

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

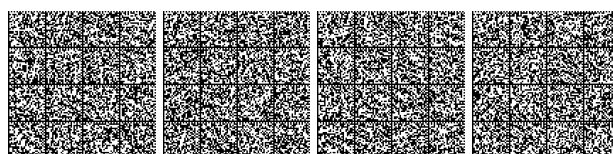
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° luglio 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. 114. Sentenza 20 maggio - 25 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Istanza di liberazione anticipata del condannato alla reclusione, convertita in lavoro di pubblica utilità - Competenza decisoria attribuita, in base diritto vivente, al magistrato di sorveglianza, anziché al giudice dell'esecuzione - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza e finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 69 e 69-bis.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

Pag. 1

N. 115. Ordinanza 5 maggio - 25 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Sopravvenuto divieto, di carattere assoluto, di realizzare tali impianti FER in aree qualificate come non idonee - Applicabilità a tutto il territorio regionale, ai procedimenti autorizzatori ancora in corso e, a condizione che non sia stata prodotta una modifica irreversibile dello stato dei luoghi, a quelli già autorizzati - Prevalenza, in caso di insistenza di un impianto su aree sia idonee che non idonee, del criterio della non idoneità - Ammissibilità di interventi di rifacimento, ricostruzione e potenziamento su impianti in esercizio in aree non idonee, anche precedenti la normativa sopravvenuta, solo in assenza di aumento della superficie occupata, o di specifici parametri inerenti all'altezza in caso di impianti eolici - Denunciata lesione dei principi, anche eurounitari, decarbonizzazione, massima diffusione degli impianti FER volta alla protezione ambientale e al contrasto al cambiamento climatico, uguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, della libertà di iniziativa economica, della competenza legislativa esclusiva nelle materie di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché eccedenza, anche rispetto alla c.d. clausola di adeguamento automatico, dalle competenze statutarie - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Attribuzione alla regione della competenza a qualificare le aree non idonee, anziché solo a quelle idonee, come previsto dalla legislazione statale - Sopravvenuto divieto, di carattere assoluto, di realizzare impianti FER in aree non idonee - Applicabilità a tutto il territorio regionale, ai procedimenti autorizzatori ancora in corso e, a condizione che non sia stata prodotta una modifica irreversibile dello stato dei luoghi, a quelli già autorizzati - Prevalenza, in caso di insistenza di un impianto su aree sia idonee che non idonee, del criterio della non idoneità - Sottoposizione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, ai requisiti previsti dalla medesima legge regionale e alle altre specifiche prescrizioni dettate dalla pianificazione territoriale, urbanistica, edilizia e paesaggistica - Ammissibilità di interventi di rifacimento, ricostruzione e potenziamento su impianti in esercizio in aree non idonee, anche precedenti la normativa sopravvenuta, solo in assenza di aumento della superficie occupata, o di specifici parametri inerenti all'altezza in caso di impianti eolici - Denunciata lesione dei principi, anche eurounitari, di decarbonizzazione e massima diffusione degli impianti FER volte alla



protezione ambientale e al contrasto al cambiamento climatico, uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto e legittimo affidamento, proporzionalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della libertà di iniziativa economica, della competenza legislativa concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ed eccedenza dalle competenze statutarie, ed eccedenza dalle competenze statutarie - **Manifesta inammissibilità delle questioni.**

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Attribuzione alla regione della competenza a qualificare le aree non idonee, anziché solo a quelle idonee, come previsto dalla legislazione statale - Sopravvenuto divieto, di carattere assoluto, di realizzare impianti FER in aree qualificate come non idonee - Prevalenza, in caso di insistenza di un impianto su aree sia idonee che non idonee, del criterio della non idoneità - Introduzione di un procedimento regionale tipizzato per superare la qualificazione di non idoneità di una specifica area (nella specie: istanza comunale rimessa a decisione unanime di apposita conferenza di servizi, con inapplicabilità del silenzio-assenso), nonché per le aree soggette a tutela culturale o paesaggistica (per le quali la normativa statale prevede un procedimento apposito e la competenza della soprintendenza) - Denunciata lesione dei principi, anche eurounitari, di decarbonizzazione e massima diffusione degli impianti FER volte alla protezione ambientale e al contrasto al cambiamento climatico, uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto e legittimo affidamento, proporzionalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, della libertà di iniziativa economica, della competenza legislativa esclusiva nelle materie di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e di quella concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché eccedenza, anche rispetto alla c.d. clausola di adeguamento automatico, dalle competenze statutarie - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, art. 1, commi 1, anche in ordine alla lettera a), 2,6, e 8; artt. 3, 5 e 7 nonché Allegati A, B, C, D, E e G.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettere m) ed s), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4; direttive 2018/2001/UE e 2023/2413/UE; regolamenti 2018/1999/UE e 2021/1119/UE.

Pag. 10

N. 116. Sentenza 15 aprile - 30 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Toscana - Interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza (VINCA) - Sospensione eventuale, anziché obbligatoria, dei lavori o delle attività iniziati - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50, art. 7, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).....

Pag. 16

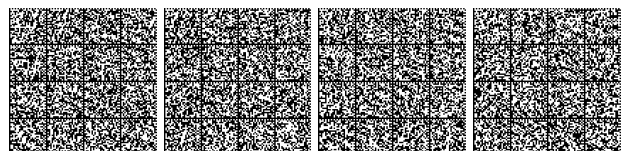
N. 117. Ordinanza 18 maggio - 30 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio) - Denunciata inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Mérida) - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 9 agosto 2024, n. 114, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 11, 97 e 117, primo comma; Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Mérida), artt. 7, paragrafo 4, 19 e 65, paragrafo 1.....

Pag. 24



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **11.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 giugno 2026 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Umbria – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2025 – Aree non idonee – Previsione che in tali aree, così come individuate ai sensi del punto 17 della parte IV del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), gli obiettivi di protezione non sono compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, determinando pertanto un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione – Previsione che, fermo restando quanto previsto dal comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2025, nelle aree non idonee è sempre possibile avanzare richiesta autorizzativa e non sussiste un divieto a priori alla presentazione del progetto – Previsione che l'individuazione delle aree non idonee è volta ad accelerare il raggiungimento degli obiettivi, esplicitando ai potenziali proponenti gli obiettivi di protezione sussistenti nell'area che ne ostacolerebbero la realizzazione.**
- Legge della Regione Umbria 7 aprile 2026, n. 4 (Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), art. 88, commi 1 e 2. Pag. 33
- N. **104.** Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Verona del 25 maggio 2026
- Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Divieto di concessione di benefici – Divieto di concessione, per la durata di tre anni, dei permessi premio al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca della misura alternativa ai sensi degli artt. 47, comma 11, 47-ter, comma 6, e 51, primo comma, della legge n. 354 del 1975.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-*quater*, commi 1, 2 e 3, in combinato disposto. Pag. 36
- N. **105.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 27 maggio 2026
- Forze di polizia – Guardia di finanza – Ufficiali in servizio permanente in possesso alla data del 21 marzo 2000 del brevetto di pilota militare e del requisito di almeno diciotto anni di servizio, che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età, non abbiano potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria di cui all'art. 966 del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare) – Abrogazione dell'art. 2161, comma 1, cod. ordinamento militare, il quale disponeva la corresponsione in unica soluzione, al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio, di un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti dall'art. 1803 del medesimo codice e quello dei relativi premi biennali percepiti.**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 261. Pag. 41
- N. **106.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 18 maggio 2026
- Sanità pubblica – Dirigenza sanitaria – Incarichi di direzione di struttura complessa – Omessa previsione di un concorso per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.**
- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 15, comma 7-*bis*, lettera b). Pag. 47



N. 107. Ordinanza della Corte di cassazione del 22 maggio 2026

Esecuzione penale – Esecuzione delle pene detentive – Omessa esclusione dal novero dei reati ostativi alla sospensione dell’esecuzione della pena del delitto di rapina aggravata di cui all’art. 628, terzo comma, cod. pen. qualora, in relazione allo stesso, sia stata riconosciuta l’attenuante del fatto di lieve entità per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*); legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull’ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 1-*ter*.....

Pag. 55



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 114

Sentenza 20 maggio - 25 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Istanza di liberazione anticipata del condannato alla reclusione, convertita in lavoro di pubblica utilità - Competenza decisoria attribuita, in base diritto vivente, al magistrato di sorveglianza, anziché al giudice dell'esecuzione - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza e finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 69 e 69-bis.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

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. 69 e 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promosso dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, nel procedimento di sorveglianza ad istanza di V. T., con ordinanza dell'11 settembre 2025, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio 2026.

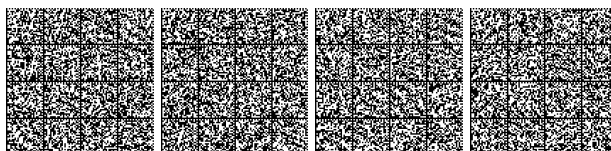
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Magistrato di sorveglianza di Napoli, con ordinanza dell'11 settembre 2025, iscritta al n. 207 del registro ordinanze 2025, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 69 e 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).



1.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi - a seguito di trasmissione degli atti da parte del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Nola, che ha ravvisato la competenza del predetto Magistrato di sorveglianza - sulla richiesta di liberazione anticipata avanzata da V. T., condannato alla pena di due anni e dieci mesi di reclusione, convertita in lavoro di pubblica utilità sostitutivo, con sentenza del GIP nolano, emessa il 31 maggio 2023 e divenuta irrevocabile il successivo 17 giugno.

Il giudice *a quo* precisa che non intende contestare l'attribuzione di competenza, bensì censurare la legittimità costituzionale delle norme in base alle quali essa è stata ritenuta di sua spettanza. A tale scopo, dunque, premette che il lavoro di pubblica utilità è stato inserito tra le pene sostitutive di quelle detentive brevi elencate dall'art. 20-*bis* del codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), 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), soggiungendo che a esso si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 47, comma 12-*bis*, 51-*bis*, 51-*quater* e 53-*bis* ordin. penit., secondo quanto previsto dall'art. 76 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

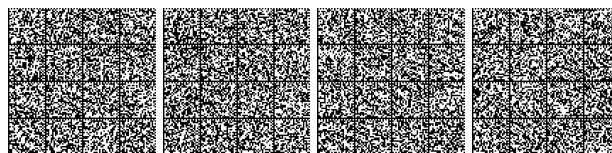
In particolare, rilevante in questa sede risulta essere l'art. 47, comma 12-*bis*, ordin. penit., il quale stabilisce che all'affidato in prova al servizio sociale, che abbia dimostrato, nel periodo di affidamento, un suo concreto recupero sociale, può essere concessa la detrazione di pena di cui all'art. 54 ordin. penit., ovvero quella utile ai fini della liberazione anticipata. Controversa, tuttavia, è proprio - secondo il rimettente - «la competenza a concedere la liberazione anticipata al condannato alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità». Se è vero, infatti, che la Corte di cassazione «ha valorizzato il dato letterale», costituito dagli artt. 69 e 69-*bis* della legge n. 354 del 1975, «i quali affidano univocamente al magistrato di sorveglianza l'applicazione della liberazione anticipata», così affermando che la sua competenza «si estende anche alla liberazione anticipata richiesta dal condannato al lavoro di pubblica utilità sostitutiva» (sono richiamate le sentenze della prima sezione penale 7 marzo-17 giugno 2025, n. 22662 e 20 marzo-21 maggio 2025, n. 18955), essa, nondimeno, ha «riconosciuto che sarebbe stato maggiormente lineare attribuire tale competenza al giudice dell'esecuzione», ossia allo stesso organo giurisdizionale che ha comminato la pena sostitutiva, secondo quanto prevedono gli artt. 63, 64 e 66 della legge n. 689 del 1981. E ciò in quanto, sottolinea il rimettente, «tale organo giurisdizionale rimane competente a decidere in ordine a tutte le questioni relative allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, mantenendo a tale scopo i contatti con l'ufficio di esecuzione penale esterna».

Difatti, la giurisprudenza di legittimità - sottolinea sempre il rimettente - ha evidenziato che dall'applicazione della sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità deriva la «competenza funzionale del giudice che ha emesso la sentenza in ordine a tutte le questioni relative alla sua esecuzione, fino alla dichiarazione che ne attesta la definitiva espiazione e ne dichiara estinto ogni effetto penale». Questioni, dunque, che attengono tanto alla modifica delle modalità di esecuzione della sanzione (secondo quanto previsto dall'art. 64, secondo comma, della legge n. 689 del 1981, come modificato dall'art. 71, comma 1, lettera *n*, del già citato d.lgs. n. 150 del 2022), in relazione alle quali quel giudice provvede a norma dall'art. 667, comma 4, del codice di procedura penale, quanto alla revoca in caso di inosservanza delle prescrizioni ex art. 66 della legge n. 689 del 1981, riservatagli anche nell'eventualità in cui concorrano pure pene sostitutive di specie diverse (art. 70 della legge da ultimo citata).

1.2.- Ciò premesso, il Magistrato di sorveglianza partenopeo dubita della legittimità costituzionale degli artt. 69 e 69-*bis* ordin. penit., «come interpretati dal diritto vivente», vale a dire «nella parte in cui attribuiscono al magistrato di sorveglianza la competenza a decidere sulla liberazione anticipata nei confronti di soggetto condannato alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità»; dubbio che esso reputa rilevante nel giudizio *a quo*, dovendo fare applicazione delle norme censurate «nell'affermare la propria competenza e, di conseguenza, nel procedere ad ogni necessario accertamento fattuale».

In merito, invece, alla non manifesta infondatezza delle questioni, essa è ritenuta «plausibile» con riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, ultima parte, Cost., e ciò proprio sulla scorta degli «argomenti giuridici utilizzati dalla Suprema Corte di cassazione per affermare la competenza del magistrato di sorveglianza».

Infatti, «una volta individuata la differenza tra la disciplina della semilibertà sostitutiva e della detenzione domiciliare sostitutiva, per l'esecuzione delle quali la competenza del magistrato di sorveglianza è espressamente prevista dalla legge, rispetto al lavoro di pubblica utilità sostitutivo, per l'esecuzione del quale è espressamente stabilita la competenza del giudice dell'esecuzione» (al riguardo, il giudice *a quo* richiama la previsione dell'art. 661, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., inserito dall'art. 38, comma 1, lettera *d*, numero 2, del d.lgs. n. 150 del 2022), «tale differenza produce i suoi effetti anche sul giudizio in ordine al grado di rieducazione conseguito dal condannato». Rileva, in merito, il giudice rimettente che il condannato al lavoro sostitutivo di pubblica utilità, durante tutta l'esecuzione della pena, «è sottratto alla valutazione del magistrato di sorveglianza», sicché appare «manifestamente irragionevole» - e, dunque, espressione più di «una dimenticanza», che non di una «ponderata scelta di sistema» - una disciplina che prevede «l'in-



tervento di tale magistrato solo nel momento premiale della liberazione anticipata», ponendosi come «elemento eccentrico rispetto al restante sistema normativo». Di ciò sarebbe, del resto, consapevole la stessa Corte di cassazione, che ha evidenziato, non a caso, come «esigenze sistematiche» avrebbero «consigliato una concentrazione della competenza anche in relazione alla concessione della liberazione anticipata in capo al giudice dell'esecuzione».

Su tali basi, pertanto, il giudice *a quo* dubita della intrinseca ragionevolezza degli artt. 69 e 69-bis ordin. penit., nella parte in cui non prevedono la competenza del giudice dell'esecuzione in ordine alla liberazione anticipata nei confronti dei condannati al lavoro di pubblica utilità sostitutivo.

Parimenti, le norme suddette sono sospettate di violare l'art. 27, terzo comma, ultima parte, Cost., perché la decisione del magistrato di sorveglianza «rischia di essere meramente formale e pertanto incapace di cogliere, ad esempio, la lieve entità di talune violazioni, in tal modo pregiudicando il percorso rieducativo cui anche il condannato a pena sostitutiva viene avviato». Né, d'altra parte, conclude il rimettente, «gioverebbe sul punto obiettare» che pure il magistrato di sorveglianza può interloquire con l'ufficio penale di esecuzione esterna o con le forze dell'ordine, «perché anche tale interlocuzione avrebbe il difetto genetico di essere meramente formale e riferita ad un rapporto esecutivo che per ogni altro aspetto è regolato da altro giudice».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la declaratoria di manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- Riassunti, innanzitutto, i termini dell'iniziativa del giudice rimettente, il Presidente del Consiglio dei ministri ricostruisce, preliminarmente, il quadro normativo in cui si inseriscono le norme censurate.

Osserva, pertanto, che il lavoro di pubblica utilità sostitutivo «è stato introdotto nel nostro ordinamento quale pena sostitutiva della pena detentiva, irrogata per qualsiasi reato in misura non superiore a tre anni», con l'art. 20-bis cod. pen., inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 150 del 2022, attuativo, sul punto, dei principi e criteri direttivi enunciati dall'art. 1, comma 17, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari). Si tratta di «una pena-programma», al pari della semilibertà sostitutiva e della detenzione domiciliare sostitutiva, dalle quali si differenzia, tra l'altro, perché «presenta un minor grado di incidenza sulle libertà del condannato, essendo del tutto privo di una componente detentiva» (è citata la relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022). Con la sentenza o con il decreto penale di condanna, il giudice che ha disposto il lavoro di pubblica utilità sostitutivo incarica l'ufficio di esecuzione penale esterna, nonché gli organi di polizia territorialmente competenti, di verificare l'effettivo svolgimento del detto lavoro, spettando, inoltre, al primo di riferire al giudice anche «sulla condotta e sul percorso di reinserimento sociale» (art. 63, terzo comma, della legge n. 689 del 1981).

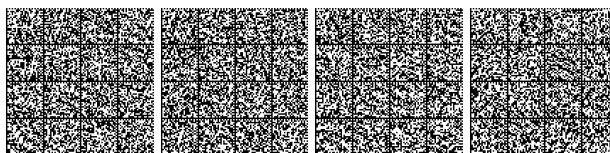
Quanto, invece, alla liberazione anticipata, ai sensi dell'art. 54 ordin. penit., essa è concessa - evidenzia il Presidente del Consiglio dei ministri - ai condannati che abbiano dimostrato partecipazione all'opera rieducativa ed è pari a quarantacinque giorni per ogni semestre di pena effettivamente espiata (comma 1). Secondo la consolidata giurisprudenza di legittimità il detto beneficio premiale può essere applicato - in forza del combinato disposto di cui agli artt. 57 e 76 della legge n. 689 del 1981, 47, comma 12-bis, e 54 ordin. penit. - in favore dei condannati alla pena sostitutiva dei lavori di pubblica utilità, la relativa competenza spettando al magistrato di sorveglianza (è citata Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 10 gennaio-13 marzo 2025, n. 10302). Diversamente dalle pene sostitutive maggiori, vale a dire la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva, in relazione alle quali la competenza, durante l'esecuzione, spetta al magistrato di sorveglianza, nel caso della più blanda misura del lavoro di pubblica utilità essa permane in capo al giudice dell'esecuzione, salvo che per il beneficio della liberazione anticipata.

2.2.- Così ricostruito il sistema in cui si inseriscono le norme censurate, l'interveniente reputa le questioni sollevate manifestamente infondate.

Confuta, infatti, il duplice assunto del rimettente, così da esso riassunto: che la «doppia competenza» - del giudice dell'esecuzione e del magistrato di sorveglianza - in ordine al lavoro di pubblica utilità «risulterebbe distonica (e dunque irragionevole) perché non in linea con la sistematica degli istituti», e, inoltre, che «il controllo operato dal giudice di sorveglianza, al fine di concedere o meno la liberazione anticipata, risulterebbe di forma, in violazione del principio di controllo sulla effettiva rieducazione della pena, atteso che egli non ha il precedente controllo sull'esecuzione della pena stessa».

Tali doglianze, tuttavia, «più attinenti al merito e all'opportunità della scelta legislativa», prescinderebbero - secondo il Presidente del Consiglio dei ministri - dalla «completa analisi ed interpretazione di tutti gli istituti coinvolti».

Difatti, poiché il lavoro di pubblica utilità, tra le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, «è quella più blanda», essendo «del tutto priva di componente detentiva», risulterebbe del tutto «razionale che la competenza sull'esecuzione della pena sostitutiva sia in capo al giudice dell'esecuzione penale che l'ha disposta», dovendo essa «eseguirsi, per l'appunto, fuori dal circuito penitenziario stesso». Al contrario, «la concessione della liberazione anticipata non può



che essere sempre e comunque di competenza esclusiva del giudice della sorveglianza che, secondo la legge, è il (solo) giudice funzionalmente competente per la (sua) specializzazione nella delicata materia». Di conseguenza, sarebbe proprio «la soluzione patrocinata dal rimettente» quella che conduce a «risultati distonici ed eccentrici dal sistema», dovendo escludersi «che il giudice della cognizione penale e poi dell'esecuzione della misura possa assumere anche le funzioni di giudice di sorveglianza, seppur nel solo limitato caso che viene in esame».

Manifestamente infondata sarebbe, inoltre, la censura - di violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost. - basata sull'assunto che il magistrato di sorveglianza «non ha avuto il controllo sull'esecuzione della misura», sicché «il suo scrutinio risulterebbe di forma e non di sostanza».

Sarebbe, infatti, lo stesso giudice rimettente a disvelare tale infondatezza, là dove afferma - con motivazione ritenuta dal Presidente del Consiglio dei ministri meramente circolare - l'irrilevanza della circostanza che il magistrato di sorveglianza, al pari del giudice dell'esecuzione penale, interloquisca con l'ufficio penale di esecuzione esterna o con le forze di polizia, perché «anche tale interlocuzione avrebbe il difetto genetico di essere meramente formale e riferita ad un rapporto esecutivo che per ogni altro aspetto è regolato da altro giudice». Entrambi i giudici hanno, invero, i medesimi strumenti conoscitivi - osserva il Presidente del Consiglio dei ministri - per accertare la corretta esecuzione del lavoro di pubblica utilità, ragion per cui non si comprende come mai l'interlocuzione con i soggetti istituzionali esterni competenti a controllare l'esecuzione della pena risulterebbe, per il magistrato di sorveglianza, meramente formale. In questa prospettiva, dunque, «oscura, oltre che ipotetica», si rivelerebbe l'affermazione del rimettente secondo cui «la decisione del magistrato di sorveglianza» rischia di essere «incapace di cogliere, ad esempio la lieve entità di talune violazioni, in tal modo pregiudicando il percorso rieducativo cui anche il condannato a pena sostitutiva viene avviato».

Da quanto precede, in conclusione, emergerebbe che le doglianze del rimettente atterrebbero alla sola opportunità della scelta legislativa, risultando essa insindacabile là dove - come nel caso di specie - «sia priva di manifesta arbitrarietà e/o irragionevolezza», restando irrilevanti, poi, «eventuali problemi applicativi che giammai potrebbero dar luogo ad una pronuncia di costituzionalità, atteso che spetta al giudice penale e alle Sezioni Unite della Corte di cassazione dirimere tali problemi applicativi, con una corretta ermeneusi (costituzionalmente conforme) delle norme che vengono in esame».

Considerato in diritto

3.- Il Magistrato di sorveglianza di Napoli, chiamato a pronunciarsi su un'istanza di liberazione anticipata, ex art. 54 ordin. penit., avanzata da un condannato alla pena di due anni e dieci mesi di reclusione, sostituita, ai sensi degli artt. 20-*bis* cod. pen. e 56-*bis* della legge n. 689 del 1981, con la misura del lavoro di pubblica utilità, dubita, con l'ordinanza indicata in epigrafe, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., della legittimità costituzionale degli artt. 69 e 69-*bis* ordin. penit., nell'interpretazione che di tali norme ha dato la giurisprudenza di legittimità, secondo cui la competenza a decidere su detta istanza spetta al magistrato di sorveglianza e non al giudice dell'esecuzione penale.

3.1.- Evidenza, infatti, il rimettente che, secondo la Corte di cassazione, avrebbe costituito una scelta legislativa «maggiormente lineare» attribuire la competenza al medesimo organo giurisdizionale che ha comminato la pena sostitutiva, giacché esso, in sede esecutiva, «rimane competente a decidere in ordine a tutte le questioni relative allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, mantenendo a tale scopo i contatti con l'ufficio di esecuzione penale esterna». Sussiste, infatti, una «competenza funzionale del giudice che ha emesso la sentenza in ordine a tutte le questioni relative alla sua esecuzione, fino alla dichiarazione che ne attesta la definitiva espiazione e ne dichiara estinto ogni effetto penale». Competenza che include - nel caso, appunto, in cui sia stata comminata la pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo - la decisione in ordine alla modifica, su istanza del condannato, delle prescrizioni imposte con la sentenza applicativa della pena sostitutiva, secondo quanto ha previsto l'art. 64, secondo comma, della legge n. 689 del 1981. Allo stesso modo, è sempre il giudice dell'esecuzione a provvedere - con riferimento, nuovamente, alla pena sostitutiva *de qua* - alla revoca per la mancata esecuzione della stessa, ovvero per violazione grave o reiterata degli obblighi e delle prescrizioni ad essa inerenti, in base a quanto stabilito dall'art. 66 della stessa legge n. 689 del 1981.

Su tali basi, pertanto, il rimettente ipotizza la violazione dell'art. 3 Cost., giacché risulterebbe «manifestamente irragionevole» un assetto normativo - come quello emergente dal diritto vivente - che prevede l'intervento del magistrato di sorveglianza «solo nel momento premiale della liberazione anticipata», risultando, per tutto il resto, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo «sottratto alla sua vigilanza», ponendosi, pertanto, la competenza a provvedere sull'istanza ex art. 54 ordin. penit. come «elemento eccentrico rispetto al restante sistema normativo».



Viene, inoltre, denunciata la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., atteso che il finalismo rieducativo della pena sarebbe compromesso, poiché la decisione del magistrato di sorveglianza «rischia di essere meramente formale e pertanto incapace di cogliere, ad esempio, la lieve entità di talune violazioni, in tal modo pregiudicando il percorso rieducativo cui anche il condannato a pena sostitutiva viene avviato». Sebbene, infatti, pure tale giudice possa interloquire con l'ufficio penale di esecuzione esterna o con le forze dell'ordine, siffatta interlocuzione «avrebbe il difetto genetico di essere meramente formale e riferita ad un rapporto esecutivo che per ogni altro aspetto è regolato da altro giudice».

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio per chiedere che le questioni siano dichiarate manifestamente infondata, rilevando, in via preliminare, come le censure sollevate risulterebbero «più attinenti al merito e all'opportunità della scelta legislativa» che alla legittimità costituzionale dell'interpretazione giurisprudenziale che individua nel magistrato di sorveglianza l'organo competente a pronunciarsi sulla liberazione anticipata anche nel caso in cui la pena sostitutiva comminata sia quella del lavoro di pubblica utilità.

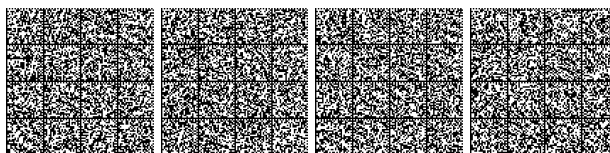
In particolare, si esclude essere in contrasto con l'art. 3 Cost. la previsione di competenze differenziate (quanto alla revoca o alla modifica della pena sostitutiva, da un lato, e alla liberazione anticipata, dall'altro), poiché il lavoro di pubblica utilità, tra le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, «è quella più blanda», essendo «del tutto priva di componente detentiva», sicché risulterebbe del tutto «razionale che la competenza sull'esecuzione della pena sostitutiva sia in capo al giudice dell'esecuzione penale che l'ha disposta», dovendo essa «eseguirsi, per l'appunto, fuori dal circuito penitenziario stesso». Per contro, «la concessione della liberazione anticipata non può che essere sempre e comunque di competenza esclusiva del giudice della sorveglianza che, secondo la legge, è il (solo) giudice funzionalmente competente per la (sua) specializzazione nella delicata materia».

Quanto, poi, alla pretesa violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., la censura si presenterebbe argomentata - secondo l'interveniente - in modo «circolare» (e oscuro). Non sarebbe dato comprendere, infatti, perché il controllo demandato al magistrato di sorveglianza - giudice, tra l'altro, funzionalmente competente in merito a tutte le istanze di liberazione anticipata - risulterebbe «meramente formale», dal momento che costui dispone dei medesimi strumenti conoscitivi, spettanti al giudice dell'esecuzione, per accertare la corretta esecuzione del lavoro di pubblica utilità.

5.- Così riassunti i termini delle questioni sottoposte all'esame di questa Corte, appare utile - prima di procedere al suo scrutinio - ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, anche in ragione del fatto che il presente incidente di legittimità costituzionale investe, più che un'espressa previsione normativa, l'approdo interpretativo al quale è pervenuta la Corte di cassazione nell'individuare il giudice competente a provvedere sull'istanza di liberazione anticipata, relativa alla pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo.

5.1.- Al riguardo, pertanto, va evidenziato che la pena sostitutiva in esame è contemplata dall'art. 20-*bis* cod. pen., introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 150 del 2022. Tale norma - nel prevedere il lavoro di pubblica utilità sostitutivo unitamente alla pena pecuniaria sostitutiva, alla semilibertà sostitutiva e alla detenzione domiciliare sostitutiva - ha «inteso configurare le pene sostitutive come autentiche pene, destinate come tali ad arricchire gli strumenti sanzionatori a disposizione del giudice della cognizione per realizzare le funzioni proprie della sanzione penale» (sentenza di questa Corte n. 139 del 2025). Esse, pertanto, «irrogabili dal giudice della cognizione contestualmente alla condanna al posto della pena carceraria, in funzione della rieducazione del condannato, oltre che di obiettivi di prevenzione generale e speciale», si caratterizzano per la «maggiore idoneità alla realizzazione del fine rieducativo rispetto alla detenzione di ridotta durata (di cui sono ben noti gli effetti desocializzanti)», idoneità che, in una con «l'attitudine a prevenire il pericolo di commissione di altri reati», costituisce uno dei due «criteri generali che orientano il potere discrezionale del giudice nell'applicazione e nella scelta delle pene sostitutive (art. 58, primo comma, della legge n. 689 del 1981)» (sentenza n. 176 del 2024). La loro disciplina è prevista nel Capo III della legge n. 689 del 1981, come modificato dal d.lgs. n. 150 del 2022.

5.2.- Ciò premesso in termini generali, in relazione alla pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo (che il giudice della cognizione può disporre, nel pronunciare sentenza di condanna, o anche in caso di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen., quando ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di tre anni: si veda l'art. 53 della legge n. 689 del 1981), si è posto il problema di stabilire se la sua natura non detentiva osti all'applicazione dell'istituto della liberazione anticipata, ex art. 54 ordin. penit. Difatti, la norma testé citata, al comma 1, stabilisce che al condannato «a pena detentiva», che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione, sia concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. Il riferimento testuale alla «pena detentiva» ha ingenerato il dubbio relativo all'effettiva possibilità di fruire della liberazione anticipata anche in relazione a tale specifica pena sostitutiva.



L'intentio legis parrebbe però essere chiara, avuto riguardo a quanto emerge dalla relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 (pubblicata nel supplemento straordinario n. 5 della *Gazzetta Ufficiale* del 19 ottobre 2022), citata anche dall'Avvocatura, ove si afferma espressamente essere tale la volontà del legislatore, come reso evidente dal "novellato" testo dell'art. 76 della legge n. 689 del 1981, quale risultante all'esito delle modifiche apportate dall'art. 71, comma 1, lettere *bb*), del d.lgs. n. 150 del 2022, che ha sancito l'applicabilità alle pene sostitutive, in quanto compatibili, tra le altre norme, dell'art. 47, comma 12-*bis*, ordin. penit. Si legge, infatti, nella suddetta relazione illustrativa che, pur «riferendosi tale disposizione all'affidamento in prova al servizio sociale» (vale a dire, a una misura alternativa alla detenzione), «essa, presupponendo espressamente l'osservazione del condannato in esecuzione penale esterna, e non in carcere, rappresenta un modello di disciplina adattabile (oltre che alle altre misure alternative) alle pene sostitutive». A ulteriore «conferma dell'opportunità della scelta di ammettere espressamente la liberazione anticipata per le pene sostitutive delle pene detentive brevi», sempre secondo quanto affermato nella suddetta relazione, deporrebbe la circostanza che «la scelta opposta avrebbe effetti negativi sulle potenzialità deflative delle pene stesse, anche in relazione ai riti alternativi e alla previsione della inappellabilità delle sentenze di condanna al LPU», giacché per il condannato a pena detentiva «risulterebbe soluzione più favorevole l'accesso a misure alternative alla detenzione, per le quali la liberazione anticipata è ammessa». La finalità potenzialmente deflattiva dei dibattimenti penali, connessa all'introduzione nel nostro ordinamento delle pene sostitutive, è sottolineata anche dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui proprio «la prospettiva di ottenere l'applicazione di pene sostitutive del carcere, anche per effetto degli sconti di pena connessi alla scelta dei riti alternativi», potrebbe rivelarsi un fattore di incentivazione di questi ultimi (sentenze n. 176 e n. 84 del 2024).

5.3.- L'esplicitazione della intentio legis non ha, tuttavia, impedito l'insorgere di dubbi da parte dell'autorità giudiziaria circa il significato da attribuire alla "clausola di compatibilità" presente nel citato art. 76 della legge n. 689 del 1981, che estende, sì, alle pene sostitutive talune norme dettate per le misure alternative alla detenzione (e tra esse, come visto, il comma 12-*bis* dell'art. 47 ordin. penit.), ma solo «in quanto compatibili».

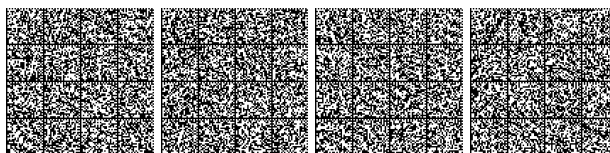
Tale questione - nonché quella consequenziale (ove la prima, beninteso, avesse ricevuto risposta positiva), relativa all'individuazione del giudice eventualmente competente a provvedere sulla liberazione anticipata - ha, dunque, impegnato ripetutamente la giurisprudenza di legittimità.

La Corte di cassazione, in quella che costituisce la pronuncia capofila dell'indirizzo in materia (si tratta della già richiamata Cass., n. 10302 del 2025), era stata chiamata - su impugnazione da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torino, di un'ordinanza con cui il giudice dell'esecuzione del locale Tribunale aveva disposto la liberazione anticipata di un condannato già attinto in sede di cognizione dalla pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo - a pronunciarsi su entrambe tali questioni.

5.3.1.- Nell'affrontare in via preliminare - ritenendolo «logicamente prioritario» - il tema della compatibilità, anche alla stregua della dizione letterale del novellato art. 76 della legge n. 689 del 1981 (giacché qui si annidava, secondo la Corte di cassazione, «la quaestio iuris, potenzialmente foriera di diverse opzioni ermeneutiche»), tra la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità e l'istituto della liberazione condizionale, la citata sentenza ha operato, innanzitutto, una ricostruzione di carattere storico.

Essa ha, pertanto, rammentato che la previsione dell'art. 54 ordin. penit. è stata a lungo interpretata nel senso che la misura premiale della liberazione anticipata presupponeva, come condizione necessaria per la sua applicabilità, «che fosse in corso uno status detentionis in espiazione di pena, senza del quale non sarebbero state possibili l'osservazione della personalità, un programma di trattamento, la partecipazione al programma, né il perseguimento dell'obiettivo di reinserimento nella società; si riteneva, in definitiva, che l'eventuale cessazione dell'esecuzione penale o la condizione di libertà del condannato, già inserito nel contesto sociale, impedissero di realizzare la finalità premiale».

«Tale restrittiva interpretazione» (che l'arresto di legittimità, qui illustrato, rammenta essere stata propugnata, tra l'altro, anche da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenze 18 giugno-11 luglio 1991, n. 15 e n. 16), tuttavia, nel tempo, «ha subito un'evoluzione che ha consentito di ampliare la portata applicativa dell'istituto». Si è pertanto ritenuta «ammissibile la richiesta di liberazione anticipata avanzata da soggetto che si trovi in stato di libertà quando tale stato sia conseguito non all'avvenuta integrale espiazione della pena ma all'intervento di un provvedimento di sospensione dell'esecuzione, succeduto ad un periodo di detenzione con riguardo al quale si possa valutare l'eventuale partecipazione del condannato all'opera di rieducazione» (viene richiamata Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 1º marzo-20 aprile 2000, n. 1490), ribadendosi, poi, che «per l'accogliibilità dell'istanza non è necessario che l'esecuzione della pena detentiva sia in corso, posto che in tutti i casi in cui il condannato è soggetto a forme alternative di esecuzione deve ritenersi soddisfatta la condizione della pendenza del rapporto esecutivo contenuta nell'art. 54», come, ad esempio, nel caso in cui l'istanza sia «stata presentata da condannato che dopo un periodo di custodia caute-



lare doveva espriare un periodo residuo di reclusione sotto forma di affidamento al servizio sociale)» (è citata Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 6 luglio-1° agosto 2001, n. 30302).

Alla descritta evoluzione giurisprudenziale ha fatto, poi, seguito - si sottolinea sempre nella sentenza della Corte di cassazione qui richiamata - l'intervento del legislatore, il quale, mediante l'introduzione nel testo dell'art. 47 ordin. penit., del comma 12-*bis*, ad opera dell'art. 3 della legge 19 dicembre 2002, n. 277 (Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di liberazione anticipata), «ha esplicitamente previsto la concessione della detrazione di pena di cui all'art. 54 all'affidato in prova al servizio sociale che abbia dato prova nel relativo periodo di un "concreto recupero sociale"».

Sulla base, dunque, di tale complessiva evoluzione, la Corte di cassazione ha ritenuto di affermare, con la citata sentenza n. 10302 del 2025, che «la natura detentiva della misura in espiazione non è più un discrimine per la concessione del beneficio, dal momento che, per poter beneficiare della libertà anticipata, non è richiesto che la detenzione sia in atto e comporti la carcerazione all'interno di istituto penitenziario, essendo piuttosto preteso il mancato esaurimento del rapporto di esecuzione penale in corso, sulla cui protrazione temporale l'istituto vada ad incidere in senso favorevole al condannato, anticipandone la cessazione». Si è, quindi, riconosciuta la compatibilità tra la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità e la liberazione anticipata, conclusione a corroborare la quale la Corte di cassazione ha evidenziato, inoltre, «come il lavoro di pubblica utilità sostitutivo sia imperniato su attività lavorative - prestazione di non meno di sei ore e non più di quindici ore settimanali, aumentabili su richiesta del condannato - che hanno una spiccata attitudine rieducativa e risocializzante» (art. 56-*bis*, commi 1 e 2, della legge n. 689 del 1981), comportando «delle prescrizioni, comuni anche alla semilibertà ed alla detenzione domiciliare» (ex art. 56-*ter* della stessa legge). Nella medesima prospettiva, si è soprattutto sottolineato che il lavoro di pubblica utilità ha «finalità di reinserimento sociale, dal momento che l'UEPE deve riferire al giudice non solo sull'effettivo svolgimento del lavoro da parte del condannato, ma anche "sulla condotta e sul percorso di reinserimento sociale"» (ai sensi dell'art. 63, terzo comma, della legge n. 689 del 1981). Infine, si è evidenziato che la più volte citata relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, afferma che anche «il LPU sostitutivo, come la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva, è concepito come pena-programma», sicché il suo ruolo, «nel sistema delle nuove pene sostitutive, è comparabile a quello ricoperto dell'affidamento in prova al servizio sociale tra le misure alternative alla detenzione, in rapporto alla semilibertà e alla detenzione domiciliare». Di conseguenza, proprio il parallelismo tra i due istituti, «a fronte di indici normativi» (artt. 57, primo comma, e 76 della legge n. 689 del 1981; artt. 47, comma 12-*bis*, e 54 ordin. penit.) «che depongono per l'applicabilità della liberazione anticipata ai condannati alla pena sostitutiva dei lavori di pubblica utilità, conforta nel non enucleare alcun indice di incompatibilità sistematica tra i citati istituti».

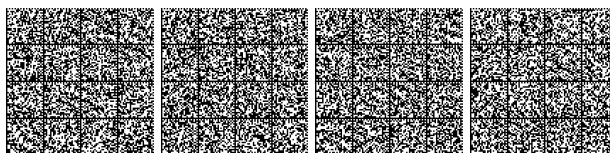
5.3.2.- Quanto, poi, alla questione ulteriore - cioè a quella che specificamente qui interessa - della individuazione del giudice competente a provvedere sull'istanza di liberazione anticipata, la Corte di cassazione, con la citata pronuncia n. 10302 del 2025, ha affermato che il comma 4 dell'art. 69-*bis* ordin. penit. - come risultante all'esito delle modifiche apportate dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112 - assegna al magistrato di sorveglianza «la competenza funzionale a decidere in ordine alla concessione della liberazione anticipata», di talché, eventuali «esigenze sistematiche che avrebbero consigliato una concentrazione della competenza, anche in relazione alla concessione della liberazione anticipata, in capo al Giudice dell'esecuzione, non possono che recedere innanzi ad un dato testuale ed inequivoco, non superabile in via interpretativa».

Su tali basi, la successiva giurisprudenza di legittimità - attraverso numerose pronunce (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenze n. 18995 e n. 22662 del 2025, già citate, nonché 16 gennaio-16 febbraio 2026, n. 6218, 15-23 gennaio 2026, n. 2918, 2 dicembre 2025-13 gennaio 2026, n. 1319, 10-29 dicembre 2025, n. 41563, 7 ottobre-19 novembre 2025, n. 37693 e n. 37694, 17-23 ottobre 2025, n. 34652 e n. 34653, 4 giugno-12 settembre 2025, n. 30637) - ha ribadito detta competenza funzionale del magistrato di sorveglianza, senza però sottacere, nuovamente, che ragioni di opportunità avrebbero consigliato una scelta diversa, come rammenta il giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione che ha dato origine al presente giudizio.

6.- È, dunque, in tale contesto che si inseriscono le questioni di legittimità costituzionale portate all'esame di questa Corte dal Magistrato di sorveglianza di Napoli.

6.1.- Nello scrutinarle deve, innanzitutto, osservarsi che esse sono ammissibili, ricorrendo le condizioni perché possa ravvisarsi, nella specie, un vero e proprio "diritto vivente" - come tale censurabile innanzi a questa Corte - in relazione all'interpretazione degli artt. 69 e 69-*bis* ordin. penit.

Ancora di recente, infatti, questa Corte ha ribadito che, per aversi "diritto vivente", è sufficiente «uno stabile approdo ermeneutico della giurisprudenza di legittimità», ravvisato «non solo in presenza di un'interpretazione fornita



dalle sezioni unite della Corte di cassazione», bensì, più in generale, «a fronte di una interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità reiterata e conseguentemente stabile» (di recente, sentenza n. 162 del 2025), come, appunto, nel caso che qui occupa.

Sussistendo, dunque, tale evenienza, il giudice *a quo* - ferma restando la libertà di non uniformarsi a tale stabile approdo ermeneutico - «ha, in alternativa, la facoltà di assumere l'interpretazione censurata in termini di diritto vivente e di richiederne, su tale presupposto, il controllo di compatibilità con i parametri costituzionali», e ciò «senza che gli si possa imputare di non aver seguito una diversa interpretazione, più aderente ai parametri stessi», in quanto «la norma vive ormai nell'ordinamento in modo così radicato che è difficilmente ipotizzabile una modifica del sistema senza l'intervento del legislatore o di questa Corte» (così, da ultimo, sentenza n. 73 del 2024).

6.2.- Sebbene ammissibili, le questioni sollevate non sono, però, fondate.

6.2.1.- Occorre, infatti, evidenziare che le norme sulla competenza degli organi giudiziari (a tale novero essendo riconducibile, in particolare, l'art. 69-bis, comma 4, ordin. penit., nell'interpretazione costituente, come detto, “diritto vivente”), al pari di quelle che conformano istituti processuali, nel cui ambito esse rientrano, sono espressione di ampia discrezionalità legislativa (da ultimo, sentenza n. 205 del 2025; nello stesso senso, tra le molte, sentenze n. 237 del 2007 e n. 206 del 2004), sicché la loro illegittimità costituzionale può essere dichiarata soltanto in presenza di scelte che risultino manifestamente irragionevoli.

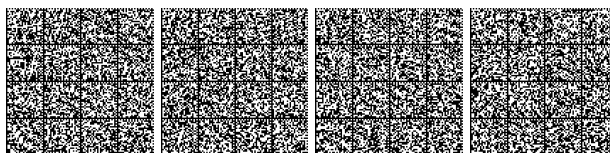
Così inquadrati i termini della questione, nonché ribadito, appunto, il carattere discrezionale delle diverse opzioni che il legislatore, anche con riferimento al tema che qui rileva, avrebbe potuto compiere, deve osservarsi che non risulta palesemente irragionevole la previsione normativa - come ricostruita dal diritto vivente - che attribuisce la competenza a provvedere sulla liberazione anticipata, pure in relazione alla pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo, al magistrato di sorveglianza, se raffrontata a quella di riservare, invece, al giudice dell'esecuzione la decisione sulla modifica e revoca della stessa (artt. 64, comma 2, e 66 della legge n. 689 del 1981).

Al riguardo, deve notarsi che tale distribuzione “frazionata” di competenze - come ha osservato, in modo condivisibile, il Presidente del Consiglio dei ministri - non appare irrazionale, ove si consideri che la pena sostitutiva *de qua* possiede (a differenza della semilibertà sostitutiva e della detenzione domiciliare sostitutiva) natura non detentiva, ciò che giustifica, per la modifica o revoca della stessa, l'intervento non del magistrato di sorveglianza, ma del giudice dell'esecuzione, svolgendosi questa con modalità interamente extramurarie. Parimenti, non irragionevole appare l'intervento del magistrato di sorveglianza allorché si debba provvedere, invece, in merito alla liberazione anticipata, essendo tale istituto oggetto di una competenza funzionale del medesimo, secondo quanto emerge dalla giurisprudenza (anche) di questa Corte.

6.2.2.- Essa, infatti, nell'evidenziare come il legame che unisce il finalismo rieducativo della pena alla liberazione anticipata faccia di questa un «istituto chiave nel perseguimento di tale finalità, costituzionalmente necessaria» (così la sentenza n. 201 del 2025, ma si vedano pure la sentenza n. 17 del 2021, che rimarca «la centralità del beneficio in questione lungo tutto il percorso di rieducazione dei condannati», nonché la sentenza n. 149 del 2018, la quale individua nella liberazione anticipata - come già la sentenza n. 186 del 1995 - «un tassello essenziale del vigente ordinamento penitenziario» e, più in generale, «della filosofia della risocializzazione che ne sta alla base; filosofia che, a sua volta, costituisce diretta attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.»), sottolinea che «la valutazione circa la sussistenza dei presupposti della liberazione anticipata spetta, in base alla legge, al solo magistrato di sorveglianza: il quale, certo, dovrà considerare con attenzione il giudizio comunicatogli dall'amministrazione penitenziaria, nell'ambito però di una valutazione che egli dovrà compiere in autonomia, sulla base di parametri anche ulteriori rispetto alle periodiche relazioni dell'amministrazione penitenziaria» (così, in particolare, il punto 6.7.2. del Considerato in diritto della già citata sentenza n. 201 del 2025).

6.2.3.- Orbene, queste considerazioni - oltre a confermare la non irragionevolezza dell'individuazione nel magistrato di sorveglianza del giudice competente a pronunciarsi, anche in relazione alla pena del lavoro di pubblica utilità sostitutivo, sulla liberazione anticipata (in quanto il «solo» abilitato a compiere la «valutazione circa la sussistenza dei presupposti» per la concessione del beneficio) - escludono la fondatezza pure della censura di violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

Invero, proprio la centralità, riconosciuta dalla giurisprudenza di questa Corte (il riferimento è, nuovamente, alla sentenza n. 201 del 2025), alla “autonoma” valutazione demandata al magistrato di sorveglianza, giacché da compiersi «sulla base di parametri anche ulteriori rispetto alle periodiche relazioni dell'amministrazione penitenziaria», consente di ridimensionare l'assunto del giudice *a quo* - peraltro, del tutto apodittico, nel suo essere espressione, come ben osserva la difesa statale, di un ragionamento puramente “circolare” - secondo cui il finalismo rieducativo della pena, che la liberazione anticipata tende ad assicurare, sarebbe compromesso dal carattere «meramente formale» dell'interlocazione del magistrato di sorveglianza con l'ufficio di esecuzione penale esterna e con le forze dell'ordine. Se, infatti,



l'apprezzamento autonomo sui presupposti della liberazione anticipata da parte del magistrato di sorveglianza - e, segnatamente, della circostanza che il condannato abbia «dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione», ai sensi del comma 1 dell'art. 54 ordin. penit. - costituisce il «fulcro» dell'istituto, è allora evidente che il tema dell'interlocuzione con altri soggetti tende a rimanere, per così dire, solo sullo sfondo, non potendo il suo (preteso) carattere esclusivamente formale integrare violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

Corroborano, infine, l'esito della non fondatezza della censura in esame le seguenti ulteriori considerazioni, relative - nuovamente - alla *ratio* della liberazione anticipata.

Invero, questa Corte, già in passato, ha sottolineato che «la riduzione di pena» - conseguente all'operatività dell'istituto ex art. 54 ordin. penit. - «non ha gratuito carattere pietistico o paternalistico, ma rappresenta un premio allo sforzo che il condannato va facendo per adeguarsi all'opera dell'Istituzione che, mediante la rieducazione, lo avvia al reinserimento sociale» (sentenza n. 352 del 1991), «sforzo» sul quale è chiamato a vigilare, istituzionalmente, il magistrato di sorveglianza. Il medesimo, inoltre, nel concedere il suddetto «abbuono» per ogni semestre di pena espiata, non si limita a fare applicazione di un mero «parametro di calcolo», ma, al contrario, vigila su quello che «sostanzia il punto di forza dello strumento rieducativo, che si ricollega alle esperienze ed agli insegnamenti della terapia criminologica», in base alle quali «l'aspetto sintomatico del comportamento delinquenziale è dato dall'incapacità del soggetto a risolvere i problemi della sua vita attraverso mezzi e per vie socialmente accettabili: e ciò soprattutto perché non ha attitudine a sopportare sacrifici e fatiche nella prospettiva di un bene futuro» (sentenza n. 276 del 1990).

Orbene, se la riduzione di pena ex art. 54 ordin. penit. non è il risultato, puramente meccanicistico, di un'operazione aritmetica, ma integra, invece, l'esito di una valutazione che ha, al suo centro, l'apprezzamento delle «energie volitive del condannato alla prospettiva di un premio da cogliere in breve lasso di tempo, purché in quel tempo egli riesca a dare adesione all'azione rieducativa» (così, nuovamente, la testé citata sentenza n. 276 del 1990), risulta confermata la non incompatibilità con l'art. 27, terzo comma, Cost. - a dispetto dei dubbi avanzati dal giudice rimettente - della competenza del magistrato di sorveglianza, in quanto, anche nel caso in cui la pena comminata sia quella del lavoro di pubblica utilità sostitutivo, è tale organo giudiziario a porsi, in via generale, come dominus della verifica del percorso di risocializzazione del condannato.

Per le indicate ragioni le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 69 e 69-bis ordin. penit. non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 69 e 69-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

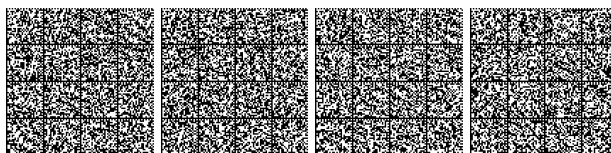
Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 115

Ordinanza 5 maggio - 25 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Sopravvenuto divieto, di carattere assoluto, di realizzare tali impianti FER in aree qualificate come non idonee - Applicabilità a tutto il territorio regionale, ai procedimenti autorizzatori ancora in corso e, a condizione che non sia stata prodotta una modifica irreversibile dello stato dei luoghi, a quelli già autorizzati - Prevalenza, in caso di insistenza di un impianto su aree sia idonee che non idonee, del criterio della non idoneità - Ammissibilità di interventi di rifacimento, ricostruzione e potenziamento su impianti in esercizio in aree non idonee, anche precedenti la normativa sopravvenuta, solo in assenza di aumento della superficie occupata, o di specifici parametri inerenti all'altezza in caso di impianti eolici - Denunciata lesione dei principi, anche eurounitari, decarbonizzazione, massima diffusione degli impianti FER volta alla protezione ambientale e al contrasto al cambiamento climatico, uguaglianza, ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, della libertà di iniziativa economica, della competenza legislativa esclusiva nelle materie di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché eccedenza, anche rispetto alla c.d. clausola di adeguamento automatico, dalle competenze statutarie - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Attribuzione alla regione della competenza a qualificare le aree non idonee, anziché solo a quelle idonee, come previsto dalla legislazione statale - Sopravvenuto divieto, di carattere assoluto, di realizzare impianti FER in aree non idonee - Applicabilità a tutto il territorio regionale, ai procedimenti autorizzatori ancora in corso e, a condizione che non sia stata prodotta una modifica irreversibile dello stato dei luoghi, a quelli già autorizzati - Prevalenza, in caso di insistenza di un impianto su aree sia idonee che non idonee, del criterio della non idoneità - Sottoposizione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, ai requisiti previsti dalla medesima legge regionale e alle altre specifiche prescrizioni dettate dalla pianificazione territoriale, urbanistica, edilizia e paesaggistica - Ammissibilità di interventi di rifacimento, ricostruzione e potenziamento su impianti in esercizio in aree non idonee, anche precedenti la normativa sopravvenuta, solo in assenza di aumento della superficie occupata, o di specifici parametri inerenti all'altezza in caso di impianti eolici - Denunciata lesione dei principi, anche eurounitari, di decarbonizzazione e massima diffusione degli impianti FER volte alla protezione ambientale e al contrasto al cambiamento climatico, uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto e legittimo affidamento, proporzionalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, nonché della libertà di iniziativa economica, della competenza legislativa concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ed eccedenza dalle competenze statutarie, ed eccedenza dalle competenze statutarie - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Attribuzione alla regione della competenza a qualificare le aree non idonee, anziché solo a quelle idonee, come previsto dalla legislazione statale - Sopravvenuto divieto, di carattere assoluto, di realizzare impianti FER in aree qualificate come non idonee - Prevalenza, in caso di insistenza di un impianto su aree sia idonee che non idonee, del criterio della non idoneità - Introduzione di un procedimento regionale tipizzato per superare la qualificazione di non idoneità di una specifica area (nella specie: istanza comunale rimessa a decisione unanime di apposita conferenza di servizi, con inapplicabilità del silenzio-assenso), nonché per le aree soggette a tutela culturale o paesaggistica (per le quali la normativa statale prevede un procedimento apposito e la competenza della soprintendenza) - Denunciata lesione dei principi, anche eurounitari, di decarbonizzazione e massima diffusione degli impianti FER volte alla protezione ambientale e al contrasto al cambiamento climatico, uguaglianza, ragionevolezza, certezza del diritto e legittimo affidamento, proporzionalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, della libertà di iniziativa economica, della competenza legislativa esclusiva nelle materie di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e di quella concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché eccedenza, anche rispetto alla c.d. clausola di adeguamento automatico, dalle competenze statutarie - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti ai giudici rimettenti.



- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20, art. 1, commi 1, anche in ordine alla lettera *a*), 2,6, e 8; artt. 3, 5 e 7 nonché Allegati A, B, C, D, E e G.
- Costituzione, artt. 3, 9, 11, 41, 97, 117, commi primo, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4; direttive 2018/2001/UE e 2023/2413/UE; regolamenti 2018/1999/UE e 2021/1119/UE.

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli Allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione 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», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con ordinanze del 13 e 26 maggio 2025 e del 12 giugno 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 148, 154 e 155 del registro ordinanze 2025; nonché degli artt. 1, commi 1, anche con specifico riferimento alla lettera *a*), 2, 5, 6 e 7, nonché degli Allegati A, B, C, D, E e G della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezioni prima e seconda, con ordinanze del 9 e 26 giugno 2025 e 12 dicembre 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 131, 159, 160, 161 e 263 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, numeri 28, 36 e 37 dell'anno 2025 e n. 3 dell'anno 2026.

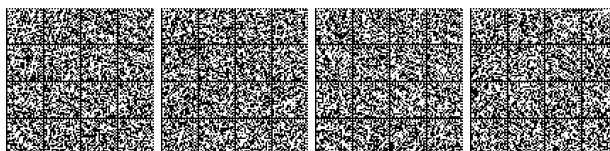
Visti gli atti di costituzione di RWE Renewables Italia srl, Sorgenia Renewables srl, Maple Tree Solar srl, Green Sole Renewables Italia 1 srl, EF Agri società agricola a rl, Edison rinnovabili spa, nonché della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 maggio 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Carlo Comandè per Maple Tree Solar srl e Edison rinnovabili spa, Simone Abellonio per RWE Renewables Italia srl, Massimo Colicchia per Sorgenia Renewables srl, Germana Cassar per Green Sole Renewables Italia 1 srl, Andrea Sticchi Damiani per EF Agri società agricola a rl, nonché Giovanni Parisi e Floriana Isola per la Regione autonoma Sardegna;

deliberato nella camera di consiglio del 5 maggio 2026.

Ritenuto che, con tre ordinanze di analogo tenore, iscritte rispettivamente ai numeri 148, 154 e 155 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché degli Allegati A, B, C, D ed E, della legge della Regione 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», in riferimento agli artt. 3, 9, 41, 97, 11 e 117, commi primo, in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, e dal regolamento (UE) 2018/1999 dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e



che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, e dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»), secondo, lettere *m*) e *s*), e terzo della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che i giudici rimettenti censurano le richiamate disposizioni della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 là dove dispongono che la qualificazione di un'area come non idonea corrisponda al divieto di installare impianti FER, nonché là dove prevedono che tale divieto si applichi anche ai procedimenti già autorizzati, purché l'avvio dei lavori non abbia determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi, e ove stabiliscono che, in caso di contemporanea insistenza di un impianto su un'area idonea e non idonea, prevalga il divieto di installazione;

che, in punto di rilevanza, il TAR Lazio asserisce di essere stato adito dalle società RWE Renewables Italia srl, Sorigenia Renewables srl e Green Sole Renewables Italia 1 srl, che operano nel settore delle energie rinnovabili e sono titolari di progetti di impianti FER insistenti, fra l'altro, nel territorio della Regione autonoma Sardegna in aree qualificate dalla richiamata legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 come non idonee, con conseguente inefficacia delle autorizzazioni già concesse;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici rimettenti lamentano, anzitutto, la violazione della competenza legislativa concorrente statale, poiché la disciplina regionale, sancendo un divieto assoluto di installazione di impianti FER in aree qualificate come non idonee, contrasterebbe con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.; più precisamente, la legge regionale sarda contrasterebbe con il principio di massima diffusione delle energie rinnovabili, trasformando l'area non idonea da concetto relativo (sede di un aggravio procedimentale) a concetto assoluto (sede di inedificabilità *ex lege*), precludendo così ogni valutazione in concreto degli interessi coinvolti;

che le disposizioni censurate violerebbero altresì gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento eurounitario. In particolare, sono evocate la direttiva 2018/2001/UE e il regolamento 2018/1999/UE, entrambi come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023 e dal regolamento 2021/1119/UE. Sottraendo circa il 99 per cento del territorio alla localizzazione degli impianti si renderebbe, di fatto, impossibile il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e di potenza minima installata (pari a 6,2 GW per la Regione autonoma Sardegna), concordati in sede europea e nazionale, ledendo l'interesse alla tutela del clima quale parte integrante della protezione ambientale (e, quindi, violando anche l'art. 9 Cost.);

che i giudici a quibus lamentano, inoltre, una compressione irragionevole della libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), perché l'introduzione di divieti generalizzati, non supportati da una specifica e puntuale istruttoria tecnica per ogni singola area, ma derivanti da classificazioni astratte e onnicomprensive, configurerebbe un limite all'attività economica dei proponenti che non sarebbe giustificato da una reale esigenza di utilità sociale o di protezione di valori preminenti, risultando sproporzionato rispetto al fine perseguito;

che la normativa regionale censurata sarebbe, altresì, priva di ragionevolezza intrinseca, in quanto stabilirebbe criteri di inidoneità talmente ampi da risultare contraddittori rispetto alla finalità di transizione ecologica, escludendo, peraltro, la riserva di procedimento amministrativo, ovvero la possibilità, per l'amministrazione, di ponderare, caso per caso, l'interesse alla produzione energetica con quello alla tutela del paesaggio, sostituendovi una valutazione legislativa rigida;

che sarebbero altresì violati i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97 Cost., perché la normativa censurata impatterebbe sui procedimenti già definiti;

che i giudici rimettenti deducono, inoltre, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *s*), Cost., in relazione a quanto stabilito dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio», il quale autorizza le regioni a individuare con legge le aree idonee. La normativa regionale censurata, infatti, si sarebbe spinta fino a definire zone di inidoneità assoluta, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle mate-



rie «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»;

che la Regione autonoma Sardegna, parte nei processi principali, si è costituita nei tre giudizi, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate;

che, quanto all'inammissibilità delle questioni, le ordinanze di rimessione non avrebbero adeguatamente motivato sulla necessità di applicare le disposizioni censurate nei giudizi a quibus;

che, nel merito, la disciplina censurata costituirebbe legittimo esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie «edilizia e urbanistica» e «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (rispettivamente, artt. 3, lettera f, e 4, lettera e, dello statuto speciale);

che, secondo la difesa regionale, l'individuazione delle aree inidonee sarebbe espressione del potere di governo del territorio, volto a preservare l'integrità del paesaggio sardo e la vocazione agricola dei suoli da uno sviluppo disordinato e massivo degli impianti FER;

che nel giudizio iscritto al n. 154 del registro ordinanze 2025 è intervenuta Sorgenia Renewables Italia 1 srl, depositando anche una successiva memoria e chiedendo che siano dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

che nel giudizio iscritto al n. 155 del registro ordinanze 2025 è intervenuta Green Sole Renewables Italia 1 srl, depositando anche una successiva memoria e chiedendo che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 5, 7 e 8, e 3, nonché dei relativi Allegati A, B, C, D ed E della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

che, con cinque ordinanze di tenore analogo, iscritte rispettivamente ai numeri 131, 159, 160, 161 e 263 del registro ordinanze 2025, il TAR Sardegna, sezioni prima e seconda, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, tra cui anche la lettera a), 2, 5, 6 e 7, nonché degli Allegati A, B, C, D, E e G, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 9, 41, 97, 11 e 117, commi primo, in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, come modificata dalla direttiva 2023/2143/UE, e terzo, Cost., nonché agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale;

che, in punto di rilevanza, i rimettenti riferiscono di essere stati investiti dei ricorsi proposti dalle società Maple Tree Solar a rl (reg. ord. n. 131 del 2025), EF Agri società agricola a rl (reg. ord. n. 159, n. 160 e n. 161 del 2025), ed Edison rinnovabili spa (reg. ord. n. 263 del 2025) per l'annullamento dei provvedimenti di sospensione dei lavori di realizzazione di impianti fotovoltaici, nonché di improcedibilità di istanze di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale per impianti agri-voltaici. Tali provvedimenti sarebbero fondati sull'entrata in vigore della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, la quale avrebbe incluso le aree interessate dagli interventi come "non idonee" all'installazione di impianti da fonti energetiche rinnovabili, disponendo l'immediata cessazione di ogni attività istruttoria o realizzativa;

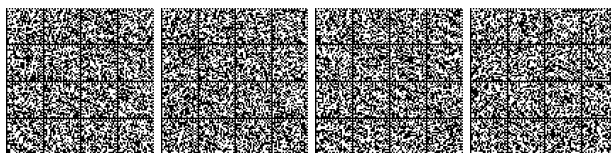
che le disposizioni censurate costituirebbero il presupposto giuridico esclusivo dei provvedimenti impugnati: l'art. 1, comma 1, tra cui anche la lettera a), definisce i criteri di inidoneità delle aree che precludono l'intervento, mentre il comma 5 estende l'efficacia di tali divieti ai procedimenti pendenti e ai lavori non ancora ultimati;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, la normativa regionale, individuando aree non idonee mediante criteri rigidi e generalizzati, si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, la normativa regionale sarebbe in contrasto con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che vieta alle regioni di sospendere i termini dei procedimenti nelle more della definizione delle aree idonee;

che le disposizioni censurate contrasterebbero con i principi fondamentali, stabiliti con il d.lgs. n. 199 del 2021 e con il decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, adottato di concerto con il Ministro della cultura 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili), nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), poiché l'individuazione delle aree non idonee con legge regionale non potrebbe tradursi in un divieto aprioristico e generalizzato, ma dovrebbe conseguire a un'adeguata istruttoria in sede di procedimento amministrativo;

che la disciplina regionale ostacolerebbe il raggiungimento dei target vincolanti di decarbonizzazione e produzione di energia da fonti rinnovabili fissati dall'Unione europea (direttiva 2018/2001/UE), incidendo negativamente sugli impegni assunti dallo Stato italiano, così violando anche gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.;

che è parimenti censurato l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, laddove travolge l'affidamento dei privati che abbiano già ottenuto titoli abilitativi o avviato investimenti significativi, con effetto irragionevole e, pertanto, lesivo dell'art. 3 Cost., in quanto sacrificerebbe in modo sproporzionato l'iniziativa privata rispetto a una tutela del paesaggio operata in astratto e senza un bilanciamento in concreto dei contrapposti interessi;



che la richiamata normativa regionale contrasterebbe anche con il principio di cui all'art. 9 Cost., ai sensi del quale la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi «anche nell'interesse delle future generazioni»;

che, infine, viene denunciata la paralisi dell'azione amministrativa, sottratta alla funzione di valutazione istruttoria e vincolata da un automatismo legislativo che impedirebbe una gestione flessibile e ragionevole del territorio, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.;

che in tutti i giudizi si è costituita la Regione autonoma Sardegna, parte in quelli principali, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, in ogni caso, non fondate;

che, quanto all'inammissibilità, i giudici rimettenti non avrebbero fornito una descrizione adeguata della fattispecie concreta, né avrebbero esperito doverosamente il tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa censurata;

che, nel merito, la legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 sarebbe costituzionalmente legittima perché adottata nell'esercizio delle competenze statutarie regionali nelle materie «edilizia ed urbanistica» e «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 3, lettera f, e 4, lettera e, dello statuto speciale). La disciplina censurata, inoltre, non mirerebbe a interdire lo sviluppo delle energie rinnovabili, bensì a governare l'assetto del territorio regionale, prevenendo il consumo indiscriminato di suolo e la compromissione di aree di particolare pregio ambientale e paesaggistico;

che si sono costituite in giudizio, in qualità di ricorrenti nei giudizi principali Maple Tree Solar srl (reg. ord. n. 131 reg. ord. del 2025), EF Agri società agricola a rl (reg. ord. n. 159, n. 160 e n. 161 del 2025), nonché Edison rinnovabili spa (reg. ord. n. 263 del 2025), a sostegno della declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate dal TAR Sardegna;

che all'udienza pubblica del 5 maggio 2026 la Regione autonoma Sardegna ha insistito per l'inammissibilità delle questioni, ovvero per la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, a fronte della sopravvenuta sentenza di questa Corte n. 184 del 2025.

Considerato che il TAR Lazio, sezione terza, e il TAR Sardegna, sezioni prima e seconda, dubitano, in riferimento agli artt. 3, 9, 41, 97, 11 e 117, commi primo, in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, secondo, lettere *m*) ed *s*), e terzo, Cost., 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché 3 e 4 dello statuto di autonomia, della legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, in alcuni casi con specifico riferimento alla lettera *a*), 2, 5, 6, 7 e 8, e 3, nonché degli Allegati A, B, C, D, E e G della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

che le ordinanze sollevano questioni simili e, pertanto, i giudizi devono essere riuniti;

che i giudici rimettenti, benché censurino molteplici disposizioni della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, nonché numerosi Allegati, articolano distinti motivi di censura aventi a oggetto esclusivamente: l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, ossia la norma che prevede, per le aree definite non idonee dagli Allegati A, B, C, D ed E, il divieto di installazione di impianti FER (tutte le ordinanze di rimessione); l'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, là dove prevede, in caso di insistenza di un progetto su aree idonee e non idonee, che prevalga il criterio di non idoneità (tutte le ordinanze); l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 (ordinanze reg. ord. n. 148, n. 154 e n. 155 del 2025) là dove introduce un procedimento regionale tipizzato per il superamento della qualificazione di non idoneità di un luogo;

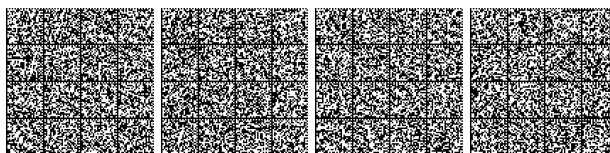
che solo l'ordinanza del TAR Sardegna, sezione seconda, reg. ord. n. 131 del 2025, nel motivare la censura dell'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 - ai sensi del quale la legge regionale individua le aree idonee e quelle non idonee - ne contesta la legittimità costituzionale, sostenendo che le regioni avrebbero la competenza a determinare unicamente le aree idonee e non anche quelle non idonee;

che, con riferimento alle altre disposizioni - segnatamente l'art. 1, commi 1, 2, 6 e 8, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, nonché gli allegati A, B, C, D, E e G - deve essere dichiarata la manifesta inammissibilità delle relative questioni, in quanto non sorrette da un apparato motivazionale idoneo a poterne articolare il benché minimo motivo di censura;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 184 del 2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per quanto qui di interesse, degli artt. 1, commi 2, primo periodo, limitatamente alle parole «, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi», 5, primo, secondo, terzo e quarto periodo, 8, 9, e 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

che, con la medesima sentenza, è stata dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024;

che, con riferimento all'art. 1, comma 5, con la citata sentenza è stato affermato che «nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare



con legge regionale le aree idonee, è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico (sentenza n. 134 del 2025);

che, con riferimento al comma 7 dell'art. 1 - ai sensi del quale, nel caso in cui un progetto ricada in parte nelle aree idonee e in parte nelle aree non idonee, prevale la non idoneità - la sentenza n. 184 del 2025 ha chiarito che tale disposizione deve intendersi nel senso che la circostanza secondo la quale un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili insista anche su un'area dichiarata non idonea non rappresenta un impedimento assoluto alla sua realizzazione quanto, piuttosto, l'impossibilità di accedere alla procedura autorizzatoria semplificata. Infatti, ai sensi della richiamata normativa statale, la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER va assunta all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto ed è in quella sede, pertanto, che dovranno tenersi in debita considerazione le esigenze di massima tutela del paesaggio e delle aree naturalistiche protette che giustificano il procedimento autorizzatorio non semplificato. Questo consente di valutare il rapporto tra le due aree in concreto e di bilanciare compiutamente la protezione della natura e la tutela dell'ambiente mediante la riduzione delle fonti di energia inquinanti;

che, con la medesima sentenza, è stata altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 4 e 5, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, osservando che la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, «perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica (*ex multis*, sentenze n. 22 del 2025 e n. 160 del 2021)»;

che, per conforme giurisprudenza di questa Corte, «“a fronte del sopraggiungere di pronunce di illegittimità costituzionale (ordinanza n. 26 del 2009) spetta al giudice rimettente valutare in concreto l'incidenza delle sopravvenute modifiche sia in ordine alla rilevanza, sia in riferimento alla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate (*ex plurimis*, ordinanze n. 182 del 2019 e n. 154 del 2018)” (ordinanza n. 49 del 2020)» (ordinanza n. 184 del 2020);

che, sempre successivamente al deposito delle ordinanze di rimessione e prima della pubblicazione della sentenza n. 184 del 2025, è stata approvata la legge della Regione Sardegna 6 novembre 2025, n. 31, recante «Modifiche all'articolo 1 e all'allegato G della legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi)» che, per quanto di interesse, con l'art. 1, comma 1, ha modificato in parte il comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 (lettera *a*) e ha aggiunto il comma 7-*bis* (lettera *b*);

che la verifica di tali sopravvenienze da parte dei giudici a quibus assume rilievo pregiudiziale rispetto all'esame dei vizi di legittimità costituzionale dedotti nelle ordinanze di rimessione, riferiti specificamente, come visto, alle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 184 del 2025;

che, pertanto, deve essere disposta la restituzione degli atti ai giudici rimettenti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, alla luce del mutato contesto normativo e della giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, ordinanze n. 192 del 2025 e n. 210 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 8, nonché degli Allegati A, B, C, D ed E, della 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», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 41, 97, 11 e 117, commi primo, secondo, lettere m) ed s), e terzo, della Costituzione, in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive



del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, entrambi come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, e dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»); all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché agli artt. 3 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 6 e 8, nonché degli Allegati A, B, C, D, E e G della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevate, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 9, 41, 97, 11 e 117, commi primo, in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, e terzo, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezioni prima e seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) ordina la restituzione degli atti ai giudici rimettenti, riguardo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, anche in ordine alla lettera a), 5, 7, e 3, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sollevate, in riferimento, agli artt. 3, 9, 41, 97, 11 e 117, commi primo, in relazione ai principi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, secondo, lettere m) ed s), e terzo, Cost., all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, e dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, sezioni prima e seconda, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260115

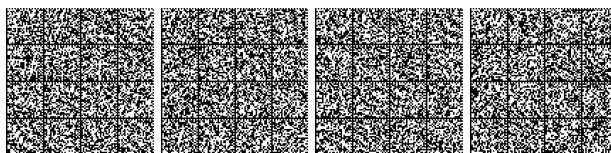
N. 116

Sentenza 15 aprile - 30 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Toscana - Interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza (VINCA) - Sospensione eventuale, anziché obbligatoria, dei lavori o delle attività iniziati - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di tutela dell'ambiente - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50, art. 7, comma 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s).



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 dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria il successivo 27 ottobre, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato il successivo 27 ottobre e iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015).

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 2 dell'art. 93 della legge della Regione Toscana 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010) con il seguente:

«2. Nel caso di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in difformità sostanziale rispetto a quanto disposto dai provvedimenti finali di valutazione di incidenza, l'autorità competente, previa eventuale sospensione dei lavori o delle attività, a seguito di valutazione dell'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

1.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, nella parte in cui modifica il comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, prevedendo il carattere meramente eventuale della sospensione dei lavori relativi a progetti avviati senza la previa valutazione di incidenza ambientale (VINCA), nei siti appartenenti alla rete «Natura 2000», altererebbe l'assetto normativo previgente, che configurava, invece, la sospensione come atto dovuto in caso di violazione dell'obbligo di preventiva valutazione di incidenza.



Il previgente comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 disponeva, infatti, che: «2. Nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in violazione delle medesime disposizioni e nel caso di difformità sostanziali da quanto disposto dai provvedimenti finali dei procedimenti svolti ai sensi della presente legge, l'autorità competente, valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, dispone la sospensione dei lavori e può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

Prima della modifica introdotta con la norma impugnata, quindi, non era riconosciuto all'Amministrazione alcun margine di valutazione circa la sospensione dei lavori.

La disposizione impugnata determinerebbe, pertanto, secondo il ricorrente, un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La mancata sospensione dei lavori per progetti avviati senza la preventiva valutazione di incidenza, infatti, potrebbe comportare modifiche dello stato dei luoghi con conseguente pregiudizio ai valori ambientali.

1.2.- Il ricorrente ha richiamato, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale che ha affermato che in materia ambientale, considerato il carattere trasversale e finalistico della competenza legislativa statale, le regioni possono adottare misure migliorative, ma non introdurre deroghe in peius rispetto agli standard statali.

La disposizione regionale oggetto di impugnazione, al contrario, attribuendo all'amministrazione un potere discrezionale in luogo di un obbligo, ridurrebbe l'efficacia degli strumenti di prevenzione, compromettendo l'uniformità della tutela sul territorio nazionale.

La previsione contrasterebbe con i livelli minimi di tutela ambientale previsti dall'art. 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), rubricato «Coordinamento delle procedure di VAS, VIA, Verifica di assoggettabilità a VIA, Valutazione di incidenza e Autorizzazione integrata ambientale» e dalla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva Habitat), come recepita dall'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

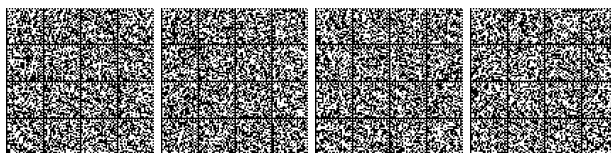
L'art. 6 della direttiva citata prevede, ai paragrafi 2 e 3: «2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva. 3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa secondo il quale la valutazione di incidenza ambientale costituisce un requisito di validità del titolo autorizzativo tanto che, in assenza della stessa, la sospensione dei lavori deve necessariamente essere disposta e non può essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa.

Il ricorrente ha citato la sentenza del Consiglio di Stato, sezione seconda, 28 maggio 2021, n. 4135, che ha affermato che la valutazione d'incidenza costituisce adempimento procedurale che deve necessariamente precedere l'avvio di qualsiasi piano o progetto, e che la norma sovranazionale sopra citata non contempla la possibilità che, nonostante la mancata anteriorità della valutazione di incidenza, un atto di assenso edilizio adottato in carenza di tale previo adempimento possa comunque ricevere una convalida postuma.

Secondo tale impostazione, la mancanza della VINCA preventiva costituirebbe una ragione ostativa alla realizzazione di qualunque intervento, che dovrebbe quindi essere immediatamente e obbligatoriamente interdetto o, se iniziato, sospeso.

Nel medesimo senso è stata richiamata la giurisprudenza di legittimità che ha evidenziato come la VINCA costituisca presupposto necessario per la validità del permesso di costruire rilasciato in aree soggette a tutela ambientale e come, di contro, la sua assenza comporti l'invalidità del titolo edilizio e legittimi il sequestro preventivo delle opere realizzate in area «Natura 2000» (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 6 marzo-10 aprile 2025, n. 14127).



L'art. 7 della legge regionale in esame sarebbe, dunque, incostituzionale poiché, nel modificare l'art. 93, comma 2, della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, avrebbe introdotto un regime meno rigoroso di quello previsto dalle norme statali interposte (art. 10 del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997), in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., venendo a ledere i principi fondamentali in materia di tutela uniforme dell'ambiente.

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato il 3 dicembre 2025, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- La difesa regionale ha dedotto che con la legge reg. Toscana n. 50 del 2025 la Regione Toscana ha inteso disciplinare con maggiore dettaglio il procedimento sanzionatorio in caso di interventi realizzati in aree della Rete Natura 2000, in assenza o in difformità dalla VINCA.

Il legislatore regionale, tuttavia, non avrebbe in alcun modo derogato all'obbligo della previa acquisizione della VINCA, non sanabile ex post, con la conseguenza che la disposizione impugnata non comporterebbe alcuna lesione delle competenze legislative esclusive statali in merito alla materia della «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La direttiva 92/43/CEE, evocata nel ricorso, demanda infatti alle disposizioni nazionali di recepimento la previsione di sanzioni e altri presidi per il rispetto della normativa in materia di VINCA, quali l'individuazione di misure inibitorie e conservative.

Tale recepimento è avvenuto con il d.P.R. n. 357 del 1997, che costituisce il quadro di riferimento per la VINCA, unitamente al d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede l'integrazione della valutazione di incidenza nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica.

2.2.- Nel quadro legislativo nazionale sopra descritto, le regioni sono chiamate a concorrere alla salvaguardia di beni ambientali particolarmente rilevanti e sensibili, quali i siti di importanza comunitaria (SIC), al fine di assicurare la protezione delle specie per cui tali zone sono state individuate (viene citato Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 28 maggio 2021, n. 4135).

La difesa regionale richiama il consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale la materia della tutela dell'ambiente ha carattere trasversale e legittima le regioni a intervenire in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale (sono richiamate le sentenze n. 246 e n. 32 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214 e n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

La disposizione impugnata avrebbe proprio la finalità di rafforzare il presidio e la tutela della biodiversità, prevedendo in capo all'autorità competente poteri analoghi a quelli attribuiti agli organismi di gestione delle aree protette ai sensi dell'art. 29 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), consentendo la sospensione e la riduzione in pristino anche nei casi in cui non vi siano presupposti per l'attivazione di misure in applicazione di specifiche normative di settore.

Nella medesima direzione si porrebbero le modifiche apportate dalla disposizione impugnata al comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, resesi necessarie per allinearne la terminologia alle «Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VInCA) - Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4», pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* 28 dicembre 2019, n. 303, e per superare alcune criticità applicative determinate da una parziale sovrapposibilità delle fattispecie disciplinate dalla norma originaria.

2.3.- La nuova formulazione del comma 2 del citato art. 93, nel confermare le misure sanzionatorie di natura inibitoria o conservativa (la sospensione dei lavori) e di carattere riparatorio o demolitorio (demolizione, ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale) - già contemplate dalla norma originaria e ulteriori rispetto alle sanzioni pecuniarie di cui al successivo art. 94 - ne preciserebbe l'ambito di applicazione (interventi/progetti/attività ultimati e/o in corso di realizzazione) e la sequenza; di modo che la sospensione dei lavori sarebbe ora anteposta alla valutazione del pregiudizio ambientale, in funzione maggiormente precauzionale.

Con la disposizione impugnata, dunque, la Regione Toscana avrebbe ribadito l'obbligo della previa acquisizione della VINCA anche con riferimento ai lavori realizzati in aree interferenti, anche solo in via indiretta, con le aree ricomprese nella rete «Natura 2000», nonché l'obbligo per l'autorità competente di verificare e sanzionare il pregiudizio all'ecosistema in caso di interventi abusivi.

Il temine «eventuale» pertanto, lungi dal prefigurare una discrezionalità nell'esercizio del potere inibitorio, sarebbe da intendersi nel senso di «ove necessario», così come chiaramente esplicitato anche nella relazione illustrativa alla legge reg. Toscana n. 50 del 2025; la sospensione delle opere sarebbe prevista per il caso in cui gli interventi siano ancora in corso di realizzazione, mentre, qualora i lavori siano già ultimati, opererebbe direttamente la riduzione in pristino, previa valutazione del pregiudizio ambientale.



La nuova norma non potrebbe essere interpretata, secondo la Regione, in senso deterioro per la tutela ambientale, come sostenuto dalla difesa statale; il provvedimento sanzionatorio previsto dall'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, infatti, sarebbe comunque sempre preordinato alla demolizione dei manufatti abusivi e/o al ripristino dello stato dei luoghi e tale ripristino sarebbe incompatibile con l'eventualità di consentire la prosecuzione di lavori abusivi in corso.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in data 23 marzo 2026.

Nel replicare alle argomentazioni della difesa regionale l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che la disposizione impugnata non potrebbe essere interpretata nel senso limitativo prospettato dalla difesa regionale.

L'uso dell'aggettivo «eventuale» starebbe a indicare non una mera condizione fattuale, ma una facoltà rimessa alla valutazione dell'autorità competente, con la conseguenza che la norma consentirebbe astrattamente all'amministrazione di non disporre la sospensione dei lavori anche quando l'intervento abusivo sia ancora in corso, connotando il potere inibitorio come potere discrezionale. Ne risulterebbe attenuato «il livello di tutela preventiva dell'ambiente, che nella disciplina statale è, invece, caratterizzato da poteri vincolati e immediatamente interdittivi».

L'interpretazione prospettata dalla Regione Toscana, sostituendo al contenuto «precettivo» un contenuto meramente «descrittivo» (limitato alla mera presa d'atto del fatto che, ove i lavori siano terminati, la sospensione non avrebbe più alcun effetto), si porrebbe in contrasto con il canone ermeneutico che impone di interpretare una disposizione in modo che la stessa mantenga un effetto «utile» di innovazione dell'ordinamento.

In tale prospettiva la disposizione pregiudicherebbe anche l'esigenza di certezza del diritto. Infatti, ove interpretata doverosamente nel suo significato normativo oggettivo, nel senso di configurare la sospensione dei lavori come eventuale, essa sarebbe idonea ad incidere sul livello minimo di tutela ambientale stabilito dalla normativa statale.

D'altra parte, l'interpretazione adeguatrice sarebbe consentita solo laddove compatibile con il dato letterale della disposizione, non potendo tradursi «in una "manipolazione" del testo normativo» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 94 del 2023 e n. 240 del 2019).

4.- In prossimità dell'udienza pubblica la difesa regionale ha depositato una memoria, in cui ha ribadito le argomentazioni già illustrate a sostegno del carattere non discrezionale della sospensione dei lavori prevista dall'art. 93, comma 2, della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, così come modificato dalla disposizione impugnata.

La Regione Toscana ha ulteriormente precisato che l'art. 7, comma 3, della legge reg. Toscana n. 50 del 2025 ha confermato le misure sanzionatorie di natura «inibitoria/conservativa» (la sospensione dei lavori) e di carattere «riparatorio/demolitorio» (demolizione, ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale), già contemplate dalla norma originaria, chiarendone l'ambito di applicazione (interventi/progetti/attività ultimati e/o in corso di realizzazione) e ridefinendone la sequenza; in particolare, secondo il nuovo comma 2 dell'art. 93 la sospensione dei lavori risulta anteposta alla valutazione del pregiudizio ambientale e ne è quindi valorizzata la funzione precauzionale.

Tale interpretazione troverebbe conferma nel preambolo della legge reg. Toscana n. 50 del 2025.

Non sussisterebbe, perciò, alcun contrasto con la direttiva Habitat, né con la disciplina statale che la recepisce.

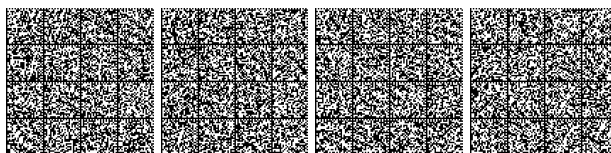
Considerato in diritto

5.- Con il ricorso indicato in epigrafe, iscritto al n. 40 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Toscana n. 50 del 2025.

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 con il seguente:

«2. Nel caso di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in difformità sostanziale rispetto a quanto disposto dai provvedimenti finali di valutazione di incidenza, l'autorità competente, previa eventuale sospensione dei lavori o delle attività, a seguito di valutazione dell'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

Il previgente comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 disponeva che: «2. Nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in violazione delle medesime disposizioni e nel caso di difformità sostanziali da quanto disposto dai provvedimenti finali dei procedimenti svolti ai sensi della presente legge, l'autorità competente, valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di



quello conseguente all'applicazione della sanzione, dispone la sospensione dei lavori e può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

5.1.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, nella parte in cui modifica il comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, prevedendo il carattere meramente eventuale della sospensione dei lavori relativi a progetti avviati senza la previa valutazione di incidenza, o in difformità dai suoi esiti, altererebbe l'assetto normativo previgente, che configurava, invece, la sospensione come atto dovuto.

La modifica determinerebbe, pertanto, un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

5.2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio concludendo per la non fondatezza delle questioni.

La difesa regionale ha dedotto che la legge reg. Toscana n. 50 del 2025 non avrebbe in alcun modo derogato all'obbligo della previa acquisizione della VINCA, previsto dalle menzionate norme interposte, con la conseguenza che la disposizione impugnata non comporterebbe alcuna lesione delle competenze legislative esclusive statali in merito alla materia della tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6.- In sede di discussione orale la difesa della Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione per inconferenza dei parametri interposti evocati, in quanto le disposizioni richiamate nel ricorso non farebbero alcun cenno alla sospensione dei lavori avviati in assenza della VINCA, di tal che non potrebbe ravvisarsi alcun contrasto tra la disposizione regionale impugnata e la disciplina richiamata come interposta (direttiva Habitat, art. 10 del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997).

6.1.- L'eccezione non è fondata.

Nel sostenere che la disposizione regionale determinerebbe un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il ricorrente ha dedotto che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, la valutazione di incidenza ambientale costituisce un requisito di validità del titolo autorizzativo, tanto che, in assenza della stessa, la sospensione dei lavori deve necessariamente essere disposta e non potrebbe essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa. Di conseguenza, la disposizione regionale oggetto di impugnazione, attribuendo all'amministrazione un potere discrezionale in luogo di un dovere, ridurrebbe l'efficacia degli strumenti di prevenzione, compromettendo l'uniformità della tutela ambientale sul territorio nazionale.

Così come prospettata, la violazione della competenza legislativa statale è stata quindi adeguatamente argomentata, dovendo essere esaminata nel merito la fondatezza di tale assunto.

7.- Nel merito la questione non è fondata.

7.1.- Con la direttiva Habitat è stato delineato un sistema di tutela ambientale volto alla conservazione della biodiversità, denominato «Natura 2000», che individua i siti di interesse comunitario oggetto di protezione.

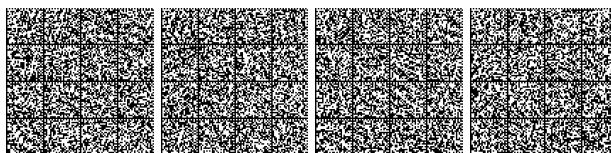
Scopo della direttiva è «salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato» (art. 2, paragrafo 1). Per il raggiungimento di questo obiettivo, la direttiva stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie di interesse unionale elencati nei suoi allegati.

La direttiva è costruita su due pilastri: la rete ecologica «Natura 2000», costituita da siti mirati alla conservazione di habitat e specie elencati rispettivamente negli Allegati I e II; il regime di tutela delle specie elencate negli Allegati IV e V.

Per raggiungere gli obiettivi di tutela degli habitat e delle specie animali e vegetali la direttiva ha istituito delle Zone speciali di conservazione (ZSC), aree nelle quali applicare misure necessarie al mantenimento e ripristino degli habitat e delle popolazioni delle specie presenti. Queste zone, insieme alle Zone di protezione speciale (ZPS), istituite dalla direttiva n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 luglio 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cosiddetta direttiva Uccelli), formano la rete «Natura 2000».

La direttiva contiene altresì le norme che regolamentano la gestione dei siti «Natura 2000» e la valutazione di incidenza ambientale, il monitoraggio dei siti e l'elaborazione di rapporti nazionali sull'attuazione delle disposizioni sovranazionali.

7.2.- L'art. 6 della direttiva Habitat, per quanto qui interessa, al paragrafo 3 prevede che, per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure necessarie per evitare il degrado degli habitat naturali e che «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle



conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito [...] le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

7.3.- Alle disposizioni della direttiva è stata data attuazione con il d.P.R. n. 357 del 1997, ove, all'art. 5, comma 8, si dispone che, in caso di interventi che possano avere impatti significativi sui siti di importanza comunitaria, «[l]'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi».

Con riferimento ai presupposti per l'applicazione della VINCA, la norma comunitaria e quella interna di recepimento subordinano quindi la necessità della valutazione dell'incidenza sull'ambiente di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che questi ultimi pregiudichino significativamente il sito interessato.

7.4.- La giurisprudenza amministrativa ha osservato, al riguardo, che l'obiettivo del legislatore, europeo e nazionale, è quello di massima conservazione dei siti, con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 14 ottobre 2014, n. 5092).

Restano, quindi, esclusi dalla valutazione di incidenza gli interventi che non determinano un impatto significativo sulle aree protette.

7.5.- Le «Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (V.Inc.A.)» hanno disciplinato il «percorso di Valutazione di Incidenza», che si avvia con una fase di acquisizione di dati informativi di base relativi all'intervento proposto (eventualmente mediante redazione da parte del proponente di uno studio di incidenza) e può concludersi con un parere positivo dell'amministrazione competente in materia di VINCA, se dai dati raccolti si evince con certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito.

8.- Così delineato il quadro normativo, deve osservarsi che né la direttiva Habitat né le disposizioni nazionali di recepimento si occupano della disciplina degli interventi avviati in assenza della valutazione di incidenza o in difformità dai suoi esiti.

È vero che dall'esame delle norme comunitarie e interne si evince chiaramente che la procedura di VINCA è intrinsecamente preventiva, perché ha la funzione di salvaguardare le matrici ambientali, la fauna e la flora dell'area protetta dagli effetti negativi di un intervento antropico e non può che essere condotta prima che l'intervento abbia inizio, dal momento che solo l'accertamento ex ante della condizione degli ecosistemi permette di stabilire se l'intervento programmato può avere su di essi effetti pregiudizievoli (Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, 10 luglio 2025, n. 350; Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Palermo, 19 luglio 2024, n. 2283; Cons. Stato, n. 4135 del 2021); tuttavia, le disposizioni in materia non regolano in alcun modo i provvedimenti da adottare a fronte di opere realizzate o in corso di realizzazione in assenza di VINCA o in difformità da essa.

Il legislatore statale ha, quindi, esercitato la propria competenza in materia limitandosi a stabilire la necessità della preventiva valutazione di incidenza che, nel solco dei principi affermati da questa Corte, costituisce un vincolo inderogabile per le regioni nell'esercizio della loro competenza nella materia «governo del territorio».

8.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenze n. 82 del 2024, n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

La materia della tutela dell'ambiente individua una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni, quali il governo del territorio e la tutela della salute (sentenze n. 16 del 2024, n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021 e n. 88 del 2020).

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito in quali termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera come limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi.

8.2.- In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, dettano nelle materie di loro competenza, se e quando la norma statale abbia fissato il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte (sentenze n. 16 del 2024, n. 88 del 2020, n. 197 del 2014, n. 300, n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009).

Ove, dunque, nel garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il legislatore statale abbia delineato un disegno unitario, eventualmente anche attraverso soluzioni modulate fra i vari ambiti territoriali, simile scelta non ammette interventi legislativi regionali suscettibili di determinare interferenze, anche se in melius, rispetto alla tutela dell'am-



biente (sentenze n. 258 e n. 88 del 2020); ciò si verifica, ad esempio, se vi è disciplina statale sulla collocazione di linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003), o individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica da parte della legge dello Stato (sentenza n. 307 del 2003).

Inoltre, le interferenze derivanti dalla normativa regionale sono state escluse a fronte di interventi legislativi statali volti a disciplinare in modo uniforme il procedimento amministrativo applicabile ai fini della tutela ambientale (sentenza n. 82 del 2024, relativa a una disposizione regionale che escludeva dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica alcune aree destinate a parcheggio; sentenza n. 93 del 2013, relativa alla previsione dell'unitaria disciplina della VIA, quale procedura che valuta in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale).

Ancora, questa Corte ha ritenuto riservata al legislatore statale la definizione dell'assetto organizzativo e l'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale: è solo il legislatore statale a poter definire l'attribuzione delle funzioni amministrative, «anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni - ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo. [...] Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. - che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione - possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale» (sentenza n. 189 del 2021).

8.3.- Al di fuori di tali ipotesi, ove la *ratio* dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo, può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali che intervengano indirettamente a elevare quello standard. Il limite che pone allora la competenza legislativa dello Stato al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi il parametro minimo fissato dalla previsione statale (sentenze n. 148 del 2023, n. 69 del 2022, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012).

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di [loro] competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 16 del 2024; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

9.- Con riferimento alla materia in esame, le disposizioni europee e nazionali di riferimento non contengono alcuna disciplina che regoli la sospensione degli interventi avviati in assenza della valutazione di incidenza ambientale o in difformità da essa.

L'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 dispone infatti, al comma 8, che «[l']autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi», senza però regolamentare le conseguenze dell'omissione di tale fase.

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa, nell'analizzare le eventuali misure da adottare in caso di pregiudizio arrecato ai siti protetti, richiamando l'art. 6 della direttiva Habitat, ha rilevato che «[l]a presenza, nella norma, di espressioni come "evitare il degrado degli habitat" e "tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative" sottolinea non solo la natura preventiva e anticipatoria delle misure da adottare ma anche, in caso di degrado già in atto, la necessità di misure "attive", "anticicliche", in grado di invertire il processo che, in assenza di iniziative, proseguirebbe irreversibilmente», dal momento che, se il degrado è già in atto, non basta più solo prevenirlo, ma occorre contrastarlo, per ripristinare lo stato riscontrato al momento della individuazione del sito. Di conseguenza, «[l']eliminazione dell'impatto negativo può richiedere, a seconda dei casi, la sospensione dell'attività e/o l'adozione di misure di attenuazione o ripristino, anche effettuando una valutazione ex post. Le misure, in ogni caso, «devono essere "effettive", "efficaci" e "adeguate"», e pertanto non solo conservative, ma di intervento positivo, con effetti misurabili e, se necessario, "anticiclico"» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 aprile 2024, n. 3945).

Nella disciplina, europea e interna, della materia non si rinviene una regolamentazione dei provvedimenti da assumere a fronte di interventi non sottoposti alla preventiva valutazione di incidenza, regolamentazione che possa essere qualificata come standard minimo di tutela recepito dal legislatore statale, potendosi unicamente individuare, quale principio statale cardine, quello della natura necessariamente preventiva della valutazione.

Nella specie, il legislatore regionale non ha in alcun modo messo in discussione il principio dell'acquisizione preventiva della VINCA, che risulta, anzi, confermato dalla legge regionale toscana, là dove espressamente prevede la necessità di «previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza».



Il legislatore regionale, dunque, non pone in dubbio la scelta procedimentale del legislatore statale, quanto alla necessità della previa valutazione di incidenza, ma regola la sospensione dei lavori, la demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale nel caso di interventi realizzati in assenza o in difformità da essa (art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015).

In difetto di un'espressa regolamentazione statale del potere di sospendere gli interventi deve, quindi, ritenersi che il legislatore regionale possa legiferare sul punto, nel pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze in materia, come delineato da questa Corte.

Inoltre, nella fattispecie, la disposizione impugnata ben può essere interpretata nel senso che la prevista eventualità della sospensione non sta a significare la sua discrezionalità, ma che la sospensione è disposta nel caso in cui gli interventi siano ancora in corso di realizzazione. Qualora i lavori fossero già ultimati, opererebbe direttamente la riduzione in pristino, previa valutazione del pregiudizio ambientale.

La questione deve quindi essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, 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 15 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260116

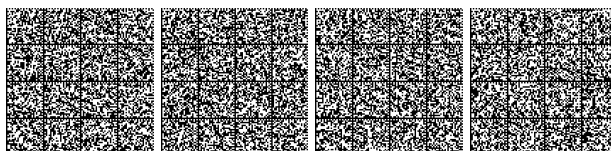
N. 117

Ordinanza 18 maggio - 30 giugno 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio) - Denunciata inosservanza degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Mérida) - Sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale - Manifesta infondatezza delle questioni.

- Legge 9 agosto 2024, n. 114, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 11, 97 e 117, primo comma; Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Mérida), artt. 7, paragrafo 4, 19 e 65, paragrafo 1.



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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), promossi dal Tribunale ordinario di Campobasso, sezione penale, con due ordinanze del 26 febbraio 2025 e 26 marzo 2025, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza penale, con ordinanza del 9 aprile 2025 e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa, con ordinanza del 12 dicembre 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 67, 90, 110 e 111 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 17, 21 e 24, prima serie speciale, dell'anno 2025.

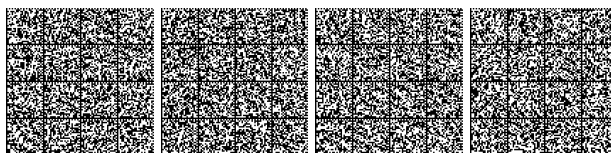
Visti l'atto di costituzione di F. D.G., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 18 maggio 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò; deliberato nella camera di consiglio del 18 maggio 2026.

Ritenuto che con quattro diverse ordinanze (iscritte ai numeri 67, 90, 110 e 111 reg. ord. del 2025) vengono sollevate dal Tribunale ordinario di Campobasso, sezione penale, dal Tribunale ordinario di Torino, terza sezione penale, e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), che ha abrogato l'art. 323 del codice penale, in riferimento agli artt. 97 (ordinanze iscritte ai numeri 67 e 110 reg. ord. del 2025), 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi discendenti complessivamente dagli artt. 7, paragrafo 4, 19 e 65, paragrafo 1 (ordinanze iscritte ai numeri 67, 110 e 111 reg. ord. del 2025) ovvero dall'intero art. 65 (ordinanza iscritta al n. 90 reg. ord. del 2025) della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con legge 3 agosto 2009, n. 116 (di seguito indicata anche come: "Convenzione di Mérida" o "Convenzione" o "UNCAC");

che, con ordinanza del 26 febbraio 2025 (iscritta al n. 67 reg. ord. del 2025), il Tribunale di Campobasso riferisce di dover giudicare, nelle forme del giudizio ordinario, su due imputazioni per il delitto di abuso d'ufficio, ai sensi dell'art. 323 cod. pen., la prima delle quali in forma continuata ex art. 81, secondo comma, cod. pen.;

che i fatti contestati con il primo capo di imputazione riguardano alcune determinazioni assunte tra il 2020 e il 2021 da E. F., sindaco di un comune della provincia di Campobasso e responsabile del servizio, il quale, non essendosi astenuto pur in presenza di un interesse proprio, avrebbe approvato «le risultanze nella selezione pubblica, in forma semplificata, per la costituzione di rapporti di lavoro a tempo parziale e determinato per il profilo professionale di Istruttore Contabile»: procedura di selezione alla quale partecipava anche il figlio, il quale si posizionava al quarto posto e veniva successivamente assunto utilizzando la precedente graduatoria;

che, con il secondo capo d'imputazione, è contestata al medesimo imputato la violazione dell'art. 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), per aver emesso un decreto sindacale con il quale avrebbe nominato direttamente G. P. Istruttrice direttiva dell'area amministrativa per un periodo di 12 mesi, pur risultando ella «priva di comprovata esperienza pluriennale avendo espletato soltanto il praticantato da avvocato da nove mesi»;



che, con ordinanza del 9 aprile 2025 (iscritta al n. 90 reg. ord. del 2025), il Tribunale di Torino espone di dovere decidere, all'esito dell'istruttoria dibattimentale, su un'imputazione, fra le altre, per il delitto di abuso d'ufficio, in relazione a «una serie di comportamenti materiali ed atti amministrativi adottati nell'anno 2020» dal sindaco di un comune dell'area metropolitana di Torino, sfociati, all'inizio del 2021, in provvedimenti ritorsivi e lesivi delle posizioni professionali di due responsabili amministrativi del medesimo Comune, i quali avevano denunciato la violazione del segreto d'ufficio e si erano opposti alle iniziative del sindaco durante la redazione del nuovo piano regolatore;

che, con ordinanza del 26 marzo 2025 (iscritta al n. 110 reg. ord. del 2025), il Tribunale di Campobasso riferisce di dover decidere, nelle forme del giudizio ordinario, su un'imputazione per il reato di abuso d'ufficio in concorso, formulata nei confronti di due persone - una in qualità di responsabile unico del procedimento presso un comune del Molise, l'altra in veste di legale rappresentante dell'impresa privata beneficiaria della condotta illecita della prima - le quali avrebbero operato in concorso morale e materiale tra loro, affinché il pubblico ufficiale aggiudicasse «il servizio di “nolo a caldo di mezzi per la manutenzione e riparazione della rete di distribuzione idrica comunale”» a un'impresa, in violazione delle specifiche regole di condotta espressamente previste dalla normativa vigente; tale impresa, infatti, avrebbe partecipato alla procedura di selezione, nonostante la sua offerta fosse stata presentata oltre i termini previsti e non prorogati dall'avviso pubblico; malgrado ciò, le sarebbe stato affidato il servizio, ciò che le avrebbe procurato un ingiusto vantaggio patrimoniale, con conseguente pregiudizio per l'altro offerente;

che, con ordinanza del 12 dicembre 2024 (iscritta al n. 111 reg. ord. del 2025), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Siracusa espone di essere stato investito della richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di alcune persone imputate (anche) del delitto di abuso d'ufficio, in relazione a una pluralità di condotte contra legem da esse poste in essere in veste di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, mediante le quali avrebbero concorso nella «attività di formazione di false concessioni per l'uso di cappelle gentilizie del cimitero di Siracusa, in assenza delle procedure di evidenza pubblica e dietro pagamento di somme di denaro»: gli imputati, tra l'altro, avrebbero traslato le salme in mancanza del provvedimento autorizzativo del sindaco, in violazione di specifiche disposizioni normative, così procurando ai beneficiari «un ingiusto profitto consistito nel mancato pagamento del contributo comunale per estumulazione e traslazione del cadavere»;

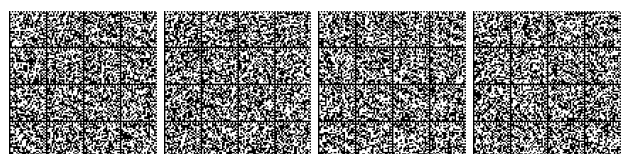
che, in punto di rilevanza, tutte le ordinanze di rimessione espongono di dover fare applicazione della disposizione censurata, vuoi perché investiti della decisione, all'esito del giudizio, su imputazioni aventi ad oggetto il delitto di cui all'art. 323 cod. pen. (ordinanze iscritte ai numeri 67, 90 e 110 reg. ord. del 2025) e su espresse richieste di immediata declaratoria di non doversi procedere per abolitio criminis, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale (ordinanze iscritte ai numeri 67 e 110 reg. ord. del 2025), vuoi perché chiamati a decidere sul rinvio a giudizio in ordine a imputazioni riguardanti la medesima fattispecie penale e, quindi, tenuti alla preliminare valutazione in ordine a una ragionevole previsione di condanna, ai sensi dell'art. 425, comma 3, cod. proc. pen. (ordinanza iscritta al n. 111 reg. ord. del 2025);

che, ancora in punto di ammissibilità delle questioni, alcuni rimettenti si mostrano consapevoli della preclusione che, in linea di principio, incontra il sindacato di legittimità costituzionale in malam partem, in ragione della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., ma ritengono che essa non operi per le questioni ora proposte (ordinanze iscritte ai numeri 90, 110 e 111 reg. ord. del 2025);

che, in punto di non manifesta infondatezza, la prospettazione di fondo dei giudici a quibus è che l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen., disposta dalla norma censurata, abbia violato l'obbligo discendente dalla UNCAC - interpretata alla luce delle esplicitazioni fornite dalla Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption (d'ora in poi, anche: Legislative Guide), elaborata dall'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) e dei criteri fissati nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati - di mantenere la norma incriminatrice dell'abuso d'ufficio, ovvero di non abrogarla, qualora già presente nella legislazione interna al momento della ratifica del trattato (cosiddetto divieto di regresso o obbligo di «stand-still»);

che le disposizioni della UNCAC dalle quali discenderebbe l'obbligo di incriminazione (e il correlativo divieto di abrogazione) dell'abuso d'ufficio sono individuate dai rimettenti, complessivamente, nel combinato disposto degli artt. 7, paragrafo 4, 19 e 65 (limitatamente al suo paragrafo 1, per le ordinanze iscritte ai numeri 67, 110 e 111 reg. ord. del 2025);

che, sul piano dell'interpretazione letterale, alcuni dei rimettenti riconoscono che il dato testuale dell'art. 19 della UNCAC, dedicato all'Abuse of functions, non porrebbe uno specifico obbligo di incriminazione in quanto la disposizione impegnerebbe gli Stati parte solo a prendere in considerazione («shall consider adopting») l'introduzione del reato (ordinanze iscritte ai numeri 90 e 111 reg. ord. del 2025);



che la Legislative guide spiegherebbe la diversa natura delle disposizioni della UNCAC (ordinanze iscritte ai numeri 90 e 111 reg. ord. del 2025), le quali non esprimerebbero tutte lo stesso livello di cogenza («do not all have the same level of obligation»), ma si distinguerebbero in tre categorie (ordinanza iscritta al n. 90 reg. ord. del 2025):

(a) un primo gruppo di disposizioni, impiegando l'espressione «shall adopt», porrebbe una «obligation to take legislative or other measures» (un vero e proprio obbligo di adottare misure legislative o di altro tipo);

(b) un secondo gruppo - nel quale rientrerebbe l'art. 19, in materia di abuso d'ufficio - mediante la locuzione «shall consider adopting» sancirebbe una «obligation to consider» (un obbligo di prendere in considerazione);

(c) un terzo gruppo, con la formula «may adopt», prevederebbe misure che «States parties may wish to consider» (misure che gli Stati hanno la facoltà di prendere in considerazione);

che, alla stregua di quanto previsto dal paragrafo 12 della Legislative guide (secondo cui gli Stati parte «are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal system»), le disposizioni del secondo tipo non sarebbero meramente facoltative e non esprimerebbero semplici raccomandazioni, ma fonderebbero un vero e proprio obbligo per gli Stati parte di fare un ragionevole sforzo per verificare se l'introduzione di una determinata ipotesi di reato sia compatibile con il proprio ordinamento, sì che, ove tale compatibilità fosse riscontrata, lo Stato sarebbe obbligato a introdurre la fattispecie incriminatrice, ovvero a non abrogare la fattispecie già vigente (ordinanze iscritte ai numeri 90 e 111 reg. ord. del 2025);

che, ai fini di una corretta interpretazione sistematica e teleologica dell'art. 19 della UNCAC, andrebbero considerate anche altre disposizioni della stessa Convenzione, tra le quali, in particolare, l'art. 7, paragrafo 4, a mente del quale «[c]iascuno Stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti d'interesse» (richiamato da tutte le ordinanze);

che, quindi, l'art. 19 della UNCAC, letto alla luce delle indicazioni interpretative contenute nella Legislative guide e, soprattutto, in correlazione al citato art. 7, paragrafo 4, della stessa Convenzione, dispiegherebbe una diversa efficacia vincolante, a seconda del fatto che lo Stato aderente avesse o meno nel proprio ordinamento la fattispecie di abuso d'ufficio al momento della ratifica, nel senso che: a) lo Stato parte che non avesse introdotto il reato prima dell'adesione alla UNCAC, sarebbe tenuto a valutare concretamente e seriamente la sua introduzione in conformità al proprio diritto interno, dovendo compiere uno sforzo reale per verificare se esso sia compatibile con il proprio ordinamento giuridico; b) lo Stato parte che invece, come l'Italia, avesse già nell'ordinamento interno il reato prima dell'adesione alla UNCAC e che avesse, dunque, già positivamente valutato la conformità della fattispecie rispetto al proprio diritto interno - dovendo mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse (art. 7, paragrafo 4) - sarebbe tenuto a non abrogare la fattispecie già vigente (cosiddetto obbligo di «stand still»);

che, del resto, non emergerebbero circostanze che possano giustificare la violazione degli obblighi internazionali, né per «salvaguardare [...] la compatibilità con il complessivo sistema normativo italiano», né per rispettare «i principi fondamentali del diritto interno», posto che la stessa relazione di accompagnamento al «disegno di legge 808», da cui ha tratto origine la legge n. 114 del 2024, giustificerebbe l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. facendo «appello a motivazioni di generica convenienza», quali lo squilibrio tra le notizie di reato per il delitto di abuso d'ufficio iscritte nel registro ex art. 335 cod. proc. pen. e le sentenze di condanna pronunciate, nonché l'esistenza di norme extrapenali idonee a prevenire la «malpractice nel settore pubblico» (così l'ordinanza iscritta al n. 90 reg. ord. del 2025);

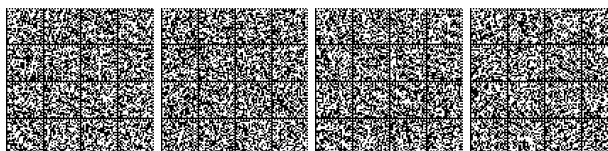
che secondo alcuni rimettenti (ordinanze iscritte ai numeri 67 e 110 reg. ord. del 2025), l'abrogazione disposta con la norma censurata avrebbe comportato altresì un vulnus all'art. 97 Cost.;

che in tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che questa Corte restituisca gli atti ai giudici rimettenti per il riesame della rilevanza delle questioni (in considerazione dell'esito dell'udienza pubblica del 7 maggio 2025, poi sfociato nella sentenza n. 95 del 2025, con cui questa Corte ha già deciso identiche questioni sollevate da altri giudici), oppure, in via gradata, dichiarare le questioni stesse inammissibili o, in subordine, non fondate;

che, in via preliminare, l'Avvocatura osserva che le medesime questioni sono state già vagliate da questa Corte, la quale le ha dichiarate non fondate;

che, in via gradata, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità delle questioni per inadeguata motivazione sulle ragioni della ritenuta possibilità di includere il contrasto con norme del diritto internazionale pattizio che impongono obblighi di incriminazione tra le eccezioni enucleate dalla giurisprudenza costituzionale alla generale inammissibilità di questioni tendenti a ottenere pronunce con effetti in malam partem nell'ambito del diritto penale sostanziale;

che, in effetti, non ricorrerebbe la deroga prevista in caso di norme contrarie a obblighi sovranazionali, considerato che tutte le sentenze direttamente o indirettamente richiamate dai giudici a quibus (in particolare, la sentenza n. 37 del



2019, nonché le sentenze n. 32 del 2014 e n. 28 del 2010, menzionate nella prima) sarebbero non pertinenti, perché relative a casi nei quali era una fonte di diritto eurounionale, e non di diritto internazionale pattizio, a militare nel senso della pronuncia di illegittimità costituzionale;

che le censure sollevate in riferimento all'art. 97 Cost. sarebbero inammissibili «per non avere il Giudice *a quo* minimamente motivato riguardo le ragioni di tale ritenuta violazione» (ordinanza iscritta al n. 67 reg. ord. del 2025) e, comunque, sarebbero inammissibili e manifestamente infondate per le ragioni già indicate nella sentenza n. 8 del 2022;

che, nel merito, tutte le questioni sarebbero, comunque, non fondate;

che, in particolare, le censure incentrate sull'asserito contrasto con l'art. 117 Cost., per violazione degli obblighi sovranazionali, sarebbero prive di fondamento perché una corretta esegesi del testo della UNCAC, rispettosa del dato letterale e sistematico e dei criteri di interpretazione posti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, renderebbe evidente che nessuna delle disposizioni della UNCAC obbliga gli Stati a introdurre il reato di abuso d'ufficio o, nel caso in cui già lo abbiano fatto, a mantenerlo nell'ordinamento interno (obbligo, peraltro, reputato logicamente ammissibile solo a fronte dell'esistenza del primo);

che, infatti, la Convenzione qualificherebbe «espressamente l'abuso di funzioni quale non-mandatory offence (ossia illecito di cui non è obbligatoria l'incriminazione)»;

che l'unico obbligo previsto dalle norme pattizie sarebbe quello, contenuto nell'art. 19, di «prendere in considerazione» l'introduzione del reato di Abuse of functions: obbligo «soltanto procedurale», che impegnerebbe lo Stato a verificare la compatibilità del reato con il proprio diritto domestico, senza che dall'esito eventualmente positivo di tale verifica possa discendere l'obbligo di introdurre il reato;

che nessun obbligo di introdurre, e men che meno di mantenere, l'incriminazione di abuso di funzioni potrebbe farsi derivare da una lettura combinata di due norme - quelle contenute nell'art. 7, paragrafo 4, e nell'art. 19 UNCAC - tra loro assai eterogenee, per formulazione letterale, ambito di applicazione e collocazione sistematica, riguardando la prima non già la materia delle incriminazioni, ma le misure preventive, volte ad assicurare la trasparenza nel settore pubblico, e limitandosi la norma stessa a prevedere che gli Stati compiano «uno sforzo significativo» nella prospettiva indicata;

che l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. sarebbe «il frutto dell'esercizio dell'ampia discrezionalità riconosciuta dalla Carta fondamentale al Legislatore (tra l'altro) in materia penale e di politica criminale», sulla base di giudizi di opportunità che hanno tenuto conto, tra l'altro, dello squilibrio tra il numero delle notizie di reato per il delitto di abuso d'ufficio iscritte nel registro ex art. 335 cod. proc. pen. e quello delle sentenze di condanna pronunciate, della necessità di evitare fenomeni di cosiddetta burocrazia difensiva, nonché della esistenza nell'ordinamento giuridico di un'ampia disciplina idonea a prevenire le malpractices nel settore pubblico;

che la relazione illustrativa della novella rivelerebbe, altresì, la consapevolezza del legislatore di agire in maniera conforme all'obbligo procedurale di cui all'art. 19 UNCAC, essendosi lo stesso legislatore riservato di valutare «specifici interventi additivi volti a sanzionare, con formulazioni circoscritte e precise, condotte meritevoli di pena in forza di eventuali indicazioni di matrice euro-unitaria che dovessero sopravvenire»;

che, nel giudizio iscritto al n. 110 reg. ord. del 2025, si è costituito l'imputato F. D.G., chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate o inammissibili;

che la parte propone argomentazioni analoghe a quelle svolte dall'Avvocatura dello Stato, precisando che l'art. 65 della UNCAC rappresenterebbe una «classica "clausola di esecuzione o di implementazione", volta ad aggiungere per gli Stati membri di un trattato, all'obbligo di rispettarlo sul piano internazionale che è conseguenza della sua ratifica e [...] entrata in vigore, anche quello, parimenti internazionale, di conformarvi il proprio ordinamento interno»; in tal modo, la previsione radicherebbe «la responsabilità internazionale degli Stati membri che non abbiano provveduto ad eseguire o ad eseguire correttamente in foro interno quel dato trattato»;

che, con memoria difensiva depositata in prossimità della trattazione in camera di consiglio, la stessa parte ha richiamato le motivazioni della sentenza n. 95 del 2025, con la quale questa Corte, nell'escludere la sussistenza di un obbligo internazionale di incriminare l'abuso d'ufficio, avrebbe riconosciuto al legislatore nazionale «un margine di discrezionalità che consente di ritenere non costituzionalmente illegittima la scelta legislativa di depenalizzare la condotta penalmente rilevante sussunta nel citato art. 323 c.p.»: tale margine di discrezionalità non sarebbe inciso dalla direttiva europea sulla lotta alla corruzione, «approvata in via definitiva dal Parlamento Europeo il 26 marzo 2026», che «fa generico riferimento all'"esercizio illecito di funzioni pubbliche"», senza menzionare l'abuso d'ufficio, e «che comunque deve essere ancora recepita dallo Stato italiano».

Considerato che le quattro ordinanze di rimessione indicate in epigrafe sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 114 del 2024, che ha abrogato l'art. 323 cod. pen., in riferimento,



complessivamente, agli artt. 97, 11 e 117, primo comma, Cost., questi ultimi due in relazione, complessivamente, agli obblighi discendenti dagli artt. 7, paragrafo 4, 19 e 65 UNCAC;

che le ordinanze prospettano questioni analoghe e relative alla medesima disposizione, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che, in sintesi, i rimettenti sostengono, innanzi tutto, che la scelta legislativa di abolire il delitto di abuso di ufficio contrasterebbe con gli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione di Mérida, con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto la fonte pattizia imporrebbe a carico degli Stati parte che già prevedessero nel rispettivo ordinamento penale l'incriminazione dell'abuso d'ufficio al momento della ratifica della Convenzione, un "divieto di regresso" (o obbligo di «stand still») e, dunque, il divieto di abrogare tale norma incriminatrice;

che le ordinanze iscritte ai numeri 67 e 110 reg. ord. del 2025 denunciano anche la violazione dell'art. 97 Cost.;

che, in relazione alle questioni sollevate in riferimento a tale ultimo parametro, è fondata, innanzi tutto, l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato (proposta con riguardo all'ordinanza iscritta al n. 67 reg. ord. del 2025, ma sulla base di argomenti che si attagliano anche all'ordinanza iscritta al n. 110 reg. ord. del 2025), in mancanza della benché minima motivazione circa il vulnus che la norma indubbiata arrecherebbe al principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione;

che la giurisprudenza di questa Corte richiede, in ordine alla non manifesta infondatezza, che i parametri siano evocati in maniera non apodittica e generica e che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità delle questioni sollevate (*ex multis*, sentenze n. 54 del 2026, punto 6, n. 203 del 2025, punto 6 del Considerato in diritto, e n. 160 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto; ordinanze n. 127 del 2024, n. 159 del 2021 e n. 261 del 2012);

che la ragione di manifesta inammissibilità ora evidenziata ha carattere preliminare e assorbente rispetto a ogni valutazione di ammissibilità delle questioni sotto altro profilo, concernente i limiti del sindacato di costituzionalità in malam partem in materia penale (profilo comunque esaminato nella sentenza n. 95 del 2025, punto 5.2.5. del Considerato in diritto, laddove questa Corte ha dichiarato inammissibili le questioni, confermando il proprio costante orientamento preclusivo di un sindacato in malam partem in riferimento all'art. 97 Cost., già espresso nelle precedenti sentenze n. 8 del 2022 e n. 447 del 1998);

che, inoltre, va rilevata d'ufficio la manifesta inammissibilità delle censure formulate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 11 Cost.;

che, infatti, nessuna delle ordinanze spiega per quale ragione l'inosservanza di obblighi di diritto internazionale derivanti dalle disposizioni della UNCAC (le sole evocate quali parametri interposti) darebbe luogo a una violazione - oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost. - anche dell'art. 11 Cost., che la costante giurisprudenza di questa Corte considera coinvolto quando vengano in considerazione obblighi derivanti non già dal diritto internazionale pattizio, ma dal diritto dell'Unione europea (sentenze n. 185 del 2025, punto 4.2. del Considerato in diritto, e n. 95 del 2025, punto 5.3. del Considerato in diritto);

che sono infondate, invece, le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura generale dello Stato in relazione alle restanti questioni, sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto tendenti a conseguire una pronuncia in malam partem in materia penale, al di fuori delle ipotesi ammesse dalla giurisprudenza di questa Corte;

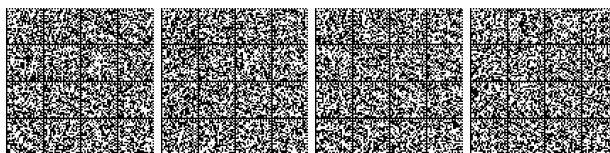
che identiche eccezioni sono state esaminate e ritenute infondate da questa Corte con la sentenza n. 95 del 2025, sulla base di considerazioni (punti da 5.3.1. a 5.3.4. del Considerato in diritto) integralmente ribadite nella più recente sentenza n. 185 del 2025 (punto 4.2. del Considerato in diritto) e che, anche in questa sede, debbono essere confermate;

che, pertanto, gli unici profili di merito che questa Corte deve ora affrontare sono quelli attinenti alla denunciata lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., per violazione dell'obbligo internazionale di non arretramento dalla incriminazione (cosiddetto obbligo di «stand still»), restando l'esame delle altre questioni precluso dall'inammissibilità;

che, tuttavia, tali censure sono state già esaminate e dichiarate non fondate da questa Corte con la sentenza n. 95 del 2025, depositata il 3 luglio 2025 e, quindi, sopravvenuta a tutte le ordinanze di rimessione in scrutinio, con motivazioni (punto 7 del Considerato in diritto) che debbono essere integralmente ribadite in questa sede;

che, con specifico riferimento agli argomenti spesi dagli odierni rimettenti, può nuovamente osservarsi, in estrema sintesi, che le censure muovono da un presupposto interpretativo errato, dovendosi escludere la possibilità di far discendere dalla Convenzione di Mérida un divieto di "decriminalizzare" l'abuso d'ufficio, considerato che, come ha già chiarito la sentenza n. 95 del 2025:

- a differenza di altre disposizioni della Convenzione che impongono agli Stati parte un preciso obbligo di criminalizzazione, «l'art. 19 configura semplicemente - nel linguaggio della Legislative guide alla Convenzione, elaborata



dall'[UNODC] - una “non-mandatory offence”: e cioè una condotta la cui possibile criminalizzazione gli Stati hanno il mero obbligo (procedurale) di “considerare”» (punto 7.1. del Considerato in diritto);

- «nessun elemento evincibile dal testo o dalla *ratio* dell'art. 19 della Convenzione autorizza a concludere che lo Stato sarebbe obbligato a introdurre (o a mantenere) nel proprio ordinamento l'incriminazione delle condotte di abuso di ufficio, alla sola condizione che tale incriminazione risulti compatibile con i principi generali dell'ordinamento nazionale. L'inequivoco testo della disposizione enuncia un mero obbligo di “considerare” tale introduzione: e dunque non solo di assicurarsi della compatibilità dell'incriminazione con i principi generali dell'ordinamento penale nazionale [...] ma anche di valutare attentamente i pro e i contra di tale opzione»: ogni scelta di criminalizzazione, infatti, «presenta ovvi vantaggi, in termini di più energica tutela degli interessi lesi dalla condotta che si voglia sottoporre a sanzione penale, ma anche una nutrita serie di svantaggi, quanto alla sua sicura incidenza sui diritti fondamentali dei destinatari del precetto, nonché ai suoi effetti collaterali a danno di altri interessi collettivi - come il possibile chilling effect rispetto a condotte lecite e anzi utili dal punto di vista sociale (in particolare, con riferimento ai rischi di “burocrazia difensiva” connessi all'incriminazione dell'abuso d'ufficio, sentenza n. 8 del 2022, punto 2.4. del Considerato in diritto)» (punto 7.3.1. del Considerato in diritto);

- la UNCAC «ha scelto di affidare la valutazione comparativa dei benefici attesi e delle conseguenze negative dell'incriminazione delle condotte di abuso d'ufficio alla prudente discrezionalità del legislatore di ogni Stato», sicché «non vi è alcuna ragione per ritenere che, una volta compiuta - prima o dopo la ratifica della Convenzione - la scelta di incriminare le condotte di abuso d'ufficio, lo stesso art. 19 precluda allo Stato di ritornare sui propri passi, e di (ri)considerare i pro e i contra dell'incriminazione, eventualmente pervenendo alla conclusione di abolirla» (ibidem);

- l'abolizione del reato di abuso d'ufficio neppure viola l'art. 7, paragrafo 4, della Convenzione, che obbliga gli Stati ad adoperarsi per «adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse», con disposizione che deve essere letta nelle sue connessioni sistematiche con i paragrafi precedenti: «nel suo complesso l'art. 7 si occupa delle misure volte a prevenire la corruzione tramite l'applicazione di principi di efficienza, competenza e trasparenza nel settore pubblico», senza che da tale disposizione «sia desumibile implicitamente anche un “divieto di regressione” (o obbligo di “stand still”) nella repressione dell'abuso d'ufficio». E «anche ipotizzando che l'abrogato art. 323 cod. pen. potesse interpretarsi quale strumento funzionale a prevenire i conflitti di interesse nella pubblica amministrazione, dalla disposizione convenzionale in esame non pare evincibile alcun obbligo di risultato» (punto 7.3.2. del Considerato in diritto);

- né un ipotetico divieto di regressione, o obbligo di «stand still», può farsi derivare dall'art. 65 della Convenzione, che prevede l'obbligo per ciascuno Stato parte di adottare le misure necessarie «per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione» (paragrafo 1) e consente a ciascuno Stato parte di «adottare misure più [restrittive] o sever[e] di quelle previste dalla presente Convenzione» (paragrafo 2), senza introdurre, tuttavia, «alcun obbligo aggiuntivo per gli Stati» e, soprattutto, senza stabilire «- in difetto di qualsiasi appiglio testuale che possa avvalorare una tale conclusione, che limiterebbe incisivamente la discrezionalità del Parlamento nello svolgimento della propria politica criminale - alcun divieto di regresso rispetto alle misure di tutela penale che gli Stati avessero scelto autonomamente di adottare» (punto 7.3.3. del Considerato in diritto);

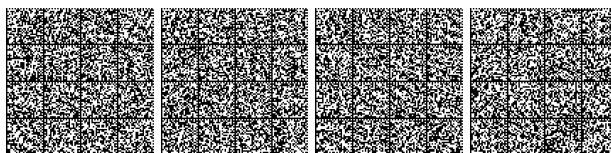
che, pertanto, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., devono essere dichiarate manifestamente infondate (*ex plurimis*, ordinanze n. 219, n. 195 e n. 50 del 2025, n. 97 e n. 78 del 2024).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare), sollevate in riferimento, complessivamente, agli artt. 11 e 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Campobasso, sezione penale, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza penale, e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa, con le ordinanze indicate in epigrafe;



2) dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 114 del 2024, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione, complessivamente, agli artt. 7, paragrafo 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con legge 3 agosto 2009, n. 116, dal Tribunale ordinario di Campobasso, sezione penale, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione terza penale, e dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Siracusa, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260117





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 11

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 10 giugno 2026
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione Umbria – Modifiche alla legge regionale n. 7 del 2025 – Aree non idonee – Previsione che in tali aree, così come individuate ai sensi del punto 17 della parte IV del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), gli obiettivi di protezione non sono compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, determinando pertanto un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione – Previsione che, fermo restando quanto previsto dal comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n. 7 del 2025, nelle aree non idonee è sempre possibile avanzare richiesta autorizzativa e non sussiste un divieto a priori alla presentazione del progetto – Previsione che l'individuazione delle aree non idonee è volta ad accelerare il raggiungimento degli obiettivi, esplicitando ai potenziali proponenti gli obiettivi di protezione sussistenti nell'area che ne ostacolerebbero la realizzazione.

– Legge della Regione Umbria 7 aprile 2026, n. 4 (Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), art. 88, commi 1 e 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del presidente del consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587, per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC ags.rmmailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12, ricorrente; nei confronti:

della Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro tempore, intimata;

PER LA DICHIARAZIONE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

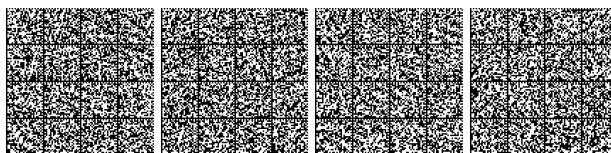
dell'art. 88, commi 1 e 2, della legge della Regione Umbria n. 4 del 7 aprile 2026 pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Umbria n. 15 dell'8 aprile 2026 - recante Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali - giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 4 giugno 2026

PER VIOLAZIONE

degli articoli 97 e 117 terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» in relazione all'art. 11-*quater* del decreto legislativo n. 190/2024, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118» nonché in relazione ai principi di cui alla direttiva (UE) 2018/2001 (modificata dalla direttiva 2023/2413).

Con la legge n. 4 del 7 aprile 2026 la Regione Umbria ha dettato norme in materia di «Modificazioni e integrazioni di leggi regionali». In particolare, con l'art. 88 - recante «Modifica all'articolo 4 della legge regionale 16 ottobre 2025 n. 7» - ha previsto, al primo comma:

«1. Il comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 7/2025, è sostituito dal seguente: “1. Nelle aree non idonee, così come individuate ai sensi del punto 17 della parte IV del decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), gli obiettivi di protezione non sono



compatibili con l'insediamento di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, determinando pertanto un'elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione.»»;

mentre al successivo comma 2 è riportato che:

«2. Dopo il comma 1 dell'articolo 4 della l.r. 7/2025, è inserito il seguente: «1-bis. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, nelle aree non idonee di cui al presente articolo è sempre possibile avanzare richiesta autorizzativa e non sussiste un divieto a priori alla presentazione del progetto. L'individuazione delle aree non idonee è volta ad accelerare il raggiungimento degli obiettivi, esplicitando ai potenziali proponenti gli obiettivi di protezione sussistenti nell'area che ne ostacolerebbero la realizzazione.»».

Tali disposizioni, nella loro formulazione, contrastano con la potestà legislativa concorrente dello Stato nella materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza di codesta Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 69/2018 e, da ultimo, sentenza n. 106/2020).

In questa sede, in particolare, rilevano i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nel settore delle energie rinnovabili e, segnatamente, quelli contenuti nel decreto legislativo n. 190/2024 (recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118»).

La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, nelle materie di legislazione concorrente, in via consolidata afferma che le regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (cfr., ex multis, sentenze n. 11/2022, n. 177/2021 e n. 106/2020), che fungono, come noto, da «parametro interposto» ai fini del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi regionali.

Il Capo XXVIII della legge in oggetto (articoli da 86 a 94) apporta modifiche parziali alla legge regionale Umbria n. 7/2025 (recante «Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio») senza prevedere una esplicita abrogazione dell'intero corpo normativo, con l'intento di conformarsi al vigente quadro normativo statale di riferimento in tema di individuazione delle aree idonee.

L'art. 86 precisamente apporta modifiche all'art. 1 della suddetta legge regionale 16 ottobre 2025 n. 7 prevedendo, in maniera esplicita, che la stessa attua l'art. 11-bis del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 («Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118»), sopprimendo i richiami al decreto ministeriale 21 giugno 2024.

Come è noto, il quadro normativo statale di riferimento, afferente alla disciplina della individuazione delle aree idonee, risulta delineato, a partire dal 22 novembre 2025, dall'art. 2 (rubricato «Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili e il raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza») 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») che ha apportato rilevanti modifiche e integrazioni al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, testo legislativo che, come detto, ha operato il complesso riordino dei regimi amministrativi per la produzione da fonti rinnovabili.

Pertanto, la previgente disciplina contenuta nel decreto ministeriale 21 giugno 2024 (di attuazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021) è da intendersi ormai superata, stante l'avvenuta abrogazione, come espressamente previsto dall'allegato D al decreto legislativo n. 190/2024.

Gli articoli 11-bis e 11-ter del predetto decreto legislativo n. 190/2024, come introdotti dal decreto-legge n. 175/2025, recano le disposizioni di riferimento in materia di «Aree idonee su terraferma» e «Aree idonee a mare».

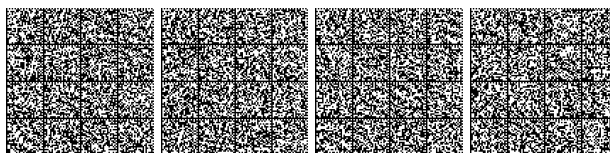
In particolare, l'art. 11-bis, comma 3, del suddetto decreto legislativo prevede che:

«Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ciascuna regione e, entro centottanta giorni dalla medesima data, ciascuna provincia autonoma, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5 [...]»

e precisa, infine, che:

«Le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

L'intervento normativo d'urgenza operato con il decreto-legge n. 175/2025 si colloca nel contesto sia dell'annullamento (pur parziale) del decreto ministeriale 21 giugno 2024, sia del conseguimento di specifiche «riforme abilitanti» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (la prima correlata all'entrata in vigore di una disciplina in tema di aree



idonee; la seconda, comunque interferente con la prima, connessa all'adozione di un testo di riferimento «chiave» per la disciplina del «permitting» degli impianti a fonti rinnovabili).

In tale prospettiva, si è scelto di optare per un testo che non avesse necessità di ulteriori atti attuativi, comunque salvaguardando i poteri di regioni e province autonome, e che apportasse modificazioni al decreto legislativo n. 190/2024, nell'ottica di rendere tale ultimo decreto quanto più autoconsistente possibile e, a prescindere dal nomen iuris, coincidente con quel «testo unico» voluto dalla milestone PNRR.

È il caso di rammentare, poi, che, in tempi recentissimi, per effetto della legge 10 aprile 2026, n. 49 - di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 20 febbraio 2026, n. 21 - la disciplina delle aree idonee contenuta nel decreto legislativo n. 190/2024 ha subito ulteriori modificazioni, nell'ottica di chiarire, anche a fronte dell'entrata in vigore di nuove disposizioni in materia di connessione degli impianti da fonti rinnovabili alla rete elettrica, la portata del cosiddetto «criterio per caso», nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e adeguatezza.

In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha costantemente affermato che qualsivoglia «strumento» di pianificazione territoriale e paesaggistica può individuare criteri e indirizzi, ma mai tradursi nella predeterminazione dell'esito dei procedimenti autorizzativi, altrimenti precludendo, in via sostanziale, la valutazione discrezionale demandata all'autorità competente.

La disposizione in esame appare, altresì, in contrasto con i principi eurounitari che presidiano la diffusione delle fonti rinnovabili, come delineati dalla direttiva (UE) 2018/2001 (più di recente modificata dalla direttiva 2023/2413), la quale impone agli Stati membri di garantire procedure autorizzative proporzionate, necessarie e non discriminatorie, nonché di evitare ostacoli ingiustificati allo sviluppo e alla diffusione degli impianti da fonti rinnovabili.

In tale prospettiva, la normativa unionale richiede che i procedimenti siano ispirati a criteri di semplificazione, accelerazione e certezza, senza introdurre misure che, pur in assenza di divieti formali, producano effetti dissuasivi o scoraggianti per gli operatori economici.

Da quanto evidenziato consegue che, se è certamente ammissibile orientare la localizzazione degli impianti mediante l'individuazione di criteri e ambiti territoriali maggiormente idonei, in funzione della tutela degli interessi paesaggistici e ambientali e al fine di garantire certezza agli operatori, non è, invece, consentito introdurre previsioni che, attraverso formule quali la «elevata probabilità di esito negativo», contenuta nel 1° comma, dell'art. 4, della legge regionale n. 7/2025, come modificato dall'art. 88, della legge regionale in esame, anticipino in via generalizzata la valutazione amministrativa e determinino, in tal modo, un effetto potenzialmente dissuasivo rispetto alla realizzazione degli impianti, in contrasto con il quadro normativo eurounitario volto, invece, a favorire la diffusione delle energie rinnovabili quale obiettivo di interesse pubblico prevalente.

La norma regionale, pertanto, eccede il piano della pianificazione territoriale e localizzativa, in quanto interferisce con la disciplina del procedimento amministrativo e con le modalità di esercizio della funzione autorizzatoria, ambiti riservati ai principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale e riconducibili alle esigenze di imparzialità, buon andamento e uniformità dell'azione amministrativa previsti dall'art. 97 della Costituzione.

L'art. 88, nei suoi commi 1 e 2, pertanto, contrasta con la norma interposta contenuta nell'art. 11-*quater* del decreto legislativo n. 190/2024 (rubricato «Disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee») violando gli articoli 97 e 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» nonché con i principi eurounitari che presidiano la diffusione delle fonti rinnovabili, come delineati dalla direttiva (UE) 2018/2001 (più di recente modificata dalla direttiva 2023/2413).

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti

Conclusioni

«Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 88, commi 1 e 2, della legge regionale n. 4 del 7.4.2026 della Regione Umbria, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Umbria n. 15 dell'8 aprile 2026 - recante «Modificazioni e integrazioni di leggi regionali» - per violazione degli artt. 97 e 117 terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»



in relazione all'art. 11-quater del decreto legislativo n. 190/2024 recante "Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118" nonché in relazione ai principi eurounitari come delineati dalla direttiva (UE) 2018/2001 (più di recente modificata dalla direttiva 2023/2413).».

Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 4 giugno 2026, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 5 giugno 2026

L'Avvocato dello Stato: SPINA

26C00123

N. 104

Ordinanza del 25 maggio 2026 del Tribunale di sorveglianza di Venezia - Ufficio di sorveglianza di Verona nel procedimento di sorveglianza nei confronti di M. J.

Ordinamento penitenziario – Misure alternative alla detenzione – Divieto di concessione di benefici – Divieto di concessione, per la durata di tre anni, dei permessi premio al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca della misura alternativa ai sensi degli artt. 47, comma 11, 47-ter, comma 6, e 51, primo comma, della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 58-quater, commi 1, 2 e 3, in combinato disposto.

UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI VERONA

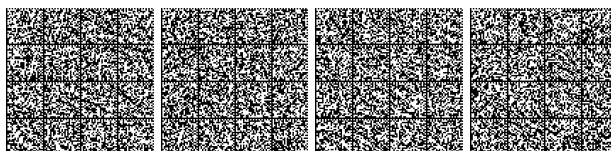
IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

Lette le istanze di J... M... nato in ... il ... attualmente detenuto presso la casa circondariale di Vicenza, con riferimento al titolo: SIEP 588/2024 Procura Padova - provvedimento di cumulo del 21 agosto 2025 - pena da espiare: anni tre mesi undici giorni ventiquattro reclusione - decorrenza pena: 21 giugno 2023 - scadenza pena: 16 marzo 2027 con cui chiede di poter usufruire di un permesso premio da trascorrere con la moglie ed i figli minori presso l'abitazione familiare;

Considerato, preliminarmente, che a fronte della prima istanza presentata dal detenuto a dicembre 2025, accompagnata da parere «non favorevole» della Direzione dell'istituto non essendo prevista la fruizione di permessi premio nel documento di sintesi redatto da ultimo il 10 gennaio 2025, è stato chiesto all'istituto penitenziario di appartenenza di trasmettere relazione di sintesi aggiornata in cui si desse atto dell'evoluzione o meno del percorso detentivo dell'interessato, considerato il tempo trascorso;

Rilevato che in data 30 aprile 2026 è stata trasmessa relazione di sintesi aggiornata al 29 aprile 2026 con formulazione di ipotesi trattamentali in termini di ammissione ai benefici premiali e alle misure alternative e tale programma trattamentale è stato approvato in data 4 maggio 2026;

Rilevato che, nelle more della decisione sul primo permesso e una volta intervenuta l'approvazione del nuovo programma trattamentale, il detenuto ha presentato ulteriore istanza di permesso trasmessa in data 6 maggio 2026, corredata da «parere favorevole» della Direzione dell'istituto in linea con le ipotesi trattamentali previste nel documento di sintesi aggiornato;



O S S E R V A

1. Il condannato sta spiando la pena determinata dal provvedimento di cumulo sopraindicato, comprensivo di tre condanne per violazione dell'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 (in specie, plurime cessioni di cocaina poste in essere tra il ...

Il TDS Venezia in data 30 novembre 2022 aveva concesso, rispetto al titolo in esecuzione (all'epoca costituito dalle sole condanne per i fatti del ...), la misura dell'affidamento in prova, salvo poi disporre in data 5 luglio 2023 la revoca del beneficio con effetto «ex tunc» (dal 30 marzo 2023).

In particolare, la revoca della misura era stata determinata proprio dalla condotta di reato (art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica 309/90) poi confluita nel provvedimento di cumulo in esecuzione sopra richiamato.

2. Il documento di sintesi del gennaio 2025 è stato oggetto di aggiornamento solo di recente e su precisa richiesta istruttoria, con conseguente aggiornamento al 29 aprile 2026 ed approvazione al 4 maggio 2026.

Nel documento di sintesi in questione viene riportato come la condotta intramuraria sia sostanzialmente regolare - con la presenza di un unico disciplinare per «atteggiamenti offensivi» del novembre 2025 sanzionato con la sola «ammonizione» del direttore - e caratterizzata da impegno lavorativo intramurario nonché da un atteggiamento - se non di piena revisione (per la riferita tendenza a minimizzare) - comunque di decisa intenzione a non commettere più attività illecite per le conseguenze negative provocate rispetto al suo nucleo familiare, costituito dalla moglie e dai figli minori di dieci e tredici anni, che l'Equipe ha definito essere «leva» per un cambiamento effettivo ed a lungo termine. Parimenti vengono riportati gli esiti della indagine socio-familiare a cura degli UEPE di Vicenza e di Padova, ciascuno per le rispettive competenze, emergendo un contesto familiare solido e di supporto del detenuto in cui la moglie, economicamente autonoma, è ferma nella critica delle condotte tenute dal marito. Infine, dall'osservazione psicologica - avviata dall'aprile 2025 - è emerso che il disvalore dei reati commessi è riconosciuto sebbene poco interiorizzato, mentre maggiormente significativo è il rimorso per eventi che hanno condotto alla revoca della misura dell'affidamento precedentemente concessagli. La maggior criticità viene ravvisata nella rigidità di pensiero e nella gestione delle relazioni interpersonali che sono percepite come potenzialmente conflittuali. Tuttavia, a fronte di una buona adesione alle regole di vita detentiva e adeguata partecipazione all'attività lavorativa interna, tenuto conto delle risorse familiari, l'equipe ha quindi ritenuto la fruibilità dei benefici premiali e delle misure alternative.

3. Va dato atto che di recente l'interessato ha altresì presentato istanza di accesso alla misura ex l. 199/2010, dichiarata inammissibile per l'operatività del divieto di cui all'art. 58-*quater* o.p. ivi richiamato, non essendo ancora decorso il termine triennale ostativo all'accesso ai benefici penitenziari (provvedimento MS Verona del 26 marzo 2026). Parimenti dichiarata inammissibile per la stessa ragione l'istanza di accesso a misure alternative ex articoli 47 e 47-*ter* o.p. presentata in via provvisoria ed urgente (provvedimento MS Verona del 9 aprile 2026).

4. Tanto premesso, si osserva che stante il chiaro tenore testuale dell'art. 58-*quater* commi 1-2-3 o.p., allo stato anche la presente istanza di accesso all'esperienza premiale è inammissibile perché non è decorso il termine triennale dall'emissione del provvedimento di revoca, che decorrerà il 5 luglio 2026. Alcun effetto preclusivo invece deriva dall'art. 30-*ter* comma 5 o.p., sia perché è stato dichiarato incostituzionale (sentenza Corte costituzionale n. 24/2025) sia perché anche a prescindere dalla dichiarazione di incostituzionalità era decorso il biennio preclusivo ivi previsto.

Stabiliva infatti l'art. 30-*ter*, comma 5 o.p. che «Nei confronti dei soggetti che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, la concessione è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto»: J... ha commesso reato nel ... mentre era in misura alternativa e quel termine «ostativo» è decorso a giugno 2025. Non di meno, essendo intervenuta la declaratoria di incostituzionalità della norma in questione, l'unico termine che ancora rileva nel caso di specie, in termini «ostativi» è quello triennale sancito dall'art. 58-*quater* o.p. connesso al provvedimento di revoca originato da quella medesima condotta di reato posta in essere durante l'espiazione in misura.

Invero, l'art. 58-*quater* o.p. nei suoi primi tre commi stabilisce che:

«1. L'assegnazione al lavoro all'esterno, i permessi premio, l'affidamento in prova al servizio sociale, nei casi previsti dall'articolo 47, la detenzione domiciliare e la semilibertà non possono essere concessi al condannato che sia stato riconosciuto colpevole di una condotta punibile a norma dell'art. 385 del codice penale.

2. La disposizione del comma 1 si applica anche al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa ai sensi dell'art. 47, comma 11, dell'art. 47-*ter*, comma 6, o dell'art. 51, primo comma.

3. Il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento in cui è ripresa l'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2.»[...].



Della legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* o.p. nei suoi primi tre commi o.p., nella parte in cui pone un divieto triennale di accesso ai permessi premio rispetto al condannato per evasione o a colui che è destinatario di una revoca della misura alternativa, questo giudice dubita fortemente in relazione agli articoli 3 e 27 della Costituzione nonché per violazione dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il tramite dell'art. 117 della Costituzione per i motivi di seguito esposti.

5. Quanto al profilo di «rilevanza della questione», dovendo applicare la disposizione in esame nel caso di specie, preliminarmente si osserva che non appare percorribile una sua interpretazione costituzionalmente orientata, posto che il tenore letterale è chiaro nel senso della sua indefettibilità, per la durata di tre anni, tanto nei confronti del condannato colpevole di evasione quanto rispetto a quello nei cui confronti è stata disposta revoca di misura alternativa.

L'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, peraltro, si ricava dalla stessa giurisprudenza costituzionale quando nel ritenere infondate le questioni di legittimità costituzionale della medesima norma - ma, in quel caso, rispetto alla fruizione delle misure alternative «ordinarie» (articoli 47 e 47-*ter* o.p.) - aveva sancito che «Il divieto triennale, previsto dalle disposizioni censurate, di concessione di benefici e misure alternative conseguente alla revoca di altra misura alternativa precedentemente concessa - evidentemente pensato dal legislatore in chiave di deterrenza contro eventuali violazioni delle prescrizioni inerenti alla misura - si fonda, piuttosto, sul puntuale riscontro da parte dello stesso Tribunale di sorveglianza di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il godimento della misura medesima.

Occorre rammentare, a questo proposito, che - per effetto della nuova formulazione dell'art. 51-*ter*, comma 1, ordin. penit. [...] - il tribunale di sorveglianza ha oggi la possibilità di reagire alla commissione di comportamenti suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa attraverso una pluralità di risposte: la prosecuzione della misura nonostante la condotta inosservante da parte del condannato; la sua sostituzione con altra misura; e infine la sua revoca, riservata evidentemente ai casi più gravi, che dimostrino la necessità di una regressione del percorso rieducativo e di un almeno temporaneo ripristino del regime di detenzione, in particolare in funzione di contenimento di un concreto rischio di recidiva evidenziatosi in capo al condannato. Nell'esercitare tale discrezionalità, il tribunale non potrà non tenere conto anche delle conseguenze particolarmente gravose associate alla revoca, e in particolare della preclusione - nell'arco di un intero triennio - relativa alla concessione di ogni altra misura alternativa o beneficio penitenziario, diversi dalla liberazione anticipata.» (C. Costituzionale, sentenza n. 173/2021 par. 3.3.3. parte in diritto).

Se infatti è rimessa al Tribunale di sorveglianza la valutazione discrezionale di «graduazione», quando però una graduazione non è possibile per la gravità della condotta o comunque si applica direttamente la «sanzione» più grave (ossia la revoca della misura) la relativa norma si applica nella sua interezza, con il conseguente automatismo sanzionatorio del divieto triennale di accesso ai vari benefici penitenziari.

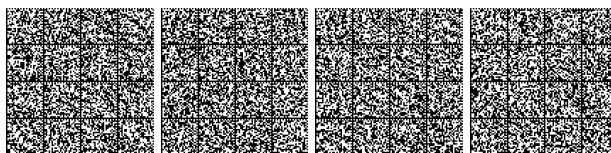
Non c'è alcuna discrezionalità o graduazione possibile negli effetti da parte del Tribunale di sorveglianza e la preclusione triennale è omnicomprendiva (visto che accomuna vari e diversi benefici, inibendo quella stessa «progressione trattamentale» che dovrebbe caratterizzare ogni esecuzione penale) ed incide oggettivamente sulle valutazioni rimesse ai giudici chiamati a proprie successive valutazioni.

Dunque, alcun margine interpretativo «costituzionalmente orientato» appare possibile al magistrato di sorveglianza successivamente intervenuto e che si trova, nel caso di specie, a dover decidere sull'ammissibilità dell'istanza di permesso premio di persona detenuta rispetto a cui non è ancora decorso il termine di preclusione triennale di cui all'art. 58-*quater* o.p.

6. Sotto il profilo della «non manifesta infondatezza» si osserva quanto segue.

Nella pronuncia n. 173 del 2021 cit., riguardante il divieto triennale di cui all'art. 58-*quater* o.p. rispetto alle misure alternative ordinarie, la disposizione in parola superava il vaglio di costituzionalità ritenendo la Corte che «La preclusione qui all'esame discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato, ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena, e in particolare di specifiche condotte in violazione delle prescrizioni inerenti alla misura alternativa, che ne hanno determinato un giudizio di non meritevolezza rispetto alla possibilità, già concessagli una prima volta, di eseguire la propria pena in regime extramurario» (C. Costituzionale, sentenza n. 173/2021 par. 3.3.3. parte in diritto).

Ritiene tuttavia questa giudice che diverso sia il discorso rispetto al divieto triennale di accesso ai benefici penitenziari, sub specie di permessi premio - situazione rispetto alla quale l'automatismo sanzionatorio posto dal legislatore è irragionevole e sproporzionato in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione nonché dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il tramite dell'art. 117 della Costituzione.



L'illegittimità costituzionale, nel caso di specie, appare ancor più evidente dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 24/2025 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 5 o.p. che prevedeva che «Nei confronti dei soggetti che durante l'espiazione della pena o delle misure restrittive hanno riportato condanna o sono imputati per delitto doloso commesso durante l'espiazione della pena o l'esecuzione di una misura restrittiva della libertà personale, la concessione è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto». Proprio con riferimento ai permessi premio è quindi venuta meno l'automatica preclusione biennale.

Non comprensibile, dunque, la permanenza di una preclusione triennale rispetto all'accesso ai permessi premio che rappresentano il primo gradino nell'ambito della progressione trattamentale della persona detenuta.

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

Nel caso di specie, la stessa sentenza n. 24/2025 della Corte rappresenta un elemento nuovo incidente sulla normativa, facendo emergere come la disciplina attuale in materia di permessi premio sia allo stato contraddittoria e non conforme al dettato costituzionale, in particolare non finalizzata alla rieducazione della persona (art. 27 della Costituzione).

Se da un lato, infatti, intervenuta la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 30-ter, comma 5 o.p., è rimessa al magistrato di sorveglianza la valutazione in concreto di quelle condotte di rilievo penale quando viene presentata istanza di permesso premio (non essendoci più la preclusione biennale), diversamente, operando ancora il divieto triennale di cui all'art. 58-*quater* o.p. nessuna valutazione in concreto può essere fatta dal magistrato di sorveglianza.

La gravità di ciò, anche in termini di sproporzione, è evidente se si considera che il divieto in questione opera pro futuro, ossia non solo per l'esecuzione originaria ma anche per quelle che intervengono successivamente (poiché il divieto dura un triennio a prescindere dal titolo cui faccia riferimento) e per un tempo di ben tre anni - lasso temporale del tutto irragionevole, se si considera la dichiarata incostituzionalità di un termine anche più breve.

Se così è, appare dunque ad oggi smentita l'affermazione per cui «La preclusione qui all'esame discende dunque da una valutazione caso per caso da parte del giudice di sorveglianza, effettuata sulla base non già di presunzioni legate al titolo di reato o allo status di recidivo del condannato. ma del percorso da lui concretamente compiuto durante l'esecuzione della pena,» perché non è proprio possibile per il giudice della sorveglianza «valutare caso per caso» sulla base del percorso compiuto dal detenuto nel corso dell'esecuzione: l'automatismo del divieto triennale impedisce di valutare i progressi della persona detenuta. Ed anzi la situazione giuridica e fattuale che viene a crearsi evidenzia come la *ratio* del divieto in chiave di deterrenza contro eventuali violazioni delle prescrizioni inerenti alla misura sia invero sproporzionata e come tale non rispondente alla finalità rieducativa della pena, costituzionalmente posta.

Anche la precedente valutazione espressa dalla Corte (sent. n. 173/2021 cit.) in termini di possibilità per il Tribunale di sorveglianza di «graduare» le conseguenze delle riscontrate violazioni della misura e quindi addivenire solo come *extrema ratio* alla revoca della stessa, non sembra ad oggi trovare un coerente riscontro nella sua successiva evoluzione giurisprudenziale, tanto più che il Collegio quando è chiamato a valutare la revoca della misura, valuta sostanzialmente che quello specifico percorso extramurario della persona condannata non sta andando bene e quindi deve cessare, apparendo sproporzionato in termini sanzionatori il divieto anche perché presuntivo di una incapacità di quel condannato di «progredire» a livello trattamentale in qualsivoglia altro percorso (il medesimo ovvero anche una nuova espiazione sopravvenuta nel triennio, posto che, per consolidato orientamento, il divieto dura un triennio a prescindere dal titolo cui faccia riferimento).

Appare dunque evidente la necessità di rimeditare ogni precedente giudizio sul punto, anche per una «maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa» (cit.).

I profili di incostituzionalità, per irragionevolezza e mancato rispetto della funzione costituzionale della pena, sono altresì ravvisabili anche nell'ottica delle conseguenze sul percorso detentivo attuale ed effettivo del condannato e di cui il caso in esame è chiara espressione.

A fronte di una revoca della misura e dunque della presenza di un divieto triennale di accesso ai benefici (primo fra tutti i permessi premio, per quel che qui interessa) il percorso trattamentale subisce se non un arresto quantomeno un significativo rallentamento (nel caso di specie, a fronte di una revoca del 2023, la sintesi del gennaio 2025 è stata aggiornata solo in data 29 aprile 2026 e perché su sollecitazione del MS) che non pare giustificabile alla luce del det-



tato costituzionale, pur nella consapevolezza della scarsità delle risorse dell'Amministrazione penitenziaria (in specie, funzionari giuridico-pedagogici, esperti ex art. 80 o.p.).

Parimenti, va considerato pure che la presenza di un termine ostativo identico per la gran parte dei benefici penitenziari inibisce l'attuazione del principio di progressione trattamentale: decorso il termine si ha formalmente la possibilità di accedere a tutto ma nella sostanza manca una sperimentazione della persona all'esterno, per la quale è necessaria ed opportuna una progressione che, in concreto, per ragioni di tempo magari viene a mancare (perché nel frattempo si è approssimato anche il fine pena, essendo comunque possibile la concessione del beneficio della liberazione anticipata) con la peggior conseguenza di tutte: ossia non aver dato alla persona la possibilità di reinserirsi gradualmente in società con una progettualità pensata per essa, così come stabilito dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, e così restituire alla società una persona che potrebbe non essersi del tutto affrancata dalle condotte devianti.

Se la *ratio* del divieto triennale (automaticamente operativo) si basa su una presunzione di pericolosità della persona, esso appare però sproporzionato (ed irragionevole, vista anche l'incostituzionalità del divieto biennale ex art. 30-ter comma 5 o.p.) se applicato indistintamente a tutti i benefici penitenziari, impedisce una valutazione in concreto, impedisce una gradualità nell'accesso ai benefici nel rispetto del principio di progressione trattamentale.

Sempre in termini comparativi con l'incostituzionale divieto biennale di cui all'art. 30-ter, comma 5 o.p., basti considerare che in quella fattispecie veniva in rilievo indubbiamente una condotta di rilevanza penale (per la quale si era imputati o condannati), mentre i casi di revoca ricomprendono un'ampia gamma di condotte non necessariamente di rilevanza penale (può essere che vi sia un numero elevato di violazioni delle prescrizioni che per la loro ripetitività e numerosità confluiscono in una valutazione di gravità che porta alla revoca perché evidenziano che quello specifico percorso extramurario non sta andando come dovrebbe, ma che di per sé non hanno una consistenza penale: es. scarsi contatti con UEPE, attività riparativa saltuaria; atteggiamento disinteressato rispetto al beneficio della misura ecc.) ma se viene disposta la revoca (non una condanna) ogni possibilità di progressione trattamentale è inibita.

Da ultimo, si ritiene ravvisabile altresì la violazione del parametro convenzionale di cui all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il tramite dell'art. 117 della Costituzione, considerata la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che riconosce la tutela del diritto al rispetto della vita privata e familiare anche nei confronti delle persone detenute - tutela che, in presenza di siffatto automatico divieto, viene in concreto lesa, posto che la detenzione non può recidere totalmente i legami familiari e il mancato accesso al beneficio premiale incide significativamente sulla possibilità di ricongiungimento familiare, soprattutto laddove vi siano figli minori (come nel caso di specie).

Da quanto sopra prospettato è autoevidente la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater* comma 1, 2 e 3 o.p. nella parte in cui essi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possano essere concessi, per la durata di tre anni, i permessi premio al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa ai sensi degli articoli 47, comma 11, 47-ter comma 6 e 51, comma 1 o.p., per violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione nonché per violazione dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il tramite dell'art. 117 della Costituzione.

P.Q.M.

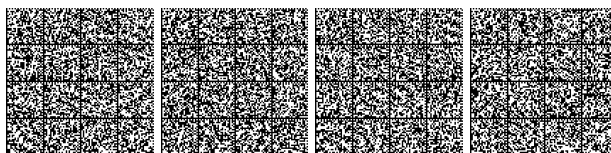
Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuta, nel presente giudizio, la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delineata nella parte motiva;

Solleva, nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 58 quater comma 1, 2 e 3 della legge n. 354/1975 (norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) nella parte in cui essi, nel loro combinato disposto, prevedono che non possano essere concessi, per la durata di tre anni, i permessi premio al condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa ai sensi degli articoli 47, comma 11, 47-ter, comma 6 e 51, comma 1 o.p., in violazione degli articoli 3 e 27 della Costituzione e dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per il tramite dell'art. 117 della Costituzione;

Sospende il presente procedimento;

Dispone che gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale;



Manda alla cancelleria per l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e per gli adempimenti previsti dall'art. 23 ult. comma legge n. 87/1953 (notifica al detenuto, al difensore, al Presidente del Consiglio dei ministri; comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento).

Verona, 25 maggio 2026

Il Magistrato di sorveglianza: AMITRANO ZINGALE

26C00125

N. 105

Ordinanza del 27 maggio 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Riccardo Rocconi contro il Ministero dell'economia e delle finanze e Comando generale della Guardia di finanza

Forze di polizia – Guardia di finanza – Ufficiali in servizio permanente in possesso alla data del 21 marzo 2000 del brevetto di pilota militare e del requisito di almeno diciotto anni di servizio, che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età, non abbiano potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria di cui all'art. 966 del d.lgs. n. 66 del 2010 (Codice dell'ordinamento militare) – Abrogazione dell'art. 2161, comma 1, cod. ordinamento militare, il quale disponeva la corresponsione in unica soluzione, al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio, di un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti dall'art. 1803 del medesimo codice e quello dei relativi premi biennali percepiti.

– Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, comma 261.

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente sentenza non definitiva sul ricorso numero di registro generale 8462 del 2023, proposto da Riccardo Rocconi, rappresentato e difeso dall'avvocato Eraldo Liberati, con domicilio digitale come da p.e.c. da registri di giustizia e domicilio eletto in Roma, via Lunigiana, n. 15;

Contro Ministero dell'economia e delle finanze – Comando generale della Guardia di finanza, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e con domicilio nei suoi uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione seconda, 8 marzo 2023, n. 3831, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze–Comando generale della Guardia di finanza;

Visti tutti gli atti della causa;

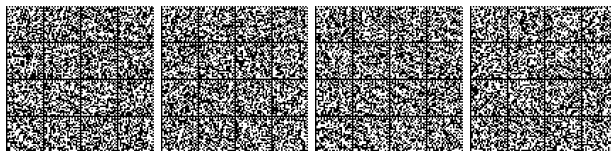
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2026 il consigliere Alessandro Enrico Basilico e udito per l'appellante l'avvocato Eraldo Liberati;

Visto l'art. 36, comma 2, c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. L'appellante, già ufficiale in servizio permanente della Guardia di finanza in possesso del brevetto di pilota militare, impugna la sentenza che ha respinto la domanda volta al riconoscimento del c.d. «premio antiesodo».



2. I fatti di causa rilevanti, quali emergono dalle affermazioni delle parti non specificamente contestate e comun-que dagli atti e documenti del giudizio, possono essere sinteticamente ricostruiti nei termini seguenti.

2.1. Durante il servizio permanente presso la Guardia di finanza, l'appellante, essendo in possesso del brevetto di pilota militare, ha contratto per cinque volte (dal 2001 al 2011) le ferme biennali volontarie in conseguenza delle quali la legge 28 febbraio 2000, n. 42, prevedeva il riconoscimento di un premio in denaro (c.d. «premio antiesodo», per la finalità perseguita, consistente nell'incentivare conduttori di volo esperti formati a spese dell'amministrazione a restare in servizio presso di essa, invece di passare all'aeronautica privata).

2.2. In particolare, l'art. 1 della legge n. 42 del 2000 ammetteva gli ufficiali in servizio permanente delle Forze armate in possesso del brevetto di pilota militare, che avessero ultimato la ferma obbligatoria e maturato almeno sedici anni di servizio, a contrarre una ferma volontaria di durata biennale, rinnovabile per non più di quattro volte entro il quarantacinquesimo anno di età. Per ciascun periodo di ferma volontaria contratta, veniva corrisposto un premio d'importo differente a seconda dei vari bienni. Inoltre, si prevedeva che l'emolumento per il primo biennio venisse corrisposto per metà all'atto dell'assunzione della ferma e per metà dopo dodici mesi; per i bienni successivi, invece, sarebbe stato corrisposto in unica soluzione. Infine, ai sensi del comma 3, agli ufficiali che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età, non avessero potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria, si disponeva il versamento di un premio, in un'unica soluzione e al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio, pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti e quanto effettivamente percepito.

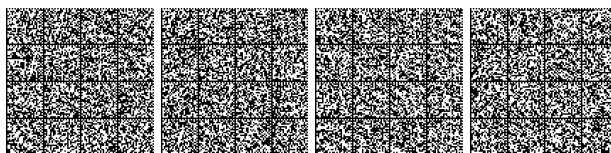
2.3. L'art. 3 estendeva la possibilità di contrarre le ferme volontarie e i relativi premi agli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza che, alla data di entrata in vigore della legge, fossero in possesso del brevetto di pilota militare e avessero maturato almeno diciotto anni di servizio. Anche in questo caso, per gli ufficiali che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età, non avessero potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria, si disponeva il versamento di un premio, in un'unica soluzione e al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio, pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti e quanto effettivamente percepito.

2.4. La legge n. 42 del 2000 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 54 del 6 marzo 2000 e, non essendo previsto un diverso termine, è entrata in vigore nel quindicesimo giorno successivo (come stabilito dall'art. 73, terzo comma, della Costituzione), dunque in data 21 marzo 2000.

2.5. Nel caso di specie, per il primo biennio (dal 2001 al 2003), svolto quando l'appellante non superava i quarantacinque anni di età, il premio è stato corrisposto per metà al momento dell'assunzione della ferma e per la residua metà dopo dodici mesi (ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera a), cui rinvia l'art. 3, comma 1). Per gli altri bienni (dal 2003 al 2011), svolti dopo che l'appellante aveva superato i quarantacinque anni di età, il pagamento, da erogare in un'unica soluzione, è stato differito al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione del servizio.

2.6. Prima che il militare venisse posto in congedo, l'art. 2268, comma 1, numero 975), del codice dell'ordinamento militare approvato con decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, ha abrogato – con decorrenza dalla sua entrata in vigore, avvenuta l'8 ottobre 2010 – gli articoli 1, 2 e 4 della legge n. 42 del 2000. Il medesimo codice ha tuttavia confermato la facoltà di accedere a una ferma volontaria di durata biennale, rinnovabile per non più di quattro volte entro il quarantacinquesimo anno di età, per gli ufficiali in servizio permanente delle Forze armate in possesso del brevetto di pilota militare che hanno ultimato la ferma obbligatoria e maturato almeno sedici anni di servizio (art. 966), prevedendo altresì la corresponsione di un premio (art. 1803), il cui importo è stato poi ridotto alla metà dall'art. 1, comma 260, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Inoltre, l'art. 2261 ha previsto un premio per gli ufficiali in servizio permanente dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare che non avessero potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria di cui all'art. 966 c.m., con importi e a condizioni diverse a seconda dell'età. Infine, l'art. 2262 ha dettato un'analogia disciplina per gli ufficiali e i sottufficiali dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare addetti al controllo del traffico aereo. L'abrogazione disposta dall'art. 2268 c.m. – così come la nuova regolamentazione delle ferme e dei premi per i piloti militari – non ha comunque riguardato l'art. 3 della legge n. 42 del 2000, con la conseguenza che per gli ufficiali della Guardia di finanza è rimasta la possibilità di contrarre la ferma volontaria e percepire i relativi emolumenti secondo questo regime.

2.7. Anche per questo, l'art. 9, comma 1, lettera s), numero 8), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 348, ha modificato il citato numero 975) dell'art. 2268 c.m., estendendo l'abrogazione all'intera legge n. 42 del 2000. La medesima disposizione ha inoltre sostituito i primi due commi dell'art. 2161 c.m. (rubricato «Incentivi agli ufficiali piloti in servizio permanente del Corpo della Guardia di finanza»). Nel presente giudizio (che riguarda un militare che alla data del 21 marzo 2000 aveva meno di quarantacinque anni), rileva il primo comma, secondo cui agli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza, in possesso alla data del 21 marzo 2000 (giorno in cui è entrata in vigore la legge n. 42 del 2000) del brevetto di pilota militare e del requisito di almeno diciotto anni di servizio, i quali, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età, non abbiano potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria



di cui all'art. 966, è corrisposto in unica soluzione al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti dall'art. 1803 e quello dei relativi premi biennali percepiti.

2.8. Con istanza del 23 ottobre 2014, l'appellante ha chiesto la liquidazione dei premi biennali maturati e non ancora corrisposti.

2.9. Con nota prot. 168607 del 24 novembre 2014 l'ufficio amministrazione del Centro di aviazione della Guardia di finanza ha restituito gli atti, dichiarando di non avere competenza nell'ammissione alle ferme volontarie, ma unicamente nel provvedere al pagamento del premio, a condizione che sia stata emessa a tal fine un'apposita determinazione del capo del reparto.

2.10. In seguito, l'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), ha abrogato l'art. 2261 c.m., i commi 2 e 3 dell'art. 2262 c.m. e i commi 1 e 2 dell'art. 2161 c.m.

2.11. L'appellante è cessato dal servizio per raggiunti limiti di età il 4 aprile 2016.

2.12. Con istanza del 1° giugno 2016, il militare in congedo, premesso di trovarsi nella condizione prevista dall'art. 3, comma 2, della legge n. 42 del 2000 e dagli articoli 966, 1803 e 2161, comma 1, c.m., ha chiesto che gli venisse corrisposto, in un'unica soluzione, un premio pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti dall'art. 1803 e quello dell'unico premio biennale percepito. A tal fine, ha esposto i propri calcoli, dai quali risulterebbe che l'importo complessivo dei premi ammonterebbe a 65.073,54 euro e, avendo percepito solo il primo premio biennale per un totale di euro 15.493,70 euro, dovrebbe essergli versata una somma di 49.579,84 euro.

2.13. Con nota prot. 2416 del 3 agosto 2016 il Centro informatico amministrativo nazionale della Guardia di finanza ha negato il premio, osservando che la normativa che ne prevedeva il riconoscimento non era più vigente quando l'appellante è stato posto in congedo per raggiungimento dei limiti di età.

2.14. Contro il provvedimento, l'interessato ha proposto ricorso gerarchico, sostenendo che l'intervenuta abrogazione dell'art. 3 della legge n. 42 del 2000 e dell'art. 2161, comma 1, c.m. non potrebbero incidere sul suo diritto al compenso, che sarebbe maturato nel vigore della disciplina previgente.

2.15. Con determinazione n. 378323 del 15 dicembre 2016, il Capo di stato maggiore del Comando generale della Guardia di finanza ha respinto il gravame proposto in via amministrativa, affermando che l'abrogazione ha riguardato anche la posizione del ricorrente in quanto, quando questa è intervenuta, egli era ancora privo del presupposto della cessazione dal servizio per limiti di età, necessario per l'erogazione.

2.16. L'interessato ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, insistendo nella propria tesi – argomentata anche mediante richiami alla giurisprudenza costituzionale – secondo cui la fattispecie si sarebbe perfezionata, e il diritto sarebbe maturato, prima dell'entrata in vigore delle norme abrogatrici.

2.17. Il Ministero dell'economia si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso.

3. Con sentenza 8 marzo 2023, n. 3831, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha respinto il ricorso, compensando le spese di lite.

In particolare, secondo il Tribunale, il diritto alla percezione del premio sorgerebbe solo con il collocamento a riposo del militare, pertanto non poteva ritenersi «quesito» al momento in cui sono entrate in vigore le norme abrogatrici. Per la stessa ragione, la disciplina sopravvenuta non potrebbe ritenersi incostituzionale per lesione del legittimo affidamento dei dipendenti.

4. Il militare ha proposto appello contro la decisione, deducendo i seguenti motivi:

I) carenza, illogicità e contraddittorietà di motivazione in ordine al vizio di eccesso di potere;

II) illogicità della motivazione in ordine alla violazione dell'art. 2186, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010 n. 66, (che a sua volta aveva abrogato dapprima gli art. 1, 2 e 4 e quindi anche l'art. 3 della legge n. 42/2000) e dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale.

4.1. Nel giudizio di secondo grado si è costituito il Ministero dell'economia, chiedendo il rigetto dell'appello, anche con memoria depositata il 4 marzo 2026.

4.2. All'udienza pubblica del 14 aprile 2026 la causa è passata in decisione.

5. In via preliminare, si osserva che la giurisprudenza, tanto amministrativa, quanto costituzionale, si è pronunciata in più occasioni sul «premio antiesodo» e sulla relativa abrogazione: sia con riferimento ai controllori di volo (Corte costituzionale, 5 luglio 2022, n. 169), sia soprattutto rispetto ai piloti delle Forze armate, il cui caso risulta pressoché analogo a quello di specie (e per i quali è stata sollevata questione di costituzionalità da Cons. Stato, sez. II, 21 marzo 2023, n. 2881, che è stata giudicata fondata da Corte costituzionale, 11 dicembre 2023, n. 216).



6. Prima di esaminare i motivi di appello, è opportuno ripercorrere sinteticamente l'evoluzione della disciplina relativa al «premio antiesodo» per gli ufficiali della Guardia di finanza.

In particolare, ai fini della decisione sul gravame, si rileva che:

a) in forza degli articoli 1 e 3 della legge 28 febbraio 2000, n. 42, è stato istituito un premio in denaro per gli ufficiali in servizio permanente della Guardia di finanza in possesso del brevetto di pilota militare che avessero contratto delle ferme volontarie di durata biennale (c.d. «premio antiesodo»);

b) per gli ufficiali che avessero compiuto i quarantacinque anni di età, il versamento del premio era previsto in un'unica soluzione, al raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio;

c) questa disciplina è stata abrogata, con riguardo agli appartenenti alla Guardia di finanza, per effetto dell'art. 9 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 248, che ha modificato in questi termini l'art. 2268, comma 1, n. 975), c.m.;

d) lo stesso decreto legislativo n. 248 del 2012 ha però previsto, mediante modifica dei commi 1 e 2 dell'art. 2161 c.m., un premio analogo per gli ufficiali in servizio permanente del Corpo della Guardia di finanza, in possesso alla data del 21 marzo 2000 del brevetto di pilota militare e del requisito di almeno diciotto anni di servizio, che, pur non avendo superato il quarantacinquesimo anno di età, non abbiano potuto contrarre tutti i periodi di ferma volontaria;

e) i commi 1 e 2 dell'art. 2161 c.m. sono stati abrogati dall'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (insieme all'art. 2261 e ai commi 1 e 2 dell'art. 2262 c.m.).

Alla luce della descritta evoluzione del quadro normativo, è possibile esaminare i motivi di appello.

7. Con la prima censura, si sostiene che, diversamente da quanto affermato dall'amministrazione e ritenuto dal T.a.r., avendo l'appellante eseguito le ferme prima dell'abrogazione della norma che prevedeva il premio, avrebbe maturato il diritto al compenso, dato che il raggiungimento dei limiti di età per la cessazione dal servizio rappresenterebbe unicamente un termine di pagamento, e non un elemento costitutivo della fattispecie.

8. Il motivo è infondato.

Come già osservato dalla sezione, per comprendere la normativa sulle condizioni per l'erogazione del premio «occorre muovere – non opponendosi a ciò la più immediata interpretazione letterale – dallo scopo perseguito dalla norma, che consiste nell'incentivare piloti ancora relativamente giovani a rimanere in servizio nelle Forze armate, invece di cercare migliori condizioni d'impiego alle dipendenze dell'aeronautica privata», come si evince anche dall'intitolazione della legge n. 42 del 2000, che detta disposizioni «per disincentivare l'esodo dei piloti militari» (Cons. Stato, sez. II, 21 marzo 2023, n. 2881).

A tal fine, «il legislatore da un lato ha previsto in generale la possibilità per gli ufficiali in possesso del brevetto di pilota di accedere a diversi periodi di ferma biennale, con relativo incentivo (come tuttora contemplato dall'art. 1803 c.m.), così offrendo loro un'occasione di guadagno che rendesse più appetibile la permanenza in servizio; dall'altro ha disposto la corresponsione di un premio a coloro che, anche in ragione dell'età che avevano quando è stato introdotto il beneficio, non hanno avuto questa opportunità o non l'hanno potuta sfruttare appieno; in entrambi i casi, la finalità evidente era quella di evitare che ufficiali formati a spese dell'amministrazione abbandonassero il servizio in età ancora relativamente giovane per ricercare migliori condizioni d'impiego nel settore privato, che si sarebbe quindi trovato ad avvalersi delle prestazioni lavorative di piloti esperti senza farsi carico degli oneri della loro preparazione.

Tale essendo il fine perseguito dalla norma, non si può che condividere la tesi del Tribunale amministrativo regionale del Lazio secondo cui la cessazione del servizio per raggiunti limiti di età non rappresenta un termine di pagamento, ma è piuttosto un elemento costitutivo della fattispecie, dato che il «premio antiesodo» è volto a ricompensare la «fedeltà» di coloro che, pur potendo lasciare l'impiego pubblico, sono rimasti in servizio nelle Forze armate: solo la cessazione per limiti di età, infatti, è idonea a dimostrare che in concreto è stato raggiunto lo scopo perseguito dalla norma (ovvero contrastare l'esodo all'aeronautica privata).

Diversamente opinando – ossia riconoscendo l'incentivo anche in caso di cessazione dal servizio per altre cause, per esempio per dimissioni volontarie, la norma verrebbe inibita nella sua funzione incentivante e si tradurrebbe nell'attribuzione di un beneficio privo di una ragione giustificatrice» (ancora, Cons. Stato, sez. II, n. 2881 del 2023 e, negli stessi termini, 21 maggio 2024, n. 4522).

Questa lettura è stata peraltro posta alla base della valutazione positiva del requisito della rilevanza della questione d'incostituzionalità della norma abrogatrice del premio antiesodo per i piloti militari giudicata fondata con sentenza della Corte costituzionale 11 dicembre 2023, n. 216.

Alla luce dell'esposta interpretazione letterale e sistematica dell'art. 2161 c.m. – il quale, come in precedenza esposto, ha dettato una disciplina del premio per i piloti della Guardia di finanza in sostituzione di quella contenuta



nell'art. 3 della legge n. 42 del 2000 – si deve concludere che, quando è stato abrogato dall'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, l'appellante non aveva ancora maturato il diritto al premio, dato che era ancora in servizio e non si era quindi verificato un presupposto per il suo conseguimento, come correttamente affermato nella sentenza di primo grado.

Per queste ragioni, il primo motivo di appello deve essere respinto.

9. Con la seconda censura si sostiene che, diversamente da quanto affermato dall'amministrazione e ritenuto dal Tribunale amministrativo regionale, la posizione dei militari che avessero già svolto le ferme non potrebbe essere incisa dall'abrogazione delle norme che hanno previsto il premio antiesodo, in ragione del generale principio d'irretroattività delle leggi.

10. Al fine di decidere sul motivo, risulta pregiudiziale risolvere la questione di legittimità costituzionale della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui ha abrogato il comma 1 dell'art. 2161 c.m., per violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto discendenti dall'art. 3 della Costituzione.

11. La questione è rilevante, perché, una volta respinto il primo motivo di appello (con cui si sosteneva l'appellante abbia maturato un «diritto quesito» al premio), la decisione sulla fondatezza della pretesa avanzata dal militare dipende dall'applicazione dell'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014 (della cui legittimità costituzionale si dubita). Infatti, è proprio l'abrogazione dell'art. 2161 c.m. (contestata perché lesiva della certezza del diritto), a precludergli il conseguimento del «premio antiesodo», essendo intervenuta prima che si fossero concretizzate tutte le condizioni richieste per ottenerlo (ma dopo che erano state operate delle scelte che avrebbero dovuto, prospetticamente, apportare i vantaggi che prevedevano la legge n. 42 del 2000, prima, e l'art. 2161 c.m., poi).

L'eventuale dichiarazione d'incostituzionalità della disposizione abrogatrice determinerebbe dunque la «reviviscenza» della norma abrogata e comporterebbe l'accoglimento dell'appello, con annullamento degli atti impugnati in primo grado e fondatezza della domanda, presentata con l'istanza del 1° giugno 2016, di pagamento, in un'unica soluzione, di un emolumento pari alla differenza tra l'importo complessivo dei premi previsti dall'art. 1803 c.m. e quello dell'unico premio biennale percepito.

12. La questione è altresì non manifestamente infondata alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha già giudicato contrastante con l'art. 3 della Costituzione, con particolare riferimento al principio di ragionevolezza e alla tutela del legittimo affidamento, l'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014, tanto nella parte in cui ha abrogato l'art. 2262, commi 2 e 3, c.m. relativo al premio antiesodo per i militari in possesso dell'abilitazione di controllore del traffico aereo (con sentenza 5 luglio 2022, n. 169), quanto nella parte in cui ha abrogato l'art. 2261 c.m. relativo al premio antiesodo per gli ufficiali delle Forze armate in possesso del brevetto di pilota militare (con sentenza 11 dicembre 2023, n. 216).

In particolare, nella sentenza n. 169 del 2022 la Corte ha affermato che la «norma censurata, a fronte di una *ratio* incentivante, quale quella che viene in rilievo nella specie, viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei controllori di volo, e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale».

Inoltre, nella sentenza n. 216 del 2023 la Corte ha argomentato che il «premio antiesodo» rappresenta «un emolumento correlato alla volontaria permanenza in servizio dei piloti militari, sempre che in possesso dei requisiti previsti dalla legge, da erogarsi *una tantum*, non riconducibile ad un rapporto previdenziale che, in quanto rapporto di durata, può invece subire modificazioni» e che «l'abrogazione della disposizione contenuta nell'art. 2261 cod. ordinamento militare, avvenuta dopo quattordici anni dalla sua originaria entrata in vigore, concreta, quindi, una violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, producendo effetti retroattivi ingiustificati, in quanto incidenti su situazioni soggettive fondate sulla legge e sulla permanenza in servizio dei piloti militari e così contraddicendo *ex post* la *ratio* della normativa premiale».

13. Questi argomenti ben possono essere ora invocati rispetto all'abrogazione del «premio antiesodo» per i piloti della Guardia di finanza, anch'essa disposta dall'art. 1, comma 261, della legge n. 190 del 2014: anche in questo caso, infatti, il legislatore prima ha previsto un incentivo per i militari che, oltre a essere in possesso di determinate caratteristiche, fossero rimasti in servizio fino al raggiungimento dei limiti di età, per poi abrogarlo dopo aver conseguito lo scopo di scoraggiare il transito dei lavoratori nel settore privato.

A tal proposito, è opportuno porre in luce come, benché in linea generale il fluire del tempo possa costituire un elemento sufficiente a giustificare un mutamento nella disciplina di una fattispecie, in questo caso non si può trascurare la circostanza che la norma abrogata riguardava una situazione specifica e una platea relativamente circoscritta di destinatari (gli ufficiali che avessero una determinata età alla data del 21 marzo 2000).



Di conseguenza, l'alterazione del rapporto sinallagmatico tra questi e il datore pubblico, nonché la lesione dell'affidamento, sono correlate proprio al trascorrere del tempo, il quale, comportando l'avanzamento dell'età dei militari, ha ridotto progressivamente le loro opportunità d'impiego come piloti nell'aeronautica privata, rafforzando le ragioni che avevano indotto a prevedere il «premio antiesodo» e rendendo evidente l'irragionevolezza della sua abrogazione, che si risolve, in definitiva, nella penalizzazione di quanti, pur potendo all'epoca abbandonare il servizio, sono rimasti «fedeli» al Corpo della Guardia di finanza, anche confidando nel conseguimento del beneficio.

Per riprendere le parole delle sentenze della Corte costituzionale n. 169 del 2022 e n. 216 del 2023, riferite alle fattispecie analoghe dei controllori di volo e dei piloti delle Forze armate, ci si trova al cospetto «di una situazione soggettiva che discende direttamente dalla norma e che radica nei suoi destinatari un affidamento “rinforzato”; situazione che non può essere esposta ad un semplice ripensamento del legislatore».

14. Pertanto, alla luce delle considerazioni sin qui esposte, il collegio ritiene di respingere in parte l'appello, con riferimento al primo motivo d'impugnazione; di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui ha abrogato l'art. 2161, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto lesivo del legittimo affidamento dei militari e della certezza del diritto; di sospendere il processo nelle more del giudizio della Corte costituzionale, riservando la pronuncia sul secondo motivo d'appello, nonché ogni statuizione sulle spese di lite, all'esito della decisione del giudice delle leggi sulla questione di costituzionalità, come innanzi sollevata; di disporre che, a cura della segreteria, gli atti siano trasmessi immediatamente alla Corte costituzionale e che la presente sentenza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione seconda, non definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, così provvede:

- a) respinge in parte l'appello, con riferimento al primo motivo d'impugnazione proposto;*
- b) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, nella parte in cui ha abrogato l'art. 2161, comma 1, del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, con riferimento all'art. 3 della Costituzione;*
- c) sospende il presente giudizio nelle more della decisione della Corte costituzionale, riservando all'esito ogni ulteriore determinazione, anche in ordine alle spese di lite;*
- d) ordina che, a cura della segreteria, gli atti siano trasmessi alla Corte costituzionale e che la presente sentenza sia notificata alle parti costituite e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

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

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 14 aprile 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente;
Carmelina Adesso, consigliere;
Alessandro Enrico Basilico, consigliere, estensore;
Stefano Filippini, consigliere;
Luca Emanuele Ricci, consigliere.

Il Presidente: POLI

L'estensore: BASILICO



N. 106

*Ordinanza del 18 maggio 2026 del Consiglio di Stato sul ricorso
proposto da Azienda ospedaliera di Perugia contro M. D.P.*

Sanità pubblica – Dirigenza sanitaria – Incarichi di direzione di struttura complessa – Omessa previsione di un concorso per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.

- Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), art. 15, comma 7-bis, lettera b).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso in appello numero di registro generale 4992 del 2025, proposto dall'Azienda ospedaliera di Perugia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Fabio Buchicchio, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia,

Contro il dott. M. D. P., rappresentato e difeso dagli avvocati Mariagiovanna Belardinelli, Mario Rampini e Marta Polenzani, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia, e nei confronti del dott. ..., non costituito in giudizio,

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, Sezione prima, n. 320 del 20 marzo 2025, resa tra le parti, concernente la selezione pubblica per l'incarico di direzione della struttura complessa ospedaliera di cardiologia;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del dott. M. D.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 5 marzo 2026, il consigliere Nicola D'Angelo e uditi per le parti gli avvocati Fabio Buchicchio e Marta Polenzani;

1. Con deliberazione del direttore generale n. ..., l'Azienda ospedaliera di Perugia ha indetto una selezione pubblica per il conferimento dell'incarico di direzione della struttura complessa ospedaliera di «Cardiologia» per la durata di cinque anni, a tempo determinato e con rapporto esclusivo, da espletarsi con le modalità di cui all'art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo n. 502 del 1992. La procedura si è articolata nella valutazione dei *curricula* dei candidati e in un colloquio orale, con la possibile attribuzione, rispettivamente, di un punteggio massimo di 50 punti e di 30 punti.

1.1. In particolare, l'art. 6 dell'avviso ha previsto che il colloquio fosse «diretto alla valutazione delle capacità professionali del candidato nella specifica disciplina con riferimento anche alle esperienze professionali documentate, nonché all'accertamento delle capacità gestionali, organizzative e di direzione del medesimo, con riferimento all'incarico da svolgere» e che il superamento di tale prova sarebbe stato subordinato al raggiungimento della valutazione di almeno 21/30.

1.2. La Commissione di valutazione, dopo aver stabilito i criteri di valutazione del *curriculum* e del colloquio, ha esaminato i *curricula* pervenuti, attribuendo il punteggio di 26,00 al dott. ..., di 37,20 al dott. M. D. P. e di 39,20 al dott. Ha poi preso atto dell'assenza al colloquio del candidato ..., procedendo alla formulazione dei quesiti da porre, raggruppati in tre prove da estrarsi a sorteggio, ciascuna composta di due quesiti, uno di argomento clinico ed uno diretto a testare le competenze organizzativo-gestionali dei candidati.

1.3. All'esito del colloquio entrambi i candidati sono stati ritenuti non idonei. Sia il dott. D. P. che il dott. ... sono stati valutati in possesso di «buone competenze cliniche e documentate esperienze professionali», ma sono risultati «ampiamente insufficienti sull'argomento gestionale e organizzativo di significativa importanza per la Direzione della struttura complessa di un Ospedale di riferimento regionale».

2. Contro il giudizio di inidoneità ha proposto ricorso al Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria il dott. D. P., sostenendo, nella sostanza, che la valutazione di idoneità della prova orale fosse inficiata da un difetto di motivazione, dato che, nonostante la somministrazione ai candidati di due domande, l'esito negativo era stato riferito solo a quella a carattere organizzativo-gestionale, senza che fosse stato attribuito un punteggio né a quella né all'altra



domanda di carattere clinico. Tale difetto di motivazione sarebbe stato aggravato dall'assenza nel verbale redatto dalla commissione dei criteri di valutazione relativi al colloquio.

3. Il Tribunale amministrativo regionale di Perugia, con la sentenza n. 320 del 2025, ha preliminarmente ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo ed ha accolto il motivo con il quale il ricorrente lamentava il difetto di motivazione in cui sarebbe incorsa la commissione esaminatrice in sede di valutazione della prova orale.

3.1. Più nel dettaglio, a differenza che per la valutazione dei *curricula*, in riferimento ai quali l'avviso di selezione, all'art. 6, prevedeva criteri dettagliati (poi ulteriormente specificati dalla commissione nel verbale del 27 febbraio 2024), in punto di colloquio la *lex specialis* prevedeva solo che tale prova era diretta «alla valutazione delle capacità professionali del candidato nella specifica disciplina con riferimento anche alle esperienze professionali documentate, nonché all'accertamento delle capacità gestionali, organizzative e di direzione del medesimo, con riferimento all'incarico da svolgere» subordinandone il superamento al raggiungimento del punteggio di almeno 21/30.

3.2. In sede di verbale ed allegata relazione la commissione ha specificato il numero della prova estratta da ciascun candidato (allegata in calce) per poi indicare l'identico esito per entrambi i candidati, individuato in punti 15,00, cui corrispondeva il giudizio «non idoneo» corredato dalla motivazione analitica secondo cui il candidato era risultato «ampiamente insufficiente sull'argomento gestionale e organizzativo di significativa importanza per la Direzione della struttura complessa di un Ospedale di riferimento regionale.» Tale motivazione, lungi dal consentire di comprendere le ragioni del giudizio, costituiva, secondo il T.A.R., una mera ripetizione del giudizio di non idoneità. Il punteggio numerico attribuito, d'altra parte, sarebbe stato ammissibile solo in presenza di criteri di valutazione predeterminati e sufficientemente specifici.

4. Contro la suddetta sentenza ha proposto appello l'Azienda ospedaliera di Perugia, concentrando innanzitutto il ricorso sul tema del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (profilo, peraltro, già proposto dall'appellante nel corso del giudizio di primo grado e non ritenuto sussistente dal T.A.R.).

4.1. Il giudice di primo grado, infatti, anche sulla base di un orientamento di questa Sezione (*cf.* Consiglio di Stato, sez. III, 13 gennaio 2025, n. 213), ha desunto la natura selettiva della procedura oggetto di giudizio alla luce delle innovazioni introdotte dal comma 7-*bis* dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992 apportate dall'art. 20 della legge n. 118 del 2022.

4.2. Nel caso in esame, lo stesso Tribunale ha quindi rilevato come dovesse configurarsi la giurisdizione del giudice amministrativo tenuto conto che:

a) la selezione era aperta a soggetti esterni ai ruoli dell'amministrazione, in quanto, ai sensi dell'art. 3, lettera b), dell'avviso, non costituiva requisito di ammissione la titolarità di un rapporto di lavoro dipendente con il Servizio sanitario nazionale;

b) il colloquio orale aveva un peso rilevante ai fini dell'esito finale, tanto è vero che oltre al fatto di attribuire quasi la metà del punteggio complessivo della selezione (30 punti su 80) dal solo esito negativo della sola domanda di natura organizzativo-gestionale è derivato il giudizio di non idoneità alla nomina per entrambi i candidati;

c) la predisposizione dei quesiti — individuati in numero superiore al numero dei concorrenti e da somministrarsi tramite estrazione a sorte — era rispettosa dei criteri di imparzialità e trasparenza tipici delle procedure concorsuali.

4.3. Per l'appellante, invece, l'interpretazione del Tribunale amministrativo regionale sarebbe stata erronea ed in contrasto con il comma 1 dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992, secondo cui la dirigenza sanitaria è collocata in un unico ruolo ed in un unico livello, che è articolato in relazione alle diverse responsabilità professionali e gestionali.

4.4. D'altra parte, rileva l'amministrazione ricorrente, la stessa Corte di cassazione (sez. lavoro, 28 febbraio 2024 n. 5305, punto 3.3), ha osservato che «è stato parimenti ribadito che in tema di pubblico impiego privatizzato la materia degli inquadramenti del personale è stata affidata dalla legge allo speciale sistema di contrattazione collettiva, la quale nel settore pubblico può intervenire senza incontrare il limite dell'inderogabilità delle norme in materia di mansioni concernenti il lavoro subordinato privato, sicché le scelte della contrattazione collettiva sull'inquadramento del personale e sulla corrispondenza tra le vecchie qualifiche e le nuove aree sono sottratte al sindacato giurisdizionale, dovendosi escludere che il principio di non discriminazione di cui all'art. 45 del decreto legislativo n. 165 del 2001 costituisca parametro di giudizio sulle eventuali differenziazioni operate in tale sede».

4.5. Parte appellante richiama poi sul tema della giurisdizione anche l'ordinanza del T.A.R. della Liguria n. 230 del 28 febbraio 2025, che ha disposto il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione *ex art.* 363-*bis* del codice di procedura civile su un caso analogo a quello oggetto di giudizio.



4.6. Infine, sostiene che anche dal C.C.N.L. del 19 dicembre 2019 emergerebbe l'indicazione che l'attribuzione della direzione di struttura complessa non darebbe luogo ad alcun passaggio ad una fascia superiore in quanto:

a) gli incarichi di tipo professionale e di tipo gestionale sono tra loro permeabili (art. 17, comma 2);

b) l'incarico di direzione di struttura complessa costituisce una specifica fattispecie tra gli incarichi gestionali previsti (art. 18, comma 1, paragrafo I, lettera a);

c) gli incarichi di direzione di struttura complessa rientrano comunque nel *genus* degli incarichi gestionali se pure le aziende ed enti formulano in via preventiva criteri per il conferimento, anche alla luce di «elementi di valutazione che tengano conto delle capacità gestionali» (art. 20, con specifico riferimento al comma 5).

5. Il dott. M. D. P. si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto dell'appello e contestando le argomentazioni dell'appellante in ordine al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (l'attrazione alla giurisdizione del giudice amministrativo delle procedure per il conferimento di incarico di direzione di struttura complessa, in conseguenza della riforma del 2022, deriverebbe dallo spostamento del baricentro della procedura selettiva dalla fase della scelta, rimessa alla valutazione discrezionale «limitata» del direttore generale, a quella della valutazione comparativa, di pertinenza della commissione, così come sottolineato dal Consiglio di Stato, Sez. III, 16 giugno 2025, n. 5235; id., 30 aprile 2025, n. 3684).

6. All'udienza del 5 marzo 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il Collegio ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale del comma 7-bis dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992, così come modificato dall'art. 20 della legge n. 118 del 2022, nell'interpretazione datane dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione, come subito appresso si dirà.

7.1. La questione si pone con riferimento alla circostanza che a seguito della modifica della medesima disposizione il momento dominante ispirato a logica fiduciaria è totalmente venuto meno, poiché la valutazione comparativa della commissione deve essere condotta «secondo criteri fissati preventivamente» e deve mettere capo ad una «graduatoria dei candidati» che vincola totalmente la scelta del direttore generale, la quale è destinata indefettibilmente a cadere sul «candidato che ha conseguito il miglior punteggio». Cosciché, la disposizione appare in contrasto con gli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione se non intesa nel senso dell'esplicita previsione di un concorso, e quindi nel senso che la modifica intervenuta ha ricondotto comunque le relative controversie alla ordinaria giurisdizione in materia di concorsi pubblici.

7.2. Il punto assume rilievo alla luce della recente sentenza della Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 3686 del 20 febbraio 2026 che, in riscontro della citata ordinanza di rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo regionale Liguria n. 230 del 2025, ha invece ritenuto che anche in base alla disciplina dettata dal comma 7-bis dell'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992, come modificato dall'art. 20 della legge n. 118 del 2022, l'incarico di direzione di struttura sanitaria complessa non sarebbe conferito tramite pubblico concorso, con la conseguenza che, ai fini del riparto di giurisdizione sulle relative controversie, non trova applicazione il comma 4 dell'art. 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

7.3. D'altra parte, e fermo restando un possibile contrasto con gli invocati parametri costituzionali, è ragionevolmente prospettabile l'ipotesi di sollevare comunque una questione di legittimità costituzionale, non potendo l'interpretazione costituzionalmente orientata del giudice *a quo* spingersi al punto di superare o negare il dato testuale della norma, senza incorrere nel fenomeno che attenta dottrina ha definito come l'«abuso dell'interpretazione giudiziaria». Anche come forma di riequilibrio rispetto a questo tipo di fenomeni, la giurisprudenza della Corte costituzionale è infatti nel senso di applicare il criterio stabilito dalla sentenza n. 356 del 1996 nella prospettiva di quello che è stato definito un «riaccentramento della giustizia costituzionale» (si vedano in tal senso le sentenze nn. 232 del 2013, 221 del 2015, 42, 69 e 268 del 2017).

8. Ciò premesso, la questione è innanzitutto di certa rilevanza nel giudizio in esame, tenuto conto che, come detto, l'amministrazione ha già in primo grado sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione che il Tribunale amministrativo regionale ha respinta aderendo al più recente indirizzo del Consiglio di Stato, e che la stessa eccezione è stata riproposta con il primo motivo d'appello, il cui accoglimento, in conseguenza dell'orientamento espresso dalle Sezioni Unite, sarebbe assorbente imponendo la rimessione della causa al giudice ordinario.

In altri termini, proprio in ragione del ruolo di giudice della giurisdizione svolto dalla Corte di cassazione, giusta l'art. 111, ottavo comma, della Costituzione, all'interpretazione delle Sezioni Unite — successivamente ribadita nella sentenza n. 6970 del 24 marzo 2026 — non può non attribuirsi valore di «diritto vivente» secondo l'accezione che si rinviene nella giurisprudenza della Corte costituzionale, a indicare un'interpretazione del dato normativo così costante e stabilizzata nella giurisprudenza di legittimità da vincolarne in modo assoluto l'applicazione (*cf.* *ex plurimis* Corte costituzionale, sentt. nn. 192 del 2005, 180 del 2001, 314 e 329 del 2000, 350 del 1997).

9. Relativamente poi alla non manifesta infondatezza della stessa, può rilevarsi quanto segue.



9.1. La giurisprudenza in materia di riparto di giurisdizione sul conferimento degli incarichi dei dirigenti è stata elaborata a partire dalla concezione privatistica degli atti di nomina desunta dall'art. 63, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Con riguardo alla previsione citata, la Corte costituzionale — sia pure pronunciandosi sulla previgente disposizione di cui all'art. 68, comma 1, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, come modificato dal decreto legislativo 29 ottobre 1998, n. 387, di identico tenore — ha ritenuto costituzionalmente legittima la scelta di devolvere al giudice ordinario le controversie sul conferimento degli incarichi dirigenziali, argomentando, oltre che dalla discrezionalità del legislatore in materia di riparto della giurisdizione, anche dalla scelta di «privatizzare» del tutto il rapporto di lavoro dei dirigenti, di modo che oggi tutti gli atti, anche quelli aventi veste formale di provvedimento amministrativo, posti in essere dalle pubbliche amministrazioni e che incidono su detto rapporto di lavoro sarebbero esercizio dei poteri del datore di lavoro e non di poteri autoritativi, con conseguente configurabilità di diritti soggettivi e non di interessi legittimi (farebbero eccezione solo gli atti di c.d. macro-organizzazione, cui deve intendersi riferito il richiamo contenuto nel terzo periodo del comma 1 dell'art. 63 ove se ne fa salva la possibilità di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo — *cf.* Corte costituzionale, n. 275 del 2001, *cit.*).

9.2. A tale indirizzo si è uniformata la giurisprudenza successiva, sia ordinaria che amministrativa, la quale ne ha tratto una serie di conclusioni:

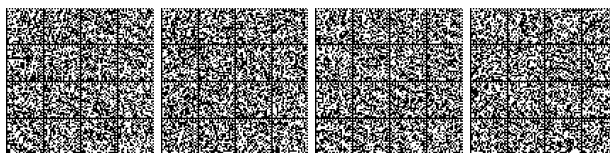
a) pur riconoscendosi la devoluzione al giudice amministrativo di «tutte» le controversie relative ai rapporti di pubblico impiego «privatizzati», si è escluso che con ciò si sia voluta istituire una giurisdizione esclusiva del giudice ordinario, ritenendosi piuttosto trattarsi di una mera refluenza delle dette controversie nella giurisdizione *tout court* di cui all'art. 102, comma primo, Cost., consequenziale alla scelta contenuta nell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui nella gestione dei rapporti di impiego *de quibus* la pubblica amministrazione datrice di lavoro agisce con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, con conseguente atteggiarsi in via generale a diritti soggettivi — e non a interessi legittimi — delle situazioni giuridiche configurabili in capo ai dipendenti (*cf.* Cassazione civ., sez. un., 23 settembre 2013, n. 21677);

b) tale configurazione della giurisdizione del giudice ordinario è disvelata dalla precisazione, contenuta nello stesso comma 1 dell'art. 63, che essa permane «ancorché vengano in considerazione atti amministrativi presupposti», ossia atti dell'amministrazione i quali, pur potendo avere la veste formale di provvedimenti amministrativi, incidano in modo diretto sul rapporto di impiego e costituiscano quindi atti di gestione dello stesso: in questi casi, va esclusa l'ammissibilità di una impugnazione «parallela» di tali atti dinanzi al giudice amministrativo, stante la concentrazione della cognizione dinanzi al giudice ordinario e la piena tutela assicurabile ai diritti dei dipendenti attraverso la loro disapplicazione (*cf.* Cassazione civ., sez. un., 8 novembre 2005, n. 21592);

c) conseguentemente la possibilità di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo di atti amministrativi, contemplata dall'ultimo periodo del comma 1 per precisare che questa non determina la sospensione del giudizio pendente dinanzi al giudice ordinario, va circoscritta agli atti che non siano di gestione del rapporto di impiego ma che — in tesi — stiano a monte di essi, ossia gli atti organizzativi generali di alta amministrazione o di c.d. macro-organizzazione (individuati dall'art. 2, comma 1, del decreto legislativo n. 165/2001), per i quali resta ferma la configurabilità di posizioni di interesse legittimo e la giurisdizione del g.a. (*cf.* Cassazione civ., sez. un., 15 gennaio 2021, n. 616; *id.*, 28 febbraio 2019, n. 6040; *id.*, 4 luglio 2018, n. 17353; *id.*, 31 maggio 2016, n. 11387; Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2019, n. 5230; *id.*, 23 novembre 2018, n. 6645; *id.*, 30 ottobre 2017, n. 4988; *id.*, sez. VI, 3 aprile 2018, n. 2034; *id.*, 16 febbraio 2018, n. 997);

d) ciò che più rileva nel settore, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 è tuttavia l'attività della pubblica amministrazione, che pur essendo esercizio di capacità e poteri di diritto privato, resta pur sempre «funzionalizzata» dovendo esserne assicurata «la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa». In ciò dunque sta il tratto differenziale dell'impiego pubblico, dal momento che, mentre l'attività del datore di lavoro privato è libera (salvi i limiti stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva), le scelte dell'amministrazione datrice di lavoro restano strumentali al buon andamento *ex art.* 97 della Costituzione.

9.3. Con riguardo agli atti di nomina (e revoca) dei dirigenti, la devoluzione al giudice ordinario delle relative controversie è stata giustificata proprio sulla base della loro qualificazione come atti gestionali, e non di macro-organizzazione (*cf.* Cassazione civ., sez. un., 20 ottobre 2017, n. 24877). A ben vedere, però, è proprio in tale ricostruzione consequenziale alla «privatizzazione» dei rapporti di pubblico impiego che è stato rinvenuto, anche alla stregua della giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata, il fondamento della «ragionevolezza» della scelta legislativa di rimettere al giudice ordinario la cognizione su atti amministrativi, finanche laddove vi fosse una forte proceduralizzazione dell'*iter* di conferimento degli incarichi dirigenziali (come avveniva già nella precedente versione dell'art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo n. 502 del 1992).



9.4. Prendendo le mosse proprio dalla previsione di cui all'art. 5, comma 1, decreto legislativo n. 165 del 2001, va poi sottolineato che la «funzionalizzazione» al pubblico interesse delle scelte organizzative e gestionali dell'amministrazione non può essere genericamente ricondotta alle sole esigenze di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, ma va riguardata anche con riferimento agli specifici interessi pubblici cui l'amministrazione è proposta nei singoli settori cui i rapporti di impiego afferiscono. Ciò comporta, in materia di dirigenza sanitaria, la necessità di interpretare le scelte del legislatore tenendo conto anche del fondamentale parametro costituzionale del diritto alla salute (art. 32 Cost.) alla cui cura e tutela l'azione dell'amministrazione sanitaria è preordinata.

9.5. D'altra parte, quanto alle controversie concernenti le procedure concorsuali, ai sensi del comma 4 dell'art. 63, decreto legislativo n. 165 del 2001 «...Restano devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni». Secondo l'interpretazione ormai pacifica, in questo caso si tratta di giurisdizione generale di legittimità, come è possibile desumere non solo da argomenti testuali — l'uso del verbo «restano» e l'opposizione con la previsione espressa di una giurisdizione esclusiva per i rapporti di impiego rimasti in regime di diritto pubblico — ma anche dalla circostanza che nell'ambito delle procedure concorsuali, le quali si svolgono anteriormente alla costituzione del rapporto di impiego (e in relazione alle quali, pertanto, non è ipotizzabile la sussistenza in capo all'amministrazione dei poteri del datore di lavoro), le posizioni dei partecipanti si atteggiano a interessi legittimi, il che ne rende normale la cognizione da parte del giudice amministrativo (cfr. Cassazione civ., sez. un., ordinanza 26 maggio 2004, n. 10183).

9.6. Il punto cruciale, ai fini che qui rilevano, è cosa debba intendersi per «procedure concorsuali»: sul punto soccorre innanzitutto la giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, nell'interpretare la regola di cui al quarto comma dell'art. 97 della Costituzione afferma:

a) che il concorso pubblico costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le amministrazioni pubbliche (cfr. Corte costituzionale, 22 aprile 2025, n. 57; id., 5 giugno 2023, n. 110);

b) che esso reclama una selezione trasparente, comparativa, basata esclusivamente sul merito e, per quanto qui nello specifico rileva, aperta a tutti i cittadini in possesso di requisiti previamente e obiettivamente definiti, precisandosi altresì che tali principi trovano applicazione anche con riferimento all'accesso ai pubblici impieghi presso le Regioni (cfr. Corte costituzionale, 30 giugno 2023, n. 133);

c) che le condizioni affinché, alla stregua del precetto costituzionale, il legislatore possa introdurre eccezioni alla regola vanno delimitate in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (cfr. Corte costituzionale, n. 110/2023, cit.; id., 27 luglio 2020, n. 166; id., 5 gennaio 2020, n. 5).

9.7. Su questa scia, anche la giurisprudenza delle Corti supreme è ormai consolidata, al punto da potere essere a sua volta considerata diritto vivente: secondo la giustizia amministrativa il carattere imprescindibile del concorso pubblico è la concorrenzialità in una logica strettamente selettiva, nel senso che deve trattarsi di procedimenti aperti ai soggetti in possesso di determinati requisiti soggettivi, in cui la selezione avviene sulla base del possesso dei titoli predeterminati dal bando e/o di prove rivelatrici del livello di preparazione o di esperienza o di idoneità dei candidati (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2774; id., sez. V, 29 marzo 2017, n. 2526; id., sez. VI, 9 giugno 2006, n. 3457). Frequente è l'affermazione che in questa fase l'attività della pubblica amministrazione è caratterizzata da una discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa nella fissazione dei titoli, dei criteri e dei parametri sulla cui base operare la selezione (cfr. Cons. Stato, sez. 7 settembre 2021, n. 6230; C.g.a.r.s., 15 ottobre 2024, n. 787).

In senso conforme è anche la Corte di cassazione, la quale, per tracciare la linea di demarcazione tra le controversie *stricto sensu* afferenti alle procedure concorsuali e quelle relative al solo diritto all'assunzione del vincitore del concorso (così come, p. es., allo scorrimento delle graduatoria concorsuale), ha più volte affermato che la previsione di cui al comma 4 dell'art. 63 si riferisce solo al reclutamento basato su prove di concorso, caratterizzato da una fase di individuazione degli aspiranti forniti dei titoli generici di ammissione e da una successiva fase di svolgimento delle prove e di confronto delle capacità, diretta ad operare la selezione in modo obiettivo e dominata da una discrezionalità (non solo tecnica, ma anche) amministrativa nella valutazione dei candidati, con esclusione delle controversie nelle quali si intenda far valere il diritto al lavoro, in relazione al quale la pubblica amministrazione è dotata unicamente di un potere di accertamento e di valutazione tecnica (cfr. Cassazione civ., sez. un., ordinanza 8 maggio 2023, n. 12215; id., ordinanza 24 maggio 2013, n. 12897; id., 6 marzo 2009, n. 5453; id., 28 maggio 2007, n. 12348).

9.8. Rispetto a questa impostazione di base, un passo ulteriore si è avuto con l'attrazione alla giurisdizione amministrativa di cui al più volte citato comma 4 dell'art. 63 delle controversie in materia di concorsi «interni», ossia riservati a soggetti già dipendenti dalla p.a., allorché questi determinino una «progressione verticale», ossia l'accesso



dei vincitori a una fascia o area superiore a quella d'inquadramento: in sostanza, si è finiti per affermare che il riferimento alla «assunzione» contenuto nella disposizione *de qua* vada inteso in senso non strettamente letterale, ma come comprendente le prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore, di modo che il concorso è in ogni caso rivolto all'assunzione allorché sia pubblico, cioè aperto agli esterni (essendo indifferente che vi partecipino anche lavoratori già dipendenti pubblici), ma è ugualmente rivolto all'assunzione, ove sia riservato agli interni, quante volte risulti finalizzato ad una progressione verticale che consista nel passaggio ad una posizione funzionale qualitativamente diversa, tale da comportare una novazione oggettiva del rapporto di lavoro (cfr: Cassazione civ., sez. un., 22 dicembre 2016, n. 26649; id., 18 ottobre 2005, n. 20107; id., ordinanza 20 maggio 2005, n. 10605; id., ordinanza 23 marzo 2005, n. 6217; id., ordinanza 26 maggio 2004, n. 10183; id., 26 febbraio 2004, n. 3948; id., 15 ottobre 2003, n. 15403).

9.9. A tale indirizzo si è adeguata la giurisprudenza amministrativa, laddove si è sottolineato come — pertanto — in questi casi la procedura selettiva prodromica all'assunzione non può essere qualificata come un mero atto di gestione, di natura privatistica, integrando una procedura concorsuale a fronte della quale le posizioni dei candidati si atteggiano a interesse legittimo (cfr: Cons. Stato, sez. VII, 20 gennaio 2023, n. 709; id., sez. V, 20 agosto 2015, n. 3959).

9.10. In realtà, a questo orientamento — ormai consolidato al punto da potere essere a sua volta considerato diritto vivente — si è giunti dopo un'iniziale posizione contraria della Cassazione (Cass. civ., sez. un., 22 marzo 2001, n. 128), rispetto alla quale il *revirement* fu indotto dall'avviso opposto espresso dalla Corte costituzionale, sia pure nell'ambito di una pronuncia interpretativa di rigetto, laddove in modo sintetico si rimarcò l'erroneità del presupposto interpretativo su cui il giudice rimettente aveva basato la propria questione di legittimità, e cioè che — appunto — i concorsi interni dotati delle caratteristiche suindicate sfuggissero alla giurisdizione generale di legittimità del g.a. ex art. 63, comma 4, decreto legislativo n. 165/2001 (cfr: Corte costituzionale, ordinanza 4 gennaio 2001, n. 2).

10. Venendo ora allo specifico tema della dirigenza sanitaria, nel regime normativo anteriore alla legge 5 agosto 2022, n. 118, la giurisprudenza sulle nomine dei dirigenti di struttura complessa ex art. 15, comma 7-bis, del decreto legislativo n. 502 del 1992 si era orientata nel senso della riconducibilità delle stesse alla previsione di cui al comma 1 dell'art. 63 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (e, quindi, dell'attribuzione al giudice ordinario delle relative controversie) essenzialmente sulla scorta dei seguenti elementi:

a) l'*iter* procedimentale previsto dalla disposizione in questione non integrava un concorso in senso tecnico, secondo i parametri individuati dalla giurisprudenza sopra richiamata, essendo destinato a concludersi con una designazione essenzialmente fiduciaria (sia pure nell'ambito dell'elenco dei soggetti ritenuti in possesso dei requisiti da un'apposita Commissione all'esito della procedura *de qua*);

b) in tal senso militava anche l'assenza di prove selettive e della previsione di una graduatoria finale vincolante ai fini della scelta del candidato da designare, trattandosi in realtà di una mera «analisi comparativa» degli aspiranti, destinata a concludersi con l'individuazione di una «terna» di idonei fra i quali la scelta del direttore generale era libera (così come ribadito per l'ipotesi di dimissioni o decadenza del candidato designato);

c) pertanto, nonostante l'accentuata procedimentalizzazione della fase selettiva, su di essa restava pur sempre «dominante» la successiva fase di nomina del dirigente.

11. Tuttavia, come rilevato nelle più recenti decisioni di questo Consiglio di Stato che hanno affermato la giurisdizione del giudice amministrativo dopo le innovazioni introdotte dalla citata legge n. 118 del 2022, quest'ultima ha radicalmente innovato l'anzidetta fase selettiva, introducendo proprio quegli elementi che, alla stregua della pregressa giurisprudenza, sarebbero stati dirimenti ai fini della qualificazione di tale fase come procedura concorsuale, ai sensi del comma 4 dell'art. 63.

In particolare, è stata introdotta la previsione che la fase selettiva sia destinata a concludersi con una graduatoria a effetto vincolante per il direttore generale, il quale non potrà scegliere un soggetto diverso da quello che si sia collocato al primo posto della stessa (il che comprova il venir meno proprio di quel carattere fiduciario della designazione, e di quella rilevanza «dominante» di quest'ultima rispetto alla precedente fase selettiva, su cui le stesse SS.UU. avevano fondato l'affermazione della giurisdizione del giudice ordinario).

D'altra parte, che tali ultimi caratteri possano essere astrattamente decisivi ai fini della riconducibilità della fattispecie allo schema della procedura concorsuale di cui al comma 4 dell'art. 63 (anziché a quello del mero conferimento di incarico dirigenziale di cui al comma 1 del medesimo articolo) è stato affermato, sia pure incidentalmente nell'ambito di una pronuncia di inammissibilità, proprio dalla Corte costituzionale investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, del decreto legislativo n. 29 del 1993, ossia della disposizione che *in parte qua* costituisce l'antecedente diretto dell'art. 63, comma 1, decreto legislativo n. 165 del 2001 (cfr: Corte costi-



tuzionale, ordinanza 25 maggio 2004, n. 149, laddove la declaratoria di inammissibilità è stata motivata proprio con la circostanza che il giudice rimettente aveva ommesso di svolgere specifiche considerazioni in ordine alle «modalità della procedura selettiva adottata» nel caso sottoposto alla Corte, «neppure in ordine all'eventuale formazione di una graduatoria di merito tra i candidati, vincolante per l'amministrazione, così da consentire l'individuazione di elementi idonei a ricondurre la disciplina per il conferimento dell'incarico nell'ambito di una procedura concorsuale, ancorché atipica, ovvero nell'ambito di una mera valutazione di idoneità»).

13. In sostanza, alla luce del quadro sopra delineato, l'intervento legislativo del 2022, che ha ulteriormente accentuato il carattere concorrenziale e selettivo della procedura in modo da elidere del tutto ogni spazio di fiduciarità in capo al direttore generale nella fase della nomina, non può non rispondere alla *ratio* normativa di attrarre tale procedura nell'alveo delle procedure concorsuali di cui al comma 4 dell'art. 63, in ragione della particolare rilevanza dell'interesse pubblico cui tale *iter* è funzionale: infatti, le funzioni dei dirigenti di struttura complessa, giusta la previsione del comma 6 del medesimo art. 15 del decreto legislativo n. 502/1992, hanno un diretto impatto sul diritto alla salute, inteso sia come diritto fondamentale degli utenti del servizio sanitario sia come interesse delle collettività, costituzionalmente rilevante ai sensi dell'art. 32 della Costituzione.

13.1. Tali ragioni (non ultima quella di assicurare che la direzione della struttura complessa sia affidata ad un medico con adeguata preparazione ed esperienza) hanno indotto il legislatore a prevedere la refluenza delle procedure di nomina dei dirigenti in questione nell'alveo di regole analoghe a quella generale del pubblico concorso, anziché in quello della deroga consentita a tale regola (cui, in sostanza, è riconducibile l'inquadramento «privatistico» degli atti di conferimento degli incarichi dirigenziali).

13.2. Che tale sia stata la *ratio* della novella legislativa si ricava anche dai lavori preparatori della legge n. 118 del 2022, e segnatamente dalla Relazione tecnica di accompagnamento al progetto di legge (Atto Camera 3634-A) laddove, pur senza evocare espressamente l'istituto del concorso pubblico, si rileva che le modifiche alla previgente disciplina si sostanziano nell'introdurre «un meccanismo generale di selezione del personale sanitario finalizzato alla valorizzazione del merito, vincolando il direttore generale dell'azienda sanitaria alla nomina del candidato che ha conseguito il miglior punteggio all'esito della valutazione comparativa» e nell'introdurre «criteri più stringenti per la nomina della Commissione di valutazione al fine di garantire il principio di imparzialità dell'azione amministrativa».

13.3. A fronte di ciò, l'interpretazione delle SS.UU. che ancora attrae invece le procedure *de quibus* nella previsione di cui al comma 1 del medesimo art. 63, obliterando la rilevanza dell'interesse pubblico suindicato quale ragione giustificatrice delle scelte legislative adottate, si espone a censure di incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 32 e 97, comma terzo, Cost., laddove irragionevolmente esclude dalla categoria dei concorsi pubblici — per equipararle ai conferimenti di incarichi di mero rilievo privatistico — le medesime procedure, nonostante i caratteri chiaramente ad essi impressi dal legislatore, non trovando dunque la deroga al principio costituzionale dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso aggancio né nel dato testuale (stante i già richiamati caratteri della procedura), né nell'evidente sussistenza di un interesse pubblico specifico tale da giustificare — alla stregua della giurisprudenza costituzionale dianzi richiamata — la deroga alla regola del pubblico concorso (sussistendo, anzi, un evidente interesse di segno contrario direttamente connesso alla tutela costituzionale della salute).

13.4. Peraltro, con riferimento alle ulteriori argomentazioni spese dalle Sezioni Unite per sostenere la propria tesi, può osservarsi:

a) che appare scarsamente conferente il richiamo alla giurisprudenza che afferma in via generale la natura «imprenditoriale» dell'attività svolta dalle aziende sanitarie, atteso che per un verso tale natura discende direttamente dalla previsione dell'art. 3, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 502 del 1992, per altro verso essa non esclude la possibilità che il legislatore possa, per specifici atti e tenuto conto della rilevanza che su di essi assume l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione sanitaria, conformare l'attività di quest'ultima in termini discrezionali e autoritativi anziché meramente privatistici (è ciò che avviene proprio nel caso che occupa, laddove il comma 7-*bis* dell'art. 15 nella sua versione attuale integra una chiara deroga alla «ordinaria» qualificazione privatistica delle procedure di nomina dei dirigenti);

b) che scarsamente rilevante è anche il dato formale dell'attuale articolazione della dirigenza sanitaria in un unico ruolo, anziché in due fasce come in passato, in quanto il legislatore più che di tale dato formale ha tenuto conto di quello sostanziale della «novazione» di fatto della posizione lavorativa del dipendente, ancorché già in possesso della qualifica dirigenziale, atteso il conferimento agli stessi unitamente all'incarico non solo delle ordinarie funzioni decisionali e gestionali spettanti ai dirigenti (decisioni organizzative, di allocazione delle risorse etc.), ma anche delle «decisioni necessarie per il corretto espletamento del servizio e per realizzare l'appropriatezza degli interventi con



finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche e riabilitative, attuati nella struttura loro affidata» (art. 15, comma 6, decreto legislativo n. 502/1992), e dunque di competenze e funzioni impattanti in via generale e diretta sulla salute dell'utenza;

c) che, pertanto, del pari non dirimente è la circostanza dell'essere la procedura selettiva *de qua* meramente «interna», ovvero aperta alla partecipazione di soggetti non legati da rapporto d'impiego con l'amministrazione che la indice, dovendo attribuirsi rilievo decisivo alle caratteristiche sostanziali sopra indicate (anche se non può non essere significativo il fatto che i partecipanti alla procedura, pur dovendo essere già in possesso della qualifica dirigenziale, possano essere perfino soggetti il cui servizio per la p.a. è cessato, p. es. perché in servizio presso strutture sanitarie private);

d) che, infine, non dirimente è nemmeno il carattere temporaneo che gli incarichi di cui all'art. 15 del decreto legislativo n. 502 del 1992 condividono con gli altri incarichi, essendo abbastanza pacifico che le procedure concorsuali — nel senso fatto proprio dalla giurisprudenza consolidata, come si è sopra precisato — possano essere indette anche per la costituzione di rapporti di impiego a termine, non essendo il carattere indeterminato del rapporto un elemento a tal fine indefettibile, in coerenza con l'affermato principio costituzionale dell'accesso all'impiego, anche temporaneo, solo a seguito di concorso pubblico (*cf.* Cassazione civile sez. lav., 26 aprile 2022, n. 13066).

14. In conclusione, nell'ottica della necessità di adattamento della previsione di cui all'art. 15, comma 7-bis, lettera b), del decreto legislativo n. 502 del 1992 al principio concorsuale si ritiene auspicabile una pronuncia additiva che superi l'attuale limitazione testuale, considerando l'impossibilità di praticare, nel caso di specie, un'interpretazione adeguatrice alla luce del dubbio di legittimità costituzionale di tale disposizione ritenuto non manifestamente infondato.

15. Per le ragioni sopra esposte, va pertanto sospeso il giudizio e rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7-bis, lettera b), del decreto legislativo n. 502 del 1992 con riferimento agli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede la previsione di un concorso per le procedure relative al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza) dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 32 e 97, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 7-bis, lettera b), del decreto legislativo n. 502 del 1992 nella parte in cui non prevede la previsione di un concorso per le procedure relative al conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa nel settore sanitario.

Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 5 e 12 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente;
Nicola D'Angelo, consigliere, estensore;
Ezio Fedullo, consigliere;
Antonio Massimo Marra, consigliere;
Luca Di Raimondo, consigliere.

Il Presidente: GRECO

L'estensore: D'ANGELO



N. 107

Ordinanza del 22 maggio 2026 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da M. S.

Esecuzione penale – Esecuzione delle pene detentive – Omessa esclusione dal novero dei reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena del delitto di rapina aggravata di cui all'art. 628, terzo comma, cod. pen. qualora, in relazione allo stesso, sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*); legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 4-*bis*, comma 1-*ter*.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE PENALE

Composta da:

Giacomo Rocchi, Presidente;
Raffaello Magi;
Vincenzo Galati;
Carmine Russo;
Aldo Natalini - relatore;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da:

S. M. nato a ... il ...

avverso l'ordinanza dell'8 gennaio 2026 della Corte d'appello di Brescia;

udita la relazione svolta dal consigliere Aldo Natalini;

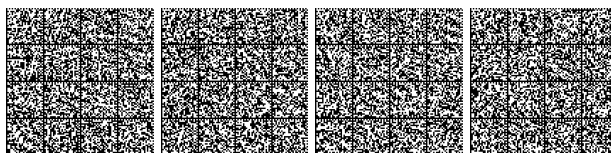
lette le conclusioni del sostituto Procuratore generale Raffaele Piccirillo, che con requisitoria scritta del 27 aprile 2026, ha chiesto il rigetto del ricorso;

letta la memoria del difensore del ricorrente, Avv. Giovanni Maria Flora, depositata in data 30 aprile 2026, che ha chiesto per l'annullamento del provvedimento impugnato o, in subordine, sollevarsi questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale e 4-*bis*, comma 1-*ter*, ord. pen., nella parte in cui non escludono dal novero dei reati ivi compresi quello di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale, quando sia stata riconosciuta al condannato l'attenuante del fatto lieve introdotta dalla sentenza costituzionale n. 86 del 2024.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza in data 8 gennaio 2026 la Corte d'appello di Brescia, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha rigettato l'istanza avanzata dal difensore nell'interesse del condannato M. S. per la sospensione e/o la dichiarazione di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena n. 273/2025 SIEP, emesso in data 7 novembre 2025 dalla Procura generale di Brescia in relazione alla sentenza della Corte d'appello di Brescia n. 989 del 26 giugno 2025, che, in parziale riforma della sentenza resa dal Tribunale di Brescia di condanna alla pena di anni cinque di reclusione ed euro 2.000 di multa per i delitti di cui agli articoli 110, 628, commi primo e terzo, n. 1, codice penale e 4 e 7 legge n. 895 del 1967, in accoglimento del proposto concordato, riconosciuta l'attenuante della lieve entità del fatto di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024, con giudizio di prevalenza rispetto alla contestata aggravante di cui all'art. 628, comma terzo, n. 1, codice penale, ha ridotto la pena inflitta ad anni due e mesi dieci di reclusione ed euro 600 di multa.

1.1. La difesa del condannato aveva presentato istanza di sospensione dell'ordine di esecuzione alla Procura generale, rilevando il carattere di *novum* da riconoscersi all'attenuante della lieve entità del fatto, che avrebbe l'effetto di escludere il delitto di rapina aggravata dall'elenco di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (d'ora in poi, *breviter*: ord. pen.), richiamato dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale per impe-



dire la sospensione dell'esecuzione; il difensore evidenziava che, essendo quest'ultima norma eccezionale, in base al principio di tassatività, la preclusione relativa alla fattispecie attenuata avrebbe dovuto essere espressamente prevista.

1.2. Avendo la Procura generale presso la Corte d'appello di Brescia emesso ordine di esecuzione della pena non sospeso, sulla considerazione che la condanna era stata pronunciata per il delitto di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale, compreso nell'elenco di cui all'art. 4-bis ord. pen., il condannato proponeva incidente di esecuzione alla Corte d'appello di Brescia, in cui evidenziava una condotta immune da rimproveri nei tredici anni successivi al reato, sottolineando il pericolo che l'immediato impatto carcerario compromettesse l'avvenuto recupero e l'ottimo livello di socializzazione raggiunto. Il ricorso sosteneva che la fattispecie circostanziale della rapina di lieve entità, introdotta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 86 del 2024, è dotata di un suo autonomo significato di disvalore rispetto alla rapina aggravata e, come tale, non può ritenersi ricompresa nell'elenco delle ostaticità di cui all'art. 4-bis ord. pen.; che l'attuale assetto normativo, per non entrare in conflitto con i principi costituzionali di uguaglianza, individualizzazione e finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 Cost., dovrebbe portare a ritenere venuta meno, nel caso di specie, l'ostatività del reato di rapina aggravata, siccome elisa dalla ritenuta sussistenza dell'attenuante speciale; che, diversamente opinando, si riconoscerebbe una modalità esecutiva della pena assolutamente iniqua perché, pur avendo il giudice della cognizione riconosciuto la sussistenza di un fatto di lieve entità sulla scorta di una valutazione concreta del fatto, si preclude al condannato la sospensione dell'esecuzione della pena sulla base di una presunzione astratta e pressoché assoluta di pericolosità del reato; che tale assetto contrasterebbe anche con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., posto che lo stesso legislatore stabilisce l'inoperatività del divieto di sospensione dell'esecuzione di cui all'art. 656, comma 9, codice di procedura penale in relazione a fattispecie di reato assai più gravi e più gravemente punite con riguardo ai casi di minori gravità (come nel caso della violenza sessuale attenuata *ex art.* 609, ultimo comma, codice penale).

1.4. La Corte d'appello rigettava l'istanza osservando che, in relazione alla questione di costituzionalità sollevata dalla difesa, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2000, relativa al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione per il quale sia riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2012: la sentenza n. 52 aveva precisato che la previsione di attenuanti, anche diverse da quelle della lieve entità del fatto, consente di adeguare la pena al caso concreto, ma non riguarda necessariamente l'oggettiva pericolosità del comportamento descritto dalla fattispecie astratta; secondo la Corte di appello di Brescia, anche nel caso in esame la concessione dell'attenuante di lieve entità della rapina non risultava idonea ad incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di ricollegare alla rapina aggravata un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna.

Secondo la Corte territoriale, non è pertinente il richiamo all'art. 609-bis, ult. comma, codice penale, trattandosi di attenuante ad effetto speciale espressamente tipizzata dal legislatore, laddove nella specie si verte invece in ipotesi di attenuante comune, né è irragionevole l'inserimento del delitto di rapina aggravata tra quelli ostatici alla sospensione dell'esecuzione di cui all'art. 4-bis ord. pen., in quanto per tutte le fattispecie sussiste la necessità di specifici accertamenti, compiuti di regola durante l'esecuzione della pena, riguardanti la persistente pericolosità del condannato; inoltre, secondo la Corte di appello, la rieducazione non può essere considerata, per vincolo costituzionale, l'unica finalità legittima della pena, ben potendo il legislatore assegnare anche altre finalità alla pena, quali il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati (Corte cost. sentenza n. 139 del 2015).

La Corte territoriale riteneva manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla difesa del condannato, ricordando che la sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024 che aveva introdotto la circostanza attenuante della lieve entità del fatto trovava fondamento nel progressivo inasprimento della pena per il delitto di rapina da parte del legislatore nel 2018 e nel 2019, realizzato «senza introdurre una “valvola di sicurezza” che permetta al giudice di temperare la sanzione quando l'offensività concreta del fatto di reato non ne giustifichi una punizione così severa. Nel caso di specie, essendo il reato contestato allo S. commesso nell'anno ..., la pena era stata irrogata secondo la legge più favorevole in vigore, con l'applicazione dell'attenuante in questione.

2. Avverso l'ordinanza in epigrafe propone ricorso per cassazione M. S., mediante il proprio difensore di fiducia, articolando unico motivo di ricorso (principale) con cui deduce violazione di legge in relazione agli articoli 656 codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen., con riferimento all'art. 628 codice penale, come modificato da Corte costituzionale sentenza n. 86 del 2024, per avere il Giudice dell'esecuzione escluso che la sussistenza dell'attenuante della lieve entità del fatto di rapina consenta la sospensione dell'ordine di esecuzione.

2.1. Si critica l'argomento speso dalla Corte territoriale secondo il quale il legislatore, all'interno dell'elenco previsto dall'art. 4-bis ord. pen., non avrebbe distinto le fattispecie di reato a seconda della presenza o meno delle attenuanti: tale assetto legislativo — si obietta — non esclude la possibilità di pervenire ugualmente all'invocata solu-



zione attraverso una lettura sistematica e costituzionalmente orientata del sistema che, peraltro, prevede già, in almeno due casi, il venir meno della presunzione assoluta in presenza di due attenuanti: nell'ipotesi prevista dall'art. 609-bis, ultimo comma, codice penale e in quella prevista dall'art. 323-bis codice penale; il ricorrente reputa «oscuro» l'argomento secondo cui non si potrebbe valorizzare nei termini auspicati l'attenuante dell'art. 609-bis, ultimo comma, codice penale essendo quella ad effetto speciale e prevista per legge, al contrario di quella della lieve entità del fatto della rapina: la natura dell'attenuante, con i relativi effetti sul *quantum* di diminuzione di pena, così come la circostanza che sia stata introdotta con una sentenza del giudice delle leggi in nulla spostano il problema in quanto, in entrambi i casi, vi sono due fatti ritenuti gravi (ostativi ex art. 4-bis ord. pen.) che, in presenza della medesima attenuante (lieve entità), verrebbero trattati — a voler seguire la tesi della Corte d'appello — in modo totalmente diverso.

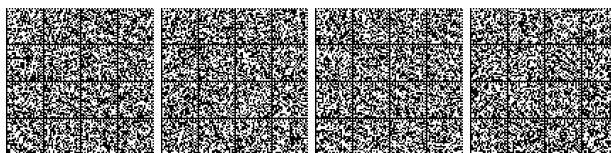
2.2. Si critica, altresì, l'argomento della ritenuta non irragionevolezza dell'inserimento della rapina aggravata nell'elenco dei reati ostativi ex art. 4-bis, comma 1-ter, ord. pen. legato alla necessità di specifici accertamenti, compiuti di regola durante l'esecuzione della pena, riguardanti la persistente pericolosità del condannato: il ricorrente replica che l'ordinamento ammette già ipotesi dove l'attenuante della lieve entità consente di superare la presunzione di pericolosità, come appunto nel caso del fatto lieve di violenza sessuale; d'altra parte, in questi casi, una valutazione sulla pericolosità viene sempre compiuta dal Tribunale di sorveglianza adito con la richiesta di misure alternative alla detenzione, sicché il sistema consente di evitare l'ingresso del condannato in carcere nel periodo intercorrente tra l'emissione dell'ordine di esecuzione e la decisione del Tribunale di sorveglianza; in ogni caso, nel caso di specie, la verifica della inesistenza della pericolosità del ricorrente era stata già compiuta dal Giudice d'appello in sede di cognizione, che ha riconosciuto il pieno inserimento sociale del prevenuto, cosicché la Procura generale avrebbe potuto e dovuto limitarsi a prenderne atto, sospendendo l'ordine di esecuzione in attesa della successiva decisione del Tribunale di sorveglianza.

2.3. Parimenti scorretta — ad avviso della difesa — è la conclusione della Corte secondo la quale la *ratio* dell'introduzione dell'attenuante *de qua* sarebbe solo quella di neutralizzare, quale «valvola di sicurezza», gli aumenti di pena oggetto degli ultimi interventi legislativi in materia, ciò che non riguarderebbe il prevenuto avendo egli commesso il fatto nella vigenza (. . .) della più mite cornice edittale. Semmai è vero il contrario: l'automatismo del divieto generalizzato si pone in contrasto con la *ratio* chiaramente espressa dalla giurisprudenza costituzionale che indica l'obiettivo della «individualizzazione» della pena, in modo da tenere conto dell'effettiva gravità e delle specifiche esigenze dei singoli casi, preservando il soggetto dall'accesso in ambiente carcerario ove sproporzionato rispetto al fatto e in completa disarmonia rispetto ad una lettura costituzionalmente orientata al principio di rieducazione (art. 27 Cost.) insieme a quello del «minimo sacrificio necessario» che deve contenere il più possibile il ricorso alla pena detentiva. Si obietta che — nella specie — il riconoscimento del fatto di lieve entità da parte della Corte d'appello non ha determinato solo la sensibile diminuzione della forbice edittale ma, basandosi su una valutazione di esclusione di pericolosità del condannato («l'imputato non ha compiuto alcun atto di violenza, minaccia o sottrazione, da valutarsi in una con la sua giovane età all'epoca dei fatti e la sua condizione di incensuratezza»: *cf.* pag. 2 nt. 1 ordinanza imp.), si è posto in termini incompatibili con la presunzione contemplata dall'art. 4-bis, comma 1-ter, ord. pen.

2.4. Secondo il ricorrente, l'attuale assetto esecutivo-penitenziario, per non entrare in conflitto con i principi costituzionali, deve essere interpretato nel senso che, in casi come quello di specie, l'ostatività del reato di rapina aggravata ex art. 628, comma terzo, codice penale viene meno quando è riconosciuta l'attenuante del fatto lieve; un'interpretazione difforme si tradurrebbe in un'ingiustificata afflittività dell'(immediata) esecuzione in contrasto con i principi di cui agli articoli 3 e 27 Cost. e imporrebbe di sollevare questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen., nella parte in cui non escludono dal novero dei reati ivi ricompresi quello di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale, allorché sia stata riconosciuta l'attenuante introdotta da Corte cost. sentenza n. 84 del 2024.

2.5. Si conclude per l'annullamento dell'impugnata ordinanza o, in subordine, perché venga sollevata questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen., nella parte in cui non escludono dal novero dei reati ivi ricompresi quello di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale, allorché sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, ai sensi di Corte cost. sentenza n. 84 del 2024; nelle more dell'incidente di costituzionalità, si chiede di voler sospendere l'ordine di esecuzione nei confronti del ricorrente per non compromettere irrimediabilmente gli effetti di una eventuale decisione di accoglimento.

3. Il procedimento si è svolto con trattazione cartolare; hanno rassegnato conclusioni scritte il sostituto Procuratore generale, che ha chiesto il rigetto del ricorso richiamandosi alle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2020, ed il difensore del ricorrente che, nella memoria depositata, ha insistito per l'annullamento dell'impugnata ordinanza e, in subordine, ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 27 Cost., degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen. nella parte in cui non escludono dal novero dei reati ostativi ivi ricompresi quello di cui all'art. 628, comma terzo,



codice penale, quando l'aggravante in parola, a seguito del giudizio di bilanciamento, sia stata ritenuta subvalente rispetto ad una circostanza attenuante e/o quando sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità introdotta dalla sentenza costituzionale n. 86 del 2024.

Considerato in diritto

1. Preliminarmente, si deve sottolineare che il ricorso per cassazione sarebbe ammissibile ove anche prospettasse esclusivamente l'illegittimità costituzionale della disposizione applicata dal giudice di merito, in quanto comporterebbe pur sempre una censura di violazione di legge riferita alla decisione impugnata, purché sussista la rilevanza della questione, determinando, in caso di accoglimento della questione, un effetto favorevole per il ricorrente, in termini di annullamento, anche parziale, del provvedimento impugnato (*cf.* Sez. 6, ordinanza n. 38208 dell'11 novembre 2025, Scarpino, non mass., in motiv. § 1; Sez. 6, n. 25005 del 7 maggio 2024, ..., non mass. sul punto, in motiv. § 2; Sez. 6, n. 37796 dell'8 aprile 2020, ..., Rv. 280961-01).

Nel caso di specie, il ricorso prospetta, in via principale, la violazione degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen. e, in subordine, eccipisce l'illegittimità delle citate disposizioni: trattasi, pertanto, di ricorso sicuramente ammissibile.

2. Ciò premesso, ritiene la Corte rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen., in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, Cost., nella parte in cui non escludono dal novero dei reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena il delitto di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale qualora, in relazione allo stesso, sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024.

3. Quanto alla rilevanza, avendo la Corte d'appello di Brescia, in funzione di giudice dell'esecuzione, rigettato l'istanza di sospensione e/o di temporanea inefficacia dell'ordine di esecuzione della pena emesso nei confronti del ricorrente dalla Procura generale sul presupposto dell'ostatività alla sospensione dell'esecuzione in caso di condanna per il delitto di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma terzo, n. 1, codice penale, anche in caso di riconoscimento dell'attenuante della lieve entità del fatto di cui alla sentenza costituzionale n. 86 del 2024, con giudizio di prevalenza rispetto alla contestata aggravante di cui all'art. 628, comma terzo, n. 1, codice penale, l'accoglimento della questione impedirebbe l'ingresso immediato in carcere del condannato, prima della decisione del Tribunale di Sorveglianza sull'istanza di concessione della misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale (che potrebbe essere eseguita in Germania, dove da tempo egli risiede e lavora).

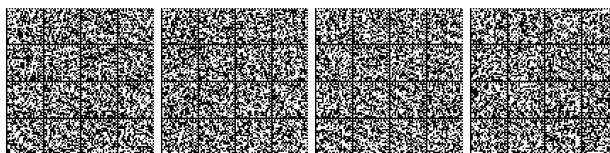
3.1. La questione è, poi, rilevante non potendo essere accolto il motivo di ricorso per cassazione proposto in via principale.

In effetti, questa Corte ritiene che, in via interpretativa, il delitto di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, comma terzo, n. 1, codice penale non possa essere escluso dall'elenco di cui all'art. 4-bis, comma 1-ter, ord. pen. nel caso di riconoscimento dell'attenuante della lieve entità del fatto con giudizio di prevalenza sull'aggravante.

3.1.1. Il ricorrente chiede di superare il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione proponendo — in principio — una lettura delle norme tale per cui l'aggravante *de qua* dovrebbe ritenersi, nella specie, non «applicata» (nel proposto senso di «utilizzazione funzionale» che andrebbe riconosciuto al verbo «applicare», alla stregua di quanto affermato, in tema di recidiva, agli effetti dell'art. 81, comma quarto, codice penale, da Sez. U, n. 31669 del 23 giugno 2016, P.G. in proc. ..., in motiv. § 6, che, a sua volta, a richiama, in tema di applicabilità dell'indulto Sez. U, n. 17 del 18 giugno 1991, ..., Rv. 187856-01), perché, in concreto, la stessa non ha prodotto l'effetto di un sostanziale aggravamento, essendo stata ritenuta subvalente rispetto alla riconosciuta attenuante della lieve entità.

La tesi non è accoglibile, ostandovi la natura giuridica della norma da applicare e il diritto vivente sulla stessa formatosi.

Poiché la sospensione dell'ordine di carcerazione è evenienza eccezionale rispetto al principio di immediata esecuzione dei giudicati, la norma che la prevede è di stretta interpretazione; ne deriva che la mera condizione di condannato per un reato ostativo impedisce l'operare dell'art. 656, comma 5, codice di procedura penale, sicché l'organo dell'esecuzione deve limitarsi alla constatazione della presenza del titolo ostativo (*cf.* Sez. 1, n. 14331 del 20 dicembre 2012, dep. 2013, P.M. in proc. ..., Rv. 255925-01; conf. Sez. 1, n. 27762 del 30 maggio 2003, ..., Rv. 225017-01; Sez. 5, n. 32558 del 2 maggio 2001, ..., Rv. 219333-01; Sez. 2, n. 1443 del 15 aprile 2000, P.M. in proc. ..., Rv. 215904-01).



Né può valere, nel senso auspicato dal ricorrente, l'operato richiamato a Sez. U, n. 31669 del 23 giugno 2016, cit. e neppure — aggiunge il Collegio — alla successiva Sez. U, n. 28808 del 25 ottobre 2018, dep. 2019, ..., Rv. 275319-01: si tratta di decisioni inconferenti *ratione materiae*, posto che dette statuizioni rese dal più autorevole Consesso di questa Corte si riferiscono ad una peculiare circostanza aggravante di natura soggettiva — quale è la recidiva — che, peraltro, per effetto dell'eliminazione della lettera *c*) del comma 9 dell'art. 656 codice di procedura penale ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), n. 3, decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, neppure quando è reiterata rientra [più] nel novero delle circostanze che fanno rientrare il reato [in quanto commesso dai recidivi reiterati] in quelli ostativi ai sensi della norma in disamina.

3.2. La costante interpretazione di questa Corte è nel senso che la condanna per delitto aggravato costituente reato ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione, a norma degli articoli 656, comma 9, codice di procedura penale e 4-*bis* ord. pen., impedisce la concessione di tale beneficio anche quando la sentenza di condanna abbia ritenuto l'equivalenza o — come nella specie — la prevalenza delle circostanze attenuanti sulle circostanze aggravanti contestate, atteso che il giudizio di comparazione rileva solo *quoad poenam* e non incide sugli elementi circostanziali tipizzanti la condotta (da ultimo, Sez. 1, n. 5675 del 23 gennaio 2026, ..., Rv. 289429-01; conf. Sez. 1, n. 41352 del 5 aprile 2023, non mass.; Sez. 1, n. 20796 del 12 aprile 2019, ..., Rv. 276312-01: fattispecie relativa a condanna per il reato di cui all'art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 aggravato ai sensi del successivo art. 80, comma 2, t.u. stup.; Sez. 1, n. 36318 del 19 settembre 2012, ..., Rv. 253784-01; *cf.* già Sez. 2, n. 3731 del 28 giugno 2000, ..., Rv. 217096-01: nella specie, la S.C. ha confermato l'operatività del divieto di cui all'art. 656 codice di procedura penale in ipotesi di sentenza di patteggiamento per il reato di rapina aggravata nella quale le attenuanti generiche erano state ritenute prevalenti sulle contestate aggravanti).

Nella stessa direzione, si è ritenuto operativo il divieto di sospensione dell'esecuzione della pena, previsto dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale, nelle ipotesi di sentenze di condanna pronunciate per i delitti in relazione ai quali sia intervenuto l'accertamento giudiziale della sussistenza della circostanza aggravante prevista dall'art. 7, decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, anche quando sia stata riconosciuta l'attenuante speciale della collaborazione con la giustizia di cui all'art. 8 dello stesso decreto-legge, che opera — analogamente al caso in esame — solo *quoad poenam* (Sez. 1, n. 2690 del 9 dicembre 2010, dep. 2011, ..., Rv. 249556-01).

3.3. Analogamente, nella materia «contigua» dei benefici penitenziari, la giurisprudenza di legittimità è nel senso che l'esclusione prevista dall'art. 4-*bis* ord. pen. con riferimento ai reati ostativi operi in relazione all'astratto titolo del reato giudicato, a nulla rilevando, in assenza di diversa ed espressa previsione di legge (*cf.* ad es. l'art. 609-*bis* codice penale), che, concretamente, la sentenza di condanna riconosca un'ipotesi attenuata, incidente solo sul trattamento sanzionatorio (Sez. 7, ordinanza n. 39918 del 17 febbraio 2017, ..., Rv. 270977-01; conf. Sez. 1, n. 27557 del 27 maggio 2010, ..., Rv. 247723-01).

Si ritiene, infatti, che la formulazione testuale dell'art. 4-*bis* ord. pen. ed il richiamo ai delitti ivi indicati manifesti l'intento del legislatore di assegnare esclusivo rilievo al profilo oggettivo, sulla scorta del mero titolo del reato giudicato, in ragione della presunzione di specifica pericolosità di quanti ne siano stati ritenuti responsabili, a prescindere dalla modulazione delle decisioni assunte in tema di trattamento punitivo e di bilanciamento tra circostanze eterogenee (ad es. Sez. 1, n. 6830 del 28 gennaio 2016, ..., Rv. 266240-01, in cui si è affermato che l'esclusione dai benefici penitenziari operata dall'art. 4-*bis* ord. pen. non riguarda l'ipotesi di condanna per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope costituita per commettere fatti di lieve entità, in quanto il richiamo medesimo non è limitato al solo regime sanzionatorio; conf. Sez. 5, n. 1483 del 16 marzo 2000, P.M. in proc. ..., Rv. 216045-01).

3.4. Dunque, poiché per il diritto vivente l'esclusione dalla sospensione dell'ordine di esecuzione della pena e dai benefici penitenziari operata dagli articoli 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale e, rispettivamente, 4-*bis* ord. pen., con riferimento ai reati ostativi, opera in relazione all'astratto titolo del reato giudicato, a nulla rilevando, in assenza di diversa ed espressa previsione di legge, che, concretamente, la sentenza di condanna riconosca un'ipotesi attenuata, destinata ad incidere solo sul trattamento sanzionatorio, nel presente procedimento la condanna inflitta al ricorrente per rapina aggravata costituente reato ostativo alla sospensione dell'ordine di esecuzione preclude la possibilità di sospendere l'ordine di esecuzione della pena emesso dalla competente Procura.

In definitiva, non essendo possibile operare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle norme indubiate, stante la loro natura, il chiaro tenore testuale e il diritto vivente su di esse formatosi, la questione di costituzionalità risulta rilevante.

4. Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, si osserva quanto segue.



4.1. Introdotto nel tessuto codicistico dalla legge 27 maggio 1998, n. 168 (nota come «legge Saraceni-Simeone») per agevolare l'accesso di tutti i condannati alle misure alternative alla detenzione, il meccanismo di sospensione dell'esecuzione regolato dall'art. 656, comma 5, codice di procedura penale ha segnato un punto di svolta nelle dinamiche esecutive, attraverso l'allestimento di una disciplina omogenea volta ad eliminare le disparità di trattamento e le disuguaglianze che scaturivano dalle precedenti esperienze normative.

4.1.1. Il comma 9 dell'art. 656 codice di procedura penale stabilisce una serie di eccezioni alla regola generale, fissata dal precedente comma 5, in base al quale l'ordine di esecuzione della pena detentiva deve essere automaticamente sospeso allorché la pena inflitta, anche se costituente residuo di maggior pena, non sia superiore a quattro anni (in ragione di quanto deciso da Corte costituzionale sentenza n. 41 del 2018), ovvero a sei anni nei casi previsti dagli articoli 90 e 94, decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309.

In particolare, l'art. 656, comma 9, codice di procedura penale, alla lettera *a*) — oggetto delle censure del ricorrente, in relazione all'art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ord. pen. — stabilisce che la predetta sospensione non possa avere luogo, per quel che qui direttamente rileva, nei confronti dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. nonché dei condannati per una serie di ulteriori delitti.

4.1.2. Il divieto di sospensione in esame è condizionato dalla presunzione di pericolosità correlata all'inserimento di un determinato reato nel catalogo di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. (Corte cost. sentenza n. 32 del 2020, § 3.3 cons. dir.) e, per effetto di quest'ultimo rinvio — avente natura meramente formale (Corte cost. sentenza n. 39 del 1994, § 3 cons. dir.) non ricettizio (Sez. U, n. 24561 del 30 giugno 2006, P.M. in proc. ..., in motiv.; Sez. 1, n. 45839 del 4 luglio 2023, ..., in motiv. § 2) — la norma processuale recepisce automaticamente le variazioni (e l'evoluzione interpretativa) del catalogo dei delitti indicati nello stesso art. 4-*bis* (Sez. U, n. 24561 del 30 maggio 2006, P.M. in proc. A., Rv. 233975-01; Corte costituzionale sentenza n. 32 del 2020, § 3.3 cons. dir.).

4.1.3. La *ratio* del divieto di sospensione di cui all'art. 656, comma 9, lettera *a*) cod. proc. pen. si individua — visibilmente — nell'esclusione dei condannati per i delitti di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. dalla fruizione di misure alternative alla detenzione, in considerazione della presunzione di elevata pericolosità che li riguarda, ritenuti *ex lege* «tendenzialmente insensibili» all'opera di rieducazione o comunque bisognosi di una particolare verifica di attendibilità soggettiva definibile in termini di necessaria emersione di una condotta specifica (la collaborazione con la giustizia o le condizioni legali di sua equivalenza) tesa a determinare la riespansione della ordinaria discrezionalità del giudice in tema di accesso agli strumenti risocializzanti previsti dall'ordinamento penitenziario (così Sez. 1, ord. n. 31853 del 18 giugno 2019, P.M. in proc. ..., in motiv. § 2.1).

4.1.4. In effetti, nell'ambito della disposizione della legge penitenziaria, sono diversamente disciplinate plurime categorie di reati ostativi: solo per i reati cd. «di prima fascia», elencati nel comma 1 dell'art. 4-*bis* ord. pen. (tra cui il delitto previsto dall'art. 630 codice penale), è prevista effettivamente una particolare rigidità di verifica dei presupposti per l'accesso alle misure alternative; diversamente, per i reati cd. «di seconda fascia», elencati nel successivo comma 1-*ter* (tra cui rientra l'art. 628, terzo comma, codice penale), sebbene si richiedano requisiti specifici (assenza di elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva) e un'istruttoria più approfondita (necessità di acquisire dettagliate informazioni dal Questore), l'accesso alle misure alternative non è precluso né in assoluto né in misura tale da configurarlo come residuale; ed ancora, per i cd. *sex offenders*, la previsione di una necessaria, prolungata e qualificata osservazione scientifica della personalità, come stabilita nel comma 1-*qua-ter*, esperibile solo nel contesto carcerario, preclude l'accesso alle misure alternative dallo stato di libertà (salvo quanto si dirà *postea* proprio a proposito dell'attenuazione correlata alla lieve entità del fatto).

Tuttavia, l'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale esclude in modo assoluto la possibilità di sospensione dell'esecuzione: infatti, facendo riferimento all'art. 4-*bis* ord. pen. nella sua totalità per l'individuazione dei reati ostativi, la norma processuale «servente» prescinde del tutto dalle condizioni cui la norma penitenziaria «servita» subordina la concessione dei benefici normalmente esclusi per i soggetti ivi indicati, come l'assenza di collegamenti con il crimine organizzato, la collaborazione o gli altri indici di «diminuita pericolosità».

Non è mancato, peraltro, chi — in dottrina — ha prospettato un'esegesi intermedia, secondo cui i reati di prima fascia sarebbero comunque ostativi alla sospensione, mentre quelli di seconda fascia lo diverrebbero solo qualora si realizzi la fattispecie complessa comprendente la prova dei collegamenti con la criminalità organizzata; la tesi, comunque, non è mai stata recepita dalla giurisprudenza.

Guardando unicamente al venir meno della sua funzione «servente», il divieto di sospensione risulterebbe giustificato per i reati «di prima fascia» e per i *sex offenders*, ma non invece per i reati «di seconda fascia» (tra i quali quello di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale). Per questi ultimi, infatti, e per le ulteriori ipotesi di reato specificamente contemplate dall'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale, viene in rilievo un altro parametro: la loro attitudine a costituire indice di particolare pericolosità sociale del condannato (v. *postea* § 4.2.); parametro che, tuttavia,



ad avviso del Collegio pare ontologicamente incompatibile con l'ipotesi della rapina aggravata per il quale sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità.

4.2. La disciplina della sospensione dell'ordine di esecuzione della pena di cui all'art. 656, commi 5 e 9, codice di procedura penale è già stata oggetto di una numerosa serie di pronunce del Giudice delle leggi (*cf.*, per tutte, Corte costituzionale sentenza n. 238 del 2021 ed ivi per richiami); del pari le operazioni di «ortopedia» costituzionale sul testo dell'art. 4-*bis* ord. pen., trasformatosi, nel tempo, in «un complesso, eterogeneo e stratificato elenco di reati» (sentenze n. 188 del 2019, § 3 cons. dir., n. 32 del 2016, § 2.2. cons. dir. e n. 239 del 2014), sono state molteplici (v. *postea* § 4.2.8.).

4.2.1. Per quel che qui direttamente rileva, la Corte costituzionale riconosce all'art. 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale, irrilevante essendo la sua collocazione nel codice di rito, la natura di previsione a effetti sostanziali con riflessi sul piano dello statuto costituzionale delle garanzie applicabili ai sensi degli articoli 13 e 25, comma secondo, Cost., alla luce dell'incidenza (non «fuori» dal ma «dentro» al carcere: Corte costituzionale, sentenza n. 32 del 2020, § 4.3.3. cons. dir.) sulle modalità esecutive della pena (Corte cost. sentenza n. 32 del 2020, § 4.4.4. cons. dir.; *cf.* altresì sentt. n. 183 del 2020 e n. 183 del 2021), mentre alla regola del precedente comma 5 riconosce natura di istituto «servente» rispetto alla richiesta di misure alternative alla detenzione (sent. n. 41 del 2018, § 4. cons. dir.).

4.2.2. La Corte costituzionale ha da tempo rilevato — e da ultimo ribadito (*cf.* Corte cost. sentenza n. 68 del 2026, § 6.1. cons. dir.) — che «[l]a sospensione dell'esecuzione costituisce un istituto di favore per i condannati nei cui confronti devono essere eseguite pene detentive brevi, perché ne impedisce l'immediato ingresso in carcere e dà loro modo di richiedere e, se ne sussistono le condizioni, ottenere una misura alternativa alla detenzione» (sent. n. 90 del 2017). In quest'ottica, ha individuato la *ratio* dell'istituto nell'esigenza di evitare la limitazione della libertà personale nella forma più severa — la detenzione in carcere — nei casi in cui al condannato potrebbe essere riconosciuta, sin dall'inizio, la possibilità di scontare la pena secondo modalità meno incisive su quella libertà e maggiormente funzionali al percorso di rieducazione.

Nella giurisprudenza costituzionale emerge l'idea, coerente con questa funzione dell'istituto, secondo cui vi è un «tendenziale collegamento della sospensione dell'ordine di esecuzione con i casi di accesso alle misure alternative» (Corte cost. sentenza n. 41 del 2018, § 5. cons. dir.) dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Detto altrimenti, sussiste un «parallelismo» (sent. n. 41 del 2018, § 4. cons. dir.) tra la possibilità, in astratto, di immediato accesso alle misure alternative — nel senso che, in ragione del *quantum* di pena da scontare, il condannato può presentare istanza di accesso a dette misure, rimanendo in capo alla magistratura di sorveglianza il dovere di vagliare l'istanza in concreto — e obbligo del pubblico ministero di disporre la sospensione dell'ordine di esecuzione, così da consentire al condannato di presentare detta istanza senza essere, nelle more della relativa decisione, privato della libertà personale.

Questo meccanismo, costituente la regola «aurea» in linea con i principi di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di rieducazione del condannato di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., evita la frattura dei legami del condannato «con il proprio contesto familiare, sociale e — soprattutto — lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo» (Corte cost. sentt. n. 3 del 2023 e, da ultimo, n. 68 del 2026).

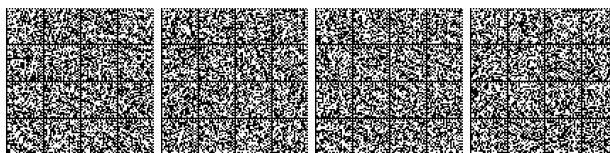
Inoltre, quando la pena da scontare è breve, l'istituto evita il rischio, assai probabile in concreto, che la decisione del giudice di sorveglianza sull'accesso alle misure alternative «intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena» (ancora sentenza n. 3 del 2023).

4.2.3. In effetti, l'ingresso in carcere per condannati che si trovano nelle condizioni di poter chiedere una misura alternativa risulta problematico tanto dal punto di vista del principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., quanto dal punto di vista della necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

In primo luogo, perché l'ingresso in carcere determina sempre una brusca frattura dei legami del condannato con il proprio contesto familiare, sociale e — soprattutto — lavorativo, ostacolandone un percorso di risocializzazione che potrebbe essere già iniziato durante il processo, quando il condannato stesso si trovava in stato di libertà o era comunque sottoposto a misura cautelare non carceraria (sent. n. 3 del 2023 e, *mutatis mutandis*, sentenza n. 28 del 2022).

In secondo luogo, perché quando la pena da scontare è breve, è assai probabile «che la decisione del tribunale di sorveglianza intervenga dopo che il soggetto abbia ormai interamente o quasi scontato la propria pena»; eventualità quest'ultima «purtroppo non infrequente, stante il notorio sovraccarico di lavoro che affligge la magistratura di sorveglianza, nonché il tempo necessario per la predisposizione della relazione del servizio sociale in merito all'osservazione del condannato in carcere» (Corte cost. sentenza n. 216 del 2019).

Infine, perché ogni disallineamento tra i limiti temporali della pena ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione e quelli per l'accesso alle misure alternative concedibili sin dall'inizio dell'esecuzione della pena rende di



fatto impossibile la concessione di misure alternative prima dell'ingresso in carcere, ogniqualvolta la condanna sia ancora contenuta nel limite che consentirebbe l'accesso alla misura ma sia superiore a quello fissato per la sospensione dell'ordine di esecuzione; il che finisce per frustrare lo stesso intento perseguito dal legislatore nel dettare la disciplina della misura alternativa (Corte cost. sentenza n. 41 del 2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il limite di tre anni di pena detentiva, originariamente previsto dall'art. 656, comma 5, codice di procedura penale per la sospensione dell'ordine di esecuzione: limite che la sentenza in parola ha evidenziato risultare irragionevolmente disallineato rispetto a quello, attualmente di quattro anni, fissato dall'art. 47, comma 3-bis, ord. pen. ai fini dell'accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale).

4.2.4. Proprio perché il collegamento tra le soglie per l'accesso alle misure alternative e quelle previste per la sospensione dell'ordine di esecuzione costituisce «un punto di equilibrio ottimale» (sent. n. 41 del 2018, § 5. cons. dir.), rappresentato dalla regola generale della corrispondenza tra i rispettivi limiti di pena (sent. n. 3 del 2023) e risponde a principi costituzionali, la Consulta ha sollecitato più volte il legislatore a intervenire per «arginare l'allarmante fenomeno della dilatazione della platea dei liberi sospesi» (sent. n. 176 del 2024).

4.2.5. Inoltre — per quel che qui direttamente rileva — la Corte costituzionale ha osservato che detto parallelismo è solo tendenziale, perché «appartiene pur sempre alla discrezionalità legislativa selezionare ipotesi di cesura, quando ragioni ostative appaiano prevalenti» (sent. n. 41 del 2018, § 5. cons. dir.).

Il legislatore può ritenere, pertanto, che, ferma la possibilità di fare immediatamente istanza di accesso alle misure alternative, la pena carceraria debba essere la risposta iniziale alla commissione del reato accertato in via definitiva o in ragione della particolare pericolosità di cui sono indice specifici delitti (*ex multis* Corte cost. sentt. n. 3 del 2023, n. 238 del 2021, n. 216 del 2019, n. 41 del 2018, n. 90 del 2017 e n. 125 del 2016), o perché l'accesso alle misure alternative «è soggetto a condizioni così stringenti da rendere questa eventualità meramente residuale, sicché appare tollerabile che venga incarcerato chi all'esito del giudizio relativo alla misura alternativa potrà con estrema difficoltà sottrarsi alla detenzione» (sent. n. 41 del 2018, § 5. cons. dir.).

4.2.6. Al contempo, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, proprio perché si tratta di «eccezioni al “punto di equilibrio ottimale” rappresentato dalla regola aurea generale della corrispondenza tra il limite di pena stabilito per l'accesso alla misura alternativa e quello stabilito ai fini della sospensione dell'ordine di esecuzione» (sent. n. 3 del 2023), le scelte del legislatore (sempre più incline ad ampliare l'area del cd. «doppio binario») che rompano il parallelismo devono essere sottoposte a uno scrutinio «particolarmente stretto» (sent. n. 41 del 2018, § 5. cons. dir.).

4.2.7. Dalle decisioni del Giudice delle leggi susseguitesi *in subiecta materia* emerge, dunque, un'affermazione costante: le deroghe all'obbligo di sospendere l'ordine di esecuzione richiedono una verifica a «rime serrate» e ad imporlo è il ruolo dell'art. 656, comma 5, codice di procedura penale di canale privilegiato per accedere alle misure alternative, perché impone di favorire — ove la soglia di pena lo consenta — l'accesso dalla libertà a forme non detentive di espiazione: l'idoneità del criterio «qualitativo» — costruito sul reato ostativo per cui è intervenuta condanna — a fungere da «bussola» di percorsi differenziati dipende «dall'adeguatezza degli indicatori che nella visione del legislatore dovrebbero opporsi all'esigenza della coerenza sistematica, fino a poter prevalere su di essa» (sent. n. 41 del 2018, § 5. cons. dir.).

4.2.8. Nella giurisprudenza costituzionale si annoverano le seguenti decisioni di rilievo *in subiecta materia*:

sentenza n. 125 del 2016 ha giudicato «incongru[o]» il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione rispetto ai condannati per il delitto di furto con strappo di cui all'art. 624-bis, secondo comma, codice penale, essenzialmente sulla base della considerazione che tale divieto non opera rispetto alla rapina (non aggravata), nella quale il furto con strappo può facilmente sfociare, a fronte della prevedibile reazione della vittima, con conseguente illogicità di una disciplina più sfavorevole per chi sia condannato per un reato meno grave, pur se contiguo dal punto di vista criminologico;

sentenza n. 216 del 2019 ha ritenuto immune da censure sotto il profilo costituzionale la puntuale eccezione rappresentata dal divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-bis, primo comma, codice penale; il fondamento giustificativo di tale eccezione è stato qui ravvisato nella «discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato» (§ 3.1.1. cons. dir.); speciale pericolosità che il legislatore ha ritenuto, con valutazione ritenuta non censurabile, costituire «ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna» (§ 3.1.2. cons. dir.);



sentenza n. 238 del 2021 ha ritenuto non irragionevole il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione della condanna per il delitto di contrabbando di tabacchi lavorati esteri commesso adoperando mezzi di trasporto appartenenti a persone estranee al reato previsto dall'art. 291-ter, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, che rientra per l'appunto tra i delitti sottoposti allo speciale regime di preclusioni all'ordinario accesso alle misure alternative dettato dall'art. 4-bis ord. pen.;

sentenza n. 3 del 2023 ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale nella parte in cui stabilisce che non può essere disposta la sospensione dell'esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di incendio boschivo colposo di cui all'art. 423-bis, secondo comma, codice penale;

sentenza n. 68 del 2026 ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 4-bis, comma 1-quater, ord. pen., nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 609-quater codice penale cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al sesto comma del medesimo art. 609-quater codice penale.

4.3. Alla luce dei richiamati principi posti dalla giurisprudenza costituzionale in materia — che sono peraltro espressione del più generale orientamento a escludere rigidi automatismi in materia di benefici penitenziari (da ultimo, Corte costituzionale sentenza n. 24 del 2025 ed ivi per richiami) — il Collegio ritiene non manifestamente infondato il dubbio relativo al contrasto con gli articoli 3 e 27, terzo comma, Cost. della scelta del legislatore di sottrarre il condannato per il delitto di rapina aggravata (art. 628, comma terzo, codice penale), pur quando sia stata riconosciuta la circostanza attenuante del fatto di lieve entità di cui alla sentenza costituzionale n. 86 del 2024, alla regola generale della sospensione dell'ordine di esecuzione espressa dall'art. 656, comma 5, codice di procedura penale.

Le norme indubiate sono quelle di cui agli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ord. pen.

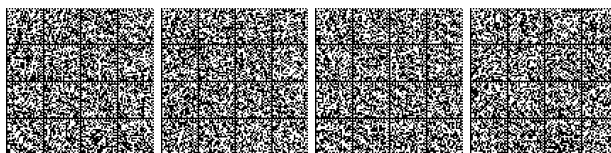
4.3.1. Le norme censurate appaiono, innanzitutto, intrinsecamente irragionevoli (art. 3 Cost.), determinando una risposta trattamentale sproporzionata per eccesso.

4.3.1. Invero, il riconoscimento della circostanza attenuante introdotta, in seno all'art. 628 codice penale, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024 — nei casi in cui, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto sia di lieve entità — consente di diminuire la pena (fino ad un terzo) per la commessa rapina così da temperare gli effetti della concentrazione in un unico titolo di reato di comportamenti (altrimenti) tra loro assai differenziati e anche molto diversi sotto il profilo della gravità oggettiva e dell'offensività rispetto al bene giuridico patrimoniale tutelato: «non solo con riferimento all'entità del danno patrimoniale cagionato alla vittima, che può ammontare [...] a pochi euro», «ma anche con riferimento alle modalità della condotta, che può esaurirsi in forme minimali di violenza», ovvero «nella mera prospettazione verbale di un male ingiusto, senza uso di armi o di altro mezzo di coazione, che tuttavia già integra la modalità alternativa di condotta costituita dalla minaccia» (in termini, Corte costituzionale sentenza n. 86 del 2024, § 5.6. cons. dir., che a sua volta richiama la precedente sentenza n. 141 del 2023, § 3.2. cons. dir.).

A fronte di una circostanza attenuante di tal genere — speciale, indefinita e ad effetto comune, coincidente nella sostanza con gli indici dell'art. 133 codice penale — che si fonda sulla presa d'atto dell'ampiezza della latitudine applicativa dell'art. 628 codice penale e sulla connessa idoneità a includere condotte marcatamente dissimili sul piano criminologico e del tasso di disvalore, pare irragionevole presumere che il condannato per detto titolo di reato sia sempre e comunque pericoloso a tal punto da dover essere avviato immediatamente a pena detentiva in carcere, con una portata limitativa della libertà personale particolarmente e irragionevolmente afflittiva, anche quando abbia beneficiato, a cagione della particolare tenuità del danno o del pericolo, o delle altre circostanze sopra indicate, dell'attenuante del fatto di lieve entità.

L'applicazione di tale circostanza in favore del condannato si pone, infatti, in rotta di collisione con la ragione stessa dell'ostatività della sospensione per il titolo di reato (solo se aggravato) originariamente contestato (art. 628, comma terzo, codice penale) perché smentisce, in concreto, la presunzione di pericolosità del suo autore che costituisce la base giustificatrice razionale dell'art. 4-bis ord. pen.

Difatti, se sul piano della ragionevolezza intrinseca il perimetro alla cui stregua sondare la *ratio* della disciplina eccezionale dell'art. 656, comma 9, codice di procedura penale, — derogatoria rispetto alla regola del precedente comma 5 — è la pericolosità del condannato, desunta in via presuntiva dalle caratteristiche del fatto-reato, può ritenersi intrinsecamente irragionevole e al contempo sproporzionato considerare parimenti pericolosi, ai fini ostativi che occupano, un condannato per rapina aggravata ex art. 628, comma terzo, codice penale col condannato per lo stesso reato ma che si sia vista riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità, per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o le circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo (nel caso di specie riconosciuta al ricorrente perché «l'imputato non ha compiuto alcun atto di violenza, minaccia o sottrazione, da valutarsi in una con la sua giovane età all'epoca dei fatti e la sua condizione di incensuratezza»: *cf.* pag. 2 nt. 1 ord. imp.).



Non pare irrilevante, in particolare, che il legislatore penitenziario abbia agganciato la presunzione di pericolosità alla sola manifestazione del fatto nella sua forma aggravata dalle ipotesi del terzo comma dell'art. 628 codice penale (rientrante «in seconda fascia»: comma 1-ter) e non già ad ogni condanna per il delitto di rapina, a differenza di altre fattispecie ostative (tra cui quella dell'art. 630 codice penale, rientrante in «prima fascia»: comma 1-bis).

Queste considerazioni fondano i dubbi sulla ragionevolezza della permanenza di siffatta presunzione legislativa nel caso di riconoscimento della ipotesi attenuata della lieve entità ai sensi della sentenza costituzionale n. 86 del 2024.

4.3.1.2. Ad avviso del Collegio, dunque, pare lecito dubitare della ragionevolezza del fondamento logico e criminologico di un simile approdo nel caso della rapina circostanziata dalla lieve entità del fatto, e ciò in rapporto alla avvertita necessità per cui le presunzioni assolute, lì dove limitano un diritto fondamentale della persona, finiscono con il violare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*: evenienza che si riscontra segnatamente allorché sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti contrari alla generalizzazione posta dalla presunzione stessa (v. Corte costituzionale sentenza n. 130 del 2010 e successive decisioni sul tema di adeguatezza della custodia cautelare in carcere di cui all'art. 275, comma 3, codice di procedura penale).

In particolare, la fattispecie circostanziale della rapina attenuata dalla lieve entità del fatto — per come delineata da Corte costituzionale sentenza n. 86 del 2024 — non pare contenere alcuno dei connotati idonei a sostenere un'accentuata e generalizzata considerazione di elevata pericolosità del suo autore, trattandosi di condotta che ben potrebbe risolversi in un'unica occasione di consumazione, isolata e marcatamente episodica, realizzata senza uso di violenza, ben lungi dal disvelare «collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva» di cui al comma 1-ter dell'art. 4-bis ord. pen.

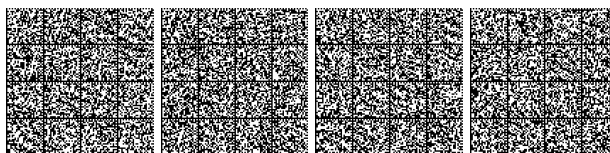
4.3.1.3. Un ulteriore parametro costituzionale che pare essere disatteso è quello della proporzionalità: premettendosi che la proporzionalità «è requisito di sistema nell'ordinamento costituzionale italiano, in relazione a ogni atto dell'autorità suscettibile di incidere sui diritti fondamentali dell'individuo» (Corte costituzionale sentenze n. 203 del 2024, § 4.3. cons. dir., n. 24 del 2019, § 9.7.3. cons. dir.), equiparare a livello esecutivo-trattamentale condotte criminose anche molto diverse sotto il profilo della gravità oggettiva e della diversa capacità delinquenziale del suo autore, sottoponendole, tutte, ad un identico regime ostativo, sulla base di una presunzione legislativa astratta che prescinde del tutto dalla concreta pericolosità espressa dalla vicenda per cui è intervenuta condanna definitiva, sembra configurare una risposta sproporzionata per eccesso, determinando un immediato passaggio carcerario che appare sproporzionato, oltreché desocializzante e irragionevolmente afflittivo.

4.3.2. Le norme indubiate sembrano, inoltre, costituire un ostacolo al principio della finalità rieducativa della pena proclamato dall'art. 27, comma terzo, Cost., secondo il quale la pena deve essere sempre funzionale al reinserimento sociale del condannato (Corte cost. sentenze n. 139 del 2025, § 9.1. cons. dir.), «qualunque sia la gravità del reato commesso» (in termini, sentenze n. 139 del 2025, § 9.1. cons. dir. e sentenza n. 149 del 2018, § 7. cons. dir.).

In effetti, la rottura del surrichiamato «parallelismo» tra possibilità di accedere, da libero, alle misure alternative e la sospensione dell'esecuzione della pena, nel caso che occupa il Collegio non appare manifestamente legittima: senza dubbio, il legislatore — come da ultimo ha ribadito la Corte costituzionale (sentenza n. 68 del 2025, §§ 6.1.1. e 6.2.3. cons. dir.) — può ritenere che la finalità di rieducazione della pena — che può trovare fuori del carcere, specie quando le condanne sono brevi o molto brevi, un ambiente più consono — debba essere oggetto di bilanciamento; tuttavia, se la scelta legislativa appare manifestamente irragionevole, come può ritenersi per le norme in esame, essa determina «un sacrificio del tutto inutile — anche nell'ottica di un'efficace tutela della collettività — rispetto all'orientamento rieducativo della pena, imposto dall'art. 27, terzo comma, Cost.» (Corte cost. sentenza n. 3 del 2023, § 3.4.4. cons. dir., ripresa, da ultimo, da sentenza n. 68 del 2026, § 6.2.3. cons. dir.) e coesistente al volto costituzionale della pena (tanto da non poter essere sacrificata «sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena: *ex multis*, sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990).

4.3.2.2. Secondo autorevole dottrina, quando vengono in rilievo disposizioni che disciplinano la fase di esecuzione della pena in funzione della fruizione delle misure alternative, che sono finalizzate al prevalente obiettivo della rieducazione, ogni preclusione fondata sul titolo (astratto) di reato è disfunzionale al finalismo rieducativo che viene sacrificato proprio laddove esso deve trovare la sua massima espressione, quale valore costituzionalmente privilegiato.

A risentire dell'anomalia qui denunciata è il principio-cardine che, sotteso all'art. 656, comma 5, codice di procedura penale, impone di favorire tendenzialmente l'accesso dalla libertà a forme non detentive di espiazione, salve le eccezioni di legge che richiedono, però un «controllo stretto» che non può prescindere dalla concreta offensività del fatto commesso, in ottica rieducativa. Di contro, l'immediata forza esecutiva dell'ordine d'esecuzione ritarda uno sbocco che, nei casi in cui il fatto risulti di lieve entità, dovrebbe essere fruibile *ab origine*, senza bisogno del previo



ingresso in ambiente carcerario: a pagarne il prezzo, oltre alla razionalità del sistema (art. 3 Cost.), è il finalismo rieducativo della pena (art. 27, comma terzo, Cost.).

4.4. Questa Corte è consapevole che, nel recente passato, il Giudice delle leggi si è espresso in senso contrario con le sentenze n. 188 del 2019 e n. 52 del 2020 (le cui argomentazioni sono sintetizzate e fatte proprie dall'ordinanza impugnata e dal sostituto Procuratore generale in sede nelle proprie conclusioni scritte): in entrambe le decisioni la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, comma 1, ord. pen., nella parte in cui non esclude dal novero dei reati ostativi «di prima fascia» il sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 codice penale qualora, in relazione allo stesso, sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità ai sensi di Corte costituzionale sentenza n. 68 del 2012; circostanza che — si è affermato in motivazione — «non risulta [...] idonea ad incidere, di per sé sola, sulla coerenza della scelta legislativa di ricollegare al sequestro con finalità estorsive un trattamento più rigoroso in fase di esecuzione, quale che sia la misura della pena inflitta nella sentenza di condanna», dal momento che «natura, specie, mezzi, modalità o circostanze dell'azione, oppure particolare tenuità del fatto o del pericolo [...] non sono necessariamente in contraddizione, anche sul piano empirico, con l'adesione o la partecipazione del condannato a pericolose organizzazioni criminali, stabili e strutturate» (Corte cost. sentenze n. 52 del 2020, § 3.2. cons. dir., n. 188 del 2019 § 3. cons. dir.).

4.4.1. Ad avviso del Collegio si tratta di considerazioni e di esiti decisori non generalizzabili rispetto all'ipotesi delittuosa qui al vaglio perché traggono origine dal diverso *petitum* avente ad oggetto, in ambedue le decisioni, il sequestro di persona a scopo di estorsione (art. 630 codice penale): reato ostativo «di prima fascia» da considerarsi, in effetti, di particolare gravità ed allarme sociale rispetto al quale appare comprensibile e del tutto ragionevole la scelta del legislatore — in ottica anche general-preventiva — di stabilire regole di accesso ai benefici penitenziari più severe di quelle vevoli per la generalità degli altri condannati ed imporre che il condannato debba in ogni caso iniziare a scontare la propria pena in carcere, senza che sia richiesto al giudice di accertarne, caso per caso, la persistente pericolosità sociale.

Tuttavia — nella specie — viene in considerazione un reato ostativo (solo se aggravato) di «seconda fascia» quale quello di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale, la cui ampiezza di descrizione tipica e la cui intrinseca varietà di condotte materiali, «atteso il carattere multiforme degli elementi costitutivi (“violenza o minaccia”, “cosa sottratta”, “possesso”, “impunità”))» (Corte cost. n. 86 del 2024, § 5.8. cons. dir.) ha imposto al Giudice delle leggi di «dotarlo» dell'attenuante della lieve entità, da applicare — quale «valvola di sicurezza» costituzionalmente necessaria — proprio nei casi in cui l'offensività astratta (come espressa dal titolo di reato *ex se* considerato) diviene del tutto sproporzionata (per eccesso) rispetto all'offensività in concreto (come espressa dalle condotte di modesto disvalore).

Invero, dal momento che la collaborazione con la giustizia si concretizza sempre in condotte finalizzate alla recisione dei legami con l'organizzazione criminale di provenienza, ne consegue che la presunzione di non rieducabilità del condannato che sta alla base del catalogo di reati ostativi postula la condanna per condotte che costituiscono, di norma, espressione di una organizzata (e quindi con caratteristiche di stabilità e particolare resistenza) struttura criminale. Ma in quei casi vagliati dalla Consulta la fattispecie ostativa considerata (art. 630 codice penale) rientra nei delitti «di prima fascia» ed è inserita in detto contesto nella sua forma tipica di fattispecie-base autonoma: da qui le considerazioni del Giudice delle leggi sulla sua rilevanza «in quanto tale», in un contesto normativo che prevedeva, in allora, per i reati «di prima fascia» una forma di presunzione semi-assoluta; presunzione che, frattanto, è stata trasformata dal legislatore del 2022 in presunzione relativa (articoli 1 e 2 decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199).

Ora, a differenza dei contesti tendenzialmente associativi contemplati dalla norma penitenziaria *de qua* (ad es. articoli 416-*bis* codice penale, 74 decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990), l'ipotesi ostativa qui al vaglio di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale — rientrando nei reati «di seconda fascia» e, si badi, solo in quanto fattispecie aggravata — lì dove è riconosciuta l'attenuante della lieve entità del fatto si colloca evidentemente al di fuori di tali circuiti «di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva» (comma 1-*ter* cit.), il che rende dubbia la ragionevolezza della presunzione legale di pericolosità del suo «tipo d'autore» (come individuato sulla base del titolo astratto di reato) e, al contempo, della valorizzazione del criterio di accertamento dell'insussistenza di tali collegamenti criminali.

4.4.2. In prospettiva correlata, con riferimento al rapporto tra circostanze attenuanti e ruolo delle presunzioni, ritiene il Collegio che il riconoscimento della diminuzione della lieve entità del fatto di cui alla sentenza costituzionale n. 86 del 2024 sia incompatibile con una valutazione della fattispecie di rapina aggravata in termini di grave allarme sociale, sicché si pone in contrasto con la *ratio* stessa che ispira la disciplina del divieto di concessione dei benefici penitenziari per certi reati considerati ostativi ex art. 4-*bis*, comma 1-*ter*, ord. pen. (e, quindi, di riflesso, che ispira il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione ex art. 656, comma 9, lettera a, codice di procedura penale).



Ad avviso del Collegio, in questa particolare ipotesi attenuante viene meno la logica sottostante l'inserimento di una fattispecie di reato nel catalogo di cui all'art. 4-bis ord. pen., che risiede — in tesi — nella particolare connotazione di disvalore del fatto commesso dal condannato, tale da implicare, nella prospettiva seguita dal legislatore penitenziario nell'ottica del contrasto al crimine organizzato, la totale inaffidabilità del medesimo verso forme alternative di esecuzione della pena che lo pongano in una condizione di possibile interazione con l'esterno, con conseguente sottrazione di tale giudizio alla discrezionalità del giudice (e del pubblico ministero dell'esecuzione: art. 656, comma 9, codice di procedura penale) in forza della presunzione legislativa, fatte salve le ipotesi di collaborazione con la giustizia (anche ai sensi dell'art. 323-bis, secondo comma cod. pen.: art. 4-bis, comma 1), di collaborazione impossibile o inesigibile (art. 4-bis, comma 1-bis) ovvero, a prescindere da qualsivoglia condotta collaborativa, l'accertata valutazione dell'insussistenza di collegamenti criminali (comma 1-ter).

Ciò che rileva, ai fini della proposizione della presente questione di costituzionalità è la considerazione dell'esistenza o meno di una congrua base logico-empirica-criminologica capace di sostenere ragionevolmente l'avvenuta qualificazione della rapina aggravata — anche quando sia stata applicata la fattispecie attenuante della lieve entità — come fondante la descritta presunzione legale di accentuata pericolosità agli effetti della norma penitenziaria «servita» di cui all'art. 4-bis, comma 1-ter, ord. pen. e, quindi, della norma processuale «servente» di cui all'art. 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale. E ad avviso del Collegio tale fondamento nella precipua ipotesi attenuata di condanna per rapina aggravata con riconoscimento della diminuzione della lieve entità del fatto, difetta *in radice*, venendo meno la connotazione di elevata pericolosità dell'autore di siffatta condotta.

4.4.3. Più in generale, in prospettiva concettuale e funzionale, osserva il Collegio come la previsione di una circostanza concorra alla configurazione di una fattispecie incriminatrice normativamente autonoma (una sorta di sotto-fattispecie), anche se strutturalmente dipendente dal reato-base, perché ridefinisce in astratto il disvalore del fatto e dipinge diversamente la pericolosità del suo autore.

Detto altrimenti, le circostanze ben possono modificare le coordinate dell'astratta risposta sanzionatoria al fatto, il che suppone che esse incidano, ancor prima, sull'astratta gravità del reato rispetto all'immagine che di questa gravità fornisce l'incriminazione del reato-base.

Ne consegue l'emersione, in caso di applicazione di una circostanza (aggravante o attenuante), di una nuova entità, dotata di un proprio significato giuridico concreto e portatrice, a seconda della natura dell'elemento accessorio, di una gravità astratta (se aggravante) ovvero di una levità astratta (se attenuante) diversa da quella propria del reato-base, che trova riconoscimento in una pena già astrattamente diversa da quella prevista per il reato-base.

D'altra parte, non si può negare che le circostanze, sin dalla loro origine storica, esprimano una relazione strettissima con il disvalore del fatto di reato, sia riguardo al tipo, che vede protagonista il legislatore, sia alla comminatoria edittale, che vede invece come protagonista il giudice: già nella fase di passaggio al sistema penale moderno incentrato sulla legalità, le circostanze hanno permesso di forgiare il «tipo tipico» proprio della contemporaneità, nel senso che hanno consentito di distinguere il fatto «generale e astratto», espressivo del disvalore «essenziale» (*essentialia delicti*), da quello «circostanziato», espressivo di un disvalore accessorio (*accidentalia delicti*), e quindi di «asciugare» e «sfrondare» la tipicità del fatto-base da fattori comunque significativi ma appartenenti al caso concreto.

Ed a causa della possibilità di combinare l'istituto delle circostanze del reato con particolari istituti (sostanziali ma anche processuali e — ai fini che qui rilevano — financo penitenziari) le circostanze possono andare incontro a una disciplina differenziata che consente di far giocare loro un ruolo allo stesso tempo afflittivo ed un ruolo indulgenziale.

Più specificamente, le circostanze attenuanti del fatto di speciale o di particolare tenuità, rientranti nel novero di quelle cd. indefinite o discrezionali, intessono un profondo legame con il tipo criminoso perché si fondano per lo più su una valutazione globale del fatto o sulla considerazione dei suoi profili oggettivi, quali le caratteristiche dell'azione criminosa o il grado di colpevolezza, ovvero l'entità del danno o del pericolo (*cf.* art. 133 cod. pen.), sicché esse ben possono riguardare l'oggettiva (diminuita) pericolosità del comportamento descritto dalla fattispecie astratta. E all'interno delle sempre più numerose ipotesi di attenuanti speciali indefinite consistenti nella particolare «tenuità/lievità del fatto», quella qui di diretto interesse in tema di rapina ben può ritenersi «pensata», proprio sulla base di quanto esternato dal Giudice delle leggi in occasione del suo «conio» giurisprudenziale (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 86 del 2024, § 5.6. cons. dir. e sentenza n. 141 del 2023, § 3.2. cons. dir.), non solo per attenuare in termini quantitativi o comunque equitativi un trattamento sanzionatorio altrimenti troppo rigoroso, ma anche per offrire una risposta, in senso diminuyente, a fatti che esprimono un disvalore quantitativamente (e profondamente) diverso e attenuato.

D'altra parte, il rilievo circostanziale non è del tutto estraneo alla logica dell'art. 4-bis ord. pen., il cui comma 1, a seguito dell'interpolazione operata dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, annovera la concedibilità delle misure alternative ai detenuti e internati che collaborino con la giustizia tra l'altro a norma dell'art. 323-bis, secondo comma, codice penale, costituente giustappunto una circostanza attenuante (sebbene a contenuto processuale). Inoltre, sin dalla novella



attuata dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, si è dato rilievo, sia pure eccezionalmente, a talune circostanze attenuanti speciali proprio in seno all'art. 4-*bis* ord. pen. e, in particolare, nel comma 1-*bis* (nel testo antecedente alle modifiche operate dal decreto-legge n. 162 del 2022, come convertito) con riguardo all'ipotesi della collaborazione cd. «oggettivamente irrilevante»: il riconoscimento ad opera del giudice di merito di una delle attenuanti di cui agli articoli 62, n. 6, 114 o 116, secondo comma, codice penale connotava il reato ostativo «di prima fascia» da un indice di gravità minore, per i caratteri del contributo criminoso del condannato o perché questi ha dato segni tangibili di ravvedimento, sicché la collaborazione offerta diveniva, in queste particolari ipotesi, un dato sufficiente anche se praticamente inutile, purché supportata da elementi che attestino l'insussistenza di collegamenti attuali con il crimine organizzato. Sebbene tali previsioni siano ormai superate dalla (totale) riscrittura del comma 1-*bis* cit. per effetto della novella del 2022, nondimeno proprio da tale «tipizzazione» circostanziale si può ricavare, quantomeno *in nuce*, l'idea di una valorizzazione del ruolo di talune attenuanti da parte dello stesso legislatore penitenziario («storico»).

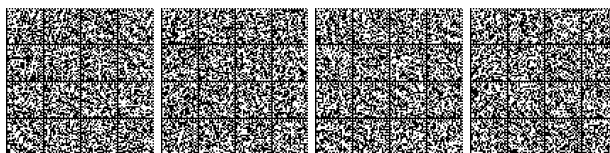
4.4.4. Infine, nel nuovo contesto sanzionatorio che ha visto l'avvento delle pene sostitutive delle pene detentive brevi (art. 20-*bis* codice penale), depone per la non manifesta infondatezza della presente questione di costituzionalità il necessario adeguamento del catalogo dei reati ostativi in rapporto alla possibilità — oggi denegata ai sensi dell'art. 59, comma 1, lettera *d*), legge n. 689 del 1981 — di fruire della sostituzione della pena detentiva da parte dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. («salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323-*bis*, secondo comma, codice penale»: v. *postea*), lì dove la dimensione concreta del fatto risulti attenuata dall'accertata lieve entità.

Invero, con l'introduzione delle pene sostitutive, applicabili da parte del giudice della cognizione in esito all'articolato giudizio previsto dalla legge (articoli 545-*bis* codice di procedura penale e 53-58 legge n. 689 del 1981), il legislatore delegato (decreto legislativo n. 150 del 2022, come corretto dal decreto legislativo n. 31 del 2024) ha inteso certamente perseguire un obiettivo molto chiaro e per certi versi strategico in senso sistemico: contribuire a declinare in termini effettivi l'idea dell'esecuzione della pena detentiva come *extrema ratio*, evitando anche solo l'inizio di una detenzione non necessaria, perché sostituibile con altra misura meno afflittiva e tuttavia adeguata nel caso concreto agli scopi preventivi della sanzione penale. Si tratta di una prospettiva teleologica del tutto coincidente con quella che ha guidato il legislatore nell'ormai lontano 1998 con la legge «Saraceni-Simeone», quando è stato introdotto il meccanismo sospensivo previsto dal comma 5 dell'art. 656 codice di procedura penale, in posizione «servente» rispetto alle misure alternative e, dunque, ai loro scopi rieducativi.

Orbene, in questo rinnovato contesto ordinamentale, sebbene il Giudice delle leggi — chiamato a decidere in ordine all'ecceppita illegittimità, in riferimento all'art. 3 Cost., del richiamo «in blocco» di tutti reati di cui all'art. 4-*bis* ord. pen. — abbia ritenuto non irragionevole il generale divieto recato dall'art. 59, lettera *d*), legge n. 689 del 1981 di applicazione delle pene sostitutive di pene detentive brevi ai condannati per uno dei reati ostativi elencati nell'art. 4-*bis* cit. (Corte cost. sentenza n. 139 del 2025), nondimeno lo stesso ha evidenziato l'estrema eterogeneità delle fattispecie inserite nel suddetto catalogo ed ha espressamente sottolineato (al § 6.1.2. cons. dir.) che, nel caso dell'art. 609-*bis* codice penale, l'avvenuta applicazione della circostanza attenuante del terzo comma della minore gravità del fatto rende possibile l'applicazione di una delle pene sostitutive; ciò — da ultimo — è da ritenersi esteso, peraltro, in virtù della posteriore sentenza costituzionale n. 68 del 2026, alle ipotesi attenuate di cui all'art. 609-*quater*, comma sesto, codice penale.

Orbene, anche sotto tale profilo evolutivo-comparativo, ne deriva vieppiù la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle norme processuali e penitenziarie qui censurate in rapporto all'attuale, perdurante esclusione dell'ipotesi attenuata della lieve entità del fatto di rapina di cui all'art. 628 codice penale dal catalogo dell'art. 4-*bis* ord. pen., tanto più che l'art. 59 della legge n. 689 del 1981, alla lettera *d*), nello stabilire la preclusione assoluta di accesso alle pene sostitutive per tutti gli imputati dei reati contenuti in quel catalogo, fissa un'eccezione in favore di coloro ai quali sia stata riconosciuta la circostanza attenuante speciale di cui all'art. 323-*bis*, comma secondo, codice penale; attenuante che — osserva questa Corte — non è richiamata rispetto all'ipotesi del primo comma riguardante i fatti «di particolare tenuità» (e quindi del tutto sovrapponibile a quella di specie), bensì rispetto all'ipotesi della collaborazione che (non impinge sull'offesa tipica del reato ma) dà rilievo a comportamenti *post delictum* attuati per evitare che il reato sia portato a conseguenze ulteriori.

5. Conseguente alle argomentazioni sin qui svolte che deve dichiararsi rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma terzo, Cost., la questione di legittimità costituzionale degli articoli 656, comma 9, lettera *a*), codice di procedura penale e 4-*bis*, comma 1-*ter*, ord. pen., nella parte non escludono dal novero dei reati ostativi alla sospensione della pena il delitto di rapina aggravata ex art. 628, comma terzo, codice penale qualora, in relazione allo stesso, sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024.



5.1. Pertanto, a norma dall'art. 23, comma secondo, legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata la sospensione del presente giudizio e disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

La cancelleria provvederà alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti del presente giudizio di legittimità e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché alla comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, a norma dell'art. 23, ultimo comma, legge n. 87 del 1953.

5.2. Nelle more del giudizio incidentale di costituzionalità, non è consentito a questa Corte — che non è l'organo dell'esecuzione — sospendere, nei termini richiesti dal ricorrente («onde non compromettere irrimediabilmente gli effetti di una eventuale decisione di accoglimento»: pag. 8 ricorso), l'ordine di esecuzione emesso dalla Procura generale di Brescia nei confronti del ricorrente.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, degli articoli 656, comma 9, lettera a), codice di procedura penale e 4-bis, comma 1-ter, ordinamento penitenziario, in riferimento agli articoli 3 e 27, comma terzo, della Costituzione, nella parte non escludono dal novero dei reati ostativi alla sospensione dell'esecuzione della pena il delitto di cui all'art. 628, comma terzo, codice penale qualora, in relazione allo stesso, sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 86 del 2024.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al ricorrente, al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al Presidente del Consiglio dei ministri sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma il 13 maggio 2026

Il Presidente: ROCCHI

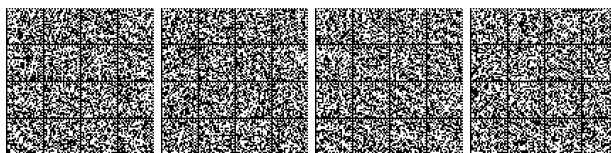
Il consigliere estensore: NATALINI

26C00130

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-026) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

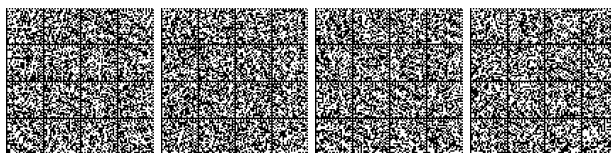
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

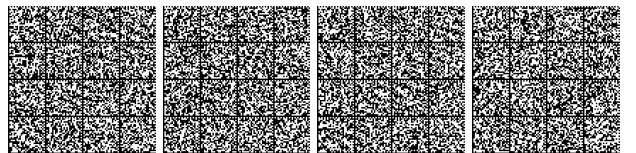
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
 validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale € 86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale € 55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

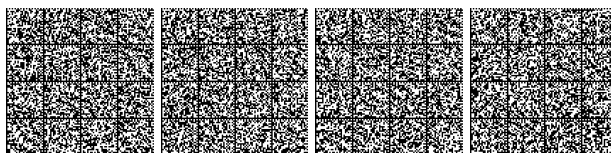
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

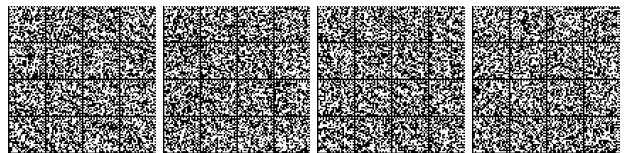
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 5,00

