondo il noto orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 356 del 1996 e n. 148 del 2008), infatti, «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali».

12. A tal proposito, sembra al Collegio che il tenore letterale dell'art. 914, c.m. non lasci residuare margini ermeneutici per circoscriverne la portata ed escludere dal suo ambito applicativo l'affidamento in prova (art. 47, ord. pen.).

12.1. Sul piano lessicale, l'uso del presente indicativo — «è applicata» — con cui il legislatore normalmente disciplina la produzione degli effetti giuridici necessitati, porta a configurare la sospensione in termini di automatismo o comunque di obbligo incondizionato.

12.2. Al contempo, il generale riferimento alla «espiazione delle pene detentive», accompagnato dall'inciso «anche se sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario» manifesta l'evidente intenzione del legislatore di estendere la sospensione a tutte le ipotesi di esecuzione alternativa della pena, precludendo ogni lettura restrittiva.

13. In prospettiva teleologica, inoltre, la dottrina ha evidenziato che «stante il carattere *lato sensu* afflittivo della norma, le ipotesi in essa rappresentate sono tassative», il che esclude tanto la praticabilità di interpretazioni estensive che, specularmente, di letture restrittive del suo ambito di applicazione.

13.1. Non risulta, dunque, possibile, per il tramite dell'interpretazione, limitare l'operatività della norma alle sole misure alternative incompatibili con la prestazione del servizio ed escludere l'affidamento in prova, ciò equivalendo a una inammissibile forzatura del dato normativo.

14. Neppure appare percorribile — e ciò si osserva per completezza — un'interpretazione conforme a Costituzione che, facendo leva sul riferimento testuale alle pene detentive «sostituite» in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario, valorizzi la distinzione tecnica tra «pene sostitutive» e «misure alternative alla detenzione» per escludere dall'ambito applicativo della disposizione l'affidamento in prova al servizio sociale e, più in generale, le misure alternative previste dalla legge n. 354 del 1975.

14.2. È vero che, sul piano teorico, occorre distinguere tra le pene sostitutive — oggi disciplinate dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, come modificata dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e direttamente irrogate dal giudice della cognizione in luogo della pena detentiva — e le misure alternative alla detenzione previste dal Capo VI della legge n. 354 del 1975 — tra cui l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, ord. pen.), la detenzione domiciliare (art. 47-ter, ord. pen.) e la semilibertà (art. 48, ord. pen.) — disposte dal Tribunale di sorveglianza nella fase esecutiva e consistenti non già nella sostituzione della pena detentiva con una pena di diversa natura, bensì in una diversa modalità di esecuzione della pena medesima.

14.3. Deve, tuttavia, ritenersi che il legislatore abbia utilizzato il termine «sostituite» in senso ampio e atecnico, in modo da ricomprendere anche le misure propriamente alternative, come l'affidamento in prova.

14.4. Un'interpretazione fondata sull'anzidetta distinzione terminologica finirebbe, infatti, per svuotare di contenuto la disposizione, posto che tutti gli istituti previsti dalla legge n. 354 del 1975 — cui l'art. 914 c.m., nel richiamare le «disposizioni dell'ordinamento penitenziario», fa espresso riferimento — non sostituiscono in senso proprio la pena detentiva, ma ne disciplinano le modalità di esecuzione.

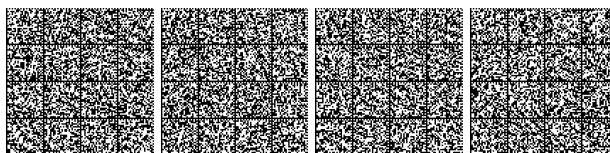
14.5. Al contempo, una simile lettura condurrebbe ad escludere dall'ambito applicativo dell'art. 914, c.m. anche ipotesi di espiazione della pena detentiva attraverso misure alternative evidentemente incompatibili con lo svolgimento del servizio (es. la detenzione domiciliare), che devono invece, necessariamente, esservi ricomprese.

15. In ragione di quanto esposto, il Collegio ritiene impraticabile un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata.

15.1. Lo stesso provvedimento impugnato conferma le considerazioni sopra esposte, tanto sul piano interpretativo quanto su quello applicativo: da un lato, l'amministrazione non ha dubitato che l'affidamento in prova rientri nel campo di applicazione dell'art. 914, c.m.; dall'altro, ha espressamente dato atto che la norma «non attribuisce all'amministrazione margini di discrezionalità», escludendo in radice ogni spazio per una valutazione individualizzata.

### IV. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

16. La questione di legittimità costituzionale prospettata è rilevante nel presente giudizio, non potendo questo essere definito «independentemente» dalla risoluzione della questione medesima (art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87).



17. L'art. 914, c.m., infatti, è la disposizione direttamente applicata nel provvedimento impugnato, del quale costituisce l'unico presupposto normativo. Lo stesso provvedimento, come già detto, ne ha richiamato espressamente la portata vincolante e non ha posto a supporto della determinazione alcuna ulteriore considerazione.

17.1. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione — nei termini che si sono precisati — comporterebbe dunque il venir meno del carattere automatico della sospensione e, conseguentemente, l'illegittimità del provvedimento impugnato, adottato senza alcuna valutazione discrezionale.

18. Va altresì precisato che la rilevanza della questione non è venuta meno per effetto dell'accoglimento in via interinale dell'appello cautelare, disposto con l'ordinanza n. 879/2026 di questa Sezione.

18.1. Come già chiarito dalla Corte costituzionale (sentenze n. 162 del 2021 e n. 200 del 2014), ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito del giudizio cautelare, è necessario che il potere cautelare del rimettente non sia esaurito, il che si verifica quando il provvedimento cautelare abbia carattere «interinale» (ordinanza n. 128 del 2010), ovvero «*ad tempus*» (ordinanza n. 211 del 2011), o ancora «provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale» (ordinanza n. 236 del 2010).

18.2. Nel caso di specie, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è stata espressamente disposta in via interinale, nelle more della definizione dell'incidente di costituzionalità, con espressa riserva della decisione definitiva sull'appello cautelare all'esito della restituzione degli atti da parte della Corte.

18.3. Il Collegio conserva, pertanto, piena potestà decisoria sull'appello cautelare, la cui definizione dipende dalla risoluzione della presente questione: ove questa sia dichiarata infondata, l'appello cautelare dovrebbe essere rigettato per carenza del requisito imprescindibile del *fumus boni iuris*, trattandosi di provvedimento vincolato, conforme al dettato normativo; ove, invece, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 914, c.m., secondo quanto prospettato, il *fumus* sussisterebbe in ragione dell'illegittimità del provvedimento impugnato, adottato senza alcuna valutazione discrezionale (mentre sul *periculum in mora* si richiamano le considerazioni già rese nell'ordinanza n. 879 dell'11 marzo 2026 e sinteticamente esposte *supra* § 7.1 della parte in fatto).

V. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

19. Come anticipato (v. *amplius* § 8), il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 914, c.m., nella parte in cui prevede l'automatica e incondizionata sospensione dall'impiego del militare durante l'espiazione di pena detentiva, anche quando questa sia eseguita mediante affidamento in prova al servizio sociale, ai sensi dell'art. 47, ord. pen.

19.1. La questione, in particolare, si ritiene non manifestamente infondata (art. 23, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87) in relazione a tre distinti profili, nei termini che si vanno ora ad esporre.

a) Primo profilo: violazione degli articoli 27, terzo comma, e 4 della Costituzione.

20. L'art. 27, terzo comma, della Costituzione stabilisce che «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». La funzione rieducativa della pena rappresenta un principio fondamentale dell'ordinamento, considerato «ineliminabile» (Corte costituzionale, sentenza n. 189 del 2010), che vincola il legislatore non solo nella configurazione delle sanzioni *stricto sensu* intese, ma altresì nella disciplina degli effetti che dell'esecuzione della pena conseguono sul piano dei rapporti giuridici del condannato.

20.1. La rieducazione presuppone la configurazione di un percorso riferito al singolo, che ne consideri e valorizzi la specifica vicenda umana e personale. Anche nella fase esecutiva, dunque, costituisce criterio «costituzionalmente vincolante» quello che «esclude rigidi automatismi e richiede sia resa possibile invece una valutazione individualizzata caso per caso» (sentenza n. 436 del 1999). Ogni automatismo repressivo, infatti, finisce «per relegare nell'ombra il profilo rieducativo» (sentenza n. 257 del 2006; in senso conforme sentenza n. 79 del 2007), entrando «in contrasto con i principi di proporzionalità ed individualizzazione della pena» (sentenza n. 255 del 2006).

21. Lo strumento principale attraverso il quale la funzione rieducativa si declina nell'ordinamento penitenziario è il lavoro, fondamento della Repubblica (art. 1 della Costituzione) e forma essenziale di partecipazione del cittadino alla vita della società (art. 4 della Costituzione).

21.1. L'art. 15, ord. pen. annovera il lavoro tra gli elementi del trattamento rieducativo e dispone che, «salvo casi di impossibilità», al condannato «è assicurato il lavoro»; l'art. 20, ord. pen. ne precisa le caratteristiche, stabilendo che esso non ha carattere afflittivo, è remunerato e deve essere organizzato in modo da «riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale». La Corte costituzionale ha qualificato il lavoro penitenziario come «valore centrale» per il sistema, «non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo» (sentenza n. 158 del 2001), e la dottrina ne ha evidenziato la funzione di anello di congiunzione tra il momento dell'esecuzione della pena e il ritorno del condannato nella società.



21.2. Tale centralità si esprime, in concreto, attraverso una pluralità di istituti: dal lavoro intramurario (art. 20, ord. pen.) all'assegnazione al lavoro all'esterno (art. 21, ord. pen.), dalla formazione professionale (art. 20, ord. pen.) fino alle misure alternative alla detenzione — in particolare, semilibertà (art. 50, ord. pen.) e affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, ord. pen.) — nell'ambito delle quali l'attività lavorativa costituisce componente fondamentale del programma trattamentale individualizzato.

22. Pur se estraneo alla disciplina penitenziaria in senso proprio, l'art. 914, c.m., ove incondizionatamente applicato alla ipotesi di esecuzione della pena mediante affidamento in prova (art. 47, ord. pen.), si pone in evidente tensione con la logica propria dell'ordinamento penitenziario, interferendo con una delle principali leve del trattamento individualizzato.

22.1. La sospensione automatica prevista dalla disposizione, infatti, produce un effetto paradossale: anche quando il magistrato di sorveglianza, nell'ammettere il condannato alla misura in discussione, prescrive la ripresa l'attività lavorativa — come avvenuto nel caso di specie — l'amministrazione militare è obbligata a sospenderlo dall'impiego, così vanificando la componente lavorativa del percorso di reinserimento e costringendo il militare a ricercare, ai fini del mantenimento del beneficio, un «surrogato» di quell'attività lavorativa che già svolgeva.

22.2. Infatti, benché la giurisprudenza di legittimità ammetta che l'indisponibilità di un impiego lavorativo possa essere compensata da altre forme di attività sociale (v. § 7.1), tale soluzione non appare equivalente sul piano rieducativo. L'impossibilità di svolgere l'ordinaria occupazione interrompe, a ben vedere, la continuità del percorso professionale del condannato, proprio quando il mantenimento di un contesto lavorativo strutturato e conosciuto — nel caso di specie, peraltro, improntato a disciplina e rigore — rappresenterebbe il più efficace strumento di reintegrazione.

22.3. Ancora, la soluzione preclude la valorizzazione delle esperienze professionali acquisite: il condannato, anziché proseguire l'attività ad elevata qualificazione per la quale si è formato — il servizio militare con i relativi compiti operativi e addestrativi — verrebbe destinato ad occupazioni surrogatorie, di minor valore professionale, con il rischio di una progressiva dispersione del patrimonio di competenze maturato, tale da ostacolare, anziché favorire, il futuro reinserimento lavorativo.

23. L'automatismo previsto dall'art. 914, c.m. finisce, così, per imporre al condannato di abbandonare l'occupazione che il magistrato di sorveglianza gli ha prescritto di riprendere, in favore di attività che lo stesso legislatore penitenziario configura come residuali.

23.1. A tale proposito, si evidenzia che il nuovo comma 2-bis dell'art. 47, ord. pen. (introdotto dall'art. 10-bis, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n. 112) prevede che il condannato possa essere ammesso «a un idoneo servizio di volontariato oppure ad attività di pubblica utilità, senza remunerazione» solo «qualora non sia in grado di offrire valide occasioni di reinserimento esterno tramite attività di lavoro, autonomo o dipendente».

23.2. La disposizione conferma il carattere sussidiario e residuale di tali forme di attività sociale, che operano «in sostituzione» dell'attività lavorativa vera e propria. L'art. 914, c.m., imponendo incondizionatamente la sospensione del rapporto di lavoro anche nei casi di affidamento in prova, finisce dunque per rendere ordinaria e necessitata quella che il legislatore penitenziario configura invece come soluzione eventuale e subordinata.

24. La sospensione automatica dall'impiego rischia, pertanto, di trasformarsi in un irragionevole ostacolo normativo al percorso rieducativo individuale concepito dall'autorità giudiziaria, sovrapponendosi alle valutazioni di quest'ultima — che, nel caso di specie, ha considerato il servizio compatibile con la pena ed elemento qualificante del programma trattamentale — e compromettendo la coerenza complessiva della misura alternativa.

24.1. La tensione con il principio rieducativo è resa ancor più evidente ove si consideri che, nella ricostruzione della Corte costituzionale, lo stesso ordinamento militare è permeato da una logica di recupero del condannato al servizio: anche la specialità del trattamento del militare in espiatione di pena trova, infatti, la propria giustificazione in «una particolare funzionalizzazione della rieducazione del condannato al dovere costituzionale di difesa della Patria, attuale e non virtuale quando sia collegato alla qualità del cittadino alle armi», sicché i fini della rieducazione del condannato militare risiedono nel «prevalente recupero al servizio militare» (Corte costituzionale, sentenza n. 414 del 1991).

24.2. Se, dunque, l'intero ordinamento militare è orientato alla restituzione del condannato al servizio attivo, l'art. 914, c.m., nel precludere automaticamente la prosecuzione del servizio anche quando la misura alternativa la consentirebbe, finisce per contraddire quella medesima logica di recupero che l'ordinamento militare fa propria.

25. Le considerazioni che precedono trovano ulteriore conferma nelle disposizioni costituzionali riferite al lavoro.

25.1. L'art. 4 della Costituzione, nel riconoscere il diritto al lavoro e nell'imporre alla Repubblica di promuovere le condizioni che ne rendano effettivo l'esercizio, non tutela soltanto l'accesso all'occupazione, ma presidia altresì la conservazione del rapporto contro limitazioni irragionevoli e sproporzionate.



25.2. Come la dottrina costituzionalistica ha posto in luce, il diritto al lavoro possiede, accanto ad una dimensione «positiva» — di creazione di condizioni economiche e normative che rendano possibile l'occupazione — una ineliminabile dimensione «negativa», che si sostanzia nella libertà di svolgere la propria attività lavorativa senza subire l'interferenza arbitraria di poteri pubblici o privati e che impone, quanto meno, che ogni limitazione dell'attività lavorativa sia sorretta da una giustificazione adeguata e proporzionata.

25.3. In tale prospettiva, la sospensione automatica dall'impiego disposta ai sensi dell'art. 914, c.m. priva incondizionatamente il condannato della possibilità di proseguire un'attività che la stessa autorità giudiziaria gli ha prescritto di svolgere, senza che tale conseguenza sia sorretta da una valutazione in concreto e anche quando non risponda ad alcuna effettiva e prevalente esigenza.

b) Secondo profilo: violazione dell'art. 97, secondo comma, della Costituzione.

26. L'art. 97, secondo comma, della Costituzione impone che i pubblici uffici siano organizzati in modo da assicurare il «buon andamento» dell'amministrazione.

26.1. Il principio, secondo la lettura consolidata della Corte costituzionale, non si esaurisce in un canone di regolarità formale dell'azione pubblica, ma investe l'organizzazione e il funzionamento dei pubblici uffici nel loro complesso (Corte costituzionale, sentenza n. 22 del 1966), comprendendo i profili attinenti alle funzioni e all'esercizio dei poteri amministrativi: i relativi procedimenti devono essere idonei a perseguire la migliore realizzazione dell'interesse generale, nel rispetto dei diritti e degli interessi legittimi dei soggetti coinvolti dall'attività amministrativa (Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 1998).

26.2. Il principio di buon andamento esprime l'esigenza che la disciplina legislativa sia coerente e congrua rispetto al fine che si intende perseguire (Corte costituzionale, sentenze n. 331 del 1988 e n. 123 del 1968), sia in relazione al canone generale di efficienza dell'azione amministrativa (Corte costituzionale, sentenza n. 266 del 1993), sia in relazione agli obiettivi particolari cui è preordinata la normativa di settore.

26.3. Con specifico riguardo al rapporto di pubblico impiego, la Corte ha costantemente affermato che il principio di buon andamento si riverbera sulla disciplina del rapporto in tutti i suoi momenti, dalla costituzione all'estinzione, in quanto idonei a condizionare il funzionamento dell'amministrazione (Corte costituzionale, sentenze n. 52 del 1981 e n. 59 del 1997). In questa prospettiva, la Corte ha censurato come contrarie al buon andamento — sotto il profilo della migliore utilizzazione delle risorse professionali — le norme che prevedano la cessazione automatica del rapporto di servizio o effetti parimenti radicali sul *munus* senza il preventivo svolgimento di un procedimento nel quale l'amministrazione possa apprezzare la situazione concreta del dipendente (Corte costituzionale, sentenze n. 971 del 1988, n. 197 del 1993, n. 126 del 1995 e n. 363 del 1996).

26.4. Tale orientamento è stato affermato anche con specifico riferimento all'ordinamento militare, rispetto al quale la Corte non ha ravvisato ragioni particolari idonee a giustificare la rinuncia alla garanzia del procedimento e ad una valutazione in concreto (Corte costituzionale, sentenze n. 17 del 1991 e n. 126 del 1995).

27. Poste tali essenziali coordinate, si evidenzia che la sospensione obbligatoria del militare condannato trova la sua prevalente *ratio* — come già si è detto (v. § 4.3) — nell'impossibilità di funzionamento del *sinallagma* insito nel rapporto di pubblico impiego (Consiglio di Stato, Sezione IV, 10 novembre 1999, n. 1683): l'esecuzione della pena, anche attraverso misure alternative alla detenzione, rende il dipendente indisponibile a garantire il servizio incondizionato e la piena prestazione lavorativa. Attraverso il provvedimento di sospensione, adottato ai sensi dell'art. 914, c.m., l'amministrazione formalizza tale impossibilità e ne regola le conseguenze giuridiche sul rapporto.

27.1. Nella specifica prospettiva dell'amministrazione militare, tuttavia, l'automatismo previsto dall'art. 914, c.m. produce, nel caso dell'affidamento in prova, un risultato opposto a quello che la logica del *sinallagma* imporrebbe: anche quando il militare è disponibile per la prestazione del servizio, perché ammesso a una misura alternativa che può risultare pienamente compatibile con l'attività lavorativa — come nel caso di specie — l'amministrazione è obbligata a sospenderlo dall'impiego. L'ampia discrezionalità organizzativa di cui l'amministrazione militare ordinariamente dispone viene così azzerata dall'automatismo normativo.

28. A seguito della sospensione, inoltre, il militare resta in servizio permanente, continua a percepire la metà degli assegni a carattere fisso e continuativo e a maturare — pur computandosi solo metà del tempo trascorso — il diritto alla pensione (*cf.* art. 920, c.m.), ma non svolge alcuna controprestazione lavorativa. Si determina, dunque, una situazione di erogazione retributiva e computo previdenziale a fronte di una totale inattività, non già perché il *sinallagma* sia impossibile, ma perché la norma ne impedisce il funzionamento.

29. La sospensione incondizionata non si giustifica neppure laddove si individui quale *ratio* dell'art. 914, c.m. la tutela del prestigio e dell'affidabilità dell'amministrazione militare.



29.1. Tali esigenze, invero, non si pongono in egual misura e in maniera indistinta per tutti i militari — esse potendo non sussistere, o risultare attenuate, ad esempio, per coloro che svolgano mansioni che non comportano alcun contatto con il pubblico — e ben potrebbero essere salvaguardate consentendo all'amministrazione, nell'esercizio dell'incomprimibile discrezionalità organizzativa che le è propria, di adibire il militare a mansioni diverse o escluderlo da funzioni operative particolarmente sensibili, contemperando in tal modo la tutela dell'istituzione con le esigenze di razionale impiego delle risorse e con il percorso rieducativo in atto.

30. L'automatismo normativo impedisce però qualsiasi soluzione intermedia e impone, quale unica e obbligata misura, quella più radicale — l'allontanamento dal servizio — anche laddove essa non sia necessaria al raggiungimento dello scopo perseguito dalla norma e anzi contrasti con l'interesse dell'amministrazione a continuare ad utilizzare la prestazione lavorativa del proprio dipendente (la cui professionalità può risultare non facilmente sostituibile e comportare la necessità di attingere al personale di altre articolazioni territoriali).

31. Si osserva, infine, che nel caso di specie il procedimento disciplinare, avviato dall'amministrazione per gli stessi fatti oggetto del procedimento penale, si è concluso con l'irrogazione di una sanzione conservativa — sanzione della sospensione disciplinare di mesi dodici — e non con la perdita del grado, il che conferma che l'amministrazione stessa non ha ritenuto la condotta del militare incompatibile con la permanenza nei ranghi.

31.1. La sospensione automatica ex art. 914, c.m. produce, pertanto, pur se per un tempo limitato, un effetto più gravoso e afflittivo di quello che la stessa amministrazione, nell'esercizio della propria potestà disciplinare, ha ritenuto proporzionato alla gravità dei fatti.

c) Terzo profilo: violazione dell'art. 3 della Costituzione.

32. In aggiunta ai profili sin qui esaminati, il Collegio ritiene che l'art. 914, c.m. presenti un autonomo vizio di irragionevolezza intrinseca, con conseguente contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto un duplice versante: per un verso, la disposizione equipara l'affidamento in prova alle altre ipotesi in cui le pene detentive siano «sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento penitenziario», così accomunando situazioni ontologicamente distinte; per altro verso, essa configura un automatismo privo di qualsiasi mediazione procedimentale, che non trova adeguata giustificazione in alcuna delle *rationes* che lo sorreggono.

32.1. Il principio di ragionevolezza esige che la disciplina legislativa sia coerente con il fine perseguito e che i mezzi prescelti siano congrui e proporzionati rispetto allo scopo (Corte costituzionale, sentenze n. 103 del 1993 e n. 437 del 1994); esso richiede, altresì, che il sistema normativo presenti una intrinseca coerenza interna e che le disposizioni non producano effetti contraddittori rispetto alla propria *ratio* (Corte costituzionale, sentenze n. 267 del 1998 e n. 309 del 1996).

33. L'art. 914, c.m. estende il proprio ambito applicativo a tutte le «disposizioni dell'ordinamento penitenziario» che comportano l'esecuzione della pena detentiva in forma alternativa, senza operare alcuna distinzione tra le diverse tipologie di misure.

33.1. Per l'effetto, sono irragionevolmente equiparate situazioni del tutto diverse sotto il profilo della compatibilità con la prestazione del servizio: la detenzione domiciliare (art. 47-ter, ord. pen.), nella quale il condannato resta confinato nella propria abitazione; la semilibertà (art. 48, ord. pen.), nella quale il soggetto trascorre parte della giornata fuori dall'istituto penitenziario ma vi rientra per il pernottamento; e l'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, ord. pen.), nel quale il condannato gode della piena libertà personale, sia pure nel rispetto delle prescrizioni impartite dal Tribunale di sorveglianza.

33.2. In questa prospettiva, se la *ratio* dell'estensione alle misure alternative risiede — come si è ricostruito (v. § 4.3) — nell'ostacolo alla piena disponibilità del militare, non può non rilevarsi che tale ostacolo presenta un'intensità radicalmente diversa a seconda della misura in concreto applicata.

33.3. Per la semilibertà e la detenzione domiciliare l'ostacolo alla prestazione del servizio è effettivo, poiché il condannato è soggetto a vincoli di permanenza in determinati luoghi che rendono obiettivamente ardua, se non impossibile, l'ordinaria prestazione lavorativa, specie nel contesto dell'impiego militare che richiede piena e incondizionata disponibilità. Per l'affidamento in prova al servizio sociale, invece, il condannato gode della libertà personale, può spostarsi per esigenze lavorative ed è anzi tenuto a svolgere attività lavorativa o socialmente utile.

34. La vicenda in esame offre puntuale riscontro alle considerazioni di cui sopra. Il Tribunale di sorveglianza di Lecce, nel dettare le prescrizioni dell'affidamento, ha stabilito il «divieto assoluto di trattenersi fuori dalla propria abitazione dalle ore 21,00 alle ore 7,00», facendo «salvo il caso in cui l'affidato debba svolgere attività lavorativa o socialmente utile, che deve essere previamente e costantemente verificata da parte di detto U.E.P.E.». Ha altresì imposto al condannato di «reperire e svolgere attività di volontariato o socialmente utile o di pubblica utilità presso un ente pubblico o un'associazione privata onlus», nonché «di riprendere l'attività nella Marina militare allo scadere dell'anno di sospensione dall'impiego». Con ulteriore provvedimento, il magistrato di sorveglianza ha autorizzato il militare a recarsi presso la Caserma di Brindisi e ad anticipare l'uscita dall'abitazione, dal lunedì al sabato, alle ore 6,00.



34.1. Il regime così delineato conferma che l'affidato dispone di una libertà personale pienamente compatibile con la prestazione del servizio. In questa ipotesi, dunque, la «piena disponibilità» del militare non è preclusa dalla misura alternativa, ma solo dall'automatismo normativo che ne impone la sospensione dall'impiego.

35. L'equiparazione di misure così eterogenee — senza che sia consentita alcuna valutazione circa l'effettiva incidenza di ciascuna sulla possibilità di prestare servizio — appare fondarsi su una presunzione assoluta (su cui vedi, *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 265 del 2010 e n. 139 del 2010) di incompatibilità tra tali modalità di espiazione della pena e servizio militare, che con riferimento all'affidamento in prova non risponde a dati di esperienza generalizzati ed è anzi agevolmente smentita dalla realtà fattuale.

36. Per altro verso, la Corte costituzionale (vedi, *ex multis*, sentenze n. 2 del 1999; n. 240 del 1997; n. 329 del 2007) ha ripetutamente censurato gli automatismi normativi che producono effetti pregiudizievoli sui diritti fondamentali senza consentire una valutazione individualizzata.

36.1. Con sentenza n. 268 del 2016 — resa in materia affine a quella qui in esame e relativa proprio all'ordinamento militare — la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 866, comma 1, 867, comma 3, e 923, comma 1, lettera *i*), c.m., nella parte in cui non prevedevano l'instaurazione del procedimento disciplinare per la cessazione dal servizio per perdita del grado conseguente alla pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici. In quella sede la Corte ha affermato che ogni sanzione «va graduata, di regola, nell'ambito dell'autonomo procedimento a ciò preposto, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, e non può pertanto costituire l'effetto automatico e incondizionato di una condanna penale», precisando che tale principio non può essere disatteso «neppure quando si tratti di rapporto di servizio del personale militare».

36.2. La medesima sentenza ha affermato l'indefettibilità di una «mediazione procedimentale» che consenta all'amministrazione una valutazione in concreto, anche nel caso in cui l'infrazione risulti da condanna penale passata in giudicato. Forme di automatismo possono eccezionalmente giustificarsi soltanto quando la fattispecie penale presenti un contenuto radicalmente incompatibile con il rapporto di impiego (sentenze n. 286 del 1999 e n. 363 del 1996), come nel caso dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici; non invece quando — come nel caso dell'interdizione temporanea — la misura sia per definizione provvisoria e «tale da non escludere la prosecuzione del rapporto momentaneamente interrotto» (sentenza n. 268 del 2016).

36.3. Le considerazioni esposte appaiono estensibili, con i dovuti adattamenti, al caso di specie: come l'interdizione temporanea non implica necessariamente l'incompatibilità con il servizio, così l'affidamento in prova — nell'ambito del quale può essere garantita ampia libertà di spostamento del condannato, secondo le prescrizioni impartite dal magistrato di sorveglianza — non implica necessariamente l'impossibilità della prestazione lavorativa.

37. Il medesimo vizio di illegittimità è stato poi rilevato dalla Corte con riferimento ad automatismi normativi previsti in altri settori dell'ordinamento: possono richiamarsi, *ex multis*, la sentenza n. 88 del 2019, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la revoca automatica della patente per omicidio stradale, in ragione della «irragionevolezza intrinseca della sanzione indifferenziata per ipotesi marcatamente diverse in termini di gravità della condotta», e la sentenza n. 222 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima la previsione di pene accessorie in misura fissa per il reato di bancarotta fraudolenta. Con la sentenza n. 149 del 2018, infine, la Corte ha censurato un meccanismo normativo che precludeva in modo assoluto l'accesso ai benefici penitenziari in ragione del solo titolo di reato, precisando che i criteri legati alla gravità del fatto «legittimamente possono essere considerati dal legislatore nella fase di comminazione della pena», ma non possono, nella fase di esecuzione, «operare in chiave distonica rispetto all'imperativo costituzionale della funzione rieducativa della pena medesima».

37.1. Il filo conduttore di tale giurisprudenza è che l'automatismo normativo si espone a censura costituzionale quando, precludendo ogni apprezzamento delle peculiarità del caso concreto, determina un sacrificio indifferenziato e sproporzionato di interessi costituzionalmente rilevanti.

38. Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, l'automatica sospensione dall'impiego prevista dall'art. 914, c.m. risulta, nell'ipotesi di espiazione della pena mediante affidamento in prova, intrinsecamente irragionevole e sproporzionata, poiché il sacrificio imposto ad entrambe le parti del rapporto di lavoro non trova adeguata giustificazione in alcuna delle *rationes* che sorreggono la disposizione.

38.1. Quanto alla *ratio* connessa all'impossibilità di prestazione del servizio, si è evidenziato (v. §§ 33.2-33.4) che nel caso dell'affidamento in prova il militare può rimanere libero — come nella vicenda in esame — di recarsi a lavoro, sicché la prestazione resta, almeno ordinariamente, possibile.

38.2. Con riferimento all'opportunità di tutelare il prestigio e l'affidabilità dell'amministrazione, si è osservato (v. § 29.1) che tali esigenze non si pongono in egual misura per tutti i militari e potrebbero in molti casi essere salvaguardate attraverso soluzioni meno radicali dell'allontanamento dal servizio.



38.3. Quanto, infine, alla componente *lato sensu* sanzionatoria della sospensione — laddove la si ritenga rinvenibile nell'art. 914, c.m. (v. § 4.2) — essa non impone di per sé alcuna forma di automatismo e non sarebbe vanificata ove all'amministrazione fosse riconosciuto il potere di valutare in concreto l'opportunità di mantenere in servizio il militare ammesso all'affidamento in prova (e quindi, necessariamente, condannato ad una pena detentiva non superiore a tre anni).

38.4. Del resto, ciò che si ritiene sproporzionato non è, in sé, la previsione della sospensione dall'impiego del militare ammesso all'affidamento in prova, che resterebbe pur sempre nella disponibilità dell'amministrazione ogniqualvolta fosse reputata l'unica soluzione adeguata alla tutela degli interessi istituzionali coinvolti, bensì il suo carattere necessario e indiscriminato. Non si tratta, quindi, di sottrarre all'amministrazione uno strumento di tutela, ma di garantire un margine di flessibilità nel suo utilizzo, tale da consentire una valutazione in concreto della situazione e un adeguato contemperamento tra le esigenze del servizio, il prestigio dell'istituzione e il percorso rieducativo del condannato.

39. L'irragionevolezza dell'automatismo è ulteriormente confermata dal confronto tra la sospensione di cui si discute (914 c.m.) e le sospensioni di carattere precauzionale previste dai successivi articoli del codice (articoli 915-917, c.m.).

39.1. Solo per le ipotesi di sospensione precauzionale, infatti, l'art. 918, comma 2, c.m. prevede la «potestà di revoca del provvedimento» per sopravvenuti motivi di interesse pubblico, per mutamento della situazione di fatto o per una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, consentendo così all'amministrazione di esercitare la propria discrezionalità, seppur *ex post*.

39.2. L'art. 914, c.m. non ammette, invece, alcuna valutazione discrezionale — né nella fase di adozione del provvedimento, né successivamente — e priva l'amministrazione di ogni potere di apprezzamento, anche nell'ipotesi in cui la prestazione del servizio potrebbe non essere preclusa. Il rigido e incondizionato automatismo previsto dalla disposizione censurata costituisce, pertanto, un'anomalia nell'ambito del sistema normativo di riferimento, che — in fattispecie nelle quali vengono egualmente in rilievo il rapporto tra la posizione del militare e le esigenze dell'amministrazione — mostra di ritenere compatibile con le esigenze dell'ordinamento militare una modulazione del potere sospensivo.

VI. La rimessione della questione.

40. Per le ragioni esposte, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 914 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), nella parte in cui dispone che la sospensione dal servizio «è applicata ai militari durante l'espiazione di pene detentive, anche se sostituite in base alle disposizioni dell'ordinamento», includendovi automaticamente e incondizionatamente l'ipotesi di espiazione della pena mediante affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, ord. pen.), senza consentire all'amministrazione di valutare in concreto la compatibilità della predetta misura alternativa con la prosecuzione del servizio, tenuto conto delle proprie esigenze organizzative e di tutela del prestigio dell'istituzione.

40.1. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

40.2. Resta riservata alla definizione dell'appello cautelare ogni pronuncia sul relativo *petitum* e sulle spese del grado.

*P.Q.M.*

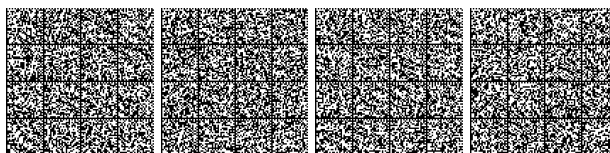
*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione seconda - non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 914 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*Sospende, per l'effetto, il presente giudizio cautelare fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità;*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;*

*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la parte appellante;*



*Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:*

*Fabio Taormina, Presidente;*  
*Antonella Manzione, consigliere;*  
*Carmelina Adesso, consigliere;*  
*Alessandro Enrico Basilico, consigliere;*  
*Luca Emanuele Ricci, consigliere, estensore.*

*Il Presidente: TAORMINA*

*L'Estensore: RICCI*

26C00096

N. 80

*Ordinanza del 31 marzo 2026 della Corte d'appello di Reggio Calabria nel procedimento penale a carico di F. C.*

**Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-bis cod. pen.), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.**

– Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 2).

## CORTE DI APPELLO DI REGGIO CALABRIA

### PRIMA SEZIONE PENALE

La Corte di appello, composta dai signori magistrati:

- 1) dott. Gianfranco Grillone, presidente;
- 2) dott. Giuseppe Perri, consigliere relatore;
- 3) dott.ssa Elvezia Antonella Cardasco, consigliere;

he emesso la seguente ordinanza.

Letti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe, a carico di C... F..., nato a ... il ..., libero assente, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del difensore di fiducia;

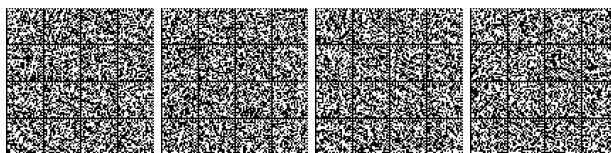
Difeso di fiducia dall'avv. Giacomo Iaria del foro di Reggio Calabria;

Imputato «del reato p. e p. dall'art. 341-bis del codice penale perché in luogo aperto al pubblico ed in presenza di più persone, offendeva l'onore ed il prestigio dell'agente di P.S. ...; e segnatamente rivolgeva alla sua persona, mediante l'uso di megafono, la seguente frase: «anche se sei in divisa, sei una gran maiala». In ... il ...»;

Sentite le parti all'udienza del 31 marzo 2026;

### OSSERVA E RILEVA

1. Con sentenza emessa in data 12 novembre 2024 del Tribunale di Reggio Calabria in composizione monocratica, C... F... veniva dichiarato colpevole in ordine al reato di oltraggio a pubblico ufficiale, ex art. 341-bis del codice penale, e condannato alla pena, condizionalmente sospesa, di mesi dieci di reclusione.



1.1 Il procedimento traeva origine, in data ..., intorno alle ore ..., allorché, a seguito di una segnalazione di lite in atto presso la via ... di ..., due volanti si recavano presso l'area ludica del lido «...» per gli accertamenti del caso.

Appena giunti, gli agenti verificavano che non c'era alcuna lite, ma semplici festeggiamenti a seguito della finale della coppa europea per nazioni di calcio vinta dalla nazionale italiana contro quella inglese, e decidevano pertanto di rientrare in centrale.

Tuttavia, in quel momento, venivano attirati dalla presenza di un soggetto, poi identificato nell'odierno imputato C... F..., il quale, a mezzo di un megafono, riferendosi all'agente di P.S. ... facente parte del nucleo intervenuto, pronunciava la seguente frase: «anche se sei in divisa, sei una gran maiala».

La persona offesa, sentita in dibattimento, precisava che il soggetto si trovava in uno stato di alterazione psicofisica dovuto all'assunzione di alcol.

Ancora, affermava che la frase pronunciata dall'imputato era avvenuta sulla pubblica via, alla presenza di una moltitudine di persone, tanto da provocare ilarità tra i presenti.

Pertanto, alla luce della ricostruzione dei fatti emersa all'esito dell'istruttoria dibattimentale di primo grado, il primo giudice riteneva che nella condotta dell'imputato risultassero integrati gli estremi della fattispecie delittuosa contestata.

1.2 Ha interposto tempestivamente appello il difensore di fiducia dell'imputato, censurando la pronuncia di condanna e chiedendone la riforma sulla base dei seguenti sintetizzati motivi.

Con il primo motivo di appello, ha chiesto l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non sussiste, non ricorrendo uno degli elementi tipici dell'ipotesi delittuosa in contestazione, posto che il Tribunale avrebbe erroneamente interpretato il requisito della pubblicità dell'offesa: infatti, la sola circostanza del luogo pubblico non era di per sé sufficiente ai fini dell'inquadramento nella fattispecie criminosa di cui all'art. 341-*bis* del codice penale, senza la prova che una moltitudine di gente avesse percepito la frase ingiuriosa, considerati pure il rumore e la confusione dovuti agli schiamazzi per il trionfo dell'Italia.

Con il secondo motivo di impugnazione, ha chiesto l'assoluzione dell'imputato perché il fatto non costituisce reato, non ricorrendo neppure l'elemento soggettivo del delitto, atteso che il C..., sotto l'evidente effetto di alcol, era esaltato ed in balia dei festeggiamenti per la vittoria calcistica: tale condizione avrebbe dovuto essere valutata dal giudice gravato in ordine alla sussistenza del dolo, considerando che l'imputato non avrebbe avuto la giusta capacità psicofisica di discernimento delle proprie azioni, dovendosi escludere la sua volontà diretta ad offendere intenzionalmente la figura del pubblico ufficiale nello svolgimento delle proprie funzioni.

Con il terzo motivo di gravame, ha chiesto il riconoscimento della circostanza attenuante, ex art. 62-*bis* del codice penale, e, con il quarto e ultimo motivo, un trattamento sanzionatorio più mite, anche alla luce delle considerazioni fatte in ordine alle modalità e alle condizioni in cui aveva agito il prevenuto.

1.3 All'esito della pubblica udienza celebratasi in data 17 marzo 2026, il P.G. ha chiesto la conferma della sentenza impugnata; il difensore dell'imputato, dopo avere chiesto in via principale l'assoluzione dell'imputato riportandosi ai motivi di appello e deducendo l'insussistenza della pertinenza tra l'offesa e le funzioni esercitate nell'occasione dal pubblico ufficiale, ha chiesto, in subordine, la non punibilità per particolare tenuità del fatto, eccependo, alla luce dell'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 172/2025 del 20 ottobre 2025, l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis* del codice penale, nella parte in cui esclude l'applicabilità della relativa esimente al reato ex art. 341-*bis* del codice penale

Il P.G. ha chiesto pertanto un breve rinvio al fine di controdedurre in ordine all'eccezione d'incostituzionalità sollevata dal difensore.

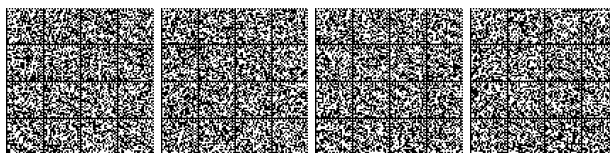
La Corte ha accolto l'istanza.

Con memoria depositata in cancelleria, in data 24 marzo 2026, il P.G. si è associato alla richiesta del difensore di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

All'odierna udienza, pertanto, il difensore e il P.G. hanno insistito nell'accoglimento della predetta eccezione.

La Corte, riunita in Camera di consiglio, ha emesso la presente ordinanza di rimessione dell'interposta questione di costituzionalità, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

2. Com'è noto, il reato di oltraggio a pubblico ufficiale previsto dall'art. 341-*bis*, comma 1, del codice penale, richiede, per la sua integrazione, che l'offesa all'onore e al prestigio del pubblico ufficiale, mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni, avvenga in luogo pubblico o aperto al pubblico ed in presenza di più persone.



Tale norma sanzionatoria, infatti, ha inteso disegnare una fattispecie di reato a contenuto plurimo, alla cui definizione concorrono le circostanze del luogo pubblico o aperto al pubblico e della presenza di più persone.

2.1 Nel caso di specie, per come univocamente riferito dall'agente di P.S. ... - persona qualificata della cui attestazione non vi è alcuna ragione di dubitare, non essendosi neppure costituitasi parte civile -, il fatto è avvenuto in una pubblica via, sul lungomare di ... nell'area ludica del lido «...», in presenza di una moltitudine di persone, intente a festeggiare, come detto, l'affermazione della squadra di calcio dell'Italia, vincitrice della coppa europea per nazioni.

Inoltre, contrariamente a quanto dedotto dalla Difesa con l'atto di impugnazione, la teste d'accusa ha precisato che la frase rivolta dal C... - il cui contenuto oggettivamente offensivo non è stato neppure confutato dai motivi di gravame - è stata audita da tutte le persone presenti in quel momento, tanto da suscitare ilarità, anche perché è stata proferita mediante l'utilizzo di un megafono.

Peraltro, costituisce comunque *ius receptum* il principio di diritto secondo cui, «Ai fini della configurabilità del reato di oltraggio di cui all'art. 341-bis codice penale è necessaria la prova della presenza di più persone e solo ove risulti accertata tale circostanza sarà sufficiente a far ritenere integrato il reato la mera possibilità della percezione dell'offesa da parte dei presenti» (cfr. *ex plurimis*, Cassazione Sezione VI, n. 29406 del 6 giugno 2018).

2.2 Sussiste inoltre chiaramente anche l'elemento psicologico del reato in esame, tenuto conto che il dolo richiesto dalla norma sanzionatrice non s'identifica, così come invece ritenuto dalla Difesa, con la deliberata intenzione di offendere l'onore o il prestigio del pubblico ufficiale.

A ben vedere, l'elemento soggettivo necessario per configurare la fattispecie delittuosa in imputazione è costituito dalla mera consapevolezza della potenzialità offensiva della frase pronunciata e dalla volontà di rivolgerla al soggetto passivo del reato, elementi questi insiti nella condotta tenuta dall'imputato, nel contesto innanzi illustrato.

Appare di tutta evidenza, invero, come il giudicabile, nonostante fosse ebbro per l'assunzione di alcol e per l'esaltazione dovuta ai festeggiamenti, abbia agito in modo del tutto conscio del ruolo di pubblico ufficiale della destinataria dell'offesa e delle funzioni d'ufficio da quest'ultima esercitate in quel frangente, nonché del carattere oltraggioso della propria frase pronunciata in luogo pubblico e alla presenza di innumerevoli persone.

2.3 Nel corso della discussione, il difensore ha altresì dedotto l'assenza di pertinenza tra l'offesa e le funzioni svolte nell'occasione dal pubblico ufficiale.

Anche tale argomentazione non appare condivisibile.

Come detto, l'agente di P.S. ... era intervenuta sul luogo dei festeggiamenti proprio per ragioni di ordine pubblico, a seguito di una segnalazione, unitamente ad altri suoi colleghi, con due volanti.

Del resto, al di là di quanto il C... avesse compreso le specifiche ragioni dell'intervento, egli, non solo era ben conscio che l'operante, muovendosi con l'auto di servizio, si trovava nell'esercizio delle proprie funzioni, ma faceva addirittura esplicito riferimento ad esse, utilizzando l'espressione, preliminare all'offesa, «anche se sei in divisa».

2.4 In definitiva, occorre confermare il giudizio di colpevolezza emesso dal primo giudice e conseguentemente rigettare le richieste di assoluzione perché il fatto non sussiste ovvero perché non costituisce reato.

3. Ciò posto, ritiene tuttavia l'adito Collegio di non poter confermare la sentenza di condanna del Tribunale, atteso che, nella fattispecie che occupa, potrebbe trovare applicazione l'invocata causa di non punibilità prevista dall'art. 131-bis del codice penale.

3.1 Invero, con riferimento all'elemento materiale, il fatto appare effettivamente di particolare tenuità, trattandosi di espressione, quella oltraggiosa utilizzata dall'odierno appellante, proferita in modo occasionale e soprattutto non reiterato, in un contesto goliardico e non illecito.

Inoltre, a conferma del carattere estemporaneo e non abituale del suo comportamento anti-giuridico, l'attuale ricorrente risulta essere pure incensurato.

3.2 Anche in punto di elemento psicologico, deve rilevarsi la scarsa intensità del dolo.

Infatti, la giovane età del prevenuto (pur sempre sintomatica di uno stato di relativa immaturità), lo stato di alterazione alcolica in cui ha agito, le modalità scherzose che hanno caratterizzato la sua condotta ed il contesto brioso in cui si è estrinsecata, se come detto non escludono la sussistenza dell'elemento soggettivo e la pertinenza tra l'offesa e le funzioni esercitate dal pubblico ufficiale, sono tutti elementi che denotano comunque la non intenzione deliberata di contrastare l'attività degli agenti. ovvero di offendere l'onore o il prestigio della polizia giudiziaria operante, nell'occasione rappresentata dalla persona offesa.

3.3 In ultimo, nella fattispecie che occupa, i limiti edittali del reato *ex art. 341-bis* del codice penale sono compatibili con l'applicazione dell'esimente e non ricorrono le condizioni e le circostanze di fatto ostative, previste dall'art. 131-bis del codice penale, che ne escludono l'operatività; tuttavia, com'è noto, l'applicazione per il delitto in contestazione della causa di non punibilità in parola trova ostacolo nell'esclusione esplicitamente prevista dall'anzidetta norma.



3.4 Epperò, come detto, questa Corte, sospettando dell'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3, numero 2), del codice penale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione - proprio nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni -, offre, quali *tertia comparationis*, i delitti ex articoli 336, 337, 342 e 341-*bis*, comma 2, del codice penale

4. Ai fini della valutazione della fondatezza delle questioni prospettate, preliminarmente, appare opportuna una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui le questioni medesime si iscrivono.

4.1 Nel disegno originario del codice Rocco, l'oltraggio a pubblico ufficiale era previsto dall'art. 341, comma 1, del codice penale, come il fatto di «chiunque offende l'onore o il prestigio di un pubblico ufficiale, in presenza di lui e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni».

La pena prevista per la fattispecie base era quella della reclusione da sei mesi a due anni. Similmente, il delitto di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario era invece - ed è tuttora - previsto dall'art. 342, comma 1. del codice penale, come il fatto di «chiunque offende l'onore o il prestigio di un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o di una rappresentanza di esso, o di una pubblica autorità costituita in collegio, al cospetto del Corpo, della rappresentanza o del collegio»; condotta cui il secondo comma equipara quella commessa mediante comunicazione telegrafica ovvero scritti o disegni diretti ai medesimi destinatari, a causa delle relative funzioni. La pena originariamente prevista per le fattispecie base di cui al primo e al secondo comma era la reclusione da sei mesi a tre anni.

Il delitto di violenza o minaccia a un pubblico ufficiale era - ed è - previsto dall'art. 336 del codice penale, il quale stabilisce, al comma 1, che «Chiunque usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, per costringerlo a fare un atto contrario ai propri doveri, o ad omettere un atto dell'ufficio o del servizio, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni».

Il delitto di resistenza a un pubblico ufficiale era - ed è - previsto dall'art. 337 del codice penale, il quale stabilisce, al comma 1, che «Chiunque usa violenza o minaccia per opporsi a un pubblico ufficiale o ad un incaricato di un pubblico servizio, mentre compie un atto di ufficio o di servizio, o a coloro che, richiesti, gli prestano assistenza, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni».

4.2 Con la sentenza n. 341/1994 del 19 luglio 1994, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 341, comma 1, del codice penale, nella parte in cui prevedeva la pena minima di mesi sei di reclusione, in ragione del contrasto di tale previsione con il principio di proporzionalità della pena, desunto dagli articoli 3 e 27, comma 3, della Costituzione, anche in rapporto all'assai più favorevole minimo edittale previsto per il delitto di ingiuria (ex art. 594 del codice penale). Per effetto di tale pronuncia, il minimo edittale applicabile al delitto di oltraggio a pubblico ufficiale divenne quello di quindici giorni di reclusione, stabilito in via generale dall'art. 23 del codice penale, con disposizione destinata ad applicarsi in difetto di determinazione di una pena minima da parte delle singole disposizioni incriminatrici.

La successiva sentenza della Corte costituzionale n. 313/1995 del 28 giugno 1995, invece, rigettò un'analogha questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto il minimo di sei mesi di reclusione stabilito per il delitto di cui all'art. 342 del codice penale, rilevando come l'oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario non potesse affatto ricondursi, sul piano della lesività, ad una mera ipotesi di oltraggio plurimo, giacché nella fattispecie descritta da detta norma è la specifica qualità dell'organo e delle attribuzioni che esso esprime a rappresentare la connotazione tipizzante e, dunque, un valore da tutelare adeguatamente anche sotto il profilo dell'onore e del prestigio, per i naturali riverberi negativi che l'offesa può in sé determinare sul corretto e sereno svolgimento delle funzioni che il Corpo o il collegio è chiamato a esercitare.

4.3 La legge 25 giugno 1999, n. 205, avente ad oggetto la «Delega del Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario», abrogò poi il delitto di oltraggio di cui all'art. 341 del codice penale, e modificò la cornice edittale dell'art. 342 del codice penale, prevedendo per tale figura criminosa - rimasta inalterata nei suoi elementi costitutivi - la pena della reclusione fino a tre anni, con conseguente abbassamento del minimo edittale alla soglia generale di quindici giorni di cui all'art. 23 del codice penale.

Il trattamento sanzionatorio del delitto di oltraggio a Corpo politico, amministrativo o giudiziario di cui all'art. 342 del codice penale fu poi oggetto di un ulteriore intervento ad opera della legge 24 febbraio 2006, n. 85, recante «Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione», che sostituì, alla pena detentiva, la pena pecuniaria attualmente in vigore (multa da 1.000 a 5.000 euro).

4.4 L'art. 1, comma 8, legge 15 luglio 2009, n. 94, ripristinò il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale, collocandolo però in un nuovo art. 341-*bis* del codice penale e modificandone gli elementi costitutivi rispetto all'originaria formulazione dell'abrogato art. 341 del codice penale.



Il nuovo art. 341-*bis*, comma 1, del codice penale, infatti, incrimina «chiunque, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore ed il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio ed a causa o nell'esercizio delle sue funzioni». Dunque, rispetto alla formulazione previgente, debbono ricorrere - accanto a un fatto offensivo dell'onore e del prestigio (in luogo dell'onore o del prestigio, come richiesto dalla vecchia formulazione) occasionato dall'esercizio delle funzioni da parte del pubblico ufficiale - ulteriori requisiti, assenti nell'abrogato art. 341 del codice penale, quali: la commissione del fatto in luogo pubblico o aperto al pubblico; la presenza di più persone; il contestuale compimento, da parte del pubblico ufficiale, di un atto del suo ufficio, escludendosi dunque la rilevanza del fatto a titolo di oltraggio allorché l'offesa sia proferita in ragione di un precedente atto d'ufficio del pubblico ufficiale, in diverso contesto spazio-temporale.

La cornice edittale inizialmente prevista per la nuova fattispecie base era quella della reclusione fino a tre anni, e quindi con un minimo edittale di giorni quindici *ex cit.* art. 23 del codice penale. Tale cornice edittale è stata poi modificata, per effetto del decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53, recante «Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica», convertito in legge 8 agosto 2019, n. 77, che ha reintrodotto per la fattispecie base l'originario minimo di mesi sei di reclusione, mantenendo il massimo di tre anni.

Con sentenza n. 284/2019 del 4 dicembre 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative al trattamento sanzionatorio di cui all'art. 341-*bis* del codice penale, in relazione alla pena prevista per il delitto *ex art.* 342 del codice penale.

4.5 Quanto invece all'art. 131-*bis* del codice penale, tale norma è stata inserita nel codice penale dall'art. 1, comma 2, decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera *m*), della legge 28 aprile 2014, n. 67», secondo il cui testo originario la punibilità poteva essere esclusa, a ragione della particolare tenuità del fatto. per i reati con pena detentiva massima non superiore a cinque anni.

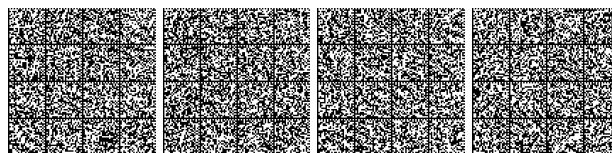
Non erano state ancora previste le cosiddette eccezioni nominative, cioè in base al titolo di reato, ma era stato stabilito che l'offesa non potesse essere ritenuta di particolare tenuità quando l'autore avesse agito per motivi abietti o futili, o con crudeltà, anche in danno di animali, o avesse adoperato sevizie o profittato della minorata difesa della vittima, anche in riferimento all'età della stessa, o quando la condotta avesse cagionato, o dalla stessa fossero derivate, quali conseguenze non volute, la morte o le lesioni gravissime di una persona.

4.6 L'eccezione nominativa per i reati *ex art.* 336, 337 e 341-*bis* del codice penale - ovvero, per la violenza o minaccia a un pubblico ufficiale, per la resistenza a un pubblico ufficiale e per l'oltraggio a un pubblico ufficiale - è stata introdotta dall'art. 16, comma 1, lettera *b*), decreto-legge 14 giugno 2019, n. 53 (cd. - «Sicurezza-*bis*»), convertito di legge 8 agosto 2019, n. 77, con riferimento all'ipotesi in cui tali reati fossero commessi nei confronti di qualunque pubblico ufficiale nell'esercizio delle proprie funzioni.

Il riferimento generico al pubblico ufficiale è stato sostituito da quello specifico all'ufficiale o agente di pubblica sicurezza o polizia giudiziaria dall'art. 7, comma 1, decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, recante «Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare. modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del *web* e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale», convertito in legge 18 dicembre 2020, n. 173, che ha altresì esteso l'esclusione dell'applicazione della causa di non punibilità anche all'ipotesi di cui all'art. 343 del codice penale di oltraggio a un magistrato in udienza.

4.7 Con la sentenza n. 30/2021 del 10 febbraio 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e finalismo rieducativo della pena, sollevate a proposito dell'esclusione della causa di non punibilità riguardo al delitto di resistenza a pubblico ufficiale.

In tale sentenza, per un verso, è stato osservato che la scelta legislativa di escludere dal campo di applicazione dell'esimente di tenuità il reato di resistenza a pubblico ufficiale non era manifestamente irragionevole, corrispondendo all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione, in quanto inclusivo sia del regolare funzionamento della pubblica amministrazione, sia della sicurezza e libertà di determinazione delle persone fisiche esercenti le pubbliche funzioni; per altro verso, è stato evidenziato che i tenia adottati dai rimettenti nella prospettiva dell'art. 3 della Costituzione - ovvero, i reati di abuso d'ufficio, rifiuto di atti d'ufficio e interruzione di pubblico servizio - sono sprovvisti dell'omogeneità necessaria a impostare il giudizio comparativo, trattandosi di fattispecie delittuose che, per quanto incidano anch'esse sul regolare funzionamento della pubblica amministrazione, non vedono tuttavia direttamente coinvolta la sicurezza e la libertà della persona fisica esercente la funzione pubblica, intesa quale soggetto passivo del reato.



Analoga questione è stata dichiarata manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 82/2022 del 9 marzo 2022, rilevandosi che gli ulteriori *tertia*, indicati nei titoli di reato *ex* articoli 342 e 353 del codice penale, sono eterogenei rispetto alla fattispecie delittuosa della resistenza a pubblico ufficiale, in quanto, da un lato, l'oltraggio a Corpo politico, amministrativo o giudiziario non ha tra i suoi elementi costitutivi la violenza o la minaccia, dall'altro, la turbativa d'asta ha un'oggettività giuridica peculiare, circoscritta alle determinazioni negoziali della pubblica amministrazione.

4.8 Il paradigma nella definizione dello spazio operativo dell'esimente *ex* art. 131-*bis* del codice penale è stato poi significativamente modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *c*), decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, avente ad oggetto l'«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».

Invero, tale riforma ha traslato il limite dal massimo edittale di pena - non superiore a cinque anni di reclusione - al minimo, non superiore a due anni.

Di conseguenza, ne è derivata l'inclusione nell'area applicativa della causa di non punibilità di molti titoli di reato, con minimo edittale non superiore a due anni, che anteriormente erano esclusi dalla stessa a ragione del massimo edittale, superiore a cinque anni.

Questa estensione è stata bilanciata dall'introduzione di nuove eccezioni nominative, dettagliate nel novellato terzo comma dell'art. 131-*bis* del codice penale, il cui numero 2) ha ribadito comunque l'eccezione anteriore «per i delitti previsti dagli articoli 336, 337 e 341-*bis*, quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni, nonché per il delitto previsto dall'art. 343».

Per effetto di tale riforma del 2022, è entrato nel campo di applicazione dell'esimente di particolare tenuità il reato di violenza o minaccia a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, poiché esso è punito dall'art. 338 del codice penale con la reclusione da uno a sette anni: quindi, anteriormente, questo titolo di reato, avendo un massimo edittale superiore a cinque anni di reclusione, non aveva accesso all'esimente in parola: accesso che ha invece conseguito con la novella, in ragione del minimo edittale non superiore a due anni e dell'omessa menzione tra le eccezioni nominative.

4.9 Degna di nota, per una più compiuta ricostruzione del quadro normativo in questione, appare infine la novella introdotta dall'art. 6, comma 1, legge 4 marzo 2024, n. 25, che ha inserito, dopo il primo comma dell'art. 341-*bis* del codice penale, la disposizione secondo cui «La pena è aumentata, fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo o amministrativo della scuola».

Analoga circostanza aggravante è stata prevista, in via generale, per tutti i delitti commessi con violenza e minaccia, mediante l'introduzione del numero 11-*novies*) dell'art. 61 del codice penale, nonché, in via speciale, anche per il reato *ex* art. 336, con il comma 2.

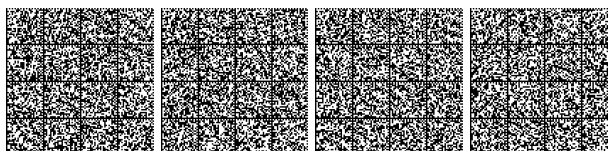
4.10 In ultimo, con la sentenza n. 172/2025 del 20 ottobre 2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 1, numero 2), del codice penale, nella parte in cui si riferisce agli articoli 336 e 337 dello stesso codice, evidenziando che, la comparazione tra le fattispecie *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, da un lato, e quella *ex* art. 338 del codice penale, dall'altro, evidenzia un profilo di manifesta irragionevolezza, quanto all'applicabilità della causa di non punibilità.

Infatti, i reati di cui agli artt. 336, comma 1, e 337, comma 1, del codice penale, puniti con la reclusione da sei mesi a cinque anni, hanno quali elementi costitutivi l'uso della violenza o minaccia in danno del pubblico ufficiale e la finalità di alterazione dell'azione amministrativa.

I medesimi elementi sono propri della figura delittuosa di cui all'art. 338 del codice penale, con la specificità che la violenza o minaccia è qui rivolta ai danni di un'autorità pubblica costituita in collegio, il che giustifica una forbice edittale più severa, così nel minimo (un anno di reclusione), come nel massimo (sette anni).

Per effetto dell'art. 1, comma 1, legge 3 luglio 2017, n. 105, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti», questo trattamento sanzionatorio riguarda anche l'ipotesi in cui la condotta *ex* art. 338 del codice penale sia tenuta contro singoli componenti del Corpo politico, amministrativo o giudiziario, ma sempre in quanto il singolo è proiezione del collegio, quindi ancora in un contesto di maggiore gravità rispetto alla fattispecie individuale di cui agli articoli 336 e 337 del codice penale.

Pertanto, la Corte costituzionale ha ritenuto manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto fosse ammessa per il reato più grave, in danno dell'agente pubblico collegiale, e viceversa esclusa per il reato meno grave, in danno dell'agente pubblico individuale.



5. Ciò posto, questa Corte, come detto, sospetta dell'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3, numero 2), del codice penale, anche nella parte in cui si riferisce all'art. 341-*bis* del codice penale dello stesso codice, per violazione sotto plurimi profili dell'art. 3 della Costituzione, così prevedendo che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

5.1 Ed invero, cominciando con l'analisi del primo *tertium comparationis*, a parere dell'adito Collegio, la sentenza della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della predetta norma nella parte in cui si riferisce agli articoli 336 e 337 dello stesso codice, offre analoghe considerazioni giuridiche attraverso la comparazione tra tali fattispecie e quella *ex art.* 341-*bis* del codice penale, evidenziando un profilo di manifesta irragionevolezza, quanto all'applicabilità della causa di non punibilità.

Occorre rilevare preliminarmente come la struttura dei reati in parola sia analoga, contemplando una condotta posta in essere, al di là della diversa formulazione lessicale, mentre il pubblico ufficiale sta compiendo un atto d'ufficio.

Proprio per tale ragione, infatti, deve rilevarsi l'omogeneità del bene giuridico, anche se tutelato da due diverse prospettive; trattasi, infatti, di fattispecie, quelle in esame, che hanno come finalità ultima il buon andamento della pubblica amministrazione, mirando a proteggerne l'attività da condotte che ostacolano o disonorano l'esercizio delle funzioni pubbliche: da una parte, tutelando specificamente la libertà di azione del pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni, garantendo che l'attività amministrativa non venga interrotta o intralciata; dall'altra, con il reato *ex art.* 341-*bis* del codice penale, proteggendo il prestigio e l'onore del pubblico ufficiale, e quindi di riflesso della pubblica amministrazione, tutelandolo da offese che ne sminuiscano la dignità proprio in ragione del fatto che sta contestualmente compiendo un atto d'ufficio.

Appare evidente, invero, come tale norma sanzionatoria sia finalizzata anche a non turbare il pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni e come, pertanto, tale delitto, così come quelli previsti dagli articoli 336 e 337 del codice penale, sia volto a tutelare quel bene giuridico complesso costituito dal regolare funzionamento della pubblica amministrazione, inteso in senso ampio, ricomprendendo altresì la libertà di determinazione e di azione della pubblica amministrazione, mediante la protezione - in senso fisico, ma anche morale - delle persone che ne esercitano le funzioni o ne adempiono i servizi.

È noto infatti che, per come statuito dalla giurisprudenza di legittimità della Corte Suprema di Cassazione, con riferimento al delitto *ex art.* 341-*bis* del codice penale, «l'ambito oggettivo della nuova incriminazione è mutato, per l'inserimento nella fattispecie di presupposti fattuali qualificanti la condotta ed indicativi del fatto che ciò che viene riprovato dall'ordinamento non è la mera lesione in sé dell'onore e della reputazione del pubblico ufficiale, quanto la conoscenza di tale violazione da parte di un contesto soggettivo allargato a più persone presenti al momento dell'azione, da compiersi in un ambito spaziale specificato come luogo pubblico o aperto al pubblico e in contestualità con il compimento dell'atto dell'ufficio ed a causa o nell'esercizio della funzione pubblica. In altri termini, il legislatore incrimina comportamenti ritenuti pregiudizievoli del bene protetto, a condizione della diffusione della percezione dell'offesa, del collegamento temporale e finalistico con l'esercizio della potestà pubblica e della possibile interferenza perturbatrice col suo espletamento» (*cf.*: Cassazione Sezione V, n. 15367 del 12 febbraio 2014), posto che «Ai fini della configurabilità del reato di oltraggio di cui all'art. 341-*bis* del codice penale è sufficiente che le espressioni offensive rivolte al pubblico ufficiale possano essere udite dai presenti, poichè già questa potenzialità costituisce un aggravio psicologico che può compromettere la sua prestazione, disturbandolo mentre compie un atto del suo ufficio, facendogli avvertire condizioni avverse, per lui e per la pubblica amministrazione di cui fa parte, e ulteriori rispetto a quelle ordinarie» (*cf.*: Cassazione Sezione VI, n. 15440 del 17 marzo 2016; nonché, Cassazione Sezione VI, n. 19010 del 28 marzo 2017).

Non a caso, trova ulteriore riscontro sistematico all'assunto che dall'integrazione di tutti i presupposti richiesti per la configurazione di tale delitto derivi una interferenza nel regolare svolgimento della funzione pubblica esercitata dalla persona fisica offesa, la previsione di cui all'ultimo comma dell'art. 341-*bis* del codice penale, secondo cui il reato è estinto ove l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento nei confronti, non solo della persona offesa, ma anche dell'ente di appartenenza della medesima.

Ma v'è di più. Come già analizzato in sede di valutazione del fatto, altro requisito espressamente richiesto dalla norma incriminatrice è proprio il nesso (in senso lato) tra il comportamento offensivo e l'esercizio delle funzioni del pubblico ufficiale, dovendosi rilevare, ai fini della configurabilità del delitto, una relazione, quantomeno di contestualità, tra l'offesa arrecata e l'attività del pubblico ufficiale inerente ai suoi doveri d'ufficio.

5.2 Pertanto, a parere di questa Corte, non costituisce ostacolo al giudizio di comparazione tra tali delitti la diversa condotta posta alla base delle fattispecie in parola, di violenza e minaccia per i reati *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, e di oltraggio per il reato *ex art.* 341-*bis* del codice penale; trattasi semmai di dissomiglianza che, a ben vedere, accentua ulteriormente la manifesta irragionevolezza, in ordine all'applicabilità dell'esimente in discorso.



La violenza e la minaccia, infatti, appaiono in via astratta maggiormente lesive della sfera individuale, rispetto all'oltraggio, che mina invece solo l'onore e il prestigio della persona.

Del resto, a riprova di ciò, il legislatore, pur prevedendo lo stesso minimo edittale di mesi sei di reclusione, ha previsto per il delitto *ex art. 341-bis* codice penale una pena massima, pari ad anni tre di reclusione, del tutto inferiore rispetto a quella prevista invece per i delitti *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, pari ad anni cinque di reclusione.

Inoltre, la predetta causa di estinzione del reato, di cui all'ultimo comma dell'*art. 341-bis* del codice penale - a seguito dell'integrale riparazione del danno intervenuta prima del giudizio, mediante il risarcimento, sia nei confronti della persona offesa, che dell'ente di appartenenza - è prevista esclusivamente per il delitto di oltraggio e non anche per i delitti *ex* articoli 336 e 337 del codice penale: trattasi evidentemente di scelta del legislatore che conferma il più tenue disvalore della condotta del primo dei reati in disamina, la cui *ratio* non può che trovare fondamento nella ritenuta minore gravità dell'incisione dei beni giuridici protetti, dal momento che, rispetto alla minaccia e alla violenza, la mera offesa, già sufficiente a configurare l'oltraggio, appare giustificare, mediante la relativa ristorazione economica, la rinuncia alla potestà sanzionatoria.

5.3 Orbene, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 172/2025 del 20 ottobre 2025, la causa di non punibilità di cui all'*art. 131-bis* del codice penale può ora trovare applicazione per i reati *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, ma non ancora per il reato *ex art. 341-bis* del codice penale.

Pertanto, a parere dell'adito Collegio, appare manifestamente irragionevole che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per i reati più gravi, *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, e viceversa esclusa per il reato meno grave, *ex art. 341-bis* del codice penale.

A ben vedere, attraverso detta diversificazione dell'estremo edittale massimo, è stata definita la relazione comparativa tra le fattispecie considerate, sicché il quadro normativo verte allo stato in una manifesta incongruenza, disconoscendo l'astratta particolare tenuità del fatto per il reato meno grave.

6. Nell'ipotesi in cui non si volesse condividere il carattere omogeneo tra la condotta sanzionata con gli articoli 336 e 337 (violenza o minaccia) e quella di cui all'*art. 341-bis* del codice penale (offesa), questa Corte propone un secondo *tertium comparationis* - da ritenersi in punto di condotta maggiormente omogeneo - che evidenzia la manifesta irragionevolezza della norma in questione, e cioè il delitto *ex art. 342* del codice penale di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario.

Trattasi di delitto per il quale era prevista la pena detentiva, ma che, a partire dall'entrata in vigore della novella dell'*art. 11*, comma 3, lettera *a*), legge 24 febbraio 2006, n. 85, è stato sanzionato, anche nella forma aggravata, esclusivamente con pena pecuniaria.

6.1 Innanzitutto, il delitto *ex art. 342* del codice penale di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, che punisce chi offende l'onore o il prestigio di un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, o di una rappresentanza di esso, o di una pubblica autorità costituita in collegio, al cospetto del Corpo della rappresentanza o del collegio, pare costituire un termine di paragone omogeneo posto che è disciplinato nello stesso Capo II del Titolo II dedicato ai delitti dei privati contro la pubblica amministrazione, subito dopo il delitto di oltraggio a un pubblico ufficiale.

In secondo luogo, identica è la condotta posta in essere dall'agente: in entrambi i casi, infatti, viene punito chiunque «offende l'onore» e/o «il prestigio».

6.2 L'adito Collegio non intende pretermettere che, a differenza di quanto detto in relazione ai reati *ex* articoli 336 e 337 del codice penale, per il delitto *ex art. 342* del codice penale è previsto un trattamento sanzionatorio meno grave, sul quale peraltro la Corte costituzionale, come detto in premessa, si è già espressa in comparazione con quello previsto *ex art. 341-bis* del codice penale, ritenendo, con la sentenza n. 284/2019 del 4 dicembre 2019, non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'*art. 341-bis* del codice penale.

Tuttavia, appare comunque manifestamente irragionevole, a giudizio di questa Corte, che la causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto sia ammessa per il reato previsto in danno dell'agente pubblico collegiale, e viceversa esclusa per il reato in danno dell'agente pubblico individuale.

Entrambi i reati sono infatti lesivi in ogni caso dell'onore e del prestigio di soggetti che rivestono la qualifica di pubblici ufficiali, tutelando interessi sostanzialmente identici, dovendo l'offesa essere rivolta, nel caso dell'*art. 341-bis* del codice penale, contro un singolo pubblico ufficiale, e contro due o più pubblici ufficiali che operano in sinergia tra di loro, nel caso dell'*art. 342* del codice penale, valendo poi per entrambe le fattispecie la condizione che l'offesa venga proferita in presenza dei soggetti passivi del reato, quantomeno con riferimento all'ipotesi prevista dal comma 1 dell'*art. 342* del codice penale; laddove, quella di cui al comma 2 - che punisce con la stessa pena chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica, o con scritto o disegno, diretti al Corpo, alla rappresentanza o al collegio -, richiede espressamente, e similmente all'*art. 341-bis* del codice penale, che ciò avvenga «a causa delle sue funzioni».



Del resto, la Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 313/1995 del 28 giugno 1995, ha evidenziato proprio come l'oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario non possa affatto ricondursi, sul piano della lesività, ad una mera ipotesi di oltraggio plurimo, giacché nella fattispecie descritta da detta norma è la specifica qualità dell'organo e delle attribuzioni che esso esprime a rappresentare la connotazione tipizzante e, dunque, un valore da tutelare adeguatamente anche sotto il profilo dell'onore e del prestigio, per i naturali riverberi negativi che l'offesa può in sé determinare sul corretto e sereno svolgimento delle funzioni che il Corpo o il collegio è chiamato a esercitare.

Né appare condivisibile sostenere che la diversificata operatività dell'esimente, per le due fattispecie in questione (oltraggio a pubblico ufficiale individuale e oltraggio a pubblico ufficiale collegiale), sia ragionevole in considerazione del fatto che la sua applicazione è preclusa per il reato *ex art. 341-bis* del codice penale solo allorché sia commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Infatti, innanzitutto, la pertinenza tra l'offesa e le funzioni pubbliche, che potrebbe apparire elemento costitutivo esclusivamente dell'ipotesi delittuosa *ex art. 341-bis* del codice penale e, in quanto richiamata espressamente, di quella di cui al comma 2 dell'art. 342 del codice penale (che, come detto, punisce chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica, o con scritto o disegno, diretti al Corpo, alla rappresentanza o al collegio, a causa delle sue funzioni), a ben vedere, è in realtà insita anche nella fattispecie base di cui al comma 1 dell'art. 342 del codice penale, laddove si richiede, per l'integrazione del reato, che l'offesa avvenga «al cospetto del Corpo, della rappresentanza o del collegio», la cui presenza e composizione presuppone già di per sé, fisiologicamente, lo svolgimento delle relative funzioni d'ufficio in atto, se non in termini prettamente di pertinenza, quantomeno di contestualità.

In secondo luogo, quanto alle qualifiche soggettive di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, si tratta di elementi che nell'economia della fattispecie *ex art. 341-bis* del codice penale hanno chiaramente una valenza marginale, non assumendo nell'ambito di tale reato una rilevanza autonoma espressa, neppure in termini di elemento circostanziale; fermo restando che, in talune ipotesi, il Corpo o la pubblica autorità collegiale destinataria dell'oltraggio ai sensi dell'art. 342 del codice penale potrebbe avere di fatto tra i propri componenti un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o un ufficiale o agente di polizia giudiziaria.

Del resto, ulteriore conferma del fatto che la disparità di trattamento tra i reati *ex* articoli 341-*bis* del codice penale e 342 del codice penale non trovi la propria giustificazione nelle predette qualifiche soggettive si ricava anche dal fatto che la causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale non può trovare applicazione neppure rispetto alla figura criminosa dell'oltraggio a magistrato in udienza di cui all'art. 343 del codice penale: a ben vedere, in tale reato, le qualifiche soggettive di ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di ufficiale o agente di polizia giudiziaria non rilevano, posto che soggetto passivo del reato è per l'appunto il magistrato (in udienza).

Orbene, detta esimente può trovare dunque applicazione rispetto all'oltraggio ad un Corpo giudiziario - ad esempio, il Tribunale collegiale, anche dopo la lettura della sentenza (*cf.*, al riguardo, quanto statuito da Cassazione Sezione VI, n. 16487 del 4 febbraio 2020) -, ma non può applicarsi - del tutto irragionevolmente - all'oltraggio al singolo magistrato (Tribunale monocratico) in udienza, nonostante trattasi di fattispecie posta a tutela di bene giuridico analogo, ma chiaramente di minore gravità, sebbene, si badi, sia punita (irragionevolmente) con trattamento sanzionatorio più grave (con la reclusione da sei mesi a tre anni), così come l'oltraggio a pubblico ufficiale, rispetto al reato di oltraggio a un Corpo politico, amministrativo o giudiziario, punito, come detto, solo con pena pecuniaria, anche nell'ipotesi di offesa in udienza ad un collegio giudicante composto da più magistrati.

7. In ultimo, un ulteriore *tertium comparationis*, che l'adito Collegio intende proporre - e sul quale non pare davvero si possano nutrire dubbi di sorta, sia con riferimento all'omogeneità delle fattispecie, sia in ordine alla maggiore gravità del reato comparato al quale non si applica l'esimente -, è costituito proprio dallo stesso art. 341-*bis* del codice penale, nell'ipotesi aggravata, introdotta al comma 2 (come visto, dall'art. 6, comma 1, legge 4 marzo 2024, n. 25), in cui il delitto sia commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo o amministrativo della scuola, e che prevede un aumento della pena fino alla metà.

Trattasi, a ben vedere, di una nuova circostanza aggravante ad effetto speciale, espressiva di un disvalore penale notevolmente superiore e tale da giustificare il particolare incremento della risposta punitiva, con tutta una serie di effetti consequenziali: rilevando le circostanze ad effetto speciale, com'è noto, sulla individuazione della pena ai fini di plurimi istituti di diritto sostanziale e processuale, quali la competenza, la prescrizione, ovvero i termini delle misure cautelari.

7.1 Ebbene, rispetto al reato di oltraggio a pubblico ufficiale aggravato ai sensi del novellato art. 341-*bis*, comma 2, del codice penale - la cui omogeneità, rispetto alla fattispecie generica del comma 1, appare piuttosto evidente, trattandosi della medesima condotta criminosa, posta a tutela dello stesso bene giuridico e avente solo carattere specializzante in ordine alla figura del reo e del soggetto passivo -, è applicabile la causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice



penale, per quanto tale fattispecie aggravata sia chiaramente espressione di un disvalore ritenuto dallo stesso legislatore superiore rispetto a quello dell'ipotesi base, tanto da rendere necessaria la previsione di apposita circostanza aggravante, per di più ad effetto speciale.

Infatti, la pena detentiva prevista per tale fattispecie aggravata non è comunque superiore nel minimo edittale a due anni di reclusione: né la medesima fattispecie aggravata rientra in una delle ipotesi nominativamente estromesse dall'ambito di applicabilità dell'esimente, riguardando solo, l'esclusione in parola, l'oltraggio commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

7.2 Appare di tutta evidenza, quindi, ancor più con riferimento a tale ultimo *tertium comparationis*, come il quadro complessivo che emerge dall'insieme delle menzionate disposizioni normative, frutto di interventi legislativi palesemente non coordinati. risulti del tutto irragionevole e richieda l'intervento dell'adito giudice delle leggi.

8. Ritiene infatti questa Corte che non vi sia alcun presupposto per un'interpretazione costituzionalmente conforme e tale da rendere superfluo il ricorso alla dichiarazione di incostituzionalità.

8.1 Il principio di legalità, infatti, cui è ancorato l'ordinamento penale italiano e che si esplica attraverso i suoi corollari (tra cui il divieto di analogia), non consente, non solo di ritenere applicabile la causa di non punibilità *ex art. 131-bis* del codice penale al reato di oltraggio a pubblico ufficiale di cui al comma 1 dell'art. 341-bis del codice penale, ma neppure di escluderne l'operatività, in *malam partem*, in ordine ai propositi *tertia comparationis* di cui agli articoli 341-bis, comma 2, e 342 del codice penale, tenuto conto ovviamente che per i reati *ex art. 336 e 337* del codice penale l'applicabilità è già frutto proprio di una sentenza della Corte costituzionale.

8.2 In definitiva, non risultando percorribili interpretazioni costituzionalmente orientate delle norme censurate, essendo chiaro ed univoco il loro tenore letterale, appare necessario investire la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale - ritenuta rilevante e non manifestamente infondata - dell'art. 131-bis, comma 3, numero 2), del codice penale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di P.G. nell'esercizio delle proprie funzioni.

*P. Q. M.*

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

*Ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata.*

*Solleva questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 131-bis, comma 3, numero 2), del codice penale, nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.*

*Sospende il giudizio in corso, con conseguente sospensione dei termini d'improcedibilità ex art. 344-bis del codice di procedura penale, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, alle parti e al P.G., nonché comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

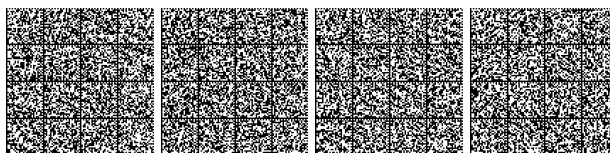
*Dispone che, a cura della cancelleria, vengano trasmessi alla Corte costituzionale tutti gli atti del presente giudizio, con la prova delle avvenute notificazioni e comunicazioni.*

*Manda alla cancelleria per tutti gli ulteriori adempimenti di competenza.*

Reggio Calabria, 31 marzo 2026

*Il Presidente:* GRILLONE

*Il consigliere estensore:* PERRI



## N. 81

*Ordinanza del 28 aprile 2026 del Tribunale di Trani nel procedimento penale a carico di M. M.*

**Reati e pene – Modifiche, con decreto-legge, alla legge n. 242 del 2016 (Disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa) – Previsione che sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e il consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi, di cui alla lettera g-bis) del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 242 del 2016.**

- Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario), convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80, art. 18.

## TRIBUNALE DI TRANI

## SEZIONE PENALE

Il Giudice, letti gli atti del procedimento in epigrafe e cogliendo la riserva assunta all'udienza del 10 marzo 2026;

*1. Premessa. Ricostruzione in fatto.*

In data ..., personale in servizio presso la Guardia di Finanza - Gruppo Barletta, Nucleo operativo, sottoponeva a controllo un soggetto rinvenuto in possesso di 3 grammi di sostanza vegetale di colore verde, presumibilmente marijuana, acquistata, come dichiarato dallo stesso, presso il rivenditore automatico di cannabis light sito in ..., in via ..., denominato ... Detta sostanza era sottoposta a «drop test», il quale dava esito positivo e dunque, confermava trattarsi di sostanza stupefacente del tipo marijuana.

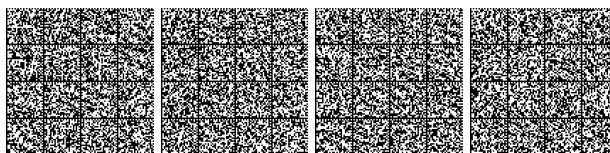
Gli operanti intervenuti si portavano presso il menzionato esercizio commerciale, al fine di eseguire un'attività di perquisizione al suo interno. A causa della temporanea assenza del titolare della ditta, individuato in M... M..., nato a ... ivi residente alla ..., l'attività di indagine veniva effettuata solo in data ..., previo avviso al difensore di fiducia del M..., il quale presenziava durante le operazioni di perquisizione.

L'attività di perquisizione permetteva di rinvenire all'interno del distributore automatico, sostanza confezionata e pronta per la vendita per un totale di 562,00 grammi (di cui 501,00 grammi di sostanza stupefacente del tipo marijuana e 61,00 grammi di sostanza stupefacente del tipo hashish); le operazioni proseguivano anche all'interno del negozio, ove veniva rinvenuta, sfusa e non confezionata, all'interno di contenitori di vetro e/o buste di plastica sostanza stupefacente dal peso complessivi o di kg. 2,606 (di cui 2,43 kg di sostanza stupefacente del tipo marijuana e 176,00 gr di sostanza stupefacente del tipo hashish).

Si procedeva, dunque, ad esame speditivo «drop test» mediante kit *Mufti-Drug Test Panel* in dotazione al Nucleo operativo della Guardia di Finanza su alcuni campioni delle sostanze stupefacenti ritenute, il quale forniva esito positivo (*cf.*: verbale drop test eseguito in data ...).

Di conseguenza, la merce oggetto di accertamento veniva sequestrata ai sensi dell'art. 354 del codice di procedura penale e la notizia di reato veniva comunicata con CNR prot. n. ... del ..., alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Trani.

Successivamente, il Laboratorio analisi sostanze stupefacenti appartenente al Comando Provinciale dei Carabinieri di Bari effettuava, su richiesta del Nucleo operativo della Guardia di Finanza, accertamenti tecnici finalizzati a determinare sul piano qualitativo e quantitativo il DELTA 9-THC contenuto nella sostanza oggetto di sequestro, mediante analisi GC/FV (St. 8 ml).



L'operatore di laboratorio incaricato per l'esecuzione di tali accertamenti depositava la relazione tecnica in data 31 ottobre 2025, le cui conclusioni si riportano integralmente:

«il materiale stupefacente analizzato, seppur caratterizzato da diverso confezionamento e indicazioni, è costituito da Infiorescenze e resina di Cannabis Indica, con titolo medio in THC (Tetraidrocannabinolo) compreso tra 0,02 e 0,82%, equivalente a complessivi mg 612 di principio attivo puro, da cui è possibile ricavare 24 dosi medie singole droganti.

Quanto in sequestro e a disposizione per gli accertamenti tecnici è costituito da Marijuana per g. 81,479 e da Hashish per g. 14,332 (campionamento rappresentativo effettuato dalla PG operante).

Le risultanze hanno permesso di rilevare la presenza di Tetraidrocannabinolo ( $\Delta$ -9-THC) e Cannabidiolo (CBD). Il primo, unico principio attivo ad azione stupefacente e psicotropa, determinato come indicato nella tabella sopra riportata; il secondo, è alcaloide della Cannabis non costituente principio attivo stupefacente.

La prevalenza del Cannabidiolo rispetto a quella del Tetraidrocannabinolo fa propendere per derivati della Cannabis la cui coltivazione e usi sono disciplinati dall'art. 2, comma 1 e 2 della legge n. 242/2016 e successive modificazioni (art. 18 decreto-legge n. 48/2025).

Le risultanze analitiche evidenziano la pressoché assenza di principi attivi ad azione stupefacente».

## 2. La ricostruzione del quadro normativo.

Con la legge n. 242/2016, il legislatore ha introdotto alcune disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agro-industriale della canapa - relativamente alle varietà ammesse e iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva 2002/53/CE del Consiglio, del 13 giugno 2002 - le quali non rientrano nell'ambito di applicazione del testo unico in materia di stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

Tale legge, quindi, sostiene e promuove l'utilizzo della canapa per i fini previsti dall'art. 1, comma 3, della legge n. 242/2016, ovvero: *a)* la coltivazione e la trasformazione; *b)* l'incentivazione di semilavorati di canapa provenienti da filiere prioritariamente locali; *c)* lo sviluppo di filiere territoriali integrate che valorizzino i risultati della ricerca e perseguano l'integrazione locale e la reale sostenibilità economica e ambientale; *d)* la produzione di alimenti, cosmetici, materie prime biodegradabili e semilavorati innovativi per le industrie di diversi settori; *e)* la realizzazione di opere di bioingegneria, bonifica dei terreni, attività didattiche e di ricerca.

In data 9 giugno 2025, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 131, la legge n. 80/2025 recante «Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario», c.d. «decreto sicurezza», entrato in vigore il 12 aprile 2025.

Il testo — composto da 39 articoli — è suddiviso in sei Capi: il Capo I, recante «Disposizioni per la prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata nonché in materia di beni sequestrati e confiscati e di controlli di polizia» (composto da nove articoli: articoli 1-9); il Capo II, recante «Disposizioni in materia di sicurezza urbana» (composto da nove articoli: articoli 10-18); il Capo III, recante «Misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124» (composto da quattordici articoli: articoli 19-32); il Capo IV, recante «Disposizioni in materia di vittime dell'usura» (composto da un solo articolo: art. 33); il Capo V, recante «Norme sull'ordinamento penitenziario» (composto da quattro articoli: articoli 34-37); il Capo VI, recante «Disposizioni finali» (composto da due articoli: articoli 38-39).

Per quanto qui d'interesse, nel decreto in esame, al Capo II, è inserito l'art. 18, rubricato «modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, recante disposizioni per la promozione della coltivazione e della filiera agro-industriale della canapa», il quale modifica e integra gli articoli 1, 2 e 4, della citata legge n. 242/2016.

L'*incipit* della disposizione in commento, nel rivelare a mezzo dello stesso testo di legge l'*intentio legis*, chiarisce che le modifiche legislative introdotte dalla decretazione d'urgenza si sono rese necessarie «al fine di evitare che l'assunzione di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa (*Cannabis sativa L.*) o contenenti tali infiorescenze possa favorire, attraverso alterazioni dello stato psicofisico del soggetto assuntore, comportamenti che esponano a rischio la sicurezza o l'incolumità pubblica ovvero la sicurezza stradale».

L'art. 18, alla lettera *a)*, modifica l'art. 1 della legge n. 242 del 2016 attraverso le seguenti quattro novelle, l'ultima delle quali (nuovo comma 3-*bis*) di rilievo penalistico:

1) interviene sul comma 1, specificando che la promozione della coltivazione della canapa è ammessa soltanto a livello di filiera industriale;



2) modifica il comma 3, prevedendo che le suddette misure di sostegno e promozione si rivolgono «in via esclusiva» alla coltura della canapa «comprovatamente» finalizzata alle attività ivi previste;

3) modifica il comma 3, lettera b), eliminando, tra le finalità dell'incentivazione della canapa, l'«impiego» e il «consumo finale» di semilavorati e finalizzando la realizzazione degli stessi ai soli «usi consentiti dalla legge»;

4) aggiunge un nuovo comma 3-*bis*, espressamente escludendo, «salvo quanto disposto dal successivo art. 2, comma 2, lettera g-*bis*)» l'applicazione della legge n. 242/2016, «all'importazione, alla lavorazione, alla detenzione, alla cessione, alla distribuzione, al commercio, al trasporto, all'invio, alla spedizione, alla consegna, alla vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, o contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati» e mantiene «ferme le disposizioni del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

La lettera b) dell'art. 18 modifica, invece, l'art. 2 della citata legge n. 242/2016, precisando che le colture di canapa consentite e destinate al florovivaismo devono presentare carattere professionale, e introduce la lettera g-*bis*) al comma 2, riguardante la «produzione agricola di semi destinati agli usi consentiti dalla legge entro i limiti di contaminazione stabiliti dal decreto del Ministro della salute ai sensi dell'art. 5 della presente legge»; introduce, inoltre, il comma 3-*bis*, recante il seguente divieto: «Sono vietati l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione e la consegna delle infiorescenze della canapa coltivata ai sensi del comma 1 del presente articolo, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché di prodotti contenenti o costituiti da tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati. Si applicano le disposizioni sanzionatorie previste dal titolo VIII del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. È consentita solo la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-*bis*) del comma 2».

Dunque, a seguito della novella legislativa, il divieto neo-introdotta e risultante dal combinato disposto tra la clausola di non applicazione enunciata dall'art. 1, comma 3-*bis*, legge n. 242/2016 e il divieto corrispondente previsto dall'art. 2, comma 3-*bis*, legge n. 242/2016, fatta salva l'eccezione di cui all'art. 2, comma 3, lettera g-*bis*), ricade sulle infiorescenze, ossia i fiori femminili della «*Cannabis sativa L.*» disposti in glomeruli, le quali, a decorrere dal 12 aprile 2025, sono considerate oggetto di condotte sanzionabili ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990; resta fatta salva, come anzidetto, la produzione agricola, industriale e non domestica, di semi di canapa.

### 3. In punto di rilevanza della questione.

A scioglimento della riserva assunta, ritiene questo Giudice doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 13, 25, comma 2, 27 comma 3, 77 comma 2, e 117 della Costituzione, con riferimento all'art. 18, decreto-legge n. 48/2025, convertito senza modificazioni nella legge n. 80/2025, nella parte in cui vieta l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e al consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati, fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-*bis*), comma 2, art. 2, legge n. 242/2016.

In via preliminare, va osservato che la proposizione della questione di legittimità costituzionale veniva sollevata in data 10 marzo 2026 nel corso della prima udienza del giudizio di primo grado.

In specie, il pubblico ministero rilevava che la norma introdotta in sede di decretazione d'urgenza si pone, in primo luogo, in contrasto con l'art. 77 della Costituzione, per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza;

la stessa, inoltre, violerebbe gli articoli 13, 25 e 27 della Costituzione, tenuto conto del ridotto quantitativo di THC presente all'interno della sostanza oggetto di sequestro. Invero, alla luce degli esiti degli accertamenti tossicologici eseguiti da parte del L.A.S.S., il quantitativo di THC individuato nel caso di specie risulta compreso tra lo 0,02% e lo 0,82% e tale valore, unitamente alla presenza maggiore di cannabidiolo, determina la quasi assenza totale di principio attivo ad azione stupefacente;

infine, il pubblico ministero evidenziava che la disposizione in commento si pone in contrasto anche con l'art. 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 34, e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto impedirebbe la libera circolazione di una merce all'interno dell'Unione europea, in maniera assolutamente non proporzionale.

Nel caso di specie, va evidenziato che la rilevanza della questione determina, in primo luogo, l'impossibilità per il giudice rimettente di definire la controversia *de qua*.



Il giudizio costituzionale e la relativa risoluzione si pongono come presupposti necessari del giudizio di merito principale, in quanto incidono sulle norme che il giudice è chiamato ad applicare nel caso concreto, rispondendo alla necessità di evitare che questa autorità giudiziaria applichi una norma anticostituzionale.

Come anzidetto, la legge n. 242/2016 ha, non solo promosso la coltivazione e la filiera agroindustriale della canapa (seppur relativamente ad alcune varietà di piante agricole) ma, a questi fini, ha anche indicato il quantitativo di THC tollerabile, ritenuto inidoneo, grazie alle evidenze scientifiche in materia, ad alterare lo stato psico-fisico dei soggetti assuntori.

L'art. 18 decreto-legge n. 48/2025, modificando gli articoli 1 e 2 della citata legge del 2016 ha, invece, ritenuto penalmente rilevante e quindi sanzionabili ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, le condotte di importazione, cessione, lavorazione, distribuzione, commercio, trasporto, invio, spedizione e la consegna aventi ad oggetto le infiorescenze di canapa.

Conseguentemente, la condotta di «detenzione per la vendita di sostanza stupefacente» contestata da parte del pubblico Ministero all'imputato M... rientra nell'ambito applicativo della neo introdotta fattispecie di pericolo astratto, pur trattandosi della detenzione di un quantitativo di sostanza stupefacente connotato da una presenza minima di THC e dalla prevalenza di cannabidioli, circostanze che, valutate complessivamente, determinano la pressoché assenza di principi attivi ad azione stupefacente.

Più precisamente, all'esito dell'attività di perquisizione espletata all'interno del locale commerciale e del relativo distributore automatico, gli agenti di Polizia giudiziaria intervenuti rinvenivano un quantitativo di sostanza stupefacente (di tipo marijuana e hashish), destinato, appunto, al commercio. Tuttavia, tale sostanza stupefacente, sottoposta ad analisi tossicologica, risultava caratterizzata dalla presenza di Tetraidrocannabinolo, compreso tra lo 0,2% e lo 0,82% e di Cannabidiolo, quest'ultimo prevalente rispetto al primo.

Ebbene, proprio tale circostanza determina, unitamente alla ridotta quantità di THC, il riscontro di un principio attivo ad azione stupefacente e psicotropa notevolmente esiguo, il quale non appare idoneo ad alterare lo stato psicofisico dei soggetti assuntori e quindi non è in grado di porre in pericolo i beni giuridici oggetto di tutela, quali la sicurezza pubblica e la sicurezza della circolazione stradale, come prospettato, invece, dalla novella legislativa.

Alla luce di quanto esposto sinora, dunque, emerge come la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sia assolutamente idonea ad incidere sulla controversia di merito pendente innanzi a questo giudice.

Segnatamente, l'auspicata declaratoria di anticostituzionalità della nuova fattispecie presidiata penalmente (*ex* art. 1, comma 3-*bis* e art. 2, comma 3-*bis* della legge n. 242/2016) escluderebbe ogni addebito di responsabilità in capo all'imputato, a fronte di una condotta detentiva priva di idoneità a determinare la lesione, quantomeno potenziale, dei beni giuridici ritenuti meritevoli di tutela.

#### 4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

##### 4.1 Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Il decreto-legge n. 48/2025 è stato emesso al di fuori dei casi straordinari di necessità e urgenza che, a mente dell'art. 77, comma 2, della Costituzione, rappresentano il presupposto affinché il potere esecutivo possa esercitare la funzione legislativa, ferma restando la conversione del decreto medesimo in sede parlamentare.

Occorre, in questa sede, delineare i tratti essenziali del nostro assetto costituzionale, il quale si fonda su di una netta separazione tra i poteri dello Stato, finalizzata a garantire una maggiore attuazione dei principi connotanti la nostra forma di Governo e discende, dunque, un sistema di fonti primarie, in cui il Governo è abilitato, sotto la sua responsabilità, ad assumere provvedimenti provvisori con forza di legge in casi straordinari di necessità e urgenza, fatta salva la loro presentazione alle Camere per la conversione in legge.

A favore della eccezionalità dello strumento del decreto-legge nell'ambito del disegno costituzionale milita il contenuto del primo comma dell'art. 77 della Carta fondamentale, il quale, mediante una tecnica di contrapposizione, evidenzia il carattere derogatorio della decretazione d'urgenza prevista al comma secondo.

Tuttavia, non può farsi a meno di rilevare che l'espressione prescelta in sede Costituente per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza risulta connotata da un elevato margine di elasticità, tale da legittimare il Governo ad apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri. Invero, l'esecutivo, nell'esercitare il potere previsto dall'art. 77 della Costituzione, dovrebbe procedere a molteplici valutazioni preliminari, tra cui, prima tra tutte, l'accertamento dell'impossibilità di ricorrere ai normali strumenti di produzione normativa, essendo richiesto un grado di tempestività che il normale procedimento legislativo non è in grado di assicurare.



Non vi è dubbio che la clausola generale inserita nella disposizione in commento abbia attribuito, nella prassi, un'elevata discrezionalità politica al Governo, che ha consentito a quest'ultimo di ricorrere alla decretazione d'urgenza in una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili i presupposti richiesti dalla Costituzione. Per tale ragione il sindacato del Giudice delle leggi resta circoscritto alle ipotesi di mancanza evidente dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze n. 186/2020; n. 288/2019; n. 97/2019; n. 137/2018; n. 99/2018; n. 5/2018; n. 236/2017; n. 170/2017).

Tutto messo in evidenza in via di necessaria premessa, occorre in questa sede verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.

Ebbene, va anzitutto rilevato che il decreto-legge n. 48/2025, convertito senza modificazioni dal Parlamento, riproduce pressoché integralmente il contenuto del corrispondente disegno di legge «sicurezza», di iniziativa governativa, che la Camera dei deputati aveva approvato in prima lettura il 18 settembre 2024 e trasmesso al Senato il giorno successivo. Le Commissioni riunite I e II del Senato della Repubblica, in sede referente, lo avevano esaminato e approvato in un testo in minima parte modificato in data 26 marzo 2025, sicché alla data di emanazione del decreto-legge — deliberato dal Consiglio dei ministri il 4 aprile scorso — il provvedimento era pronto per l'esame del Senato: pertanto, il testo di quel disegno di legge stava per essere approvato con modificazioni dal Senato e, di conseguenza, sarebbe dovuto tornare alla Camera. In realtà, l'Assemblea del Senato, nella seduta del 16 aprile 2025, non ha proceduto all'esame del d.d.l. «sicurezza», proprio in ragione dell'avvenuta presentazione, nel contempo, del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 48/2025 alla Camera dei deputati. La circostanza appena richiamata, fra le altre, ha suscitato perplessità fra gli intellettuali e gli operatori del diritto sulla sussistenza dei presupposti giustificativi per il ricorso alla decretazione d'urgenza, soprattutto ove si consideri che il Governo proponente non si era avvalso della facoltà, prevista dall'art. 72 della Costituzione e dai regolamenti parlamentari, di chiedere l'esame con procedura d'urgenza del disegno di legge «sicurezza».

Tanto premesso, per costante insegnamento della Consulta, l'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (cfr: ancora Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008). Di contro, nel preambolo del decreto-legge n. 48/2025, le motivazioni appaiono generiche e tautologiche, apodittiche, «inusitabilmente articolate tra casi in cui vi è la “straordinaria necessità e urgenza” di provvedere e casi in cui, invece, ricorre solo la “necessità e urgenza”».

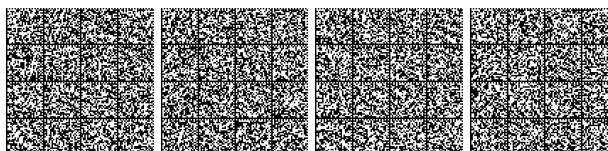
A tanto si aggiunga che la relazione che accompagna il d.d.l. di conversione alla Camera dà conto della *ratio* delle norme, ma non si sofferma sulle ragioni che giustificano la necessità e l'urgenza di ricorrere al decreto-legge per anticiparne l'approvazione. Solo nel documento (redatto successivamente) di Analisi tecnica normativa si giustifica il ricorso alla decretazione d'urgenza «alla luce della necessità di approntare una immediata e più incisiva risposta sanzionatoria e dissuasiva nei confronti di gravi fenomeni delinquenziali che rappresentano una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica, determinano una crescente percezione di insicurezza tra cittadini ed espongono, inevitabilmente, a grave pericolo l'incolumità fisica delle Forze di Polizia».

Ancora. Dal punto di vista delle finalità perseguite e, quindi, del contenuto, il provvedimento d'urgenza nasce eterogeneo — così come lo era l'originario d.d.l. sicurezza — e la disomogeneità è stata, in plurime occasioni, considerata figura sintomatica dell'insussistenza dei presupposti giustificativi del provvedimento d'urgenza *ex art. 77* della Costituzione (*ex multis* Corte costituzionale, sentenza n. 146/2024; Corte costituzionale, sentenza n. 22/2022; Corte costituzionale, sentenza n. 138/2018);

Corte costituzionale, sentenza n. 244/2016). Sul tema, se la Corte costituzionale da un lato non ha escluso la possibilità di decreti a «contenuto plurimo», ha ritenuto, purtuttavia, che le disposizioni di provvedimenti governativi di tal fatta debbano essere «accomunate dall'obiettivo e tendere tutte a una finalità unitaria, pur se connotata da notevole latitudine».

Nel caso in esame, il decreto «sicurezza» difetta, *ictu oculi*, di una presentazione generale, idonea a consentire l'individuazione del nucleo centrale dell'intera operazione di produzione normativa, considerato che le finalità del provvedimento, mancando una indicazione precisa e inequivoca a monte, sono plurime e, in particolare, almeno sei:

- 1) potenziare le attività di prevenzione e il contrasto del terrorismo e della criminalità (Capo I);
- 2) migliorare l'efficienza e la funzionalità dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Capo I);
- 3) adottare misure in materia di sicurezza urbana e controlli di polizia (Capo II);
- 4) introdurre misure in materia di tutela del personale delle forze di polizia, delle forze armate e del corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché degli organismi dei servizi (Capo III);



- 5) introdurre disposizioni in materia di vittime dell'usura (Capo IV);
- 6) introdurre misure in materia di ordinamento penitenziario (Capo V).

A tali distinte finalità corrisponde una inevitabile e consequenziale eterogeneità di contenuto.

Questo Giudice, pertanto, ritiene non possa dubitarsi che la eterogeneità delle finalità perseguite dal decreto-legge «sicurezza», in uno con la disomogeneità che caratterizza le singole disposizioni recate dal decreto in esame, infici, irreversibilmente, la positività della valutazione circa la legittimità dello stesso, il quale, di conseguenza, rientra a pieno titolo fra i decreti aventi forza di legge privi di requisiti di validità costituzionale, suscettibili di alterare, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, «gli equilibri fondamentali della forma di Governo».

4.2. Rispetto agli articoli 13, 25, comma 2, e 27, comma 3, della Costituzione, quali referenti del principio di offensività.

Come è noto, in virtù del principio di offensività, elemento costitutivo fondamentale del fatto penalmente rilevante è l'offesa di un bene giuridico, che può assumere la forma della lesione, ossia del nocimento effettivo, ovvero quella della mera esposizione a pericolo, ossia del nocimento potenziale.

Sebbene nel nostro ordinamento non sia presente una norma costituzionale che lo consacri espressamente, tramite l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, è stato comunque ricavato dal sistema costituzionale il principio per cui il reato deve consistere nell'offesa del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice. In particolare, il fondamento costituzionale del principio di offensività veniva desunto:

dall'art. 13 della Costituzione, che tutela la libertà personale e impone, dunque, che l'irrogazione di una sanzione penale, limitativa di tale bene, può essere ammessa solo come reazione ad una condotta che offenda un bene di pari rango;

dall'art. 25, comma 2 della Costituzione, il quale si riferisce espressamente alla commissione di un «fatto», sicché è necessario che il legislatore renda penalmente rilevanti condotte apprezzabili sul piano materiale e non la mera disobbedienza;

dagli articoli 25 e 27 della Costituzione, che delineano la distinzione tra pena e misura di sicurezza, da cui discende l'applicabilità di una misura di sicurezza nel caso di condotta non offensiva, seppur sintomatica di pericolosità sociale;

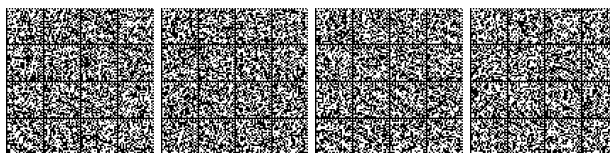
dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, il quale sancisce la finalità rieducativa della pena, che non potrebbe essere avvertita da coloro che realizzano condotte non offensive di beni meritevoli di tutela: l'applicazione di una sanzione penale per un fatto inoffensivo, infatti, farebbe percepire la stessa come ingiusta.

Deve, inoltre, evidenziarsi che, nell'ambito del nostro ordinamento, il principio in questione opera su un duplice piano: da un lato, ossia sul piano astratto, ha come suo destinatario il legislatore, il quale è tenuto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, appaiono come offensivi di beni o interessi ritenuti meritevoli di tutela; dall'altro, sul piano concreto, il principio di offensività opera come parametro-guida nei confronti del singolo giudice, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, non dovrà prendere in considerazione comportamenti privi di qualsivoglia attitudine lesiva.

Tanto premesso, e venendo al caso in esame, la legge n. 242/2016 ha permesso lo sviluppo di un settore economico caratterizzato dalla coltivazione della canapa agroindustriale e, in particolare, delle infiorescenze. Sul punto, la circolare MIPAAF n. 5059 del 22 maggio 2018 aveva chiarito che le infiorescenze della canapa, pur non essendo previste espressamente dalla citata legge n. 242, rientravano comunque nell'ambito dell'art. 2, comma 2, lettera g), ossia tra quelle coltivazioni lecite destinate al florovivaismo, purché tali prodotti derivassero da una delle varietà ammesse, iscritte nel Catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, ai sensi dell'art. 17 della direttiva (CE) 2002/53 del Consiglio 13 giugno 2002, con contenuto complessivo di THC non superiore ai livelli stabiliti dalla normativa. Invero, dalla lettera dei commi 5 e 7, dell'art. 4, legge n. 242/2016 emerge che il quantitativo di THC tollerabile, idoneo ad escludere l'antigiuridicità della messa a coltura industriale, è ricompreso in una forbice tra lo 0,2% e lo 0,6%.

Dunque, alla luce di tale quadro d'insieme, la disciplina restrittiva di nuovo conio, penalmente presidiata, si pone in violazione del principio di offensività in astratto, tenuto conto che le evidenze scientifiche dimostrano l'assenza di efficacia drogante quando il principio attivo della Cannabis si collochi al di sotto delle percentuali di THC indicate dall'art. 4 della legge citata n. 242. Tali percentuali, infatti, sono state ritenute idonee a selezionare, in via generale e astratta, la liceità della coltivazione industriale della canapa da parte dell'agricoltore che «pur impiegando qualità consentite, nell'ambito della filiera agroalimentare delineata dalla novella del 2016, coltivi canapa che, nel corso del ciclo produttivo, risulti contenere, nella struttura, una percentuale di THC compresa tra lo 0,2 per cento e lo 0,6 per cento, ovvero superiore a tale limite massimo» (così SS. UU., n. 30475 del 30 maggio 2019).

In altri termini, il divieto di nuovo conio, ascrivibile alla categoria dogmatica del reato di pericolo, astratto o presunto, rende penalmente rilevanti, perché ritenute, dal legislatore, astrattamente pericolose, le condotte indicate negli articoli 1, comma 3-bis e 2, comma 3-bis della legge n. 242/2016, aventi ad oggetto le infiorescenze della canapa. Tali condotte,



infatti, per effetto della novella legislativa — fondata sulla presunzione assoluta di possibile alterazione dello stato psico-fisico del soggetto assuntore e, conseguentemente, di pericolosità per l'incolumità pubblica ovvero per la sicurezza stradale — vengono fatte rientrare nel perimetro applicativo del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

In conclusione, alla luce di quanto esposto e delle norme di rango costituzionale che si assumono violate, non può dubitarsi del contrasto tra la disposizione oggetto di censura e il principio di offensività.

Invero, a fronte della necessità di tutelare, mediante tecniche di anticipazione della soglia di rilevanza penale, beni giuridici di indubbio rilievo, quali l'incolumità pubblica e la sicurezza stradale, non è possibile ravvisare, sul piano dell'offensività in astratto, alcun tipo di potenzialità lesiva delle condotte incriminate, atteso che, in virtù delle elaborazioni scientifiche in materia, la ridotta quantità di THC, segnatamente al di sotto dei livelli indicati dall'art. 41, n. 242/2016, è assolutamente priva di effetto drogante e, dunque, inidonea ad alterare lo stato psico-fisico dell'assuntore, con conseguente impossibilità di offendere, anche solo tramite la relativa messa in pericolo, i beni giuridici oggetto di tutela.

4.3 Rispetto all'art. 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 34 e 36 TFUE.

Il divieto introdotto dall'art. 18 del decreto-legge «sicurezza» impedisce di fatto la libera circolazione di una determinata merce all'interno dell'Unione (articoli 34 e 36 TFUE) in maniera non proporzionale, in spregio al principio del mutuo riconoscimento e in rilevato difetto di esigenze imperative, non essendovi evidenze scientifiche che provino che le infiorescenze di canapa e i derivati di varietà di canapa con un contenuto di THC inferiore allo 0,3% siano una minaccia per la sicurezza e la salute pubblica.

In particolare, si registra una normativa di dettaglio volta a sostenere la politica agricola comune (PAC), costituita dai regolamenti UE numeri 2013/1307 e 2013/1308 e dal regolamento UE 2021/2115, che si propone di incentivare, ai fini del diritto all'aiuto finanziario, una serie di coltivazioni, tra cui la pianta di *Cannabis sativa*, stabilendo che le superfici utilizzate per la produzione di canapa sono considerati ettari ammissibili al pagamento del contributo europeo solo se il tenore di tetraidrocannabinolo delle varietà coltivate non supera lo 0,3%.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Trani - Sezione penale, nella persona del sottoscritto Giudice;*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

*Ritenuta la rilevanza e l'ammissibilità, solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 13, 25, comma 2, 27, comma 2, e 117, della Costituzione;*

*Con riferimento all'art. 18, decreto-legge n. 48/2025, convertito senza modifiche dalla legge n. 80/2025, nella parte in cui vieta l'importazione, la cessione, la lavorazione, la distribuzione, il commercio, il trasporto, l'invio, la spedizione, la consegna, la vendita al pubblico e il consumo di prodotti costituiti da infiorescenze di canapa, anche in forma semilavorata, essiccata o triturata, nonché contenenti tali infiorescenze, compresi gli estratti, le resine e gli oli da esse derivati fatta salva la lavorazione delle infiorescenze per la produzione agricola dei semi di cui alla lettera g-bis), comma 2, art. 2, legge n. 80/2025;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alfa Corte costituzionale e fa sospensione del presente giudizio;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati e al sig. Presidente del Senato.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti.*

*Letta in udienza alla presenza del pubblico ministero, dell'imputato e del difensore di fiducia.*

Così deciso in Trani all'esito della camera di consiglio del 28 aprile 2026.

*Il Giudice: PICONE*

26C00098

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-021) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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 € <b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € <b>55,46</b>

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](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ <b>18,00</b>

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

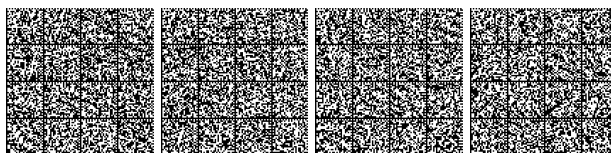
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 6,00

