

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 30

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 29 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. 142. Sentenza 19 maggio - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione Toscana - Previsione, mediante novella legislativa, che i tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e del patrimonio naturale - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione Toscana - Competenze della Regione in materia di piano antincendi boschivi (AIB) - Assegnazione alla Regione dei compiti di addestramento, aggiornamento e specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB - Predisposizione del piano regionale AIB - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie di tutela del paesaggio e di sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Toscana - Autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico - Previsione, mediante novella, che le autorizzazioni ai fini del vincolo sono rilasciate dalle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, dalla città metropolitana di Firenze e da altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali, anziché dalla Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49, artt. 9, comma 1, 13, comma 2, lettera h), 17, commi 2 e 3, 25, 26, 27, 28, e 29.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettere h) ed s).....

Pag. 1

N. 143. Sentenza 19 maggio - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trattati e convenzioni internazionali - Corte penale internazionale (CPI) - Ruolo del Ministro della giustizia nei rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la CPI e modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria - Obbligo di immediata trasmissione al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma delle richieste di cooperazione della CPI, salvo che non comunichi la dichiarazione motivata di non darvi corso per la tutela di interessi costituzionali preminenti, connessi a principi inviolabili - Omessa previsione - Violazione dell'obbligo di cooperazione nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Trattati e convenzioni internazionali - Corte penale internazionale (CPI) - Procedura per la consegna di una persona nei confronti della quale è stato emesso un mandato di arresto ai sensi dello statuto di Roma ovvero una sentenza di condanna a pena detentiva - Attività riservate al Procuratore generale e alla Corte d'appello - Denunciata violazione dell'obbligo di cooperazione, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali nonché del principio di soggezione del giudice alla legge - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 20 dicembre 2012, n. 237, artt. 2, 4, 11 e 13.
- Costituzione, artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma; statuto istitutivo della Corte penale internazionale; decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011. .

Pag. 15



N. 144. Sentenza 10 giugno - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Obbligo di adozione, tramite regolamento, di direttive volte a definire la realizzazione di impianti FER in aree non idonee - Sospensione automatica e generalizzata, nelle more del predetto regolamento, dell'attività procedimentale finalizzata alle relative autorizzazioni - Contestuale divieto di presentazione di nuove istanze per impianti FER in aree non idonee, fatte salve quelle finalizzate all'autoconsumo o alle necessità delle comunità energetiche - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 6 novembre 2025, n. 31, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Regione Sardegna, artt. 3 e 4, lettera e).

Pag. 24

N. 145. Sentenza 6 maggio - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Invarianza finanziaria - Ricorso delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto - Lamentata violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di buon andamento, di equilibrio di bilancio e della autonomia finanziaria - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Riferimento alla sinergia tra Stato e regioni - Ricorso della Regione Lombardia - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Ricorso delle Regioni Piemonte e Veneto - Lamentata violazione della normativa eurounitaria - Inammissibilità delle questioni.

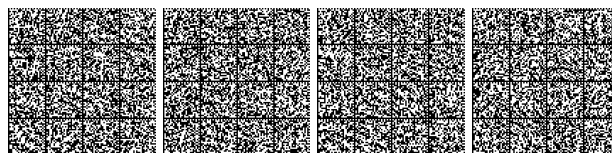
Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni - Omessa previsione - Ricorso della Regione Lombardia - Violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Acquisizione, prima dell'adozione dei decreti legislativi delegati, del parere della conferenza unificata, anziché dell'intesa - Ricorso della Regione Lombardia, Piemonte e Veneto - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Assegnazione prevalente alle regioni, anziché allo Stato, dell'onere di adottare le misure per il risanamento dell'aria - Ricorso delle Regioni Piemonte e Veneto - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, irragionevolezza e violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di adeguatezza dell'azione amministrativa - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 13 giugno 2025, n. 91, art. 12, per intero e limitatamente al comma 1, lettera b), 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120, secondo comma.. .

Pag. 35



N. 146. Sentenza 22 giugno - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Inosservanza dell'obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alla persona - Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre anni - Estinzione del reato per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova - Conseguente riduzione alla metà della sospensione della patente di guida - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto al reato di guida in stato di ebbrezza che non abbia provocato un incidente stradale e violazione della funzione rieducativa della pena e della valorizzazione della condotta riparatoria - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, artt. 189, comma 6, e 224, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27, terzo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

Pag. 58

N. 147. Ordinanza 9 giugno - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cittadinanza - Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (c.d. *iure sanguinis*) - Preclusione per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza - Applicabilità anche ai nati all'estero prima del 28 marzo 2025 - Possibili deroghe - Condizioni - Presentazione della domanda di accertamento della cittadinanza, in via amministrativa o giurisdizionale, entro e non oltre l'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta - Successivo riconoscimento, purché compatibile con quest'ultima - Possibile contrasto, tra gli altri, col principio unitario di proporzionalità in riferimento alla perdita generalizzata della cittadinanza dell'Unione, che, in aggiunta a quella nazionale, appartiene a ogni cittadino di uno Stato membro - Necessità di chiarire se gli artt. 9 TUE e 20 TFUE ostino all'adozione di una disciplina quale quella censurata - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Sospensione del giudizio costituzionale.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.
- Costituzione, artt. 2, 3, 22, 72, in particolare quarto comma, 77 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.

Pag. 63

N. 148. Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Finalità - Indicazione al Servizio sanitario regionale delle modalità operative di dettaglio al fine di assicurare l'assistenza alle persone che si trovino nelle condizioni indicate dalla indicata sentenza n. 242 del 2019 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione, da parte dell'intera legge e del suo art. 1, della tutela della vita umana, dei principi di autodeterminazione, nonché in via principale, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale esclusiva e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, in via subordinata, dei principi fondamentali nella materia concorrente della tutela della salute e dei limiti statutori - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Rinvio ai requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, periodicamente sottoposti a revisione (art. 2, comma 1) - Illegittimità costituzionale - Riferimento, negli artt. 2, comma 2, 3, comma 1, e 4, commi 2 e 6, per la individuazione dei soggetti che possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito, all'art. 2, comma 1, anziché ai requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale - Illegittimità costituzionale parziale.



Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Disciplina del procedimento di verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 4) - Termine per la conclusione dell'intera procedura (commi 1, 2 e 3), per gli adempimenti della commissione disciplinare (comma 7, primo e secondo periodo), per la redazione della relazione finale (comma 8), per la richiesta del trattamento (comma 9, primo periodo), nonché per la sua sospensione o annullamento del trattamento (comma 12) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale, anche *in parte qua* e parziale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Fornitura, da parte delle aziende sanitarie regionali, mediante personale sanitario su base volontaria in orario di lavoro, del supporto tecnico e farmacologico e dell'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco (art. 5), che va autosomministrato entro un termine stabilito (art. 4, comma 10) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Gratuità delle prestazioni e dei trattamenti effettuati nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito (art. 6) - Copertura finanziaria degli oneri conseguenti (art. 7) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela della vita umana, dei principi di autodeterminazione, nonché in via principale, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale esclusiva e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, in via subordinata, dei principi fondamentali nella materia concorrente della tutela della salute e dei limiti statuari - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni interdisciplinari permanenti, deputate all'esame della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione (art. 3) - Disciplina del procedimento di verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 4) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in relazione a parametri interposti ordinari e dei principi fondamentali nella materia concorrente della tutela della salute e dei limiti statuari - Non fondatezza delle questioni.

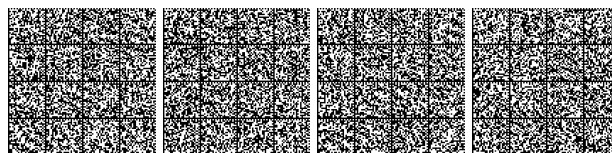
- Legge della Regione Sardegna 18 settembre 2025, n. 26, intero testo e artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *l)* e *m)*, e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

Pag. 73

N. 149. Sentenza 20 maggio - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato nei cui confronti sia stata revocata una misura alternativa alla detenzione - Divieto temporaneo di concessione dei benefici - Durata - Tre anni dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di revoca anziché un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non superiore a tre anni, a decorrere dal medesimo momento - Irragionevolezza e violazione del principio della finalizzazione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.



Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato riconosciuto colpevole di condotte di evasione - Divieto temporaneo di concessione dei benefici - Durata - Tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena anziché per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, a decorrere dal medesimo momento - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento nonché violazione dei principi della finalizzazione rieducativa della pena e del minimo sacrificio necessario della libertà personale - Inammissibilità delle questioni.

— Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, comma 3.

— Costituzione, artt. 3, 13 e 27, terzo comma.

Pag. 87

N. 150. Sentenza 10 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Capo dello Stato - Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano - Ammissibilità del ricorso, nelle materie di sua competenza - Esclusione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di eguaglianza e del diritto di azione - Necessità di scelte normative di sistema, di competenza del legislatore - Inammissibilità delle questioni.

Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Capo dello Stato - Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano - Ammissibilità del ricorso, nelle materie di sua competenza - Esclusione - Denunciata violazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nonché della competenza statutaria della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Non fondatezza delle questioni.

— Decreto del Presidente della Repubblica, 6 aprile 1984, n. 426, art. 7, terzo comma.

— Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 90; Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma.

Pag. 99

N. 151. Sentenza 22 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Decreto di trasferimento emesso all'esito della vendita forzata - Possibilità che il giudice ordini l'annotazione dell'intervenuta estinzione del diritto d'uso gravante sul bene oggetto di aggiudicazione (art. 2812, secondo comma, cod. civ.) o, in subordine, la cancellazione della trascrizione del relativo atto di costituzione, quando essa sia successiva all'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito del creditore procedente o di un creditore intervenuto che abbia chiesto di far subastare la cosa pignorata come libera e l'usufruttuario abbia ricevuto un avviso con le indicazioni previste dal codice di rito (art. 498 cod. proc. civ.) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza intrinseca, nonché lesione dei diritti alla tutela giurisdizionale e di proprietà - Non fondatezza delle questioni - Auspicio per un intervento legislativo volto a predisporre un meccanismo più semplice e coerente con gli effetti dell'espropriazione forzata.

— Codice di procedura civile, art. 586.

— Costituzione, artt. 3, 24 e 42.

Pag. 110



N. 152. Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Aiuto al suicidio - Non punibilità - Condizioni e modalità stabilite dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Estensione della condotta lecita a chi presta l'aiuto verso una persona la cui situazione corrisponda alle condizioni citate, ma che non sia tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e personalista, della libertà personale e della libertà di autodeterminazione in ambito terapeutico - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 580.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

Pag. 119

N. 153. Sentenza 8 - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Esenzione, a decorrere dal periodo d'imposta 2022, per le persone fisiche esercenti attività commerciali, arti e professioni - Asserita inapplicabilità dell'esenzione alle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile - Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria e della libertà di iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, art. 5, comma 3, lettera c); legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 41.

Pag. 132

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 1° luglio 2026 (del Tribunale di Roma)

Parlamento – Immunità parlamentari – Intercettazioni di conversazioni di parlamentari – Procedimento penale pendente nei confronti di Armando Siri, senatore all'epoca dei fatti – Rinnovata richiesta di autorizzazione, successivamente alla sentenza n. 117 del 2024 della Corte costituzionale, del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Roma, con ordinanza del 21 febbraio 2025, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, a utilizzare le conversazioni telefoniche intercettate, già oggetto di una prima richiesta, nell'ambito del procedimento penale n. 12460/17 R.G.N.R. D.D.A. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e confluite nel procedimento penale n. 40767/18 R.G.N.R. - n. 33315/21 R.G. gip – Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 maggio 2025 di diniego della richiesta di autorizzazione, «non sussistendo il requisito della fortuità e occasionalità», relativamente alle telefonate dei giorni 17 maggio 2018 (prog. 2618), 17 luglio 2018 (prog. 5760), 4 agosto 2018 (prog. 5997) e 6 agosto 2018 (prog. 6043, 6044 e 6090).

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 maggio 2025 (Doc. IV n. 5-A).....

Pag. 139



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 142

Sentenza 19 maggio - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione Toscana - Previsione, mediante novella legislativa, che i tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e del patrimonio naturale - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Foreste - Norme della Regione Toscana - Competenze della Regione in materia di piano antincendi boschivi (AIB) - Assegnazione alla Regione dei compiti di addestramento, aggiornamento e specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB - Predisposizione del piano regionale AIB - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie di tutela del paesaggio e di sicurezza - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Toscana - Autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico - Previsione, mediante novella, che le autorizzazioni ai fini del vincolo sono rilasciate dalle unioni di comuni subentrante alle comunità montane, dalla città metropolitana di Firenze e da altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali, anziché dalla Regione - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia di tutela dell'ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49, artt. 9, comma 1, 13, comma 2, lettera h), 17, commi 2 e 3, 25, 26, 27, 28, e 29.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettere h) ed s).

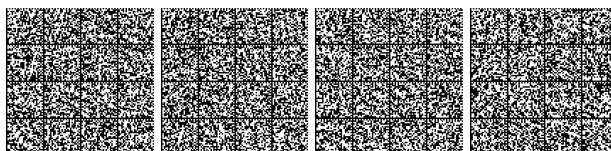
LA CORTE COSTITUZIONALE

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 degli artt. 9, comma 1, 13, comma 2, 17, commi 2 e 3, da 25 a 29 della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49 (Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali 39/2000, 30/2015 e 65/1997), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria il successivo 29 ottobre, iscritto al n. 41 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 19 maggio 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocata dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato il successivo 29 ottobre e iscritto al n. 41 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, comma 1, 13, comma 2, 17, commi 2 e 3, 25, 26, 27, 28 e 29 della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49 (Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali 39/2000, 30/2015 e 65/1997).

1.1.- L'art. 9, comma 1, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 ha sostituito il comma 6 dell'art. 47 della legge della Regione Toscana 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana), prevedendo che i tagli boschivi «eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno, sono finalizzati esclusivamente all'autoconsumo con divieto di commercializzazione e devono essere eseguiti nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale».

Il testo precedente del citato comma 6 era così formulato: «[i] tagli [boschivi] eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 1.000 metri quadrati per ogni proprietà e anno e devono essere eseguiti nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale».

La disposizione regionale impugnata violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in quanto, triplicando da 1.000 a 3.000 metri quadrati la superficie annua dei tagli boschivi esentata da qualsiasi obbligo autorizzativo o dichiarativo, con la sola condizione che i tagli stessi siano destinati esclusivamente all'autoconsumo, ridurrebbe gli standard minimi di protezione stabiliti dalla normativa statale, rendendo impossibile un monitoraggio effettivo da parte degli organi competenti, anche con riferimento ai procedimenti autorizzativi connessi a valutazioni ambientali o paesaggistiche.

Sussisterebbe il contrasto con l'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), che impone alle regioni, nel disciplinare le pratiche silvicolturali, di garantire sempre la tutela dell'ambiente e la sostenibilità della gestione forestale.

L'impugnato art. 9, comma 1, inoltre, non contemplerebbe alcuna «esclusione» per le aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e per i siti della Rete Natura 2000 individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 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). La mancanza di una simile «clausola di salvaguardia» rischierebbe di compromettere gli strumenti di protezione che il legislatore statale ha introdotto per assicurare la conservazione di habitat naturali e specie di interesse comunitario.

1.2.- Gli artt. 13, comma 2, lettera h) (*recte*: 13, comma 2) e 17, commi 2 e 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere h) e s), Cost., per invasione delle competenze legislative esclusive dello Stato in materia di sicurezza e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ponendosi in contrasto con l'art. 3, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi).



L'art. 13, comma 2, ha sostituito il comma 2 dell'art. 70 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, che disciplina le competenze della Regione nell'ambito dell'attività antincendi boschivi regionale (AIB). La nuova lettera *h*) del citato comma 2 dell'art. 70, come sostituito dalla disposizione impugnata, stabilisce che la Regione svolge «l'addestramento, l'aggiornamento e la specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB».

Il ricorrente lamenta che tale previsione non richiami le attività contemplate nelle «convenzioni AIB» con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, soggetto che provvede autonomamente alla formazione dei propri operatori appartenenti alle squadre di spegnimento degli incendi boschivi.

L'art. 17, comma 2, ha sostituito il comma 2 dell'art. 74 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, che regola la pianificazione dell'AIB.

Il ricorrente lamenta che la novella non riporterebbe, tra gli elementi che devono essere definiti nel piano operativo dell'AIB, quelli indicati all'art. 3, comma 3, lettere *c-bis*, *f*) ed *l*), della legge n. 353 del 2000.

Infine, l'art. 17, comma 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 ha previsto che «[a]lla lettera *b*) del comma 3 dell'articolo 74 della l.r. 39/2000 le parole: “lettera *b*), numero 4)” sono sostituite dalle seguenti: “lettera *d*), numero 5)”».

Secondo il ricorrente, il legislatore regionale, nell'operare tale modifica, avrebbe omesso di inserire l'obbligatorietà dell'aggiornamento annuale del piano operativo dell'AIB, stabilita dallo stesso art. 3, comma 3, della legge n. 353 del 2000.

Le citate disposizioni della legge quadro n. 353 del 2000 detterebbero standard minimi di tutela ambientale, non derogabili dalle regioni, e sarebbero altresì dirette a salvaguardare la pubblica incolumità.

1.3.- Gli artt. 25, 26, 27 e 28 della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 hanno modificato la 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).

In particolare:

- l'art. 25 (rubricato «Funzioni della Regione in materia di aree naturali protette. Modifiche all'articolo 14 della l.r. 30/2015») ha previsto che «[a]l comma 3 dell'articolo 14 della legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale) le parole: “e delle autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico”, sono soppresse»;

- l'art. 26 (rubricato «Istituzione e funzioni dell'ente parco per la gestione del parco regionale. Modifiche all'articolo 15 della l.r. 30/2015») ha previsto che «[a]lla lettera *d*) del comma 2 dell'articolo 15 della l.r. 30/2015 le parole: “e le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico” sono soppresse»;

- l'art. 27 (rubricato «Nulla osta e autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico nelle aree comprese nei parchi regionali. Modifiche all'articolo 31 della l.r. 30/2015») ha sostituito il comma 3 dell'art. 31 della legge reg. Toscana n. 30 del 2025 con il seguente: «Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della l.r. 39/2000 sono rilasciate dagli enti di cui all'articolo 3 ter della l.r. 39/2000 previa acquisizione del nulla-osta del parco.»;

- l'art. 28 (rubricato «Nulla osta e autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico nelle aree comprese nelle riserve naturali regionali. Modifiche all'articolo 52 della l.r. 30/2015»), ha sostituito il comma 3 dell'art. 52 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 con il seguente: «Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della l.r. 39/2000 sono rilasciate dagli enti di cui all'articolo 3 ter della l.r. 39/2000 previa acquisizione del nulla-osta di cui al comma 1.».

1.4.- L'art. 29 della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 (rubricato «Nulla osta del Parco. Modifiche all'articolo 20 della l.r. 65/1997») ha modificato la legge della Regione Toscana 11 agosto 1997, n. 65 (Istituzione dell'Ente per la gestione del “Parco Regionale delle Alpi Apuane”. Soppressione del relativo Consorzio), sostituendo il comma 2 dell'art. 20 di tale legge regionale con il seguente: «Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana) sono rilasciate dagli enti competenti di cui all'articolo 3-ter della l.r. 39/2000 anche per le attività di cava in area contigua».

1.5.- Gli impugnati artt. 25-29 sarebbero strettamente connessi, incidendo unitariamente sulla disciplina delle autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Al riguardo, il ricorrente osserva che la previgente disciplina regionale attribuiva le indicate funzioni autorizzative alla Regione e agli enti parco regionali, sulla base delle rispettive competenze in materia di gestione delle riserve naturali e dei parchi, mentre quella attuale ha riallocato le stesse funzioni in capo agli enti di cui all'art. 3-ter della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, vale a dire alle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, alla Città metropolitana di Firenze e ad altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali.



Ne deriverebbe la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in quanto le disposizioni regionali impugnate contrasterebbero con la norma interposta di cui all'art. 61, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), alla stregua del quale «[l]e funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle regioni».

Secondo il ricorrente, infatti, la giurisprudenza costituzionale avrebbe stabilito che le funzioni amministrative riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale, una volta attribuite dallo Stato alle regioni, non potrebbero essere da queste ultime ulteriormente riallocate presso enti infraregionali, ciò comportando l'alterazione di un assetto di competenze definito a livello legislativo nazionale (sono citate le sentenze n. 189 del 2021, n. 159 del 2012 e n. 187 del 2011). Non rileverebbe che la precedente disciplina regionale attribuisse le funzioni autorizzative in esame anche agli enti parco regionali, poiché tale attribuzione doveva ritenersi compatibile con l'assetto normativo statale, trattandosi comunque di enti qualificabili come regionali (è citata la sentenza n. 67 del 1997).

2.- La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato il 3 dicembre 2025, concludendo per l'inammissibilità delle questioni concernenti l'art. 13, comma 2, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 e comunque per la non fondatezza di tutte le questioni promosse dal ricorrente.

2.1.- Quanto all'impugnazione dell'art. 9, comma 1, la Regione osserva che la lettura sistematica di tale disposizione, da non considerare isolatamente, bensì tenendo conto del contesto normativo in cui è inserita, ne rivelerebbe la legittimità costituzionale.

L'art. 47, commi 6, 6-bis e 6-ter, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 9, commi 1, 2, 3 e 4 della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, prevedeva che:

- i tagli boschivi si potevano eseguire senza autorizzazione o dichiarazione entro il limite di 1.000 metri quadrati per ogni proprietà e anno, nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale (previgente comma 6);

- i tagli boschivi di superficie superiore a 1.000 metri quadrati e inferiore a 1 ettaro erano soggetti ad autorizzazione o dichiarazione, con obbligo di comunicazione all'ente competente dell'impresa incaricata di svolgere i lavori, ma tale comunicazione non era dovuta per i tagli effettuati in economia dal proprietario esclusivamente per autoconsumo, con divieto di commercializzazione del materiale (previgente comma 6-bis);

- i tagli boschivi di superficie superiore a 1 ettaro, oltre a essere soggetti ad autorizzazione o dichiarazione, potevano essere effettuati esclusivamente dalle imprese boschive iscritte in un apposito elenco, previsto all'art. 38-bis della stessa legge reg. Toscana n. 39 del 2000 (imprese che la Regione definisce come «muniti di tesserino di riconoscimento»), qualora fossero eseguiti nel patrimonio agricolo-forestale o, se eseguiti in proprietà diverse, qualora fossero finanziati anche in parte con contributi pubblici (previgente comma 6-ter).

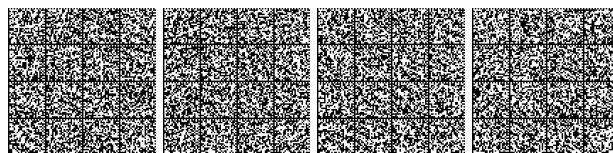
La novella legislativa regionale non avrebbe solo elevato il limite della superficie entro il quale è possibile eseguire senza autorizzazione o dichiarazione i tagli annuali destinati all'autoconsumo, portandolo da 1.000 a 3.000 metri quadrati (come lamenta il ricorrente nel censurare il comma 1 dell'art. 9), ma avrebbe anche eliminato (a seguito delle modifiche apportate dai commi successivi dello stesso art. 9) il limite di 1 ettaro relativo all'autoconsumo, con la conseguenza che attualmente, a differenza del passato, i tagli di superfici superiori a 3.000 metri quadrati possono essere effettuati, previa autorizzazione o dichiarazione, solo dalle imprese boschive iscritte nell'elenco sopra indicato, dotate di una specifica qualificazione.

In tal modo, la Regione avrebbe esercitato le proprie competenze legislative residuali in materia di agricoltura e foreste al fine di adeguare la normativa di settore alle mutate esigenze di gestione delle pratiche silvicolture, innalzando sostanzialmente il livello di tutela degli ecosistemi forestali, assicurato altresì dalle disposizioni del regolamento forestale regionale che disciplinano le tipologie di intervento destinate all'autoconsumo.

Non sussisterebbe, pertanto, il rischio di un abbassamento della tutela ambientale paventato dal ricorrente, onde dovrebbe escludersi il contrasto con l'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 34 del 2018, che, nel demandare alle regioni l'individuazione delle pratiche silvicolture più idonee alla necessità di tutela dell'ambiente, non indicherebbe limiti numerici al di sotto dei quali la tutela ambientale si deve presumere deteriore, ma ne rimetterebbe la scelta alla discrezionalità del legislatore regionale.

Si dovrebbe escludere la fondatezza anche della censura relativa all'asserita omissione di una clausola di salvaguardia per le aree naturali protette e per i siti della Rete Natura 2000.

Per le aree naturali protette, tale clausola sarebbe prevista dall'art. 68, comma 4-bis, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, alla stregua del quale «[i]l regolamento dell'ente parco o delle riserve naturali nonché gli eventuali piani di gestione, disciplinano anche le attività previste dal regolamento forestale di cui all'articolo 39, che devono essere assoggettate a specifiche norme d'uso in relazione agli obiettivi di tutela previsti».



Per i siti della Rete Natura 2000, i piani di gestione degli stessi o le misure di conservazione ben potrebbero prevedere una disciplina più restrittiva di quella forestale.

Pertanto, in entrambi i casi il taglio boschivo libero potrebbe essere vietato o assoggettato a un regime autorizzatorio attraverso le norme di salvaguardia.

2.2.- Quanto all'impugnazione dell'art. 13, comma 2, la Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle questioni per omessa indicazione dei parametri costituzionali e delle norme interposte asseritamente violati, con conseguente genericità della censura.

Nel merito, osserva che, per quanto qui rileva, l'unica differenza tra il nuovo testo dell'art. 70, comma 2, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 e quello novellato consisterebbe nell'avere attribuito alla Regione, oltre alle funzioni di addestramento e di aggiornamento del personale che opera a qualunque livello nell'AIB, già previste alla precedente lettera *f*) del comma 2 del citato art. 70, anche quella di «specializzazione» del medesimo personale, funzione ora contemplata, insieme alle altre due, alla nuova lettera *h*) della stessa disposizione.

Di conseguenza, non sarebbe mutato in alcun modo il quadro delle funzioni precedentemente attribuite alla Regione in materia di attività formative.

Inoltre, la disposizione impugnata non avrebbe modificato la disciplina dei rapporti della Regione con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Premesso che la legge quadro n. 353 del 2000, in materia di incendi boschivi, affida alle regioni la competenza in materia di formazione del personale (art. 1, comma 2), prevedendo altresì che le esigenze formative e la relativa programmazione devono essere contemplate nel piano AIB (art. 3, comma 3, lettera *m*) e che le attività formative devono essere svolte attraverso corsi teorico-pratici per la cui organizzazione le regioni possono avvalersi anche del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (art. 5, commi 2 e 3), la Regione evidenzia che la disciplina specifica dei suoi rapporti con tale Corpo è regolata, in linea con le indicate disposizioni statali, dall'art. 71, comma 3, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, non inciso dalla novella legislativa in esame, alla stregua del quale «[p]er lo svolgimento della lotta attiva la Regione può anche avvalersi, con le attribuzioni e le modalità previste dal piano AIB, di risorse, mezzi e personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, in base a specifici accordi e convenzioni».

2.3.- Quanto all'impugnazione dell'art. 17, comma 2, che ha sostituito il comma 2 dell'art. 74 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, in tema di pianificazione AIB, la Regione osserva, in primo luogo, che l'elemento di cui all'art. 3, comma 3, lettera *c-bis*), della legge n. 353 del 2000, che il ricorrente lamenta non essere indicato tra i contenuti obbligatori del piano AIB previsti dalla disposizione impugnata, sarebbe invece chiaramente individuato alla lettera *d*), numero 2), del nuovo comma 2 del citato art. 74, là dove si specifica che il piano AIB definisce, tra gli altri, «[...] *d*) gli interventi e le attività relative alla previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi e, in particolare: [...] 2) le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto».

Inoltre, non sarebbe stata omessa l'indicazione dell'ulteriore elemento di cui all'art. 3, comma 3, lettera *f*), della legge n. 353 del 2000, in quanto il rispetto di tale prescrizione sarebbe assicurato dall'art. 76, comma 1, lettera *a*), della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, non inciso dalla novella legislativa in esame, alla stregua del quale «[i]l regolamento forestale definisce: *a*) le azioni e le omissioni che possono determinare, anche solo potenzialmente, l'innescio di incendio, i divieti, le prescrizioni e le precauzioni da adottare, nonché le eventuali deroghe». Pertanto, l'ordinamento regionale demanderebbe l'individuazione delle azioni e degli inadempimenti di cui all'art. 3, comma 3, lettera *f*), della legge n. 353 del 2000 a una normativa di rango superiore al piano AIB, con conseguente innalzamento delle tutele in materia ambientale e di sicurezza, nel rispetto dell'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*), Cost.

Infine, neppure l'indicazione dell'elemento di cui all'art. 3, comma 3, lettera *l*), della legge n. 353 del 2000 potrebbe considerarsi omessa, in quanto:

- «le operazioni silvicolture di pulizia» rientrerebbero nella categoria degli «interventi di prevenzione diretta per mitigare il rischio di innesco e propagazione degli incendi boschivi», che l'art. 74, comma 2, lettera *d*), numero 1), come sostituito dalla disposizione impugnata, contempla tra «gli interventi e le attività relative alla previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi», definiti dal piano AIB;

- con riguardo alla previsione degli «interventi sostitutivi del proprietario inadempiente» alle operazioni silvicolture di pulizia e manutenzione del bosco, gli artt. 10 e 11 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, non incisi dalla novella legislativa in esame, già disciplinerebbero l'ambito degli interventi pubblici forestali, comprendendo anche le operazioni e i servizi volti a reprimere gli incendi boschivi, che equivarrebbero a interventi di pubblica utilità;

- con riguardo alle «zone di interfaccia urbano-rurale», la disposizione regionale impugnata comprenderebbe anche questo ambito, riguardando l'intero territorio regionale.



2.4.- Quanto all'impugnazione dell'art. 17, comma 3, la Regione osserva, innanzi tutto, che alla stregua dell'art. 74, comma 1, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 la pianificazione dell'AIB è costituita dal piano operativo AIB approvato dalla Giunta regionale, dai programmi operativi territoriali annuali AIB, approvati dalla competente struttura della Giunta regionale, che contengono i piani AIB locali predisposti dalle unioni dei comuni e dagli enti parchi regionali, nonché dai piani specifici di prevenzione AIB di cui all'art. 74-*bis* della stessa legge reg. Toscana n. 39 del 2000.

Di conseguenza, l'aggiornamento annuale del piano AIB, di cui il ricorrente lamenta l'omessa previsione, avverrebbe attraverso l'aggiornamento dei programmi operativi territoriali annuali, relativi ai servizi operativi attivati sul territorio.

Inoltre, la Regione evidenzia che alla stregua del comma 3 del citato art. 74 la Giunta regionale può aggiornare o integrare annualmente il piano AIB, in particolare per quanto riguarda: a) la verifica degli indici di pericolosità; b) la localizzazione delle opere e degli impianti di cui al comma 2, lettera d), numero 5) [id est, le opere e gli impianti destinati alla prevenzione ed estinzione degli incendi], da realizzare nell'ambito della programmazione regionale [...].

Pertanto, la legge reg. Toscana n. 39 del 2000, se letta ancora una volta nel suo complesso e non con riferimento a disposizioni isolate, già prevedrebbe l'aggiornamento annuale del piano AIB, prescritto dalla norma interposta di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 353 del 2000.

2.5.- Quanto all'impugnazione degli artt. 25, 26, 27, 28 e 29, la Regione osserva, in primo luogo, che il legislatore regionale, come si desumerebbe dal preambolo della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, avrebbe inteso garantire una gestione più rispondente alle esigenze emerse in questi anni nell'ambito della competenza autorizzatoria ai fini del vincolo idrogeologico, attribuendo tale competenza alle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, alla Città metropolitana di Firenze e alle altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sugli enti locali anche nei territori dei parchi e delle riserve naturali regionali, considerando che i medesimi enti già esercitano la stessa competenza nel resto nel territorio toscano.

In secondo luogo, la Regione, dopo avere richiamato i trasferimenti dallo Stato alle regioni delle funzioni relative al vincolo idrogeologico, disposte a partire dal 1972 e ampliate dall'art. 69, quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), osserva che le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico sarebbero riconducibili alla materia agricoltura e foreste, che, attribuita originariamente alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione rientrerebbe tra le competenze legislative residuali delle regioni.

Quest'ultima attribuzione di competenza sarebbe stata confermata proprio dall'art. 61, comma 5, cod. ambiente, evocato dal ricorrente quale norma interposta, in quanto la previsione ivi contenuta, secondo cui le funzioni relative al vincolo idrogeologico sono «interamente» esercitate dalle regioni, non potrebbe che riferirsi all'esercizio complessivo di tali funzioni, rientrandovi dunque anche la funzione legislativa in materia di foreste, che comprenderebbe storicamente il vincolo idrogeologico.

Di conseguenza, la Regione ben avrebbe potuto attribuire con legge le relative competenze gestorie.

3.- La Regione Toscana ha depositato il 27 aprile 2026 una memoria illustrativa, in cui ha ribadito gli argomenti difensivi già esposti.

Considerato in diritto

4.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 41 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge reg. Toscana n. 49 del 2025.

5.- Il ricorrente ha impugnato, in primo luogo, l'art. 9, comma 1, della citata legge regionale.

Tale disposizione ha sostituito il comma 6 dell'art. 47 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, stabilendo che i tagli boschivi «eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno, sono finalizzati esclusivamente all'autoconsumo con divieto di commercializzazione e devono essere eseguiti nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale».

Il testo precedente del menzionato comma 6 era così formulato: «[i] tagli [boschivi] eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 1.000 metri quadrati per ogni proprietà e anno e devono essere eseguiti nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale».

La disposizione regionale impugnata, triplicando da 1.000 a 3.000 metri quadrati la superficie annua esentata da qualsiasi obbligo autorizzativo o dichiarativo, con la sola condizione che i tagli siano destinati esclusivamente all'au-



toconsumo, violerebbe gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in quanto ridurrebbe gli standard minimi di protezione stabiliti dalla normativa statale, rendendo impossibile un monitoraggio effettivo da parte degli organi competenti, anche con riferimento ai procedimenti autorizzativi connessi a valutazioni ambientali o paesaggistiche.

Sussisterebbe il contrasto con le seguenti norme interposte:

- l'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 34 del 2018, che impone alle regioni, nel disciplinare le pratiche silvicolture, di garantire sempre la tutela dell'ambiente e la sostenibilità della gestione forestale;

- la legge n. 394 del 1991 e il d.P.R. n. 357 del 1997, non essendo prevista una «clausola di salvaguardia» per le aree naturali protette e i siti della Rete Natura 2000.

6.- In via preliminare, deve dichiararsi l'inammissibilità delle questioni promosse in relazione alle norme interposte di cui alla legge n. 394 del 1991, sulle aree protette, e al d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della 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).

Il ricorrente, in modo del tutto generico, fa rinvio a interi corpi normativi, senza la specifica indicazione delle disposizioni statali che si assumono violate. È venuto pertanto meno all'onere di definizione delle questioni nei loro esatti termini normativi e di puntuale motivazione delle censure, onere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale, il cui mancato assolvimento conduce a una pronuncia di inammissibilità.

7.- Prima di esaminare il merito, con riguardo all'asserito contrasto con l'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 34 del 2018, va sinteticamente ricostruito il quadro giurisprudenziale di riferimento.

Questa Corte ha costantemente affermato che la materia della tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso e unitario, ha carattere finalistico ed è naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Ha affermato, altresì, che tale materia, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alle competenze legislative concorrenti e residuali delle regioni (in particolare, a quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile, della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dell'agricoltura e foreste). Rimane comunque salva la facoltà delle regioni stesse di adottare, nell'esercizio di tali competenze, norme di tutela ambientale più elevata rispetto agli standard minimi disposti dalla legislazione statale, salvi i casi in cui quest'ultima abbia stabilito punti di equilibrio che rispondono a una *ratio* più complessa e articolata (tra le tante, sentenze n. 16 del 2024, n. 163 e n. 148 del 2023, n. 229, n. 191, n. 144, n. 24 e n. 21 del 2022).

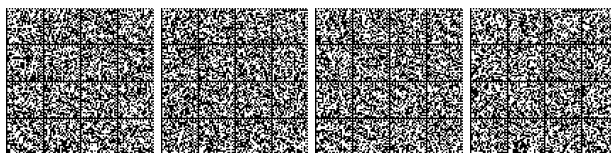
Questo orientamento è stato espresso anche in relazione ai boschi e alle foreste.

Nella sentenza n. 105 del 2008, questa Corte ha affermato che «[c]aratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Si può dunque affermare che sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso (sulla esistenza di più beni giuridici tutelati sull'unitario bene ambientale, si veda sentenza n. 378 del 2007)».

La specifica competenza legislativa regionale in tema di boschi e foreste è quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., alla quale è riconducibile la materia dell'agricoltura e delle foreste, che prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione era attribuita alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni. Come appena detto, la giurisprudenza costituzionale ha limitato tale competenza, per quanto riguarda la materia forestale, «alla funzione economico-produttiva del patrimonio boschivo, mentre i profili ambientali sono ascritti alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.» (sentenza n. 170 del 2019).

8.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 47 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, rubricato «Autorizzazione al taglio», prevede, al comma 2, che «[i] tagli boschivi, di utilizzazione o ad ogni altro scopo destinati, sono subordinati ad autorizzazione degli enti di cui all'articolo 3 ter, comma 1» della stessa legge reg. Toscana n. 39 del 2000 (vale a dire, all'autorizzazione delle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, della Città metropolitana di Firenze e di altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali). Il successivo comma 4 stabilisce che «[i]l regolamento forestale individua i casi in cui il rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 2 può avvenire tramite silenzio-assenso, quelli in cui l'autorizzazione medesima può essere sostituita da dichiarazione di taglio e i tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione».



Il nuovo comma 6 del citato art. 47, sostituito dalla disposizione impugnata, ha elevato da 1.000 a 3.000 metri quadrati la superficie dei tagli boschivi eseguibili annualmente all'interno di ogni proprietà senza autorizzazione o dichiarazione, precisando che i tagli medesimi devono essere finalizzati esclusivamente all'autoconsumo, con divieto di commercializzazione.

Tale modifica normativa è intervenuta in assenza di una disciplina statale che stabilisca la massima superficie boschiva nella quale il taglio può essere eseguito senza titolo abilitativo (autorizzazione, dichiarazione o simili).

La norma interposta evocata dal ricorrente (art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 34 del 2018), nel disciplinare le attività di gestione forestale, non fissa grandezze determinate, né indica criteri quantitativi, limitandosi a prevedere che «[l]e regioni definiscono e attuano le pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del suolo, alle esigenze socio-economiche locali, alle produzioni legnose e non legnose, alle esigenze di fruizione e uso pubblico del patrimonio forestale anche in continuità con le pratiche silvo-pastorali tradizionali o ordinarie».

Per quanto riguarda le «pratiche selvicolturali», nel cui ambito sono compresi anche i tagli boschivi, ex art. 3, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 34 del 2018, lo Stato, nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ha dunque riservato alle regioni il potere di individuare la disciplina più idonea al soddisfacimento delle esigenze di tutela dell'ambiente, senza stabilire uno standard minimo di protezione, limitativo delle competenze legislative regionali (nella specie, della competenza residuale in materia di agricoltura e foreste).

Di per sé, l'ampliamento della misura massima della superficie suscettibile di taglio boschivo senza autorizzazione o dichiarazione non integra la violazione dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente.

La scelta concretamente operata dal legislatore regionale, infatti, non può ritenersi come tale inidonea, o comunque meno idonea della precedente, rispetto alle esigenze di tutela dei boschi, perseguite dalla disciplina statale di riferimento.

Da un lato, va considerato che, come prescrive la disposizione impugnata, i tagli boschivi devono essere comunque eseguiti «nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale», adottato dalla Regione «[a]i fini della tutela e del corretto uso del bosco e dell'area forestale» (art. 39, comma 1, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000).

D'altro lato, è condivisibile quanto afferma la difesa regionale, laddove critica l'omessa considerazione, da parte del ricorrente, della complessiva modifica dell'art. 47 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, operata dall'art. 9 della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, modifica in cui si colloca anche il nuovo comma 6 del citato art. 47.

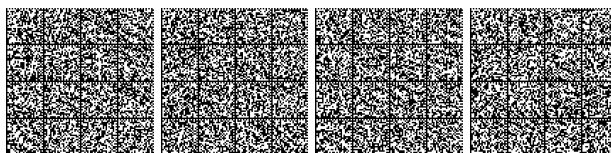
Con tale novella, infatti, il legislatore regionale non ha solo aumentato da 1.000 a 3.000 metri quadrati la superficie di taglio boschivo non soggetta ad autorizzazione o dichiarazione (nuovo comma 6), ma ha altresì eliminato la facoltà, attribuita al proprietario del bosco dalla normativa anteriore (precedente comma 6-bis), di realizzare in economia, quindi senza avvalersi di un'impresa incaricata di svolgere i lavori, tagli destinati all'autoconsumo di superfici superiori a 1.000 metri quadrati e inferiori a un ettaro. Con la conseguenza che, attualmente, la stessa facoltà del proprietario, implicante una minore affidabilità tecnica del soggetto esecutore, è stata ridotta ai tagli fino a 3.000 metri quadrati, facendo ragionevolmente coincidere tale limite con la superficie che non richiede il titolo abilitativo. Al di sopra di questa soglia, i tagli devono essere effettuati, in determinati casi, da imprese boschive specializzate, iscritte nell'apposto elenco di cui all'art. 38-bis della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, per meglio assicurare la corretta esecuzione dei lavori (nuovo comma 6-ter), mentre prima tale soglia era fissata nella maggiore superficie di un ettaro (precedente comma 6-ter).

In definitiva, la disposizione impugnata, se esaminata in modo sistematico e non atomistico, rivela di essere parte di una complessiva razionalizzazione della normativa regionale sul taglio dei boschi, fondata su una rinnovata ponderazione di interessi riservata al legislatore regionale, che non comporta alcuna diminuzione di standard minimi inderogabili di tutela ambientale, tra l'altro mai determinati dal legislatore statale.

9.- Il ricorrente ha impugnato, altresì, gli artt. 13, comma 2, e 17, commi 2 e 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025.

Tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere h) e s), Cost., per invasione delle competenze legislative esclusive dello Stato, rispettivamente, nelle materie «sicurezza» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ponendosi in contrasto con l'art. 3, comma 3, della legge n. 353 del 2000.

Risulta opportuno procedere a un esame separato delle questioni relative all'art. 13, comma 2, e quelle relative all'art. 17, commi 2 e 3.



10.- Quanto all'art. 13, comma 2, va esaminata innanzi tutto l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni sollevata dalla Regione, ad avviso della quale non sarebbero indicati i parametri costituzionali e le norme statali interposte di cui si assume la violazione.

L'eccezione non è fondata.

Il ricorrente, accomunando nelle censure gli artt. 13, comma 2, e 17, commi 2 e 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, ha chiaramente evocato, anche con riguardo alla prima di tali disposizioni, sia l'art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*), Cost., quali parametri costituzionali asseritamente violati, sia l'art. 3, comma 3, della legge n. 353 del 2000, quale norma interposta che esprimerebbe le competenze legislative esclusive attribuite allo Stato dai menzionati parametri costituzionali. Ciò è sufficiente per ritenere ammissibili le questioni.

11.- In secondo luogo, devono essere definiti l'oggetto delle questioni e le ragioni di censura.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, testualmente, una inesistente lettera *h*) del citato art. 13, comma 2, ma dalla motivazione del ricorso si desume chiaramente che le questioni riguardano la lettera *h*) del comma 2 dell'art. 70 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, che è stato integralmente sostituito dall'impugnato art. 13, comma 2.

Tale lettera *h*), sulla quale si deve dunque incentrare l'esame, prevede che nell'ambito dell'attività antincendi boschivi regionale (AIB) la Regione svolge, in particolare, «l'addestramento, l'aggiornamento e la specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB».

Il ricorrente lamenta che il legislatore regionale, nel disciplinare queste competenze della Regione Toscana, non avrebbe richiamato le attività formative contemplate nelle «convenzioni AIB» da stipulare con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

12.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, la legge quadro n. 353 del 2000, «peraltro più volte integrata successivamente al 2001 [...], trattando di materia ambientale si pone oggi come disciplina non derogabile [...] per i suoi aspetti collegati all'ambiente, salvo l'innalzamento possibile, da parte delle Regioni, del livello di tutela» (sentenza n. 144 del 2022, riferita alla materia della caccia, ma con motivazione estensibile a tutte le potestà legislative regionali potenzialmente in grado di interferire con la tutela ambientale).

La citata legge quadro stabilisce, all'art. 3, comma 2, lettera *m*), che il piano regionale per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi individua le esigenze formative e la relativa programmazione.

Inoltre, l'art. 5 della stessa legge quadro, nel disciplinare le attività formative in materia di incendi boschivi, stabilisce che «[l]e regioni curano, anche in forma associata, l'organizzazione di corsi di carattere tecnico-pratico rivolti alla preparazione di soggetti per le attività di previsione, prevenzione degli incendi boschivi e lotta attiva ai medesimi» (comma 2) e che per l'organizzazione di tali corsi «le regioni possono avvalersi anche del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco» (comma 3).

La disciplina statale, dunque, non impone inderogabilmente alle regioni, al fine di svolgere i compiti formativi in esame, di avvalersi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo al riguardo una mera facoltà.

D'altra parte, la disposizione impugnata, che ha introdotto la lettera *h*) nel nuovo comma 2 dell'art. 70 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, non preclude in alcun modo alla Regione di stipulare, al medesimo fine, specifici accordi e convenzioni con tale Corpo, onde avvalersi delle relative competenze. Essa, dunque, non lede la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», né, per ragioni analoghe, lede la competenza legislativa statale nella materia «sicurezza».

13.- L'art. 17, comma 2, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 incide sul testo dell'art. 74 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, che disciplina la «[p]ianificazione dell'AIB» (acronimo, si rammenta, che indica l'attività antincendi boschivi regionale).

Il comma 1 del citato art. 74 prevede che la pianificazione dell'AIB è costituita dai seguenti strumenti: il piano operativo AIB approvato dalla Giunta regionale; i programmi operativi territoriali annuali AIB, approvati dalla competente struttura della Giunta regionale, che contengono i piani AIB locali predisposti dalle unioni dei comuni e dagli enti parchi regionali; i piani specifici di prevenzione AIB di cui all'art. 74-*bis* della stessa legge reg. Toscana n. 39 del 2000.

L'impugnato art. 17, comma 2, ha integralmente sostituito il comma 2 dello stesso art. 74, disciplinando il contenuto del piano operativo AIB approvato dalla Giunta regionale (il primo tra gli strumenti sopra indicati). In esso si prevede che tale piano regionale «individua l'organizzazione ed il coordinamento dell'AIB» e «definisce, in particolare», una serie di elementi, che vengono elencati nelle lettere dalla *a*) alla *l*) del medesimo nuovo comma 2.

Secondo il ricorrente, in questo elenco non sarebbero indicati gli elementi previsti inderogabilmente all'art. 3, comma 3, lettere *c-bis*), *f*) e *l*), della legge quadro n. 353 del 2000, che individua il contenuto del piano «per la program-



mazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi», l'approvazione del quale è demandata alle regioni dal comma 1 dello stesso art. 3. Ne deriverebbe la lesione delle competenze legislative statali ex art. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*), Cost., di cui la citata normativa statale sarebbe espressione.

14.- Le questioni non sono fondate.

L'art. 3, comma 3, lettera *c-bis*), della legge n. 353 del 2000 stabilisce che nel suddetto piano regionale sono indicate «le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto, come definita all'articolo 4, comma 2-*bis*», della stessa legge.

La «tecnica del fuoco prescritto» è una tecnica silvicolturale che, rientrando fra gli idonei interventi colturali volti a migliorare l'assetto vegetazionale degli ambienti naturali e forestali, è utilizzata al fine di prevenire il rischio di incendi boschivi, come stabilisce l'art. 4, comma 2, della legge n. 353 del 2000. Secondo la definizione che ne dà il successivo comma 2-*bis*, questa tecnica implica il trattamento dei combustibili e va «intesa come applicazione esperta di fuoco su superfici pianificate, attraverso l'impiego di personale appositamente addestrato all'uso del fuoco e adottando prescrizioni e procedure operative preventivamente definite con apposite linee-guida predisposte dal Comitato tecnico che provvede all'istruttoria del Piano nazionale di coordinamento per l'aggiornamento tecnologico e l'accrescimento della capacità operativa nelle azioni di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi [...]».

Ciò premesso, si osserva che la disposizione regionale in esame, nel sostituire il comma 2 dell'art. 74 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, vi ha inserito una nuova lettera *d*), che al numero 2) individua espressamente, tra «gli interventi e le attività relative alla previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi», proprio «le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto».

Pertanto, l'omissione lamentata dal ricorrente non sussiste.

L'art. 3, comma 3, lettera *f*), della legge n. 353 del 2000 stabilisce che il citato piano regionale individui «le azioni e gli inadempimenti agli obblighi, che possono determinare anche solo potenzialmente l'innesco di incendio nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo di cui alle lettere *c*) e *d*), nonché di incendi in zone di interfaccia urbano-rurale».

Una norma analoga è contenuta nell'art. 76 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, in tema di prevenzione degli incendi boschivi.

Tale disposizione, alla lettera *a*) del comma 1 (modificata dall'art. 21, comma 1, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, non impugnato dal ricorrente), prevede che il regolamento forestale regionale definisce «le azioni e le omissioni che possono determinare, anche solo potenzialmente, l'innesco di incendio, i divieti, le prescrizioni e le precauzioni da adottare, nonché le eventuali deroghe». Secondo la successiva lettera *b*) dello stesso comma 1, il regolamento forestale regionale definisce altresì «i periodi a rischio per lo sviluppo degli incendi boschivi, determinati su base statistica meteo-climatica e le modalità per la definizione di tali periodi».

Per la loro portata generale, estesa a tutte le aree e a tutti i periodi a rischio di incendio boschivo, tali disposizioni regionali sono idonee a soddisfare le medesime esigenze di prevenzione cui è finalizzata la norma statale interposta evocata dal ricorrente.

Di conseguenza, anche *in parte qua* le questioni non sono fondate.

Il terzo elemento omesso sarebbe quello previsto dall'art. 3, comma 3, lettera *l*), della legge n. 353 del 2000, alla stregua del quale il piano demandato all'approvazione delle regioni individua «le operazioni silvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco, con facoltà di previsione di interventi sostitutivi del proprietario inadempiente in particolare nelle aree a più elevato rischio, anche di incendi in zone di interfaccia urbano-rurale».

Tuttavia, le «operazioni silvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco» sono riconducibili, come sostiene la Regione Toscana, alla più ampia categoria degli «interventi di prevenzione diretta per mitigare il rischio di innesco e propagazione degli incendi boschivi», che l'art. 74, comma 2, lettera *d*), numero 1), della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, nel testo sostituito dalla disposizione impugnata, già elenca tra gli elementi che devono essere definiti dal piano AIB.

Questa interpretazione trova conferma nella stessa disciplina statale di riferimento, in quanto il citato art. 4, comma 2, della legge n. 353 del 2000, nel definire l'attività di prevenzione del rischio di incendi boschivi, vi ricomprende, come visto, gli «interventi colturali idonei volti a migliorare l'assetto vegetazionale degli ambienti naturali e forestali», interventi ai quali sono riconducibili «le operazioni silvicolturali di pulizia e manutenzione del bosco».

Quanto agli «interventi sostitutivi del proprietario inadempiente», si osserva che l'evocato art. 3, comma 3, lettera *l*), della legge n. 353 del 2000 attribuisce alle regioni una mera «facoltà di previsione», non imponendo alle stesse alcun obbligo.

Di conseguenza, dall'omesso esercizio di tale facoltà non deriva il vulnus lamentato dal ricorrente.



È comunque pertinente, al riguardo, il richiamo fatto dalla Regione agli artt. 10 e 11 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, che disciplinano gli «interventi pubblici forestali».

L'art. 10, dopo avere definito come tali gli interventi che «realizzano opere e servizi volti a tutelare, migliorare e ampliare i boschi della Toscana ed a garantirne la funzione sociale» (comma 1), indica tra gli stessi «le opere ed i servizi volti a prevenire e reprimere gli incendi boschivi» (comma 2, lettera *i*). Per le ragioni sopra esposte, nelle opere volte a prevenire gli incendi boschivi vanno ricomprese anche quelle di pulizia e manutenzione dei boschi. Nel caso di inadempimento del proprietario trova applicazione l'art. 11, alla cui stregua l'approvazione del progetto degli interventi di cui all'art. 10 equivale a dichiarazione di pubblica utilità (comma 1), con possibilità di intervento concordato con il proprietario dei terreni, previa sottoscrizione di un «verbale di accordo per la loro cessione temporanea a favore dell'ente competente all'attuazione degli interventi stessi» (comma 2), ovvero con possibilità di intervento coattivo, previa occupazione temporanea dei terreni, «[q]ualora non sia possibile raggiungere l'accordo» e «sussistano gravi e riconosciuti processi di degrado, abbandono colturale o per motivi di pubblica utilità o incolumità» (comma 3).

Tali previsioni configurano idonei «interventi sostitutivi del proprietario inadempiente», così da soddisfare le esigenze sottese alla disciplina statale di riferimento, comprese quelle emergenti «nelle aree a più elevato rischio [...] di incendi in zone di interfaccia urbano-rurale», considerata l'efficacia delle misure in tutto il territorio toscano, come ha parimenti osservato la Regione.

Di qui la non fondatezza delle questioni anche sotto questo profilo.

15.- L'art. 17, comma 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 incide sul comma 3 del citato art. 74 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, che disciplina la «validità», l'aggiornamento e l'integrazione del piano regionale AIB, del cui contenuto si occupa il comma 2 del medesimo art. 74, come si è visto esaminando le precedenti questioni.

Nel testo previgente, il comma 3 dell'art. 74 stabiliva, al secondo periodo, che «[a]nnualmente la Giunta regionale può aggiornare o integrare il piano in particolare per quanto riguarda: [...] *b*) la localizzazione delle opere e degli impianti di cui al comma 2, lettera *b*), numero 4», dell'art. 74.

Le opere e gli impianti così richiamati erano quelli «destinati alla prevenzione ed estinzione degli incendi». A seguito dell'integrale sostituzione del comma 2 dell'art. 74, le stesse opere e gli stessi impianti sono ora indicati alla nuova lettera *d*), numero 5), dello stesso comma 2 dell'art. 74.

La disposizione impugnata si adegua a tale modifica, stabilendo che: «[a]lla lettera *b*) del comma 3 dell'articolo 74 della l.r. 39/2000 le parole: “lettera *b*), numero 4)” sono sostituite dalle seguenti: “lettera *d*), numero 5)”».

Ad avviso del ricorrente, il legislatore toscano, così disponendo, avrebbe omesso di inserire l'obbligatorietà della «revisione annuale» del piano operativo AIB, stabilita dall'art. 3, comma 3, della legge n. 353 del 2000, che definirebbe anche sotto questo profilo uno standard minimo di tutela ambientale, non derogabile dalle regioni e diretto altresì a salvaguardare la pubblica incolumità.

Ne conseguirebbe la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettere *h*) e *s*), Cost.

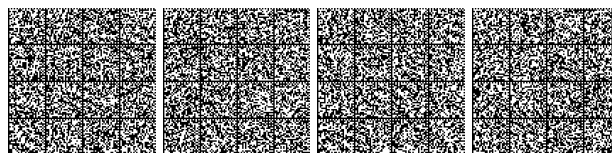
16.- Le questioni non sono fondate.

Come visto, l'art. 17, comma 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 si è limitato a adeguare il testo del comma 3 dell'art. 74 della legge reg. Toscana n. 39 del 2000 alla nuova formulazione del comma 2 dello stesso art. 74. In particolare, l'intervento legislativo non ha inciso in alcun modo sulla previsione concernente la mera facoltatività del potere della Giunta regionale di procedere annualmente all'aggiornamento o all'integrazione del piano. Solo di questa previsione, infatti, si potrebbe predicare il contrasto con l'art. 3, comma 3, della legge n. 353 del 2000, secondo cui il piano è «sottoposto a revisione annuale». Locuzione, quest'ultima, che evoca l'obbligatorietà di tale verifica periodica, finalizzata a individuare gli aggiornamenti o le integrazioni del caso.

La disposizione impugnata, pertanto, non ha l'efficacia lesiva prospettata dal ricorrente.

17.- Infine, gli artt. 25, 26, 27 e 28 della legge reg. Toscana n. 49 del 2025 (che modificano, rispettivamente, gli artt. 14, comma 3, 15, comma 2, lettera *d*, 31, comma 3, e 52, comma 3, della legge reg. Toscana n. 30 del 2015), nonché l'art. 29 della stessa legge regionale (che modifica l'art. 20, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 1997) prevedono, sopprimendo o sostituendo singoli frammenti normativi, che nei parchi e nelle riserve naturali regionali le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico sono rilasciate dagli enti di cui all'art. 3-ter della legge reg. Toscana n. 39 del 2000, vale a dire dalle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, dalla Città metropolitana di Firenze e da altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali.

Ad avviso del ricorrente, tali disposizioni, strettamente connesse nel loro contenuto precettivo, violerebbero gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto contrasterebbero con la norma interpo-



sta di cui all'art. 61, comma 5, cod. ambiente, alla stregua del quale «[l]e funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle regioni», con conseguente impossibilità per le regioni di riallocare ulteriormente le medesime funzioni amministrative presso enti infraregionali.

18.- Prima di esaminare il merito, va sinteticamente richiamato il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

I vincoli per scopi idrogeologici, disciplinati dal regio decreto legge 30 dicembre 1923, n. 3267 (Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani) (la cosiddetta “legge Serpieri”), sono apposti sui «terreni di qualsiasi natura e destinazione» che, «per effetto di forme di utilizzazione contrastanti con le norme di cui agli articoli 7, 8 e 9» dello stesso r.d.l. n. 3267 del 1923, «possono con danno pubblico subire denudazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque» (art. 1).

Si tratta di una misura generalizzata di difesa del suolo, avente il fine di prevenire il danno pubblico previsto dal menzionato art. 1 e comportante rilevanti limitazioni dell'uso dei terreni vincolati. Di tali limitazioni qui rileva quella prevista dall'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923, in base al quale gli interventi di trasformazione dei terreni sottoposti a vincolo sono subordinati ad autorizzazione preventiva del Comitato forestale e alle modalità da esso prescritte, caso per caso, allo scopo di prevenire i danni idrogeologici (le altre limitazioni consistono nell'obbligo di osservare le prescrizioni e le restrizioni disposte dalle competenti autorità amministrative: artt. 8 e 9).

Si è al cospetto di una penetrante disciplina di conformazione della proprietà. In particolare, l'autorizzazione preventiva degli interventi sui beni vincolati costituisce elemento imprescindibile di tale conformazione (tali considerazioni sono state svolte, di recente, dalla sentenza n. 100 del 2026).

Questa Corte ha ripetutamente evidenziato che le attività relative alla difesa del suolo, in particolare quelle relative alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, debbono essere ricondotte alla materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza legislativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (tra le tante, ancora sentenza n. 100 del 2026 e sentenze n. 138 del 2021, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010, n. 254, n. 246 e n. 232 del 2009).

Come visto (punto 7), la tutela dell'ambiente è, per giurisprudenza costituzionale costante, una materia trasversale, che può interferire con materie di competenza regionale, ed è materia che si fonda sul fine della protezione ambientale, onde le regioni, nell'esercizio di loro competenze legislative, possono dettare norme non in linea con quelle dello Stato solo se perseguono il fine della protezione ambientale migliorando gli standard di tutela statale.

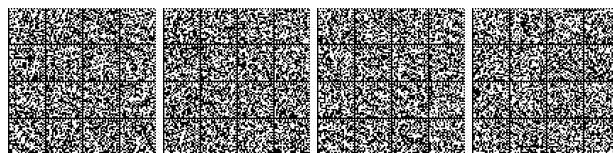
L'art. 61 cod. ambiente, rubricato «Competenze delle regioni» e contenuto nella Parte Terza del medesimo codice, intitolata «Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche», ha previsto, al comma 5, che «[l]e funzioni relative al vincolo idrogeologico di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle regioni».

Questa Corte ha chiarito che, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., soltanto il legislatore statale è legittimato a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, anche attraverso l'allocatione delle 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 (sentenze n. 151 e n. 2 del 2024, n. 160 del 2023 e n. 189 del 2021).

Di conseguenza, le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza siano state conferite dallo Stato alla regione, non possono da quest'ultima essere riallocate presso altro ente infraregionale, in quanto una siffatta iniziativa comporterebbe una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale.

D'altronde, ha osservato ancora questa Corte con particolare riferimento alla materia della tutela dell'ambiente, «la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 e, ivi richiamate, sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione “la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale” (sentenza n. 160 del 2023)» (sentenza n. 151 del 2024).

19.- Ciò premesso, le questioni sono fondate.



La disciplina concernente l'autorizzazione preventiva degli interventi da eseguire nei terreni sottoposti a vincolo idrogeologico è riconducibile - a maggior ragione ove gli interventi riguardino, come nella specie, terreni compresi nei parchi e nelle riserve naturali regionali - alla materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Per la sua natura “trasversale” e finalistica, questa materia può intersecare ambiti riservati alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, quali il governo del territorio o l'agricoltura e le foreste, potenzialmente rilevanti in questa sede, costituendo perciò un limite a tali competenze.

Lo Stato, nell'esercizio dell'evocata competenza legislativa esclusiva, espressa dall'art. 61, comma 5, cod. ambiente, ha conferito alle regioni le funzioni amministrative relative al vincolo idrogeologico, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Fra tali funzioni devono ritenersi senza dubbio comprese quelle relative al rilascio dell'autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico, di cui all'art. 7 del r.d.l. n. 3267 del 1923.

In linea con questo assetto normativo, la disciplina regionale previgente attribuiva la competenza al rilascio dell'autorizzazione alla Regione stessa quanto alle riserve naturali regionali e ai singoli enti parco quanto ai parchi regionali. A quest'ultimo riguardo, l'attribuzione della competenza agli enti parco, formalmente esterni all'organizzazione degli uffici regionali, non poteva considerarsi dissonante rispetto alla scelta allocativa compiuta dallo Stato, poiché si tratta di enti che «non possono tuttavia ritenersi estranei alla competenza ed alla struttura regionale» (sentenza n. 67 del 1997).

Le disposizioni impugnate hanno attribuito la stessa competenza alle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, alla Città metropolitana di Firenze e ad altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali.

Esse hanno dunque riallocato presso enti infraregionali funzioni amministrative riconducibili alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Una siffatta iniziativa comporta la modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. Come ha affermato questa Corte nei precedenti sopra richiamati (punto 18), soltanto il legislatore statale è legittimato a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, anche attraverso l'allocatione delle competenze presso enti diversi dai comuni, tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo. Infatti, le ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario, quale l'ambiente, sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione la facoltà di rimetterne la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale.

La Regione sostiene che l'art. 61, comma 5, cod. ambiente, nel prevedere che le funzioni relative al vincolo idrogeologico sono «interamente» esercitate dalle regioni, comprenderebbe anche le relative funzioni legislative, nella specie riconducibili alla materia residuale “agricoltura e foreste”, cosicché la Regione ben avrebbe potuto attribuire con legge le competenze gestorie in esame.

La tesi non è condivisibile.

L'avverbio «interamente», contenuto nel citato comma 5 dell'art. 61, non ha il significato prospettato dalla Regione. Esso si riferisce alle sole funzioni amministrative relative al vincolo idrogeologico, disponendone il trasferimento alle regioni e non residuandone alcuna in capo allo Stato (o ad altri enti).

È in questo senso rilevante che le precedenti parti dell'art. 61 cod. ambiente prevedano il trasferimento alle regioni di altre funzioni di evidente natura amministrativa, ma ne riservino talune allo Stato in settori specifici (commi 1, lettera f, 2, 3, secondo periodo, e 4). Il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative al vincolo idrogeologico è invece integrale.

Un ulteriore elemento utilizzabile in chiave interpretativa si desume dal testo dell'ultimo comma dell'art. 61, alla stregua del quale «[r]estano ferme tutte le altre funzioni amministrative già trasferite o delegate alle regioni». Tale norma di chiusura presuppone che nei commi precedenti - dunque anche nel comma 5 - l'art. 61 cod. ambiente si occupi soltanto di funzioni amministrative.

La Regione osserva altresì che le disposizioni impugnate avrebbero inteso garantire, nei parchi e nelle riserve naturali regionali, una gestione più razionale delle competenze autorizzatorie ai fini del vincolo idrogeologico, considerando che i medesimi enti infraregionali già esercitano la stessa competenza nel resto nel territorio toscano.

Anche questa tesi difensiva non è condivisibile.



Gli asseriti motivi di opportunità gestionale dell'intervento legislativo regionale non potrebbero comunque incidere sulla violazione delle regole attinenti al riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni, la quale consegue alla riallocazione presso enti infraregionali di funzioni amministrative inderogabilmente attribuite dallo Stato alle regioni. Né sulla sussistenza di tale violazione può influire il fatto che nel resto del territorio toscano, al di fuori delle aree naturali protette e dei parchi regionali, la competenza in esame già spetti agli stessi enti sulla base di disposizioni regionali anteriori.

Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 25, 26, 27, 28 e 29 della legge reg. Toscana n. 49 del 2025. Le funzioni amministrative relative al vincolo idrogeologico vanno svolte dalla Regione, o da enti inclusi nella struttura regionale, in ragione dell'esigenza di un loro esercizio unitario, come stabilito dall'art. 61, comma 5, cod. amb. e dall'art. 62, comma 3, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 25, 26, 27, 28 e 29 della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49 (*Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali 39/2000, 30/2015 e 65/1997*);

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (*Legge quadro sulle aree protette*) e al decreto del Presidente della Repubblica 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*), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 7, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (*Testo unico in materia di foreste e filiere forestali*), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13, comma 2, e 17, commi 2 e 3, della legge reg. Toscana n. 49 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e s), Cost., 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 19 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

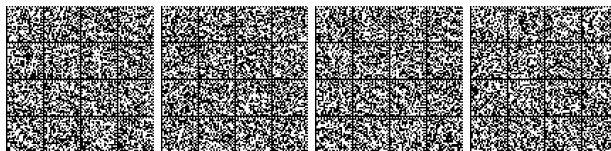
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 143

Sentenza 19 maggio - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trattati e convenzioni internazionali - Corte penale internazionale (CPI) - Ruolo del Ministro della giustizia nei rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la CPI e modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria - Obbligo di immediata trasmissione al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma delle richieste di cooperazione della CPI, salvo che non comunichi la dichiarazione motivata di non darvi corso per la tutela di interessi costituzionali preminenti, connessi a principi inviolabili - Omessa previsione - Violazione dell'obbligo di cooperazione nonché dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Trattati e convenzioni internazionali - Corte penale internazionale (CPI) - Procedura per la consegna di una persona nei confronti della quale è stato emesso un mandato di arresto ai sensi dello statuto di Roma ovvero una sentenza di condanna a pena detentiva - Attività riservate al Procuratore generale e alla Corte d'appello - Denunciata violazione dell'obbligo di cooperazione, dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali nonché del principio di soggezione del giudice alla legge - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 20 dicembre 2012, n. 237, artt. 2, 4, 11 e 13.
- Costituzione, artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma; statuto istitutivo della Corte penale internazionale; decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), promosso dalla Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, nel procedimento penale a carico di O.A.H. N., con ordinanza del 30 ottobre 2025, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 18 maggio 2026.

Visti gli atti di intervento di L.M. B.R. e del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 19 maggio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
deliberato nella camera di consiglio del 19 maggio 2026.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 ottobre 2025, iscritta al n. 227 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), in riferimento agli artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione allo statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con atto finale ed allegati (d'ora in avanti, anche «Statuto di Roma»), adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998, ratificato con legge 12 luglio 1999, n. 232 (Ratifica ed esecuzione dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), e alla decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC.

Le disposizioni in esame disciplinano, rispettivamente, le attribuzioni del Ministro della giustizia nei rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale (art. 2), le modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria (art. 4), l'applicazione della misura cautelare ai fini della consegna (art. 11) e la procedura prevista per quest'ultima (art. 13) e sono censurate in quanto «non prevedono che il Procuratore generale debba formulare le sue richieste e la Corte di appello di Roma debba deliberare sulle stesse anche a seguito di diretta trasmissione delle medesime richieste di cooperazione della Corte penale internazionale», dandone quindi notizia al Ministro della giustizia.

1.1.- Il giudice *a quo* afferma di dover definire il procedimento pendente sulle richieste di cooperazione della Corte penale internazionale, dopo aver disposto, il 21 gennaio 2025, la liberazione e il rimpatrio in Libia di O.A.H. N., arrestato il 19 gennaio 2025, in considerazione della mancata trasmissione degli atti da parte del Ministro della giustizia.

In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che non può essere accolta l'istanza di non luogo a provvedere formulata dal Procuratore generale, in quanto l'assenza della persona ricercata non impedisce alla Corte rimettente di decidere sulla richiesta di cooperazione. In base alle disposizioni censurate, è la mancata trasmissione degli atti a presentare una valenza preclusiva.

1.2.- Tali disposizioni, nel condizionare «la trasmissione delle richieste di cooperazione della CPI ad una scelta discrezionale e insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia, anche quando sussiste un obbligo convenzionale internazionale di cooperazione con la CPI», si porrebbero in contrasto, in primo luogo, con l'art. 11 Cost., che sancisce l'obbligo di cooperare con le istituzioni deputate ad assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione allo Statuto di Roma e alla decisione 2011/168/PESC, in quanto sarebbe vanificato l'obbligo di cooperazione con la Corte penale internazionale e sarebbe così compromessa la repressione dei crimini di guerra e contro l'umanità.

La disciplina censurata, nel conferire rilievo a un'insindacabile valutazione politica del Ministro della giustizia, lederebbe, infine, il principio di soggezione del giudice alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.).

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Roma.

2.1.- In linea preliminare, la difesa dello Stato ha eccepito il difetto di rilevanza delle questioni, in quanto le disposizioni censurate avrebbero già trovato applicazione nel giudizio *a quo* e il giudice avrebbe esaurito il suo potere decisorio.

Sempre in linea preliminare, l'Avvocatura generale dello Stato ha prospettato l'inammissibilità delle questioni, sul presupposto che esse travalichino i confini del sindacato di legittimità costituzionale e pongano l'accento sul distinto profilo dell'ottemperanza agli obblighi dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale.

2.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero comunque fondate.

Dallo statuto istitutivo della Corte penale internazionale non si potrebbe evincere quell'obbligo incondizionato di immediata trasmissione di ogni richiesta della medesima Corte, obbligo che tramuterebbe il Ministro della giustizia in un «mero addetto alla trasmissione e smistamento delle richieste tra gli uffici giudiziari domestici», privo di ogni margine di apprezzamento.

3.- Con atto depositato il 9 dicembre 2025, è intervenuto in giudizio L.M. B.R. e ha chiesto la fissazione anticipata della camera di consiglio sull'ammissibilità dell'intervento, deducendo la titolarità di un interesse qualificato, connesso all'oggetto del giudizio *a quo*.

4.- Con ordinanza n. 79 del 2026, questa Corte ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da L.M. B.R.



Considerato in diritto

5.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 227 del 2025), la Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 2, 4, 11 e 13 della legge n. 237 del 2012, in riferimento agli artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione allo Statuto di Roma e alla decisione 2011/168/PESC.

Ad avviso della rimettente, le previsioni censurate non consentirebbero al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, quando il Ministro della giustizia non abbia trasmesso gli atti, di adempiere alla richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale e di richiedere i provvedimenti necessari nei confronti della persona ricercata, informando successivamente il medesimo Ministro. Tale preclusione non cesserebbe di operare, quand'anche la richiesta di cooperazione fosse comunque pervenuta all'autorità giudiziaria italiana, com'è avvenuto nel caso di specie.

In tal modo, «una scelta discrezionale e insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia» inciderebbe sull'esecuzione delle richieste di cooperazione, vanificando l'obbligo di collaborare con la Corte penale internazionale.

5.1.- Le previsioni censurate violerebbero, anzitutto, l'art. 11 Cost., in quanto si porrebbero in antitesi «con il consenso prestato mediante la ratifica da parte dell'Italia dello Statuto che contiene le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Sarebbe violato «l'obbligo dello Stato di promuovere e favorire la CPI, che è l'organizzazione internazionale rivolta a tale scopo in quanto è istituita proprio per punire i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, al fine di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni».

5.2.- In secondo luogo, il meccanismo tratteggiato dalla legge n. 237 del 2012 contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost. e con «l'obbligo dello Stato di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

La cooperazione con la Corte penale internazionale sarebbe assoggettata a condizioni più onerose rispetto a quelle che contraddistinguono il mandato d'arresto europeo e non vi sarebbe alcun «rimedio processuale alla situazione conseguente alla mancata trasmissione degli atti, con successiva impossibilità per il Procuratore generale di formulare le sue richieste di merito e per la Corte di appello di deliberarle in adempimento ai detti obblighi internazionali richiamati dalla Costituzione».

Le disposizioni censurate, pertanto, confliggerebbero con l'obbligo degli Stati membri «di cooperare pienamente con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza», secondo le prescrizioni dettate dallo Statuto di Roma e dalla decisione 2011/168/PESC, la quale istituirebbe «un “vincolo specifico” per lo Stato membro dell'Unione Europea».

La rimettente attribuisce a tale obbligo un fondamento tanto convenzionale quanto «sistemico», qualificandolo come «condizione necessaria per l'effettività della giurisdizione penale internazionale per reprimere i reati più gravi in assoluto, ossia i crimini di guerra e contro l'umanità».

5.3.- La disciplina censurata lederebbe, infine, il «principio di soggezione del giudice alla sola legge» (art. 101, secondo comma, Cost.), poiché sottoporrebbe, appunto, il giudice «ad una scelta discrezionale di natura politica», così «inibendone l'attività giurisdizionale di adempimento degli obblighi internazionali previsti dallo Statuto di Roma». Ne deriverebbe una «situazione di stallo procedimentale», che non si potrebbe risolvere con appropriati rimedi, come la «possibilità di procedere anche nei casi di trasmissione diretta dandone notizia al Ministro della giustizia».

6.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni «per mancanza del nesso di pregiudizialità tra giudizio principale e giudizio incidentale».

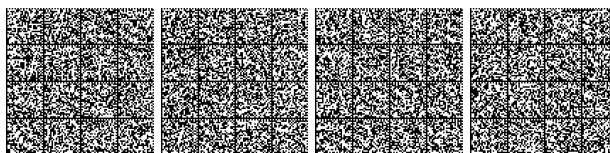
Le disposizioni che la rimettente sospetta di illegittimità costituzionale avrebbero già trovato applicazione nel giudizio principale e la Corte d'appello di Roma, pronunciandosi il 21 gennaio 2025 tanto sulla convalida dell'arresto quanto sullo status detentionis del ricercato, avrebbe consumato «[i]l dovere di provvedere e il correlato potere decisorio».

7.- L'eccezione dev'essere disattesa.

7.1.- Il dubbio di contrasto con la Costituzione è rilevante quando investa una disposizione che il giudice, allo scopo di definire il giudizio, sia tenuto ad applicare (sentenza n. 55 del 2026, punto 3.3.).

È essenziale che la disposizione censurata incida sul percorso argomentativo della decisione, quand'anche la pronuncia di accoglimento non apporti un'utilità concreta alle parti (sentenza n. 122 del 2024, punto 2.1. del Considerato in diritto).

Sulle argomentazioni enunciate dal giudice *a quo* in punto di rilevanza questa Corte esercita un sindacato esterno, che si arresta sulla soglia della non implausibilità per quel che concerne l'applicabilità della disposizione nel giudizio principale e l'impossibilità di definirlo a prescindere dalla soluzione della questione sollevata (fra le molte, sentenze n. 72 del 2026, punto 8.1.2., e n. 40 del 2026).



7.2.- Nel caso di specie, la motivazione illustrata a sostegno della rilevanza supera il vaglio esterno devoluto a questa Corte, come conferma l'esame degli snodi salienti del giudizio principale.

Il giudice *a quo* afferma di avere ricevuto il verbale di arresto provvisorio di O.A.H. N. con contestuale richiesta di perquisizione e sequestro dei corpi di reato e delle cose pertinenti al reato e il mandato d'arresto emesso dalla Corte penale internazionale, con comunicazione del 19 gennaio 2025 del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia «che svolge le funzioni di Ufficio centrale nazionale INTERPOL».

Gli atti sono contestualmente pervenuti al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma «per il tramite della Squadra mobile e della DIGOS presso la Questura di Torino, alla quale erano stati inoltrati dal Servizio per la cooperazione internazionale di polizia» e sono stati trasmessi al Ministro della giustizia per via diplomatica.

Con ordinanza del 21 gennaio 2025, la Corte d'appello di Roma, dopo aver escluso l'applicabilità delle previsioni sull'arresto da parte della polizia giudiziaria (art. 716 del codice di procedura penale), ha disposto la liberazione di O.A.H. N. e la restituzione dei beni sequestrati, accogliendo le richieste del difensore della parte e l'istanza dello stesso Procuratore generale, motivata dalla mancanza di rituale trasmissione degli atti ad opera del Ministro della giustizia.

Nel procedimento instaurato con la richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale sono stati quindi espletati ulteriori incombenzi.

In particolare, il 27 gennaio 2025 i giudici d'appello hanno disposto la traduzione del mandato d'arresto e hanno acquisito il provvedimento della Corte penale internazionale del 24 gennaio 2025, che ha desecretato il mandato e ne ha emendato alcuni errori materiali.

L'11 febbraio 2025, la Corte d'appello di Roma ha trasmesso al Procuratore generale le copie degli atti, corredate dalla traduzione, per consentirgli di esprimere le valutazioni di sua competenza.

Con decreto del 25 luglio 2025, la Corte rimettente ha aggiornato il giudizio all'udienza del 26 settembre 2025, allo scopo di definire «il procedimento pendente in relazione alle richieste di cooperazione della CPI».

All'udienza così fissata, il Procuratore generale ha chiesto dichiararsi il «non luogo a provvedere» sulle richieste stesse, ribadendo la valenza ostativa della mancata trasmissione degli atti da parte del Ministro della giustizia e segnalando anche la circostanza dell'allontanamento di O.A.H. N. dal territorio italiano.

A tali richieste si è associata la difesa di O.A.H. N., reiterandole nella memoria scritta autorizzata dall'autorità precedente.

Il rappresentante della Corte penale internazionale, dal canto suo, ha confermato «la propria richiesta di arresto e consegna del prevenuto».

Il giudice *a quo*, dopo aver analizzato tali antecedenti processuali, osserva che «l'assenza del prevenuto dal territorio dello Stato» non preclude una decisione sul merito della consegna. Ne consegue che la richiesta di non luogo a provvedere, formulata dalla Procura generale sotto tale profilo, non può essere accolta e che occorre applicare le disposizioni censurate, inequivocabili nel qualificare come imprescindibile il ruolo del Ministro della giustizia ai fini delle successive attività della Procura generale e della stessa Corte precedente.

7.3.- Le analitiche considerazioni della rimettente consentono di sgombrare il campo dall'eccezione preliminare sul difetto di rilevanza delle questioni.

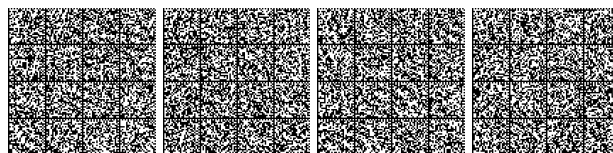
Il giudice *a quo* è chiamato a definire il procedimento relativo alla richiesta di cooperazione della Corte penale internazionale, anche alla luce degli atti sopravvenuti e dell'evoluzione della vicenda processuale.

Né si profila quella «regressione del procedimento» che l'Avvocatura generale dello Stato paventa. In questa sede non si controverte sulla fase già definita con l'ordinanza che ha ritenuto inapplicabili le disposizioni sull'arresto d'iniziativa della polizia giudiziaria.

Nell'escludere l'esaurimento della potestas iudicandi e nell'avvalorare la necessità di applicare le previsioni censurate, la Corte d'appello di Roma ha offerto una motivazione circostanziata e non implausibile, che si raccorda agli snodi più recenti della dialettica processuale.

Dopo l'ordinanza del 21 gennaio 2025, che non ha convalidato l'arresto provvisorio del ricercato e non gli ha applicato misure cautelari, la Corte d'appello di Roma ha disposto l'acquisizione e la traduzione del mandato d'arresto, nel frattempo emendato dalla Corte penale internazionale, e ha invitato le parti a prendere posizione sui temi emersi dopo la fase cautelare.

In questa prospettiva, è indicativo che il rappresentante della Corte penale internazionale, all'udienza del 26 settembre 2025, anche dopo la definizione dell'incidente cautelare, abbia ribadito la richiesta di accoglimento della domanda di cooperazione, manifestando l'interesse a una statuizione sul punto.



La stessa Corte penale internazionale, nella procedura avviata ai sensi dell'art. 87, paragrafo 7, dello Statuto, ha posto in risalto la necessità di valutare gli sviluppi dei giudizi interni ancora pendenti.

In un procedimento che non conosce in questa fase scadenze predefinite e un'applicazione consolidata, la necessità di ponderare le sopravvenienze e le richieste formulate a tale riguardo dalle parti e dallo stesso rappresentante della Corte penale internazionale vale a escludere l'implausibilità della motivazione sul permanere della potestas iudicandi, alla stregua del sindacato esterno che compete a questa Corte.

Acclarata la necessità di dare esaustiva risposta sulla domanda di cooperazione, anche dopo l'epilogo della liberazione del ricercato, le disposizioni censurate rivestono importanza cruciale nel percorso argomentativo che la Corte rimettente è chiamata a compiere.

Né la circostanza che la consegna del ricercato non possa allo stato essere eseguita contraddice l'applicabilità di tali previsioni e la loro incidenza sull'*iter* logico della decisione rimessa alla Corte d'appello di Roma.

8.- L'Avvocatura generale dello Stato reputa inammissibili le questioni anche per un distinto profilo.

La rimettente, lungi dal denunciare un contrasto tra la legge ordinaria e i precetti costituzionali, interpellerebbe questa Corte sui comportamenti degli attori a vario titolo coinvolti nella vicenda, sollecitandola a esorbitare dalla verifica della conformità dell'atto normativo alla Costituzione.

8.1.- Neppure tale eccezione può essere accolta.

8.2.- Il fulcro delle censure è nella discrepanza tra la normativa di attuazione e gli obblighi di cooperazione sanciti dallo Statuto istitutivo della Corte penale internazionale.

A diverse conclusioni non induce il fatto che la rimettente, al fine di inquadrare il contesto in cui si collocano le questioni sollevate, delinei con dovizia di dettagli la vicenda concreta.

La disamina investe pur sempre la legittimità costituzionale della disciplina vigente, senza sovrapporsi alle peculiari e più articolate valutazioni sulla responsabilità dello Stato che la Corte penale internazionale è chiamata a svolgere.

Si deve escludere, pertanto, quella commistione di piani adombrata nell'atto di intervento.

Né giova obiettare che il giudizio, sul quale si innesta l'incidente di legittimità costituzionale, abbia dato origine anche alla procedura della Corte penale internazionale, con gli esiti che tanto il giudice *a quo* quanto il Presidente del Consiglio dei ministri non mancano di ripercorrere: la Camera preliminare della Corte penale internazionale, con decisione del 17 ottobre 2025, ha accertato l'inosservanza degli obblighi dello Statuto di Roma.

Dopo la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale, la medesima Camera preliminare della Corte penale internazionale, con decisione del 26 gennaio 2026, ha deferito lo Stato italiano all'Assemblea degli Stati parti del Trattato di Roma, Assemblea destinata a tenersi tra il 7 e il 17 dicembre 2026.

La comune genesi del giudizio di legittimità costituzionale e del procedimento riguardante l'inadempimento dello Stato italiano non elide la diversità e l'autonomia delle valutazioni che spettano a ciascuna Corte.

Né la connessione tra i due procedimenti può dispensare questa Corte dal compito di scrutinare la compatibilità della normativa interna con la Costituzione, contribuendo così, per la propria parte, a salvaguardare l'adequatezza delle procedure interne e il rispetto dei principi fondativi dell'ordinamento costituzionale.

9.- Anche la motivazione sulla non manifesta infondatezza delle questioni supera il vaglio di ammissibilità.

Ampia è l'argomentazione che corrobora le censure e non si esaurisce in un generico e indiscriminato richiamo all'obbligo di cooperazione.

L'ordinanza di remissione si sofferma sulla fonte dell'obbligo e sui precetti che valgono a definirne la latitudine e non è inficiata dalle lacune che la difesa dello Stato segnala.

10.- Né all'esame del merito si frappongono ostacoli per quel che concerne l'onere di esplorare in modo adeguato un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina vigente.

10.1.- Il giudice *a quo*, in consonanza con il dato testuale e con le stesse linee ispiratrici della legge n. 237 del 2012, attribuisce un ruolo esclusivo al Ministro della giustizia nella cooperazione con la Corte penale internazionale, quale fondamentale organo d'impulso della procedura in esame.

La normativa nazionale, infatti, individua un referente unico, il Ministro della giustizia, in quanto provvisto delle molteplici competenze che l'adempimento di tali compiti presuppone.

La normativa di attuazione si prefigge così di rendere più agevole e spedita la cooperazione con la Corte penale internazionale, che presenta peculiarità irriducibili e spiccati tratti di novità rispetto alle forme di cooperazione internazionale già sperimentate (l'extradizione e il mandato d'arresto europeo).

È dunque il Ministro della giustizia ad attuare la cooperazione, che si estrinseca, in primo luogo, nella trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, caposaldo della procedura.



Nel disegno della legge n. 237 del 2012, il Procuratore generale riceve gli atti dal Ministro della giustizia e così formula alla Corte d'appello di Roma le richieste pertinenti.

10.2.- Secondo l'opzione ricostruttiva privilegiata dalla rimettente non è praticabile una diversa lettura, che esautori il Ministro della giustizia e, per ovviare alla sua inattività, configuri un intervento surrogatorio dell'autorità giudiziaria sprovvisto degli indispensabili strumenti di raccordo con l'autorità governativa.

A tale riguardo soccorre anche il raffronto con altre previsioni della legge n. 237 del 2012, come l'art. 8, che concerne le richieste dell'autorità giudiziaria italiana alla Corte penale internazionale: il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, ove perduri l'inattività del Ministro della giustizia, può, a determinate condizioni, trasmettere direttamente tali richieste alla Corte penale internazionale, informandone il Ministro. In questo caso, il legislatore si premura di superare la possibile battuta d'arresto, indicando ex professo la soluzione che contempera i contrapposti interessi.

Soluzione che nella disciplina censurata, per contro, non si rinviene.

10.3.- Al paradigma operativo delineato dalla lettera e dalle interrelazioni sistematiche della normativa vigente si è conformato il contegno di chi, a vario titolo, ha esaminato la domanda di cooperazione della Corte penale internazionale.

10.4.- Il giudice *a quo*, dopo aver inequivocabilmente escluso la praticabilità di un'appagante interpretazione adeguatrice, ha dunque interpellato questa Corte sulla compatibilità della normativa interna con gli obblighi sanciti dallo Statuto di Roma.

Tale fonte, pur vincolando lo Stato, non istituisce un ordinamento giuridico sopranazionale e non permette, pertanto, di affermare la competenza dei giudici nazionali a dare applicazione alle norme di tale ordinamento e a non applicare, nello stesso tempo, le norme interne in eventuale contrasto (sentenza n. 348 del 2007, punto 3.3. del Considerato in diritto, con riguardo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo).

Pertanto, «al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale “interposta”, egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 349 del 2007, punto 6.2. del Considerato in diritto).

10.5.- A tale compito non si è sottratto il giudice *a quo*.

Il sindacato di legittimità costituzionale consente di ripristinare un *modus operandi* univoco, in una materia che reclama regole uniformi e prevedibili e non può tollerare letture e prassi difformi, generando un'incertezza applicativa che mina in radice le esigenze della cooperazione.

11.- Le questioni, pertanto, possono essere vagliate nel merito e hanno priorità logica quelle concernenti gli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012, in quanto attengono al ruolo del Ministro della giustizia e alle modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria, in una prospettiva più generale, destinata a riverberarsi sulla disciplina di dettaglio dell'applicazione della misura cautelare ai fini della consegna (art. 11) e della procedura per la consegna (art. 13).

12.- Esse sono fondate, nei termini e per i motivi di séguito esposti, in riferimento all'art. 11 Cost., che esprime l'apertura internazionale della Costituzione italiana, e all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione allo Statuto di Roma.

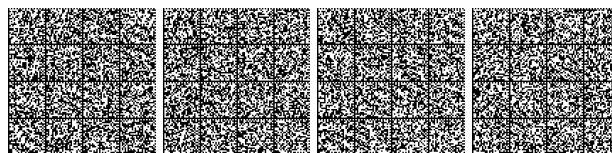
13.- La Corte penale internazionale, istituita con lo Statuto di Roma, ha cognizione sui «most serious crimes of concern to the international community as a whole», motivo di allarme per l'intera comunità internazionale: genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra e ora anche il crimine di aggressione, crimina iuris gentium che, anche quando siano perpetrati dagli Stati, conculcano «valori universali come il rispetto della dignità umana e dei diritti umani» (sentenza n. 159 del 2023, punto 9 del Considerato in diritto).

La stessa Corte ha giurisdizione sui crimini commessi sul territorio degli Stati parti o dai cittadini di tali Stati ed è parte integrante dell'ordine internazionale presidiato dall'art. 11 Cost., che non tende a preservare il mero equilibrio nei rapporti di forza, ma ha quale pietra angolare la promozione della pace e della giustizia fra le Nazioni e così concorre alla tutela dei diritti inviolabili della persona in una dimensione che oramai trascende quella dei singoli Stati sovrani.

Le questioni oggi all'esame di questa Corte si pongono al crocevia tra la *rule of law* internazionale, inscindibilmente connessa alla tutela della democrazia e dei diritti umani, e la salvaguardia del nucleo essenziale dei principi costituzionali, in una prospettiva che richiede un approccio integrato e un convergere delle diverse garanzie.

14.- Il modello plasmato dallo Statuto di Roma poggia sulla cooperazione degli Stati, che costituiscono le “braccia” e le “gambe” di questa peculiare giurisdizione.

Senza cooperazione non può operare un sistema che non contempla il processo in contumacia (art. 63, paragrafo 1, dello Statuto) e postula, dunque, quale passaggio ineludibile la consegna della persona ricercata.



L'obbligo di cooperazione rinviene poi le sue ragioni più profonde nello stesso processo che ha condotto all'istituzione della Corte penale internazionale, configurandola come una giurisdizione permanente, complementare rispetto a quella degli Stati parti, e svincolandola dalle contingenze che hanno determinato di volta in volta la creazione di tribunali *ad hoc*, giurisdizioni limitate nel tempo e nello spazio, ancorché in una posizione di supremazia rispetto alle giurisdizioni nazionali.

15.- In questo si rivela il «carattere particolare» della Corte (art. 91, paragrafo 2, lettera c, dello Statuto), il quale trova plastica espressione anche nell'innovativo modello di cooperazione che il trattato introduce: non più la cooperazione orizzontale tra Stati sovrani, che contraddistingue l'extradizione e le altre procedure di mutua assistenza, ma una cooperazione tendenzialmente verticale, seppur temperata, e non di tipo gerarchico.

Anche il linguaggio dello Statuto di Roma rispecchia tale novità, come traspare dall'impiego del termine «consegna», mutuato dall'inglese «surrender», allo scopo di marcare l'affrancarsi della cooperazione dalla logica orizzontale, coesistente all'extradizione.

16.- L'art. 86 dello Statuto di Roma, con formulazione incisiva, impone agli Stati di «coopera[re] pienamente con la Corte nelle inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza».

Tale enunciazione generale è poi arricchita e rafforzata nel suo contenuto precettivo da altre previsioni.

Il successivo art. 87 regola le modalità di trasmissione delle richieste di cooperazione (paragrafi 1 e 2) e, ove lo Stato parte non aderisca alla richiesta di cooperazione e impedisca alla Corte penale internazionale di esercitare le sue funzioni e i suoi poteri, legittima la stessa Corte a prenderne atto, investendo «del caso l'Assemblea degli Stati parti, o il Consiglio di Sicurezza se è stata adita da quest'ultimo» (paragrafo 7).

Gli Stati devono impegnarsi a «predisporre nel loro ordinamento nazionale procedure appropriate per realizzare tutte le forme di cooperazione indicate nel presente capitolo» (art. 88).

L'obbligo di cooperazione permea tutta la disciplina della consegna della persona ricercata e impone di approfondire ogni ragionevole sforzo anche alla stregua del generale canone di buona fede e del divieto di invocare le disposizioni del diritto interno per giustificare la mancata esecuzione di un trattato (artt. 26 e 27 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, ratificata con legge 12 febbraio 1974, n. 112, recante «Ratifica ed esecuzione della convenzione sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969»).

L'art. 59 dello Statuto prescrive allo Stato parte che ha ricevuto una richiesta di fermo o di arresto e di consegna di prendere «immediatamente provvedimenti per fare arrestare la persona di cui trattasi, secondo la sua legislazione e le disposizioni del capitolo IX» (paragrafo 1). In tale ipotesi, l'autorità giudiziaria competente dello Stato di detenzione potrà verificare se il mandato riguarda effettivamente tale persona, se questa sia stata arrestata secondo una procedura regolare e se i suoi diritti siano stati rispettati (paragrafo 2).

L'art. 89, paragrafo 1, dispone che «[g]li Stati Parti rispondono ad ogni richiesta di arresto e di consegna secondo le disposizioni del presente capitolo e le procedure previste dalla loro legislazione nazionale», procedure che lo Statuto concepisce come strumentali all'obiettivo della più ampia e fruttuosa collaborazione.

Quanto alle richieste di arresto e di consegna, l'art. 91, paragrafo 2, lettera c), dispone che «le esigenze dello Stato richiesto non devono essere più onerose in questo caso rispetto alle richieste d'extradizione presentate in applicazione di trattati o di intese concluse fra lo Stato richiesto ed altri Stati e dovrebbero anzi, se possibile, esserlo di meno, in considerazione del carattere particolare della Corte».

L'art. 97 dello Statuto vincola, infine, gli Stati parti a consultare senza indugio la Corte penale internazionale ove insorgano difficoltà suscettibili di intralciare o di impedire l'esecuzione delle richieste di cooperazione.

17.- La leale collaborazione è il tratto qualificante del sistema prefigurato dallo Statuto di Roma.

La leale collaborazione ispira in apicibus i rapporti tra lo Stato parte e la Corte penale internazionale e si esplica anche sul versante interno dei rapporti tra l'autorità governativa, deputata a ricevere le richieste della Corte penale internazionale, e l'autorità giudiziaria incaricata di valutarle.

18.- Rispetto a tale modello si rivelano distoniche le disposizioni dettate dagli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012.

In base al citato art. 2, comma 1, al Ministro della giustizia spetta in via esclusiva il compito di curare i rapporti con la Corte penale internazionale, di riceverne le richieste e di darvi séguito, coordinando la propria azione, ove occorra, con altri ministri interessati, istituzioni oppure organi dello Stato.

Nel caso di concorso di più domande di cooperazione, provenienti dalla Corte penale internazionale e da uno o più Stati esteri, è compito del Ministro stabilire l'ordine di precedenza (art. 2, comma 2).



Al Ministro della giustizia è demandato, altresì, il compito di presentare alla Corte atti e richieste, assicurando la riservatezza delle richieste di cooperazione e la loro esecuzione in tempi rapidi (art. 2, comma 3).

L'art. 4, comma 1, della legge n. 237 del 2012 stabilisce che ogni richiesta di cooperazione debba essere trasmessa dal Ministro della giustizia al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, che provvederà personalmente alle attività richieste o assistendo il Procuratore della Corte penale internazionale nel compimento di attività sul territorio italiano.

Quando la richiesta di cooperazione riguardi un'attività d'indagine o di acquisizione delle prove, il Procuratore generale chiederà alla Corte d'appello di Roma di dare esecuzione alla richiesta, eventualmente delegando all'attuazione un proprio componente o il giudice per le indagini preliminari del luogo in cui gli atti devono essere compiuti (art. 4, commi 2 e 3).

18.1.- Le doglianze della rimettente colgono nel segno nel denunciare l'attribuzione al Ministro della giustizia di un ruolo privo di ogni parametro idoneo a indirizzarne e delimitarne l'esercizio anche sul piano temporale, secondo canoni qualificati di immediatezza.

È su quest'aspetto dell'insindacabilità del potere attribuito al Ministro che si appuntano le censure del giudice *a quo*.

18.2.- La legge, pur obbligando il Ministro a eseguire senza ritardo le richieste, non scongiura il rischio del protrarsi dell'inattività, ingenerando incertezze che mettono a repentaglio la stessa collaborazione con la Corte penale internazionale, e non colloca il *modus agendi* del Ministro nell'alveo di una sequenza procedimentale in cui i tempi sono predeterminati in modo stringente e le ragioni di un eventuale diniego devono essere, in termini altrettanto immediati, esterne.

L'eventuale stallo della procedura, che un meccanismo così congegnato può determinare, non è riconducibile al novero dei meri inconvenienti di fatto, ma rappresenta un vizio intrinseco dell'assetto normativo e mina in radice l'adeguatezza delle procedure interne, in un ambito, quello della repressione dei crimini più gravi, che non tollera né rallentamenti o ritardi, pur motivati da esigenze istruttorie o di carattere politico, né prese di posizione tacite, e, come tali, sottratte a ogni controllo, né, a fortiori, indugi arbitrari.

19.- Occorre, dunque, assicurare un sistema improntato a scansioni certe e rigorose e a regole di trasparenza, superando la carenza di criteri direttivi e la conseguente insindacabilità che costituiscono il nerbo delle censure della rimettente.

19.1.- A tale *vulnus* si deve porre rimedio in termini effettivi, senza avere riguardo all'ipotesi particolare in cui gli atti pervengano aliunde all'autorità giudiziaria. La cooperazione è frustrata in modo ancor più evidente allorché il Ministro non inoltri gli atti e di tali atti l'autorità giudiziaria neppure disponga per altri canali.

19.2.- Alle incongruenze censurate neppure si può porre rimedio nei termini prospettati dalla rimettente, che auspica l'attribuzione, quale *extrema ratio*, di un potere d'intervento diretto dell'autorità giudiziaria, volto a sopperire all'inerzia del Ministro e controbilanciato da una successiva comunicazione della richiesta di cooperazione.

Con le stesse esigenze della cooperazione valorizzate dalla rimettente si porrebbe in conflitto, infatti, un sistema sfornito di ogni strumento di coordinamento e di raccordo tra l'autorità governativa e l'autorità giudiziaria, legittimata a intervenire in base al dato accidentale e imponderabile della ricezione prioritaria delle richieste della Corte penale internazionale, secondo tempi incontrollabili e incerti.

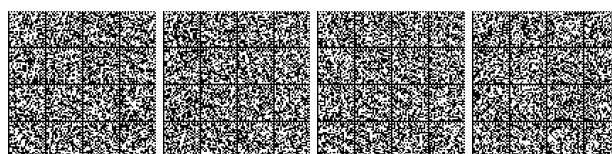
20.- L'obbligo di cooperazione, per altro verso, si deve armonizzare con la tutela di principi costituzionali preminenti, che spetta alla Repubblica presidiare nel loro nucleo intangibile.

20.1.- È lo stesso Statuto di Roma, con la norma di chiusura sulle consultazioni con la Corte penale internazionale (art. 97), a prefigurare situazioni eccezionali e non predeterminabili in astratto, in cui la richiesta di cooperazione può conoscere difficoltà e intralci, correlati, fra l'altro, all'insufficienza delle informazioni, all'irreperibilità del ricercato, al rischio di violazione di obblighi convenzionali nei confronti di un altro Stato.

Tali fattispecie, pur nell'ampiezza del dato testuale, non possono che essere intese con rigore, al fine di non svilire quella reciproca fiducia su cui si fonda la cooperazione con la Corte penale internazionale.

Vengono in rilievo, a tale riguardo, anzitutto i principi inviolabili, legati alla tutela dei diritti fondamentali della persona e all'identità costituzionale della Repubblica (art. 11 Cost.).

Principi che non possono essere sacrificati e che la variegata gamma di situazioni determinate dalla complessità del contesto internazionale può in concreto compromettere, imponendo scelte esplicite e ancorate a parametri verificabili, idonei a orientarle e a circoscriverle.



20.2.- In quest'orizzonte, l'operato del Ministro della giustizia non può essere legibus solutus, ma deve raccordarsi a regole procedurali e sostanziali vincolanti e tradursi in scelte esplicite e controllabili, secondo la regola fondamentale dello Stato di diritto, che impone anche alle scelte politiche latamente discrezionali di uniformarsi ai canoni di legalità predeterminati dall'ordinamento (sentenza n. 81 del 2012, punto 4.2. del Considerato in diritto).

20.3.- All'obbligo del Ministro di dare immediata esecuzione alle richieste della Corte penale internazionale non può che fare riscontro l'obbligo di esternare, con eguale immediatezza, le eventuali ragioni di diniego, legate al ricorrere di ipotesi eccezionali.

20.4.- Tali valutazioni, inoltre, sono giustiziabili, anche mediante il conflitto di attribuzione tra potere giurisdizionale e potere esecutivo, con possibilità di attivazione dei poteri cautelari spettanti, nel relativo giudizio, a questa Corte.

20.5.- In tal modo, le garanzie che la Costituzione appresta cooperano nel rendere effettivo lo stesso diritto internazionale, secondo linee armoniche e complementari.

21.- Pertanto, si deve dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012, nella parte in cui non prevedono che il Ministro della giustizia debba immediatamente trasmettere al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma le richieste di cooperazione della Corte penale internazionale, salvo che comunichi alla stessa Corte d'appello la dichiarazione motivata di non dare corso a tali richieste per l'esigenza di tutela di principi costituzionali preminenti.

22.- Restano dunque assorbite le questioni sollevate in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla decisione 2011/168/PESC.

23.- Non sono fondate, per contro, le questioni concernenti gli artt. 11 e 13 della legge n. 237 del 2012, in riferimento a tutti i parametri evocati dalla rimettente.

23.1.- La Corte d'appello di Roma censura anche la disciplina dell'art. 11 della legge n. 237 del 2012, che si riconnette alla «consegna di una persona nei confronti della quale è stato emesso un mandato di arresto ai sensi dell'articolo 58 dello statuto ovvero una sentenza di condanna a pena detentiva» (comma 1).

In particolare, in virtù del richiamato comma 1, il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, ricevuti gli atti, chiede alla medesima Corte d'appello «l'applicazione della misura della custodia cautelare nei confronti della persona della quale è richiesta la consegna».

Le censure investono anche il successivo art. 13 della legge n. 237 del 2012, che, in tema di procedura per la consegna, impone al Procuratore generale di presentare senza ritardo le sue conclusioni in ordine alla consegna (comma 1) e alla Corte d'appello di Roma di decidere «con le forme dell'articolo 127 del codice di procedura penale, con la partecipazione necessaria del difensore, se del caso previa acquisizione delle informazioni e della documentazione di cui all'articolo 91, paragrafo 2, capoverso c), dello statuto» (comma 2).

23.2.- La procedura per la consegna, nell'assetto ora richiamato nei suoi punti salienti, si limita a disciplinare le attività riservate al Procuratore generale e alla Corte d'appello, senza dare àdito di per sé ad alcuna antinomia con l'obbligo pattizio di cooperazione.

Il vulnus denunciato dalla rimettente risiede, invece, solo nelle regole che il legislatore ha dettato in termini generali, con gli artt. 2 e 4 della legge n. 237 del 2012, allo scopo di rendere operativa la cooperazione e di tratteggiare un contesto comune in cui tale cooperazione si colloca.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), nella parte in cui non prevedono che il Ministro della giustizia debba immediatamente trasmettere al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma le richieste di cooperazione della Corte penale internazionale, salvo che comunichi alla stessa Corte d'appello la dichiarazione motivata di non dare corso a tali richieste per l'esigenza di tutela di principi costituzionali preminenti;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11 e 13 della legge n. 237 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in



relazione allo statuto istitutivo della Corte penale internazionale, con atto finale ed allegati, adottato dalla Conferenza diplomatica delle Nazioni Unite a Roma il 17 luglio 1998, ratificato con legge 12 luglio 1999, n. 232 (Ratifica ed esecuzione dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), e alla decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC, dalla Corte d'appello di Roma, quarta sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260143

N. 144

Sentenza 10 giugno - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) - Obbligo di adozione, tramite regolamento, di direttive volte a definire la realizzazione di impianti FER in aree non idonee - Sospensione automatica e generalizzata, nelle more del predetto regolamento, dell'attività procedimentale finalizzata alle relative autorizzazioni - Contestuale divieto di presentazione di nuove istanze per impianti FER in aree non idonee, fatte salve quelle finalizzate all'autoconsumo o alle necessità delle comunità energetiche - Violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 6 novembre 2025, n. 31, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 41, 97 e 117, terzo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Regione Sardegna, artt. 3 e 4, lettera e).

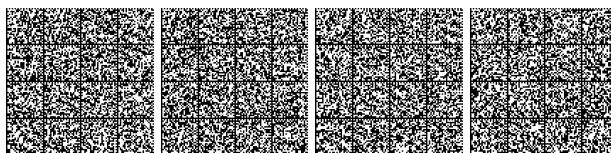
LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 1, comma 1, lettera *b*), della 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)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 12 gennaio 2026, depositato in cancelleria il successivo 13 gennaio 2026, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2026 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;
udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;
uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Floriana Isola per la Regione autonoma Sardegna;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 13 gennaio 2026 e iscritto al n. 1 reg. ric. del 2026, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della 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)».

La disposizione impugnata introduce, dopo il comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, un nuovo comma *7-bis*, il quale prevede che la Regione, mediante regolamento da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, individui direttive per la corretta applicazione della disciplina relativa agli impianti da fonti rinnovabili ricadenti in aree non incluse tra quelle qualificate come idonee. La medesima disposizione stabilisce che, nelle more dell'adozione del predetto regolamento, non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione, ancorché presentate prima dell'entrata in vigore della legge, e che non possono essere presentate nuove istanze di autorizzazione di impianti FER ricadenti in aree non incluse tra quelle idonee, fatta eccezione per quelle finalizzate all'autoconsumo o al servizio di comunità energetiche.

Secondo il ricorrente, tale disciplina determinerebbe una sospensione generalizzata dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti da fonti rinnovabili nelle aree non idonee, con le sole eccezioni espressamente contemplate dalla disposizione, incidendo sia sui procedimenti in corso, sia su quelli futuri, e subordinando la ripresa dell'attività amministrativa all'adozione di un atto regolamentare regionale.

1.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione ai principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», e segnatamente dall'art. 20, comma 6, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» - ora: «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» -, che vieta l'introduzione di moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi nelle more dell'individuazione delle aree idonee.

Secondo il ricorrente sarebbero violati altresì gli artt. 3 e 4, lettera *e*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), per l'introduzione di una disciplina in contrasto con principi espressi dal legislatore statale nella richiamata normativa.

La legge regionale impugnata interverrebbe in un ambito nel quale la Regione autonoma Sardegna è titolare, ai sensi dell'art. 4, lettera *e*), dello statuto speciale, di competenza legislativa nella materia «produzione e distribuzione



dell'energia elettrica»; tale competenza legislativa sarebbe, tuttavia, sottoposta ai limiti stabiliti dagli artt. 3 e 4 dello stesso statuto, ossia al rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali e dei principi stabiliti dalla legislazione statale.

La disposizione regionale impugnata comporterebbe una sospensione automatica e generalizzata dell'azione amministrativa sui procedimenti autorizzativi, operante non già come ordinaria disciplina del procedimento o come modulazione caso per caso, ma come un vero e proprio arresto *ex lege* dell'*iter* autorizzatorio per un'intera categoria di interventi, in attesa dell'adozione di un atto di secondo grado regionale.

La scelta regionale, così congegnata, inciderebbe direttamente sui regimi amministrativi relativi alla realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, che lo Stato, con la sua legislazione di indirizzo avrebbe, invece, conformato in senso uniforme su tutto il territorio nazionale in ragione della rilevanza unitaria della materia energetica e degli obiettivi di politica energetica europei gravanti sull'ordinamento statale nel suo complesso.

In particolare, la legislazione statale di settore - nel delineare il quadro dei regimi amministrativi e dei criteri che governano l'individuazione delle aree e l'*iter* autorizzatorio degli impianti da fonti rinnovabili - esprime principi vincolanti per le regioni. In questo senso, assumerebbe rilievo, quale parametro interposto, il principio affermato dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, secondo cui, nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi.

La disposizione regionale impugnata si porrebbe in contrasto con il predetto principio, dal momento che, esplicitamente, introduce una sospensione dei procedimenti autorizzativi «sino all'emanazione di un regolamento regionale, e dunque proprio nel periodo in cui la disciplina statale esige continuità procedimentale e uniformità dei regimi amministrativi, impedendo che l'*iter* autorizzatorio venga bloccato per effetto di scelte unilaterali regionali».

La disciplina regionale non si limiterebbe, dunque, a modulare l'esercizio della funzione amministrativa secondo criteri procedimentali, ma inciderebbe, arrestando, tendenzialmente *sine die*, l'*iter* autorizzatorio, con la conseguenza che all'amministrazione sarebbe impedito l'esercizio di ogni potere di valutazione sulla concreta autorizzabilità dell'impianto sito in area non idonea e dunque eludendo il principio di continuità voluto dal legislatore statale nelle fasi transitorie.

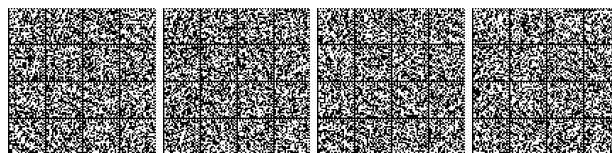
Né varrebbe a escludere l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata la previsione di un termine di novanta giorni per l'adozione del regolamento: il divieto regionale opererebbe difatti immediatamente e automaticamente, senza alcuna valutazione individuale, e senza che la legge regionale preveda meccanismi idonei a neutralizzare gli effetti della sospensione in caso di mancato rispetto del termine, così che l'arresto procedimentale si configurerebbe come effetto legale pieno e autosufficiente.

La disciplina regionale, peraltro, si collocherebbe in un contesto nel quale questa Corte ha già scrutinato misure regionali aventi analogia struttura di blocco generalizzato dei procedimenti autorizzativi di impianti FER. In particolare il ricorrente richiama la sentenza n. 28 del 2025, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5 (Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali) che aveva introdotto un meccanismo di sospensione generalizzata dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti FER, collegandone la ripresa all'adozione di una futura disciplina regionale sulle aree idonee, nonché la sentenza n. 184 del 2025 che ha chiarito il significato e la funzione della nozione di "aree idonee" affermando che la qualificazione di un'area come idonea non costituisce una condizione esclusiva o preclusiva per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ma definisce uno strumento di accelerazione dei procedimenti autorizzativi, attraverso l'applicazione di *iter* procedimentali semplificati e più rapidi, coerenti con gli obiettivi assunti in sede europea.

Evidenzia l'Avvocatura generale che questa Corte ha, altresì, precisato che le aree non qualificate come idonee non sono, per ciò solo, sottratte alla possibilità di ospitare impianti da fonti rinnovabili, restando pienamente accessibili mediante i procedimenti autorizzativi ordinari, nel rispetto delle valutazioni ambientali, paesaggistiche e territoriali previste dall'ordinamento. Tale impostazione escluderebbe letture restrittive idonee a determinare effetti di blocco o di paralisi generalizzata dello sviluppo del settore al di fuori di perimetri predeterminati.

La disposizione impugnata riprodurrebbe, nella sostanza, lo stesso meccanismo già dichiarato costituzionalmente illegittimo, non dunque una regolazione del procedimento secondo canoni di ragionevole istruttoria e ponderazione caso per caso, ma una sospensione generalizzata e automatica in attesa di una fonte secondaria regionale. Inoltre, sospendendo i procedimenti in atto e impedendo l'esame di nuove domande sino all'emanazione del regolamento, di fatto, disegnerebbe un quadro di governo del territorio e della produzione di energia da impianti FER in cui, nelle aree non idonee, non sarebbe possibile l'installazione di alcun impianto.

Tutto ciò contrasterebbe sia con la normativa quadro statale, sia con la giurisprudenza costituzionale che fissano principi incompatibili con quelli perseguiti dalla normativa della Regione autonoma Sardegna.



Ne conseguirebbe l'eccedenza dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025 dalle competenze del legislatore sardo, di cui agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale, con violazione dei limiti statutari e l'invasione della sfera competenziale statale, per contrasto con la normativa interposta di cui all'art. 20, comma 6, del d.lgs n. 119 del 2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene altresì violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento.

La disposizione regionale, stabilendo che, nelle more dell'adozione di un regolamento, non possa essere dato corso alle istanze di autorizzazione relative agli impianti FER ricadenti nelle aree non incluse tra quelle idonee e che non possano essere presentate nuove istanze, fatte salve alcune limitate ipotesi, introdurrebbe un criterio di "blocco" procedimentale operante in modo automatico e generalizzato, senza prevedere alcun criterio di differenziazione in relazione alle possibili situazioni delle procedure autorizzatorie coinvolte. La sospensione si applicherebbe, infatti, indistintamente, a procedimenti in fase iniziale e a procedimenti già istruiti o prossimi alla conclusione, a prescindere dallo stato di avanzamento dell'*iter* amministrativo, dall'entità degli investimenti già sostenuti o dalla concreta incidenza territoriale degli impianti progettati.

In tal modo, la legge regionale equiparerebbe situazioni oggettivamente eterogenee, trattandole in modo identico senza una ragionevole giustificazione, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost.

L'irragionevolezza della disciplina emergerebbe, altresì, dalla scelta di subordinare la ripresa dell'attività procedimentale all'adozione di un regolamento regionale, senza prevedere strumenti idonei a garantire la proporzionalità degli effetti prodotti nel periodo transitorio. Il legislatore regionale avrebbe, così, introdotto una misura di carattere eccezionale senza correlare la sospensione generalizzata a una valutazione puntuale delle singole fattispecie o a criteri selettivi che consentano di distinguere tra interventi con diverso impatto e diversa rilevanza.

La disposizione censurata determinerebbe, inoltre, una disparità di trattamento tra operatori economici che si trovano in condizioni sostanzialmente analoghe, ma che sarebbero diversamente incisi dalla sospensione in ragione di fattori del tutto casuali, quali il momento di presentazione dell'istanza o lo stato procedimentale raggiunto alla data di entrata in vigore della legge. La disciplina regionale, in tal modo, attribuirebbe un rilievo decisivo a elementi meramente temporali, non sorretti da alcuna *ratio* giustificatrice coerente con le finalità dichiarate della legge. In altri termini, la disposizione regionale produrrebbe esiti disomogenei all'interno dello stesso procedimento amministrativo, determinando trattamenti differenziati non in ragione delle caratteristiche dell'intervento, ma in funzione di circostanze meramente casuali e in alcun modo governabili dall'amministrazione.

1.3.- Il ricorrente deduce, altresì, la violazione dell'art. 41 Cost., in quanto introdurrebbe una limitazione ingiustificata e sproporzionata della libertà di iniziativa economica privata nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili.

La previsione inciderebbe in via diretta sull'esercizio di attività economiche riconducibili a un settore strategico, precludendo in via automatica e indifferenziata l'accesso al mercato e la realizzazione di iniziative imprenditoriali che, in base alla normativa vigente, sarebbero altrimenti consentite e sottoposte a valutazione caso per caso.

La compressione della libertà di iniziativa economica, peraltro, non sarebbe accompagnata da un adeguato bilanciamento tra l'interesse pubblico perseguito e gli interessi privati incisi, né sarebbe sorretta da criteri selettivi o graduati idonei a circoscriverne l'impatto.

La sospensione disposta dalla legge regionale opererebbe, infatti, senza che sia prevista una verifica in concreto dell'effettiva compatibilità degli interventi progettati, o che sia effettuata una ponderazione dell'incidenza delle singole iniziative sull'assetto territoriale o ambientale. La scelta legislativa si risolverebbe, così, in un divieto temporaneo solo nominalmente, non essendo previsto alcun meccanismo alternativo nell'ipotesi di mancata adozione del regolamento regionale entro i termini stabiliti dalla disposizione impugnata, e generalizzato, prescindendo da qualunque valutazione sostanziale delle singole attività economiche e impedendone radicalmente l'avvio o la prosecuzione.

Ad avviso del ricorrente, la previsione di un termine per l'adozione del regolamento regionale non sarebbe, di per sé, idonea a rendere proporzionata la misura. Durante il periodo transitorio, infatti, l'attività economica resterebbe integralmente preclusa per un'intera categoria di operatori, senza che la legge introduca meccanismi di salvaguardia, di gradualità o di compensazione idonei a contenere gli effetti della sospensione. La libertà di iniziativa economica risulterebbe, così, sacrificata in modo eccessivo, e comunque non ragionevole, rispetto alle finalità perseguite.

1.4.- Infine, è lamentata la violazione dell'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, per l'introduzione di una paralisi procedimentale priva di adeguati strumenti di governo e di garanzia.



La disposizione regionale impugnata comprometterebbe il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, introducendo una disciplina che determina un arresto generalizzato dei procedimenti autorizzativi senza predisporre strumenti idonei a garantirne la gestione ordinata ed efficiente. Essa inciderebbe direttamente sull'organizzazione e sul funzionamento dell'amministrazione, impedendo agli uffici competenti di esercitare le proprie funzioni secondo criteri di continuità, efficienza e responsabilità, con conseguente compromissione della certezza dell'azione amministrativa e della sua capacità di perseguire in modo efficace l'interesse pubblico tracciato nelle linee generali dalla legislazione statale.

La legge regionale condizionerebbe, dunque, l'operatività dell'esercizio della funzione amministrativa a un evento futuro e incerto, con il rischio di trasformare l'inerzia regolamentare in un fattore strutturale di disfunzione dell'azione amministrativa. La mancata adozione del regolamento potrebbe, peraltro, risolversi, di fatto, in un divieto assoluto di installazione di impianti FER nelle aree non idonee compromettendo, in via definitiva, il principio stabilito dal legislatore statale in base al quale la qualificazione di un'area come non idonea non può assumere il significato assoluto di area in cui non è possibile l'installazione di impianti.

La disciplina impugnata determinerebbe, inoltre, un effetto di disorganizzazione sistemica, in quanto priverebbe l'amministrazione di ogni margine di valutazione e di gestione attiva dei procedimenti, trasformando una funzione amministrativa ordinaria in una mera attesa dell'adozione di una fonte regolamentare. L'azione amministrativa, quindi, verrebbe sospesa in via generalizzata, in contrasto con i principi di buon andamento e di effettività di cui all'art. 97 Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- La Regione eccepisce, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, in quanto difetterebbe la piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione del Consiglio dei ministri e il contenuto dell'atto introduttivo. In particolare, secondo la resistente, la delibera di impugnazione avrebbe richiamato, quali parametri interposti, i principi desumibili dal decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, mentre il ricorso individuerrebbe, quale unico parametro interposto, l'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021 che è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, lettera q), del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, prima della notificazione del ricorso statale. Ciò comporterebbe, ad avviso della Regione, l'inammissibilità delle censure, tanto più che il contenuto della disposizione abrogata non sarebbe stato riprodotto nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, 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».

Inoltre, il divieto di moratorie previsto dall'abrogato art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021 operava soltanto nelle more dell'individuazione delle aree idonee; tale fase sarebbe però già venuta meno, sia per effetto della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sia per effetto del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, che, con l'art. 2, comma 1, lettera h), ha inserito nel d.lgs. n. 190 del 2024 gli artt. 11-bis e 11-ter.

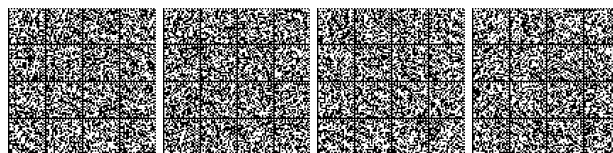
2.2.- Nel merito, la Regione sostiene la non fondatezza delle censure.

2.2.1.- Quanto al primo motivo di ricorso, osserva la difesa regionale che la disposizione statale indicata quale parametro interposto (art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021), come anticipato, è stata abrogata dal predetto art. 2, comma 1, lettera q), del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, entrato in vigore il 22 novembre 2025, ossia appena 16 giorni dopo la disposizione regionale impugnata e, comunque, prima della data di notifica del ricorso.

L'ipotizzato contrasto tra la legge regionale e il parametro interposto, ad avviso della Regione autonoma Sardegna, non sarebbe, pertanto, più sussistente.

Osserva la Regione che il divieto di moratorie previsto dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021 era espressamente configurato come misura transitoria, destinata a operare fino all'individuazione delle aree idonee. Poiché tale individuazione è intervenuta sia ad opera della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024 sia, successivamente, mediante il d.l. n. 175 del 2025, come convertito, che ha introdotto nel d.lgs. n. 190 del 2024 gli artt. 11-bis e 11-ter, il relativo ambito temporale di efficacia doveva considerarsi già esaurito prima della sua formale abrogazione.

Ad avviso della difesa regionale, nel caso in esame, la misura sospensiva prevista dalla disposizione impugnata non investirebbe indiscriminatamente l'intero territorio regionale, ma opererebbe unicamente con riferimento agli impianti FER da realizzarsi in aree non qualificate come idonee. Rimarrebbe, pertanto, impregiudicata la prosecuzione dei procedimenti relativi agli impianti localizzati nelle aree idonee, nonché l'attuazione dei progetti già autorizzati. In tale prospettiva, non sarebbe condivisibile la tesi del ricorrente secondo cui la disposizione impugnata determinerebbe una paralisi generalizzata dello sviluppo degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili. Parimenti, non potrebbe sostenersi che essa introduca un divieto assoluto e permanente di realizzazione degli impianti nelle aree non



idonee, trattandosi invece di una misura circoscritta, funzionalmente connessa alle esigenze di governo del territorio e di pianificazione energetica regionale e destinata a operare entro limiti oggettivi e temporalmente definiti. Non sarebbe, altresì, dimostrata la circostanza che la sospensione possa incidere sui target nazionali e regionali in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e ciò sia in ragione della sua durata limitata, sia perché la sospensione non riguarderebbe le aree idonee.

La disposizione regionale risponderebbe, invece, a un'esigenza di uniformità della disciplina procedimentale autorizzatoria in un momento caratterizzato dalla successione di diversi interventi normativi concernenti gli impianti FER, nonché da diversi approdi giurisprudenziali. In detto mutevole contesto, la disposizione regionale in esame mirerebbe a evitare che i luoghi interessati alla realizzazione degli impianti FER possano risultare profondamente mutati, vanificando le attività pianificatorie, di buon governo del territorio, di puntuale e corretta istruttoria delle istanze.

Secondo la resistente, il legislatore sardo avrebbe, peraltro, operato nell'esercizio della competenza legislativa ai sensi dell'art. 3, lettera f), dello statuto speciale in materia edilizia e urbanistica, materia che comprenderebbe anche quella paesaggistica, sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo in forza del cosiddetto "principio del parallelismo" di cui all'art. 6 dello statuto speciale (sul punto la Regione richiama la sentenza di questa Corte n. 51 del 2006).

Detta potestà legislativa - lungi dal consistere nella sola redazione di piani paesaggistici - sarebbe stata obliterata dal ricorrente attraverso il richiamo alla competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» la quale, tuttavia, non potrebbe neutralizzare la competenza regionale di cui all'art. 3, lettera f), dello statuto di autonomia.

2.2.2.- In riferimento al secondo motivo di ricorso, con il quale si lamenta la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, la Regione autonoma Sardegna sostiene che, nei procedimenti complessi articolati per fasi, come nel caso in esame, lo *ius superveniens* possa legittimamente incidere sulle fasi non ancora concluse alla data di entrata in vigore della nuova disciplina, senza che la presentazione dell'istanza valga a cristallizzare il quadro normativo previgente. Richiama, in proposito, il principio *tempus regit actionem* (è citata la sentenza di questa Corte n. 184 del 2025). Secondo la resistente, sarebbe fisiologico che procedimenti di lunga durata subiscano variazioni di disciplina nel corso del loro svolgimento, senza che ciò possa comportare la violazione del principio di eguaglianza o del legittimo affidamento.

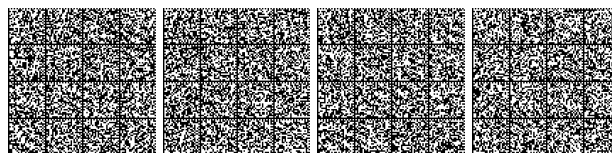
La Regione osserva, inoltre, che gli operatori che abbiano presentato istanze nello stesso momento per ottenere l'autorizzazione alla realizzazione della medesima tipologia di impianto incorrerebbero nei medesimi effetti sospensivi, mentre eventuali differenze dipenderebbero dalla diversa situazione di fatto esistente al momento dell'entrata in vigore della legge regionale.

La sospensione prevista dalla disposizione impugnata sarebbe poi caratterizzata da temporaneità e avrebbe, come *ratio*, l'esigenza di garantire uniformità e certezza procedimentale in un momento di evoluzione normativa, evitando il rischio di avviare e/o proseguire procedimenti autorizzativi il cui presupposto normativo possa mutare entro poco tempo, in tal modo salvaguardando anche l'affidamento del privato. La disposizione costituirebbe, infatti, uno strumento prudenziale a vantaggio degli operatori economici proponenti che, in questo modo, non si troverebbero davanti al rischio di coltivare un procedimento autorizzatorio nell'incertezza del contesto normativo di riferimento.

2.2.3.- Quanto al terzo motivo del ricorso, con il quale si lamenta la violazione dell'art. 41 Cost., la Regione richiama le argomentazioni già svolte per le altre censure e ribadisce che la disposizione in esame non sarebbe applicabile agli interventi che ricadono nelle aree idonee e neppure agli impianti il cui procedimento autorizzatorio si sia già concluso. Sostiene che la libertà di iniziativa economica privata non ha carattere assoluto in quanto incontra, tra i propri limiti, la tutela dell'ambiente; il legislatore regionale, nel dettare la disposizione impugnata, avrebbe tenuto conto dell'elevato impatto che alcune tipologie di impianti FER possono produrre sul territorio e della necessità di provvedere alla tutela del suolo, coerentemente con i principi di precauzione e prevenzione di cui all'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La Regione richiama, inoltre, il regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, ritenendolo indicativo di una rinnovata centralità della tutela del capitale naturale, della biodiversità e del patrimonio ambientale, e sostiene che l'esigenza di agevolare la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili debba coordinarsi con quella, parimenti rilevante sul piano costituzionale, di assicurare il rispetto del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale, ai sensi dell'art. 9 Cost.

2.2.4.- Con riguardo al quarto motivo del ricorso, con il quale si assume la violazione dell'art. 97 Cost., la resistente ribadisce la *ratio* giustificatrice della disposizione regionale e ne afferma la conformità ai principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. Osserva che, in assenza di tale normativa, l'amministrazione correrebbe il rischio di svolgere istruttorie complesse che potrebbero rivelarsi inutili, in ragione della definizione del nuovo regime amministrativo e delle ulteriori scelte normative, anche da parte del legislatore regionale, in adeguamento al d.l. n. 175



del 2025, come convertito, e al decreto legislativo 26 novembre 2025, n. 178, recante «Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettere *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118».

3.- Con memoria depositata il 19 maggio 2026, l'Avvocatura generale dello Stato ha contestato le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione, sostenendone la non fondatezza e insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, lettera *b)*, della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025.

Considerato in diritto

4.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 1 del 2026), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *b)*, della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025.

La disposizione prevede: «1. All'articolo 1 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), sono apportate le seguenti modifiche ed integrazioni: [...] *b)* dopo il comma 7 è aggiunto il seguente: “7 bis. Con apposito regolamento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Regione individua direttive per la corretta applicazione della disciplina della realizzazione di impianti FER ricadenti in aree non incluse tra le aree idonee. In attesa del regolamento di cui al periodo precedente non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possono essere presentate nuove istanze. Sono fatte salve le istanze finalizzate all'autoconsumo o alle necessità di una comunità energetica.”».

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, in primo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e, segnatamente, dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che vieta l'introduzione di moratorie o sospensioni dei procedimenti autorizzativi nelle more dell'individuazione delle aree idonee.

La disposizione regionale impugnata, introducendo una sospensione automatica e generalizzata dell'attività procedimentale finalizzata all'autorizzazione per la realizzazione di impianti FER nelle aree non qualificate come idonee, si porrebbe in contrasto con i predetti principi, invadendo l'ambito riservato alla disciplina statale. Sarebbero violati pure i limiti stabiliti dagli artt. 3 e 4 dello statuto speciale nell'esercizio della competenza statutaria nella materia «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera *e)*).

4.2.- La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 3 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento, in quanto la sospensione opererebbe indistintamente su tutte le istanze relative alle aree non incluse tra quelle idonee, senza alcuna considerazione dello stato dei procedimenti, dell'entità degli investimenti già sostenuti o delle caratteristiche degli interventi, determinando un trattamento uniforme di situazioni eterogenee.

4.3.- Il ricorrente deduce, poi, la violazione dell'art. 41 Cost., ritenendo che la disposizione impugnata comporti una compressione ingiustificata e sproporzionata della libertà di iniziativa economica privata, in quanto precluderebbe nelle predette aree, in via generalizzata, l'avvio o la prosecuzione di attività economiche nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, senza prevedere forme di bilanciamento o valutazioni caso per caso.

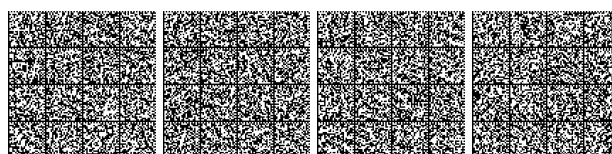
4.4.- Sarebbe violato, infine, l'art. 97 Cost., in quanto la disposizione in esame determinerebbe una paralisi dell'azione amministrativa, impedendo agli uffici competenti di esercitare le loro funzioni secondo criteri di continuità, efficienza e imparzialità, e subordinando la ripresa dell'attività a un atto regolamentare futuro e incerto, senza adeguati meccanismi di garanzia.

5.- In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma Sardegna.

5.1.- La difesa regionale eccepisce, innanzitutto, l'inammissibilità del ricorso per difetto di corrispondenza tra la deliberazione del Consiglio dei ministri e il contenuto dell'atto introduttivo. In particolare, la delibera che ha disposto l'impugnazione avrebbe richiamato, quali parametri interposti, i principi desumibili dal d.l. n. 175 del 2025, come convertito, mentre il ricorso indicherebbe, quale unico parametro interposto, l'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, senza alcuna menzione del predetto decreto-legge.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, la deliberazione del Consiglio dei ministri e il successivo ricorso devono presentare una sostanziale corrispondenza, quanto all'oggetto dell'impugnazione, ai parametri costituzionali evocati e al nucleo essenziale delle censure prospettate, senza che, tuttavia, sia richiesta una perfetta identità letterale o una assoluta sovrapposibilità tra il contenuto della deliberazione e quello dell'atto introduttivo (sentenze n. 13 del 2026 e n. 188 del 2025).



La deliberazione governativa costituisce, infatti, l'atto politico-amministrativo di autorizzazione all'impugnazione, mentre il ricorso rappresenta la sede tecnica di sviluppo e articolazione delle censure. Ne consegue che eventuali differenze integrative o precisazioni argomentative contenute nel ricorso non determinano, di per sé, l'inammissibilità dell'impugnazione purché non alterino il *thema decidendum* né introducano questioni del tutto nuove ed estranee alla deliberazione autorizzativa.

Nel caso di specie, tale sostanziale corrispondenza deve ritenersi sussistente, in quanto la deliberazione del Consiglio dei ministri individua chiaramente, quale oggetto dell'impugnazione, la sospensione generalizzata dei procedimenti autorizzativi relativi agli impianti FER e richiama il contrasto della disciplina regionale con i principi fondamentali della materia «energia» e con la disciplina statale uniforme del settore.

Il ricorso, pur individuando nell'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021 il parametro interposto maggiormente pertinente ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, non altera il nucleo sostanziale delle censure, né introduce un tema di impugnazione nuovo o estraneo alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Il riferimento contenuto in quest'ultima al d.l. n. 175 del 2025, come convertito, e alle modifiche apportate al d.lgs. n. 190 del 2024 si inserisce, infatti, nel medesimo contesto normativo di disciplina delle aree idonee e del procedimento autorizzatorio degli impianti da fonti energetiche rinnovabili, risultando strettamente connesso alla denunciata violazione dei principi fondamentali della materia. Ne consegue che il mancato richiamo espresso, nell'atto introduttivo del giudizio, al predetto decreto-legge non determina alcuna discontinuità sostanziale rispetto alla deliberazione autorizzativa, atteso che il ricorso si limita a sviluppare e precisare la medesima censura già oggetto della decisione governativa, mediante l'individuazione di uno specifico parametro interposto ritenuto più adeguato a sorreggerla.

5.2.- La resistente eccepisce, altresì, che il parametro interposto evocato nel ricorso, ossia l'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, è stato abrogato dall'art. 2, comma 1, lettera q), del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, ed evidenzia che tale abrogazione è intervenuta prima della notificazione del ricorso statale. Ciò determinerebbe l'inammissibilità delle censure per inesistenza del parametro interposto.

La Regione autonoma Sardegna deduce l'inammissibilità del ricorso, sostenendo che il divieto di moratorie previsto dall'abrogato art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021 abbia avuto valore precettivo soltanto nelle more dell'individuazione delle aree idonee; tale fase sarebbe però già venuta meno per effetto sia della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, sia del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, con la conseguenza che l'intervallo temporale di operatività del divieto statale si sarebbe concluso ancor prima della sua abrogazione.

Sul punto deve osservarsi, anzitutto, che l'abrogazione dell'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021 da parte del d.l. n. 175 del 2025, come convertito, è successiva all'adozione della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025.

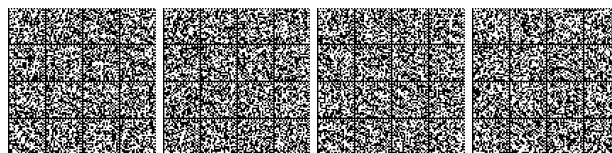
Va, infatti, evidenziato che, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, rileva la circostanza che la disposizione evocata quale parametro interposto fosse vigente ed efficace al momento dell'adozione della normativa regionale impugnata.

La sopravvenuta abrogazione della disposizione evocata quale parametro interposto non determina l'inammissibilità delle questioni, permanendo la necessità di scrutinare la legittimità costituzionale della disciplina regionale impugnata con riguardo al contesto ordinamentale vigente al momento della sua adozione e ai suoi effetti.

Nel caso di specie non può ritenersi che l'evoluzione del quadro normativo abbia determinato il venir meno dell'oggetto del giudizio, atteso che le modifiche sopravvenute richiamate dalla resistente non sono idonee a elidere retroattivamente il parametro evocato, né a privare di rilevanza la verifica della conformità costituzionale della normativa regionale impugnata nel contesto in cui essa è stata emanata. Le questioni di legittimità costituzionale della disposizione regionale vanno, difatti, scrutinate in riferimento alla ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna nel perimetro definito dalla sentenza di questa Corte n. 28 del 2025.

6.- Al fine dell'esame del merito delle questioni, è opportuno ricordare che l'Unione europea, in adesione al Protocollo di Kyoto, adottato l'11 dicembre 1997 sulla base della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120, ha individuato la transizione energetica come uno dei pilastri della politica ambientale e della politica di sviluppo economico.

La strategia di promozione delle fonti di energia rinnovabile è stata dapprima realizzata, per quanto qui interessa, con la direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità, abrogata dalla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, e a sua volta abrogata dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la quale ha dato nuovo impulso alla predetta strategia, anche a seguito delle modifiche da ultimo apportate tramite 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 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»), con l'art. 1 ha poi stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990. Ancora in seguito, il regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, ha introdotto ulteriori azioni immediate e temporanee per accelerare la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili, in particolare mediante misure mirate suscettibili di accelerare il ritmo di diffusione delle energie rinnovabili nell'Unione nel breve termine.

Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di favorire l'uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello europeo sino al 2030, l'Italia ha dapprima approvato il decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), successivamente modificato dal decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE).

In questo contesto si è inserito il d.lgs. n. 199 del 2021, adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente» e concorrenti, in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché «in attuazione della direttiva 2018/2001/UE» (sentenza n. 28 del 2025; così anche la sentenza n. 127 del 2026).

Più di recente, il d.lgs. n. 190 del 2024 è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia. Una delle novità più significative introdotte dal predetto decreto è senza dubbio il recepimento, all'art. 3, del principio eurounitario di prevalenza dell'interesse pubblico alla realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile e delle opere anche infrastrutturali a essi connesse.

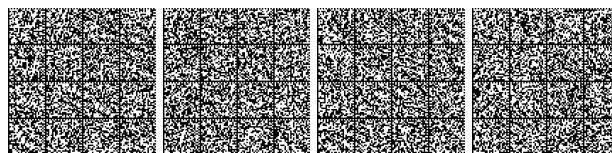
7.- Questa Corte ha più volte esaminato l'evoluzione della disciplina, internazionale, europea e nazionale, in materia di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, ponendo in evidenza come essa sia orientata a favorire la diffusione di tali fonti di energia rinnovabile attraverso procedure autorizzatorie semplificate e strumenti idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi di transizione energetica assunti a livello sovranazionale e interno.

In proposito, va richiamata la sentenza n. 275 del 2012, nella quale è stato evidenziato che «la normativa comunitaria promuove, da oltre un decennio, il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione».

È stato poi affermato che: «[l]a possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] si pone [...] in aperto contrasto [...] con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE» e che «[s]imile finalità, riflessa nella disciplina dettata dalle citate direttive in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze, viene chiaramente esplicitata dalla direttiva 2018/2001/UE. Ivi si evidenzia che il «maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili o all'energia rinnovabile costituisce una parte importante [delle] misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni dell'Unione nel quadro dell'accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici ('accordo di Parigi')» (considerando n. 2)», concludendo nel senso che «[o]ccorre [...] ribadire [...] la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili» (sentenza n. 286 del 2019 e, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011) «nel comune intento 'di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra' (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022)» (sentenza n. 27 del 2023).

8.- Così ricostruiti i tratti della normativa di riferimento, risultano fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025, promosse in riferimento agli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale.

La disposizione regionale impugnata introduce, dopo il comma 7 dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 20 del 2024, un nuovo comma 7-bis che, da un lato, demanda a un regolamento regionale - da adottarsi entro novanta giorni - la definizione di direttive concernenti la corretta applicazione della disciplina degli impianti FER ricadenti in aree non incluse tra quelle idonee; dall'altro, stabilisce che, nelle more dell'adozione del regolamento, non possa darsi corso alle istanze autorizzative già presentate, relative a tali aree, né possano essere presentate nuove domande, fatta eccezione per quelle finalizzate all'autoconsumo o alle esigenze delle comunità energetiche.



Questa Corte ha già affermato (sentenze n. 184 e n. 28 del 2025) che la transizione energetica costituisce un obiettivo di rilievo nazionale ed europeo, il quale non determina, però, l'integrale assorbimento delle competenze regionali in materia urbanistica, paesaggistica e di governo del territorio. Per tale profilo, sono stati, infatti, valorizzati il ruolo della pianificazione territoriale regionale e la particolare posizione costituzionale delle autonomie speciali, riconoscendo alle regioni la possibilità di incidere sulla localizzazione degli impianti FER mediante strumenti conformativi e pianificatori. Questa Corte, tuttavia, ha chiarito come tali competenze non possano tradursi in moratorie generalizzate incompatibili con i principi fondamentali della materia né compromettere la continuità del sistema autorizzativo nazionale degli impianti FER.

8.1.- Più precisamente, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025 è adottato nell'esercizio della competenza statutaria nella materia «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» attribuita alla competenza legislativa concorrente della Regione autonoma Sardegna dall'art. 4, lettera e), dello statuto speciale. Tale competenza legislativa, come già rilevato, incontra i limiti derivanti dagli stessi artt. 3 e 4 dello statuto di autonomia, in base ai quali la potestà legislativa della Regione autonoma, nelle materie ivi espressamente indicate, è esercitata «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 3) e «nei limiti [...] dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 4).

Il d.lgs. n. 199 del 2021 - come affermato nella sentenza n. 28 del 2025 - è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. La sua finalità, come detto, è quella di «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e raggiungere gli «obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030», «conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima» (art. 1, rispettivamente commi 1, 2 e 3).

L'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025, nel disporre che «non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell'entrata in vigore della presente legge, ricadano in aree non incluse tra le aree idonee, né possono essere presentate nuove istanze», si pone in contrasto con i principi fondamentali che disciplinano la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», desumibili dal d.lgs. n. 199 del 2021 e, in particolare, dall'art. 20, comma 6, del medesimo decreto legislativo.

Quest'ultimo, attuativo della direttiva 2018/2001/UE e coerente con gli obiettivi fissati dal regolamento 2021/1119/UE, vieta, infatti, l'introduzione di misure di sospensione o di moratoria suscettibili di ostacolare il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione e di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili perseguiti dall'ordinamento europeo e nazionale.

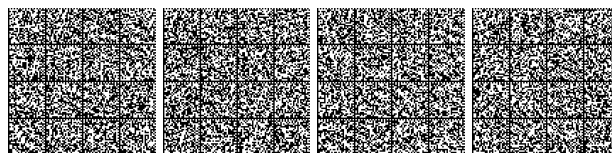
La disposizione regionale impugnata, che preclude la prosecuzione dei procedimenti autorizzativi già avviati e la presentazione di nuove istanze nelle aree non ricomprese tra quelle qualificate come idonee, si risolve, nella sostanza, in una misura di carattere moratorio incompatibile con il quadro normativo statale di riferimento.

Questa Corte ha già affermato che i principi desumibili dalla disciplina statale di attuazione degli obblighi eurounitari in materia di energie rinnovabili integrano principi fondamentali della materia energetica e, in quanto tali, vincolano anche le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, comprese quelle statutarie concernenti la produzione dell'energia (sentenze n. 184 e n. 28 del 2025).

La disposizione impugnata eccede, pertanto, i limiti delle competenze legislative riconosciute alla Regione autonoma Sardegna dagli artt. 3 e 4, lettera e), dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con il principio fondamentale della massima diffusione degli impianti da fonti rinnovabili di matrice eurounitaria, recepito nel nostro ordinamento dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, richiamato quale norma interposta. Da tale contrasto discende l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata.

Non assume rilievo, in senso contrario, la circostanza, valorizzata dalla Regione autonoma Sardegna, che la sospensione dei procedimenti autorizzativi già avviati e il divieto di presentazione di nuove istanze abbiano carattere temporalmente limitato, essendo destinati a operare «in attesa del regolamento» volto a individuare le direttive per la corretta applicazione della disciplina concernente la realizzazione degli impianti FER. Né assume rilievo che tali misure riguardino esclusivamente gli impianti ricadenti in aree non comprese tra quelle qualificate come idonee. Tali elementi, infatti, non sono idonei a escludere il contrasto con i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale di attuazione degli obblighi eurounitari.

9.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, altresì, la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza e della disparità di trattamento, perché la sospensione delle istanze di autorizzazione opererebbe indistintamente su procedimenti collocati in fasi profondamente differenti, senza considerare lo stato dell'istruttoria, gli investimenti effettuati o il diverso grado di affidamento maturato dagli operatori economici, senza adeguata giustificazione e senza un proporzionato bilanciamento degli interessi coinvolti.



La questione è fondata.

Per costante giurisprudenza di questa Corte, la legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che possono determinare un pericolo di disparità di trattamento deve essere «“valutata in relazione al loro specifico contenuto” [...] e devono risultare i criteri che ispirano le scelte con esse realizzate, nonché le relative modalità di attuazione (sentenze n. 182 del 2017 e n. 270 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 275 e n. 85 del 2013)» (sentenza n. 49 del 2021).

Come già precisato, la disposizione regionale si traduce in un impedimento che blocca, in modo non ragionevole, tutte le istanze di autorizzazione per la realizzazione di impianti FER sulle aree non incluse tra quelle idonee già presentate e impedisce, per le stesse aree, la presentazione di nuove richieste.

Questa Corte ha già chiarito che la qualificazione di non idoneità delle aree all'installazione di impianti FER «non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico» (sentenza n. 134 del 2025); pertanto, la Regione autonoma Sardegna non può ostacolare la realizzazione di tali impianti sul proprio territorio, poiché ciò è in palese contrasto con l'esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse che, come già ricordato, è «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022).

La disposizione impugnata introduce una misura sospensiva che opera in modo automatico e generalizzato, senza prevedere alcun criterio di graduazione o differenziazione in relazione ai diversi stadi dei procedimenti autorizzativi già pendenti. Essa colpisce indistintamente tutte le istanze relative a impianti FER ricadenti in aree non qualificate come idonee, indipendentemente dal livello di avanzamento dell'istruttoria e preclude, in via preventiva e indiscriminata, la presentazione di nuove domande. Una simile disciplina si rivela intrinsecamente irragionevole, in quanto realizza un arresto procedimentale generalizzato non sorretto da criteri idonei a modulare l'incidenza della misura sulle diverse situazioni coinvolte.

Al contempo - come già evidenziato ai precedenti punti 7 e 9 - essa determina un ostacolo al conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione e di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili perseguiti dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento 2021/1119/UE, senza che tale compressione risulti sorretta da una adeguata e ragionevole giustificazione.

10.- Da quanto precede discende il superamento dei limiti di competenza legislativa di cui agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale e la violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza sanciti dall'art. 3 Cost.; conseguentemente, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 31 del 2025, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

11.- Sono assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della 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)».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 145

Sentenza 6 maggio - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Invarianza finanziaria - Ricorso delle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto - Lamentata violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di buon andamento, di equilibrio di bilancio e della autonomia finanziaria - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Riferimento alla sinergia tra Stato e regioni - Ricorso della Regione Lombardia- Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Ricorso delle Regioni Piemonte e Veneto - Lamentata violazione della normativa eurounitaria - Inammissibilità delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni - Omessa previsione - Ricorso della Regione Lombardia - Violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Acquisizione, prima dell'adozione dei decreti legislativi delegati, del parere della conferenza unificata, anziché dell'intesa - Ricorso della Regione Lombardia, Piemonte e Veneto - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

Ambiente - Inquinamento - Delega per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 sulla qualità dell'aria - Assegnazione prevalente alle regioni, anziché allo Stato, dell'onere di adottare le misure per il risanamento dell'aria - Ricorso delle Regioni Piemonte e Veneto - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, irragionevolezza e violazione dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di adeguatezza dell'azione amministrativa - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 13 giugno 2025, n. 91, art. 12, per intero e limitatamente al comma 1, lettera b), 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 5, 81, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120, secondo comma.

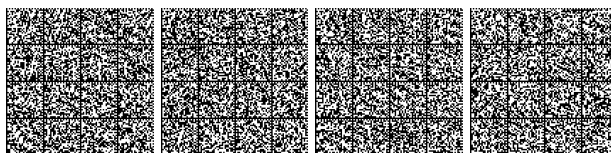
LA CORTE COSTITUZIONALE

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, Massimo LUCIANI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), promossi dalla Regione Lombardia con ricorso notificato il 22 agosto 2025 e depositato in cancelleria in pari data; dalla Regione Piemonte con ricorso notificato il 25 agosto 2025 e depositato in cancelleria in pari data; dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 25 agosto 2025 e depositato in cancelleria in pari data, rispettivamente iscritti ai numeri 34, 35 e 36 del registro ricorsi 2025 e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi gli avvocati Piera Pujatti per la Regione Lombardia, Giacomo Quarneti per la Regione Veneto e Marcello Cecchetti per le Regioni Piemonte e Veneto, nonché gli avvocati dello Stato Giovanni Palatiello e Giuseppe Lillo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con un primo ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2025, notificato e depositato il 22 agosto 2025, e con altri due ricorsi, di contenuto fra loro sostanzialmente sovrapponibile, iscritti ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2025, notificati e depositati il 25 agosto 2025, le Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto hanno promosso plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), che reca principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega legislativa conferita al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

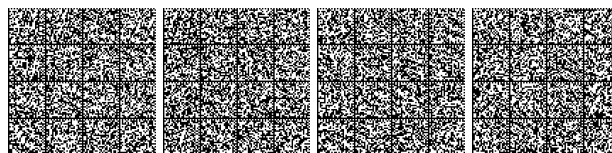
1.1.- Con il primo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 per violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, poiché, essendo stata omessa l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che, secondo questa Corte, la legge di delegazione non si sottrarrebbe al controllo di legittimità costituzionale in via principale (sul punto, si richiamano le sentenze n. 261 del 2017, n. 251 del 2016 e n. 205 del 2005) e che sarebbe ineludibile l'applicazione del principio di leale collaborazione, in forme che consentano un'adeguata modalità di coinvolgimento delle regioni, ove la fattispecie regolata sia caratterizzata da un intreccio di competenze legislative di natura esclusiva statale, concorrente e residuale (è richiamata la sentenza n. 72 del 2019).

Secondo la ricorrente, l'intreccio fra ambiti materiali diversi non potrebbe essere composto facendo riferimento al concetto della prevalenza - si richiama di nuovo la sentenza n. 172 (*recte*: n. 72) del 2019 - sicché la circostanza che la fattispecie disciplinata dall'art. 12 della legge n. 91 del 2025 si inserisca nella materia della tutela dell'ambiente non potrebbe far trascurare la compresenza di altre materie, rientranti nelle competenze regionali.

In particolare, «la previsione di non realizzare», in fase di delega, la collaborazione delle regioni, contrasterebbe con l'art. 5 Cost., il quale impone allo Stato, fra l'altro, di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

1.2.- Con il secondo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025, per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., laddove prevede che i decreti legislativi, di cui al comma 1 della medesima disposizione, siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), anziché previa intesa.



Il sacrificio della consultazione delle regioni «in fase di emanazione del decreto legislativo» non avrebbe «alcun contrappeso nel procedimento per l'emanazione del decreto legislativo». Questo motivo di ricorso si porrebbe in continuità con il primo, in quanto evidenzia che il complessivo sistema di legge delega-decreto legislativo regola ambiti caratterizzati dall'intreccio di competenze statali e regionali, senza assicurare efficaci forme di raccordo con le regioni.

Secondo la ricorrente, il coinvolgimento delle regioni risulterebbe insufficiente, poiché l'intreccio delle competenze interessate dalla disciplina avrebbe richiesto, in luogo di un loro apporto meramente consultivo, il ricorso all'intesa, quale unico strumento idoneo ad assicurare un effettivo concorso delle autonomie regionali nella determinazione dei relativi contenuti (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 130 del 2024, n. 72 e n. 56 del 2019 e n. 251 del 2016). Tanto, anche tenuto conto di ciò che lo Stato riterrebbe di addossare alle regioni la responsabilità piena (in via ordinaria) della pianificazione in tema di qualità dell'aria.

1.2.1.- Anche la Regione Piemonte e la Regione Veneto, con il terzo motivo dedotto nei ricorsi iscritti ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2025, contestano la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025 per violazione degli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost.

Le ricorrenti sostengono che la norma censurata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto, nonostante le molteplici interferenze con le competenze regionali non risolubili mediante il criterio della prevalenza della legge statale, prevedrebbe, per l'adozione dei decreti legislativi delegati, il mero parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, unica forma di raccordo idonea a garantire un effettivo coinvolgimento delle autonomie regionali.

Il legislatore statale avrebbe omesso di considerare la peculiare posizione degli enti regionali e le relative competenze costituzionali, che risulterebbero inevitabilmente coinvolte nell'adozione delle politiche e delle misure necessarie a garantire gli standard di qualità dell'aria stabiliti a livello europeo, tanto pel profilo della sede collaborativa individuata (la Conferenza unificata, anziché la Conferenza Stato-Regioni), quanto - e ancor più - pel profilo dell'intensità della forma di collaborazione prescelta (il mero parere, anziché l'intesa).

Le Regioni Piemonte e Veneto premettono di conoscere l'orientamento di questa Corte, secondo il quale, in linea di principio, sarebbe da escludere la necessità della leale collaborazione in sede di adozione degli atti legislativi statali, ma aggiungono che, cionondimeno, proprio con riferimento all'adozione dei decreti legislativi, questa Corte, a partire dalla sentenza n. 251 del 2016, aveva avuto modo di affermare che «[l]à dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

Nei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto si sostiene che, sebbene la direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria rientri nella competenza dell'Unione in materia ambientale, anche in base all'art. 192, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, richiamato come base giuridica dalla stessa direttiva, sarebbe riduttivo ritenere che la sua attuazione negli ordinamenti nazionali - quindi la definizione di strategie, strumenti e misure - possa essere automaticamente ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sulla base di un presunto criterio di prevalenza.

In materia di qualità dell'aria esisterebbe una distinzione essenziale: «da un lato, le discipline che fissano gli standard da rispettare e i risultati da conseguire, i parametri di controllo e di misurazione per le necessarie verifiche di conformità, nonché le tempistiche e gli aggiornamenti al progresso tecnico-scientifico [...]; dall'altro, però, quelle medesime discipline - di per sé riconducibili senz'altro alla "tutela dell'ambiente" - richiedono necessariamente, pena la loro sicura inefficacia e ineffectività, l'attivazione di politiche strategiche di straordinaria varietà e complessità che investano, con appositi strumenti e misure appropriate rivolte specificamente alla innegabile molteplicità dei fattori che incidono sulla qualità dell'aria, i più vasti campi delle attività antropiche produttive di emissioni in atmosfera, dispiegandosi dalle attività industriali e commerciali, alla produzione e al consumo di energia, alle attività agricole, alla mobilità e alla intermodalità dei trasporti, al riscaldamento/raffreddamento degli ambienti civili, all'assetto urbanistico del territorio, oltre ovviamente alla sanità pubblica, al turismo, alla ricerca scientifica e all'innovazione tecnologica». Tale impostazione sarebbe confermata anche dallo stesso legislatore statale (si richiama l'art. 12, comma 1, lettera a, della legge n. 91 del 2025), che impone il coordinamento tra le politiche sulla qualità dell'aria e quelle relative alle principali fonti di emissione.

Secondo le ricorrenti, il vincolo a prevedere, in via ordinaria, la competenza legislativa regionale e locale per le misure di risanamento dell'aria, riservando allo Stato un ruolo solo complementare in casi limitati, evidenzerebbe l'inadeguatezza del semplice parere in sede di Conferenza unificata a garantire il corretto disegno del riparto di competenze, rendendo invece necessaria l'intesa in Conferenza Stato-Regioni.



1.3.- Con il terzo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (in una occasione, nel ricorso, indicati come commi secondo e terzo), e del principio di leale collaborazione, anche come «conseguenza di quanto esposto nei precedenti motivi, con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione».

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

1.4.- Con il quarto motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 anche per violazione dell'art. 3 Cost., per il profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 Cost., per il profilo del buon andamento, e dell'art. 118 Cost., per il profilo dell'adequatezza.

La norma prevedrebbe sinergie fra «le misure regionali per il risanamento della qualità dell'aria assunte “in via ordinaria” dalle Regioni» e un intervento statale sussidiario, attivabile solo in caso di insufficienza delle misure regionali, senza l'indicazione di tempi, modalità partecipative e adeguati meccanismi di coordinamento, non garantendo pertanto una sufficiente tutela degli interessi regionali. Ciò in contrasto con l'art. 97 Cost., che dovrebbe essere declinato nel senso di imporre la «predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità».

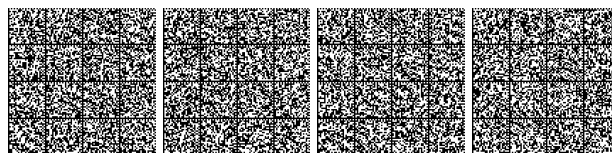
L'azione statale e quella regionale procederebbero così su piani paralleli, senza spazi di codecisione e neppure di coordinamento. Unica eccezione a tale schema sarebbe la stipula di un accordo sottoscritto dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi, ma, per questa parte, l'attuazione della delega sarebbe lasciata all'iniziativa delle singole autorità, obbligando il legislatore delegato a dislocare di fatto l'esercizio della funzione normativa dal Governo nella sua collegialità ai singoli ministri o alle singole autorità statali competenti (si richiama la sentenza di questa Corte n. 104 del 2017).

La ricorrente sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sembrerebbe voler reiterare il modello introdotto dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), sebbene lo stesso sia già stato considerato insufficiente dall'Unione europea (si richiamano «le procedure di infrazione n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299, nei confronti dell'Italia per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE in riferimento ai superamenti continui e di lungo periodo dei valori limite del materiale particolato PM10, del biossido di azoto e del materiale particolato PM2,5», nonché Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 10 novembre 2020, causa C-644/18, Commissione europea, e settima sezione, sentenza 12 maggio 2022, causa C-573/19, Commissione europea).

Secondo la Regione Lombardia, «la mera riproposizione del modello antecedente, con l'aggiunta della “sinergia”», privo di consultazione regionale, risulterebbe irrazionale e inidonea a garantire il raggiungimento degli standard europei, in assenza di un effettivo sistema di collaborazione istituzionale.

Inoltre, ad avviso della ricorrente, la norma impugnata sembrerebbe andare in direzione opposta a quella della delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025 (Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria), con la quale si stabilisce l'impegno di tutte le amministrazioni individuate dall'art. 14, comma 5, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, in legge 14 novembre 2024, n. 166, «a cooperare nell'individuazione delle future strategie nazionali al fine di garantire una maggiore tutela della qualità dell'aria ambiente», lasciando alle regioni la redazione di piani, non preceduti da disamine coordinate fra i diversi livelli istituzionali, in presenza di una ormai acclarata particolarità del cosiddetto “bacino padano”, per la situazione orografica e climatica (si richiama il principio e criterio direttivo di cui alla lettera d dell'art. 10 della legge 7 luglio 2009, n. 88, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008»).

La Regione Lombardia afferma altresì che: «[i]l buon andamento presenta ambiti di sovrapposizione e concorrenza con valori costituzionali diversi, ma, in una materia che presenta un intreccio di competenze così marcato, la pretesa di stabilire “sinergie” senza alcun coinvolgimento regionale nella determinazione della disposizione di delega contrasta con l'art. 118 Cost, per non avere la disciplina statale attuato alcuna consultazione circa l'adequatezza della previsione» e che «[è] configurabile in proposito, un fondato dubbio sulla ragionevolezza di tale scelta, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. e, ancora una volta, violazione del principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, per mancanza di proporzionalità e di rispondenza logica rispetto alle finalità dichiarate e per irrazionalità, nella parte in cui non viene prevista la collaborazione ex ante fra Stato e Regioni».



1.5.- Con il quinto e ultimo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025, laddove dispone che «[d]all'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente». Ciò, dopo aver stabilito che spetta alle regioni adottare in via ordinaria misure di risanamento della qualità dell'aria nell'ambiente. La norma violerebbe gli artt. 81, 97 e 119 Cost. (in un passaggio indicato come art. 119, quinto comma) in quanto sarebbe priva di adeguata copertura finanziaria e risulterebbe lesiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica, del buon andamento, dell'equilibrio di bilancio e delle prerogative regionali, rendendo di fatto inattuabile l'intervento contemplato, anche alla luce degli obblighi di copertura previsti dall'art. 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Nel ricorso si legge anche che: «[l]a disposizione è inoltre gravemente lesiva del principio di pareggio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., oltre che dei già citati principi di ragionevolezza, buon andamento e adeguatezza di cui agli articoli 3, 97 e 118 Cost.» e che «[u]na dotazione finanziaria inesistente non può accompagnare proposte di riorganizzazione come quelle indicate nella legge di delegazione e interrompe la necessaria corrispondenza tra risorse assegnate e funzioni esercitate. Ancora una volta, in contrasto col principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. per l'assenza di misure riorganizzative o riallocative di risorse» (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 272, n. 188 del 2015 e n. 1 del 2014).

Per completezza, e a ulteriore dimostrazione dell'illegittimità costituzionale della norma impugnata, la Regione Lombardia sottolinea che le regioni avevano già segnalato, in sede di Conferenza Stato-Regioni sul testo che sarebbe sfociato nella predetta delibera del Consiglio dei ministri 20 giugno 2025, l'insufficienza delle risorse statali e che il raggiungimento degli obiettivi unionali al 2030 «postula di superare le azioni sulle migliori tecnologie disponibili e influire direttamente sui comportamenti», con ingenti investimenti a carico delle regioni.

1.5.1.- Anche le Regioni Piemonte e Veneto, con il quarto motivo dei loro ricorsi, deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025, per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost. (ovvero, precisano le ricorrenti, degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.).

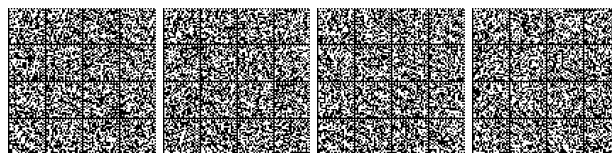
Secondo le Regioni ricorrenti, la norma, imponendo al Governo una clausola di invarianza finanziaria per l'attuazione dei decreti legislativi, eluderebbe l'obbligo di coprire i costi delle nuove funzioni necessarie per attuare correttamente la direttiva 2024/2881/UE, con violazione del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, che impone allo Stato di garantire agli enti territoriali il finanziamento integrale delle competenze loro conferite (artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost.), «ovvero, in alternativa, pretende “effettivamente” e “seriamente” di vincolare il legislatore delegato ad attuare gli obblighi derivanti dalla direttiva in questione senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», contraddicendo le finalità della delega e ostacolando il corretto adempimento degli obblighi europei (si richiamano gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.).

Nei ricorsi si evidenzia che la norma impugnata avrebbe natura speciale in relazione al recepimento e all'attuazione della più volte citata direttiva 2024/2881/UE e avrebbe l'effetto di derogare alla disciplina generale degli oneri finanziari prevista dall'art. 1, comma 3, della legge n. 91 del 2025. Essa consentirebbe di prevedere nei decreti legislativi «eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle amministrazioni statali o regionali», entro i limiti necessari all'adempimento degli obblighi europei, disponendone la copertura mediante i fondi già assegnati o, in mancanza, tramite il fondo per il recepimento della normativa europea. Qualora le risorse di tale fondo siano insufficienti, i decreti che comportano nuovi o maggiori oneri possono essere emanati solo dopo l'entrata in vigore «[d]ei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196» (si richiama il contenuto dell'art. 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

Le ricorrenti osservano che, considerati gli obiettivi «epocali» e inediti della direttiva 2024/2881/UE in materia di qualità dell'aria, sarebbe evidente che l'adeguamento dell'ordinamento italiano - già oggi non conforme a standard meno rigorosi - non sarebbe realisticamente possibile senza nuove risorse. Ne deriverebbe l'illegittimità costituzionale della clausola di invarianza finanziaria.

Più nello specifico, secondo le ricorrenti, o si pretende un'attuazione “a costo zero”, così compromettendo in radice - però - la finalità della delega e l'adempimento degli obblighi europei (in violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost.), oppure si ammette la necessità di nuovi oneri, senza però poterli quantificare e coprire per via del vincolo imposto, eludendo così gli artt. 81, terzo comma, e 119, quarto comma, Cost.

1.6.- Le Regioni Piemonte e Veneto, con il primo motivo dei loro ricorsi, deducono altresì l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 91 del 2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo



comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati, in riferimento alla corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica.

Più nello specifico, secondo le ricorrenti, l'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo perché, imponendo di attribuire in via ordinaria alle autorità regionali e locali le misure per il risanamento dell'aria e limitando l'intervento statale ai soli casi in cui «i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa» e «i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi», ignorerebbe la comprovata inadeguatezza di tali livelli a garantire - specie nel bacino padano - gli standard europei. Ciò contrasterebbe con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.), che impone di attribuire tali funzioni allo Stato quando i livelli regionali risultino strutturalmente inadeguati, specie quando per «cause naturali» legate alla peculiare conformazione orografica e alla situazione meteorologica dei territori, i livelli regionali siano «fisiologicamente» inadeguati a fronteggiare e gestire in autonomia fenomeni che per origine, portata o effetti oltrepassino gli ambiti territoriali propri delle regioni.

Secondo le ricorrenti, l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 pretenderebbe di vincolare il legislatore delegato a riprodurre il modello di riparto di competenze in materia di qualità dell'aria a suo tempo introdotto dal d.lgs. n. 155 del 2010 in sede di attuazione della precedente direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa.

Nei ricorsi si sottolinea che il d.lgs. n. 155 del 2010, attuativo della legge n. 88 del 2009, avrebbe dovuto considerare la specifica criticità dell'inquinamento nel bacino padano, poiché l'art. 10 della legge n. 88 del 2009, al comma 1, lettera *d*), contemplava uno specifico principio e criterio direttivo espressamente rivolto alle peculiarità dei fenomeni di inquinamento atmosferico nell'ambito di tali territori.

Tale criterio, però, sarebbe rimasto inattuato: il decreto legislativo avrebbe lasciato la gestione al modello ordinario, basato sul coordinamento interregionale e su interventi statali solo eventuali e su richiesta delle regioni. Ad avviso delle ricorrenti, l'esperienza quindicennale del modello di riparto delle competenze previsto dal d.lgs. n. 155 del 2010 - che la nuova delega imporrebbe di replicare - ne avrebbe dimostrato in modo ormai incontestabile l'inadeguatezza, soprattutto rispetto all'inquinamento nel bacino padano. Tale inefficacia sarebbe stata accertata sia a livello europeo (si richiamano le procedure d'infrazione attivate dalla Commissione europea n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299 per la non corretta applicazione della direttiva 2008/50/CE) e con le sentenze di condanna per inadempimento della Corte di giustizia (si richiamano settima sezione, sentenza 12 maggio 2022, C-573/19, Commissione europea, con riferimento alla procedura di infrazione n. 2015/2043; grande sezione, sentenza 10 novembre 2020, C-644/18, Commissione europea, con riferimento alla procedura di infrazione n. 2014/2147; prima sezione, sentenza 19 dicembre 2012, causa C-68/11, Commissione europea), sia a livello nazionale, attraverso interventi normativi e accordi istituzionali culminati nell'adozione, nel 2025, del già citato «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria 2025-2027».

Le ricorrenti evidenziano che, da ultimo, in data 13 marzo 2024, in relazione all'esecuzione della sentenza CGUE 10 novembre 2020, C-644/18, quindi nell'ambito della procedura di infrazione n. 2014/2147 concernente i superamenti dei limiti giornaliero e annuale stabiliti per le concentrazioni del particolato PM10, la Commissione europea aveva inviato alle autorità italiane una lettera di messa in mora ai sensi dell'art. 260, paragrafo 2, TFUE, prefigurando un nuovo ricorso alla Corte di giustizia UE per l'accertamento della mancata corretta esecuzione della sentenza e la relativa condanna al pagamento delle conseguenti sanzioni.

Inoltre, le ricorrenti richiamano gli accordi di programma e i protocolli di intesa stipulati tra le amministrazioni dello Stato e le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano a partire dal 2013, proprio in seguito alla sentenza della Corte di giustizia UE 19 dicembre 2012.

È citato, altresì, il decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, in legge 6 novembre 2023, n. 155, che, all'art. 1, al fine di dare esecuzione alle citate sentenze della Corte di giustizia del 10 novembre 2020 e del 12 maggio 2022 (comma 1), avrebbe autorizzato le regioni del bacino padano a introdurre misure straordinarie di limitazione della circolazione stradale, quindi in ambiti altrimenti non di loro competenza, nonché ulteriori misure volte a ridurre le emissioni nocive (commi 2 e 2-bis). Successivamente, l'art. 14 del d.l. n. 131 del 2024 (citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla legge di conversione), da ultimo modificato dall'art. 15-bis del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, in legge 9 maggio 2025, n. 69, avrebbe previsto un programma finanziato per la mobilità sostenibile



nelle aree in cui fosse stato accertato il superamento dei valori limite di qualità dell'aria relativi al particolato PM10 e al biossido di azoto NO2 (commi da 1 a 3) e avrebbe istituito una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, incaricata di elaborare un «Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria, comprensivo di cronoprogramma», con l'indicazione delle amministrazioni competenti alla sua attuazione (commi da 4 a 10).

In attuazione, appunto, di tale disciplina, è stato adottato il più volte citato Piano di azione nazionale per il miglioramento della qualità dell'aria 2025-2027 (le ricorrenti riportano alcuni contenuti del Piano).

Le ricorrenti evidenziano che il Piano, come imposto dall'art. 14, comma 6, del d.l. n. 131 del 2024, e come ribadito dall'art. 1, comma 2, della delibera del Consiglio dei ministri che lo ha adottato, individuerrebbe per ciascuna misura le amministrazioni cui ne è demandata l'attuazione. Ne emergerebbe un disegno opposto al modello delineato dall'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025: su 29 azioni, solo una sarebbe affidata esclusivamente alle regioni, mentre tutte le altre coinvolgerebbero almeno un'amministrazione statale. Ciò confermerebbe la necessità di un ruolo diretto e primario dello Stato - non meramente complementare - nella gestione dell'inquinamento atmosferico e nelle politiche per la qualità dell'aria.

Ad avviso delle ricorrenti, sarebbe dunque evidente che il criterio di delega che prevede l'attribuzione in via ordinaria alle autorità regionali e locali delle misure per la qualità dell'aria, relegando lo Stato a un ruolo solo complementare, sarebbe costituzionalmente illegittimo, specie per quanto concerne le misure riguardanti il bacino padano. Esso violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, primo comma, Cost., che imporrebbero allo Stato di esercitare in via ordinaria le sue competenze e di allocare al livello sovraregionale le funzioni che le regioni non sono in grado di svolgere adeguatamente. In particolare, la norma sarebbe costituzionalmente illegittima perché non prevedrebbe la competenza diretta dello Stato nei casi in cui, per la natura dei fenomeni, siano necessari interventi di dimensione ultraregionale.

1.7.- Con il secondo motivo dei loro ricorsi, le Regioni Piemonte e Veneto deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025 «per le medesime ragioni e nei medesimi termini indicati nella censura che precede [primo motivo di ricorso]», anche per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2024/2881/UE, con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

In particolare, le ricorrenti sostengono che tale norma impedirebbe, in modo irrazionale e contrario al principio di buon andamento, sia alle regioni del bacino padano che allo Stato di conseguire gli obiettivi della direttiva 2024/2881/UE. Le regioni sarebbero così costrette a esercitare le proprie attribuzioni (nelle materie di competenza concorrente «tutela della salute», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «governo del territorio», nonché in quelle residuali «agricoltura» e «trasporto pubblico locale») in modo costituzionalmente illegittimo, assumendone le relative responsabilità. Il criterio di riparto previsto sarebbe dunque strutturalmente inadeguato a garantire il rispetto degli obblighi europei e violerebbe pertanto gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., ledendo indirettamente le competenze legislative regionali.

In sintesi, l'illegittimità costituzionale della norma di delega, contrastante con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., comporterebbe inevitabilmente una lesione indiretta delle competenze legislative delle ricorrenti, le quali sarebbero costrette a esercitarle mediante atti viziati da illegittimità derivata per violazione degli stessi parametri costituzionali.

Le ricorrenti precisano che il secondo motivo di ricorso si fonda sui medesimi presupposti del primo, ponendo però all'attenzione di questa Corte la violazione diretta di parametri costituzionali sostanziali, anziché competenziali.

In conclusione, si osserva che, in un contesto simile, sarebbe evidente che la norma di delegazione impugnata, nel voler replicare il sistema di riparto di competenze del d.lgs. n. 155 del 2010 - già dimostratosi inefficace e irrazionale rispetto a obiettivi meno stringenti - contrasti con gli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., anche alla luce degli obblighi più rigorosi imposti dalla direttiva 2024/2881/UE, soprattutto per il bacino padano.

La norma risulterebbe quindi costituzionalmente illegittima nella parte in cui non impone allo Stato l'esercizio di una competenza legislativa ordinaria e diretta nei casi - come nel bacino padano - in cui l'inquinamento atmosferico richiede interventi di livello ultraregionale.

2.- In data 30 settembre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

2.1.- All'illustrazione dell'inammissibilità delle questioni sollevate il Presidente del Consiglio dei ministri antepone talune premesse ricostruttive del quadro normativo e dei motivi di censura dedotti nei ricorsi.



2.2.- In via pregiudiziale, la difesa statale eccepisce la complessiva inammissibilità dei tre ricorsi per difetto della cosiddetta “ridondanza”, quindi dell’interesse ad agire (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 278 e n. 52 del 2010, n. 50 del 2008, n. 285 del 2005 e la giurisprudenza ivi citata).

In particolare, si riporta quanto evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 116 del 2006, secondo la quale le regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (si richiamano altresì le sentenze di questa Corte n. 139 del 2024; n. 261, n. 170, n. 154, n. 114, n. 75 e n. 13 del 2017; n. 16 del 2010; n. 107 del 2009; n. 216 e n. 63 del 2008).

Nell’atto di costituzione si sostiene che, nel caso di specie, la norma impugnata si limiterebbe a fissare i principi e i criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell’aria e che, pertanto, ciò rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), sicché non risulterebbe lesa alcuna competenza legislativa regionale.

Ad avviso della difesa statale, le ricorrenti, pur non contestando la competenza esclusiva dello Stato, lamenterebbero violazioni di parametri costituzionali diversi da quelli attributivi di competenza legislativa, senza indicare chiaramente quali delle loro competenze legislative sarebbero state incise e in che modo.

Ne conseguirebbe la manifesta inammissibilità dei ricorsi per mancata dimostrazione del “vizio di ridondanza” e di un interesse concreto. Non sarebbe infatti configurabile una compressione delle funzioni regionali, che anzi lo Stato avrebbe riconosciuto in continuità con il d.lgs. n. 155 del 2010.

In sostanza, le ricorrenti non contesterebbero una lesione delle loro competenze costituzionalmente garantite, ma lamenterebbero irragionevolmente l’attribuzione di funzioni amministrative da parte dello Stato connesse alla non contestata potestà legislativa esclusiva di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. I ricorsi risulterebbero quindi estranei al modello dell’art. 127 Cost., in ragione del quale le regioni possono solo denunciare la lesione della loro “sfera di competenza” costituzionalmente garantita.

La difesa statale dubita della stessa giuridica ammissibilità delle azioni esperite dalle Regioni, che sarebbero preordinate a conseguire un’utilità - l’estromissione da una funzione amministrativa in via ordinaria legittimamente assegnata dal legislatore statale nell’esercizio di una propria competenza legislativa esclusiva - che sembrerebbe non trovare una specifica tutela nell’ordinamento costituzionale.

2.3.- Ciò premesso, quanto al primo motivo del ricorso della Regione Lombardia, con il quale si contesta la mancata acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni in sede di approvazione dell’art. 12 della legge n. 91 del 2025, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l’inammissibilità per difetto di “ridondanza” e per insussistenza dell’interesse a ricorrere.

Più nello specifico, non si comprenderebbero le ragioni per le quali il mancato rilascio del parere sull’emendamento relativo al recepimento della direttiva 2024/2881/UE avrebbe leso le competenze legislative della Regione, dal momento che la norma impugnata interverrebbe in un settore quale la «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali» riconducibile esclusivamente alla competenza legislativa statale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Pertanto, la difesa dello Stato evidenzia che la Regione Lombardia non avrebbe neppure indicato specificatamente su quali competenze regionali andrebbe a interferire la norma contestata, limitandosi, nella sostanza, a riprodurre e parafrasare il testo dell’art. 12 della legge n. 91 del 2025.

Nel merito, il primo motivo del ricorso della Regione Lombardia sarebbe manifestamente infondato.

Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, il parere della Conferenza Stato-Regioni sarebbe stato in realtà acquisito nel pieno rispetto delle norme che disciplinano la fase di recepimento e di attuazione del diritto dell’Unione europea (si richiamano gli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 281 del 1997 e la sentenza di questa Corte n. 401 del 2007).

Nel caso di specie, in data 17 ottobre 2024, la Conferenza Stato-Regioni avrebbe espresso il proprio parere, ai sensi dell’art. 5, comma 1, lettera b), e dell’art. 2, comma 5, del d.lgs. n. 281 del 1997, sul disegno di legge (XIX Legislatura, A.S. 1258), recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024». Pertanto, risulterebbe rispettato il dettato normativo, che non richiederebbe il parere della Conferenza su ogni modifica introdotta durante l’attività legislativa.

Nell’atto di costituzione si precisa che, in ogni caso, anche se si volesse ritenere che la Conferenza avrebbe dovuto esprimere il proprio parere anche sull’emendamento governativo n. 6.0.400 (relativo al recepimento della direttiva 2024/2881/UE), presentato durante l’esame parlamentare del disegno di legge *de quo*, la mancanza di tale parere non determinerebbe comunque l’illegittimità costituzionale della norma impugnata, venendo eventualmente in rilievo un



vizio procedimentale derivante dalla violazione di una legge ordinaria (ovvero il d.lgs. n. 281 del 1997) e non di una disposizione costituzionale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 237 del 2017).

Né, secondo la difesa statale, potrebbe sostenersi che la mancata acquisizione del parere integri una violazione del principio di leale collaborazione ricavabile dagli artt. 5 e 120 Cost, poiché la consolidata giurisprudenza di questa Corte riterrebbe che esso «non si impone al procedimento legislativo» (si richiamano le sentenze n. 192 e n. 63 del 2024, n. 192 del 2017, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 250 del 2015, n. 401 del 2007, n. 272 del 2005 e n. 437 del 2001).

Nell'atto di costituzione si contesta anche il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 72 del 2019, che riguarderebbe il diverso caso della mancata previsione, a valle, dell'obbligo di adottare il decreto attuativo previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Inoltre, tale sentenza avrebbe ammesso il ricorso al criterio della prevalenza.

2.4.- Quanto al secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia e al terzo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con i quali si contesta l'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025, per aver previsto che i decreti legislativi di recepimento della direttiva 2024/2881/UE sono adottati previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità: quanto al ricorso della Regione Lombardia, per difetto di "ridondanza" e per insussistenza dell'interesse a ricorrere; quanto ai ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, per «intrinseca contraddittorietà».

In particolare, il resistente sostiene che le Regioni Piemonte e Veneto - pur riconoscendo, nella sostanza, la prevalenza della materia «tutela dell'ambiente» di competenza legislativa esclusiva dello Stato, rispetto alle materie di competenza regionale - affermerebbero poi, contraddittoriamente, che nella fattispecie verrebbe in rilievo un inestricabile intreccio di competenze, che avrebbe richiesto la previsione dell'intesa in luogo del parere al momento dell'emanazione dei decreti legislativi. La contraddittoria motivazione della censura implicherebbe, quindi, il mancato assolvimento, dell'onere di identificare esattamente la questione di legittimità costituzionale promossa (si richiama la sentenza di questa Corte n. 39 del 2014).

Si osserva, altresì, che le ricorrenti avrebbero dedotto in modo del tutto apodittico che la materia disciplinata dalla normativa impugnata coinvolgerebbe competenze legislative statali e regionali caratterizzate da un intreccio inestricabile, senza tuttavia indicare in modo specifico quali attribuzioni regionali sarebbero coinvolte e per quale ragione, rispetto a tali attribuzioni, non sarebbe comunque prevalente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Nel merito, poi, anche tali motivi di ricorso sarebbero manifestamente infondati.

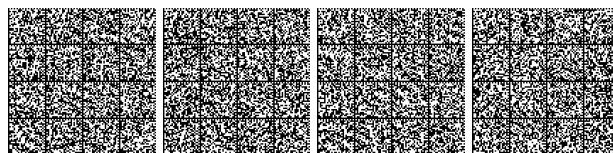
Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la giurisprudenza costituzionale avrebbe costantemente affermato che il principio di leale collaborazione «“non si impone al procedimento legislativo”», riconoscendo tuttavia che esso trova applicazione nell'ambito della delega legislativa (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 63 del 2024, n. 192 del 2017, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 250 del 2015, n. 401 del 2007, n. 272 del 2005 e n. 437 del 2001).

Più nello specifico, la sentenza n. 251 del 2016 avrebbe chiarito che la previa intesa è richiesta esclusivamente nei casi in cui la delega investe ambiti caratterizzati da un intreccio inestricabile di competenze legislative statali e regionali, senza che sia individuabile una competenza statale prevalente. Solo in tali ipotesi il mero parere risulterebbe insufficiente, rendendosi necessario un modulo collaborativo più incisivo.

La difesa statale richiama, inoltre, la sentenza di questa Corte n. 72 del 2019, secondo la quale il criterio della prevalenza deve essere valutato sia per il profilo qualitativo sia per il profilo quantitativo, sostenendo che, nel caso di specie, il nucleo essenziale della disciplina sarebbe riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In questa prospettiva, l'obiettivo perseguito dal legislatore statale sarebbe primariamente la tutela dell'ambiente, mentre gli ulteriori settori coinvolti avrebbero una funzione accessoria e servente. Né, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la natura trasversale della materia ambientale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 16 del 2024) varrebbe a escludere la prevalenza della competenza statale, dovendosi procedere a una valutazione in concreto; al contrario, tale trasversalità confermerebbe l'esigenza di assicurare standard uniformi sull'intero territorio nazionale, garantibili unicamente dallo Stato (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 198 del 2018 e n. 278 del 2012).

Pertanto, in fattispecie come quella in esame, la giurisprudenza costituzionale riterrebbe il parere della Conferenza Stato-Regioni un adeguato strumento di leale collaborazione, riservando il ricorso all'intesa alle sole ipotesi in cui non sia individuabile una competenza legislativa statale prevalente ovvero la delega incida direttamente sull'organizzazione regionale.



Il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta, infine, che la disciplina normativa introdotta dal legislatore statale garantirebbe comunque un adeguato coinvolgimento delle regioni, in quanto nell'ambito del procedimento di emanazione dei decreti legislativi sarebbe prevista la necessità di acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni; a valle dell'intervento legislativo, poi, sarebbe in ogni caso attribuita alle regioni la facoltà di definire i contenuti delle misure «in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi» (si richiama l'art. 12, comma 1, lettera b, della legge n. 91 del 2025).

2.5.- Quanto al terzo motivo del ricorso della Regione Lombardia, con il quale si contesta la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto l'art. 12 della legge n. 91 del 2025, pur presentandosi come norma attinente alla tutela dell'ambiente, inciderebbe in realtà in modo significativo su ambiti di competenza legislativa regionale, sia concorrente che residuale, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente la manifesta inammissibilità per genericità e per formulazione apodittica e tautologica (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 231 del 2017 e n. 104 del 2014, che rinvia alla sentenza n. 272 del 2013).

Il parametro costituzionale di cui è prospettata la violazione, cioè l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., sarebbe soltanto evocato, ma difetterebbe una seppur sintetica parte illustrativa delle ragioni della lamentata violazione, essendosi la Regione limitata ad affermare di aver subito una lesione delle proprie competenze legislative in quanto la disposizione impugnata avrà un "diretto impatto" su di esse.

Nel merito, il motivo sarebbe comunque manifestamente infondato.

L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 si porrebbe in continuità con il modello del d.lgs. n. 155 del 2010, attuativo della direttiva 2008/50/CE, che già attribuisce alle regioni il compito di predisporre i piani regionali di qualità dell'aria (si richiama l'art. 9 del d.lgs. n. 155 del 2010) e allo Stato funzioni di coordinamento e intervento integrativo (si richiamano l'art. 9, commi 9 e 10, e l'art. 20 del d.lgs. n. 155 del 2010). L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 non farebbe altro che prevedere forme di "responsabilizzazione" di tutti gli attori coinvolti e strumenti di raccordo e coordinamento.

Il legislatore statale avrebbe stabilito criteri di delega che, nella ripartizione delle competenze, privilegiano sinergia, integrazione e coordinamento tra i soggetti istituzionali, prevedendo appositi strumenti organizzativi e procedurali. In via principale, le misure per il risanamento della qualità dell'aria sarebbero affidate alle autorità regionali e locali, salvo interventi nazionali nei casi previsti. Tale assetto, da definire meglio da parte del legislatore delegato, sarebbe coerente con il principio di sussidiarietà, che attribuisce le funzioni all'ente più vicino ai cittadini, a meno che esigenze di effettività richiedano livelli superiori.

La norma di delega, dunque, non sottrarrebbe alcuna funzione alle regioni, ma confermerebbe il loro ruolo ordinario nella pianificazione della qualità dell'aria.

Infine, si evidenzia che la ricorrente contesterebbe genericamente le forme di "sinergia" previste dall'art. 12 della legge n. 91 del 2025, deducendo che «la sinergia concepita a senso unico dall'art. 12 della L. n. 91/2025 avrà un diretto impatto sulla pianificazione di altri ambiti regionali (tutela della salute, trasporti, energia)», senza specificare - a conferma dell'oscurità della censura - cosa intenda per «sinergia a senso unico»; né si comprenderebbe per quali motivi si ritengano costituzionalmente illegittime le norme impugunate e in quale senso si auspicerebbe la realizzazione della sinergia.

2.6.- Quanto al quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia, con il quale si contesta la violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost., la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità (poi precisando che sarebbe «manifesta[...]») per difetto di "ridondanza" e conseguente insussistenza dell'interesse ad agire, dal momento che la Regione, in modo singolare, lamenterebbe una lesione delle proprie attribuzioni non perché lo Stato le abbia sottratto competenze ad essa spettanti, ma in quanto le sarebbero state affidate competenze eccessive, per l'esercizio delle quali risulterebbe inadeguata.

In sostanza, la Regione censurerebbe non una menomazione delle proprie competenze legislative, ma, al contrario, l'attribuzione in suo favore di funzioni amministrative. Il quarto motivo, per come prospettato dalla ricorrente, sarebbe pertanto manifestamente inammissibile, non rinvenendosi alcuna «lesione di sfere di competenza regionale» e non emergendo una «compressione» dei poteri e delle attribuzioni regionali (si richiama la sentenza di questa Corte n. 63 del 2008).

Secondo la difesa dello Stato, pur volendosi ritenere astrattamente sussistente il profilo della cosiddetta "ridondanza", il motivo di ricorso sarebbe comunque inammissibile per carenza di interesse ad agire, in quanto la delega legislativa non sarebbe di per sé idonea ad arrecare alcuna lesione attuale e concreta alle prerogative regionali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 234 del 2013, n. 278 del 2010 e n. 224 del 1990).

L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 non avrebbe il grado di determinatezza sufficiente a far ritenere che ne derivi una lesione attuale e immediata delle competenze legislative regionali, costituzionalmente garantite. Toccherà, infatti,



al legislatore delegato introdurre dei meccanismi che assicurino la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive, prevedendo le necessarie misure di integrazione e di coordinamento.

Nel merito, anche il quarto motivo del ricorso sarebbe manifestamente infondato.

Si afferma che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, nelle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, al legislatore statale sono riservate anche le scelte concernenti l'allocazione delle relative funzioni amministrative. Tali scelte - si aggiunge - sono sindacabili solo nel caso di manifesta irragionevolezza, non prospettata dalla Regione e comunque non ravvisabile secondo la difesa statale (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 151 del 2024 e n. 189 del 2021).

Per completezza, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che la valutazione di allocare nella fattispecie in esame le funzioni amministrative in capo alle regioni sarebbe comunque pienamente rispettosa dell'art. 118, primo comma, Cost. e, quindi, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (si richiama la sentenza di questa Corte n. 192 del 2024).

Secondo la difesa statale, nel caso di specie, l'attribuzione delle funzioni amministrative alle regioni sarebbe adeguata, considerata la natura delle attività e il contesto territoriale. Sebbene la tutela dell'ambiente sia di competenza legislativa statale, essa avrebbe carattere trasversale e potrebbe interferire con le competenze regionali (si richiama la sentenza di questa Corte n. 16 del 2024), il che renderebbe ragionevole affidare alle regioni le funzioni amministrative connesse.

La norma impugnata rispetterebbe poi i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, prevedendo che le misure per il miglioramento della qualità dell'aria siano adottate ordinariamente a livello regionale e locale, contemplando gli interventi statali solo in via sussidiaria. Tali misure amministrative (limitazioni alle emissioni, incentivi, interventi su trasporti e mobilità, eccetera) sarebbero strettamente legate alle specificità territoriali e alla pianificazione locale e, quindi, dovrebbero essere gestite principalmente a livello regionale.

Non sarebbe dunque corretto sostenere che queste competenze debbano essere collocate primariamente e direttamente in capo allo Stato, che, tuttavia, manterrebbe un ruolo centrale di coordinamento e intervento integrativo, già previsto anche dal d.lgs. n. 155 del 2010.

Quanto alla particolarità del bacino padano, che determinerebbe l'impossibilità di realizzare, al livello regionale, iniziative adeguate al raggiungimento dello scopo stabilito dall'Unione europea, la difesa statale osserva che proprio in quell'area si sarebbe sviluppata «una governance multilivello (accordi di programma Stato-Regioni del 2013, del 2017 e del 2019 e ora il piano nazionale 2025-2027)», che dimostrerebbe come il problema sia affrontato non già attraverso un accentramento generalizzato delle competenze in capo allo Stato, ma attraverso un'azione sinergica, coordinata e integrata tra i diversi livelli istituzionali.

Pertanto, lo stesso art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 91 del 2025 prevedrebbe, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, un ruolo centrale e significativo dello Stato con riferimento alla materia della qualità dell'aria.

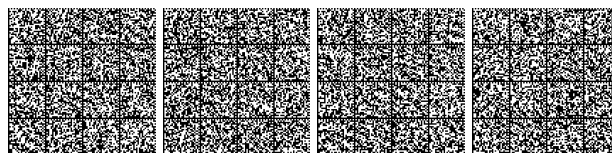
2.7.- Quanto al quinto e ultimo motivo del ricorso della Regione Lombardia e al quarto motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con i quali si contesta l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025 nella parte in cui stabilisce che dalla sua attuazione non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni competenti devono provvedere ai relativi adempimenti con le risorse disponibili a legislazione vigente, la difesa statale ne contesta preliminarmente l'inammissibilità.

Più nello specifico, le ricorrenti non chiarirebbero quale sia l'impatto delle disposizioni impuginate sulla loro autonomia finanziaria e, conseguentemente, la consistenza del vulnus arrecato alle loro competenze (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 63 del 2024, n. 83 del 2019, n. 251 del 2016 e n. 256 del 2014).

Inoltre, le Regioni avrebbero allegato, in modo del tutto generico, l'asserita insufficienza delle risorse a loro disposizione per far fronte alle competenze attribuite, senza indicare né le risorse attualmente disponibili e impiegabili né le eventuali maggiori risorse ritenute necessarie.

I ricorsi risulterebbero carenti anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sarebbero comprovate da una adeguata analisi complessiva dei bilanci regionali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 220 del 2021 e n. 83 del 2019).

La difesa statale afferma altresì che le Regioni lamenterebbero l'insufficienza delle risorse per le funzioni loro attribuibili dai futuri decreti delegati sulla qualità dell'aria prospettando una censura inammissibile: i decreti non sono stati ancora emanati, sicché non è possibile conoscerne contenuti e oneri concreti. Le doglianze, quindi, dovrebbero eventualmente essere rivolte contro i decreti legislativi, non contro la legge delega, che non produce una lesione immediata e attuale.



Nel merito, i motivi di ricorso sarebbero comunque manifestamente infondati.

Innanzitutto, risulterebbe *ictu oculi* priva di pregio la censura relativa all'asserita violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. Tale parametro costituzionale stabilisce che «[o]gni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte» e, nel caso di specie, al comma 3 dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, il legislatore statale avrebbe previsto espressamente una clausola di invarianza finanziaria. La norma impugnata mirerebbe proprio a garantire il rispetto dell'evocato parametro, evitando spese prive di copertura.

Le attività di pianificazione, coordinamento e monitoraggio rientrerebbero già tra le funzioni ordinarie delle regioni e non richiederebbero risorse aggiuntive.

La difesa dello Stato evidenzia ulteriormente che il legislatore delegato potrà comunque modulare gli interventi rapportandoli ai mezzi disponibili, valorizzando il coordinamento e le risorse esistenti. Inoltre, la clausola di invarianza finanziaria non trasferisce oneri sulle regioni, ma vincola tutte le amministrazioni a operare con le risorse vigenti, senza violare il principio di leale collaborazione (si richiama la sentenza di questa Corte n. 82 del 2023).

2.8.- Quanto al primo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con il quale si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025, nella parte in cui attribuisce alle regioni la responsabilità primaria dell'adozione dei piani regionali per la qualità dell'aria, riservando allo Stato un ruolo meramente sussidiario o complementare, la difesa statale ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità per difetto di "ridondanza" e conseguente insussistenza dell'interesse ad agire, dal momento che le Regioni, in modo assai singolare, lamenterebbero una lesione delle loro attribuzioni non perché lo Stato abbia loro sottratto competenze ad esse spettanti, ma in quanto sarebbero state loro affidate competenze eccessive, per l'esercizio delle quali le Regioni ricorrenti risulterebbero inadeguate. In sostanza, le Regioni censurerebbero non una menomazione delle loro competenze legislative, ma, al contrario, l'attribuzione in loro favore di funzioni amministrative.

Il difetto della cosiddetta "ridondanza" sarebbe ancor più evidente con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché, secondo la giurisprudenza costituzionale, la regione non può «dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 56 del 2020).

In ogni caso, il menzionato profilo della "ridondanza" sarebbe comunque inammissibile per carenza di interesse ad agire, in quanto la delega legislativa non sarebbe di per sé idonea ad arrecare alcuna lesione attuale e concreta alle prerogative regionali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 234 del 2013 e n. 224 del 1990).

La norma impugnata, che a parere delle ricorrenti delineerebbe una ripartizione delle competenze non adeguata, non avrebbe il grado di determinatezza sufficiente per ritenere che ne sia derivata una lesione attuale e immediata delle competenze legislative regionali costituzionalmente garantite, in quanto toccherà al legislatore delegato introdurre, tra l'altro, meccanismi che assicurino la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive e le altre necessarie misure di integrazione e di coordinamento.

Nel merito, la difesa statale deduce la manifesta infondatezza delle questioni sulla base delle stesse argomentazioni già illustrate con riferimento al quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia.

2.9.- Quanto al secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con il quale si contesta l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025 per un diverso profilo, ossia per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., la difesa dello Stato ne eccepisce preliminarmente l'inammissibilità per le stesse ragioni già evidenziate in relazione al primo motivo di ricorso.

Quanto al parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., il motivo sarebbe comunque manifestamente inammissibile in quanto non deluciderebbe perché l'eventuale violazione di tale parametro ridondi in una limitazione delle attribuzioni costituzionali delle regioni (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 244 del 2012 e n. 225 del 2019). Inoltre, non verrebbero nemmeno specificate le norme sovranazionali interposte di cui si ipotizza la violazione (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 249 del 2019, n. 201 del 2017 e n. 156 del 2016) e il contrasto sarebbe evocato in maniera assolutamente generica (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 199 del 2014 e n. 311 del 2013).

In relazione, poi, al parametro rappresentato dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., la difesa statale evidenzia che la giurisprudenza costituzionale ricollegerebbe la cosiddetta ridondanza alla sussistenza di «competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata [...]» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 145 del 2016), mentre le Regioni si sarebbero limitate a rappresentare un mero rischio di dover esercitare le loro attribuzioni.



zioni in conformità a una disciplina asseritamente illegittima. Ciò configurerebbe un'evenienza puramente ipotetica, indimostrata e allo stato di rilevanza meramente fattuale, quindi inidonea e insufficiente a radicare l'interesse ad agire con il rimedio di cui all'art. 127, secondo comma, Cost.

Nel merito il secondo motivo dei ricorsi sarebbe comunque manifestamente infondato.

La difesa statale ribadisce che la ripartizione delineata dall'art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 91 del 2025 non sarebbe irragionevole, costituendo diretta applicazione del principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative spettano all'ente più vicino ai cittadini, salvo che, per ragioni di «scala o di effettività», debbano essere esercitate a livelli superiori.

Inoltre, non potrebbe ritenersi lesa in alcun modo il principio del buon andamento, poiché la norma impugnata prevedrebbe, oltre alla ripartizione ordinaria, strumenti di integrazione e coordinamento fra i diversi livelli di governo che assicurano coerenza ed efficienza all'azione amministrativa, come dimostrerebbe l'esperienza degli accordi di programma e del piano nazionale della qualità dell'aria approvato nel 2025.

Anche la tesi di una lesione indiretta delle competenze regionali sarebbe non fondata: la delega non sottrarrebbe funzioni, ma confermerebbe il ruolo delle regioni nella predisposizione dei piani sulla qualità dell'aria, lasciando intatte le competenze legislative concorrenti, da esercitare in coerenza con gli obiettivi dell'Unione europea e in leale collaborazione con lo Stato. Non vi sarebbe, quindi, alcuna violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Infine, sarebbe non fondata anche la tesi che le regioni sarebbero costrette a adottare atti viziati da illegittimità derivata: poiché la ripartizione delle competenze prevista dal legislatore delegante sarebbe conforme alla Costituzione, mancherebbe il presupposto stesso del vizio.

2.10.- In data 3 aprile 2026, nel giudizio iscritto al numero 34 del registro ricorsi 2025, ha presentato memoria la Regione Lombardia, ribadendo quanto già dedotto nell'atto introduttivo.

2.11.- In data 14 aprile 2026, in tutti i giudizi ha presentato memorie il Presidente del Consiglio dei ministri, ribadendo quanto già dedotto nell'atto di costituzione e insistendo per la declaratoria di inammissibilità dei ricorsi e, comunque, per il loro rigetto.

2.12.- Infine, in data 15 aprile 2026, nei giudizi iscritti ai numeri 35 e 36 del registro ricorsi 2025, hanno presentato memorie la Regione Piemonte e la Regione Veneto, replicando alle eccezioni e alle argomentazioni esposte nell'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, sostenendone l'erroneità e l'infondatezza.

Più nello specifico, quanto all'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale con riferimento a tutti i ricorsi, le due Regioni sostengono, tra l'altro, che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si configura come strumento giurisdizionale di tutela non delle sole attribuzioni legislative, ma di tutte le altre (normativa, amministrativa e finanziaria) che rilevano negli ambiti di competenza regionale garantiti dalla Costituzione.

Sostengono inoltre che la «lesione delle proprie sfere di competenza», cui l'art. 127 Cost. ricollega la legittimazione della regione a promuovere il giudizio in via principale, vada intesa come violazione delle norme costituzionali che delimitano tali competenze, sicché una lesione potrebbe configurarsi sia quando in danno della regione siano indebitamente sottratte o limitate delle attribuzioni sia, all'inverso, quando le siano attribuite funzioni costituzionalmente riservate ad altri enti. Tale profilo, tuttavia, rilevarebbe solo con riferimento a uno dei motivi di ricorso.

Considerato in diritto

3.- La Regione Lombardia, con ricorso iscritto al n. 34 reg. ric. del 2025, e le Regioni Piemonte e Veneto, con ricorsi di contenuto sostanzialmente sovrapponibile, iscritti, rispettivamente, ai numeri 35 e 36 reg. ric. del 2025, hanno promosso plurime questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025, recante delega al Governo per il recepimento della direttiva (UE) 2024/2881 in materia di qualità dell'aria.

Le censure formulate nei ricorsi si articolano in molteplici ordini di doglianze.

3.1.- Con il primo motivo del suo ricorso, la Regione Lombardia lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost., poiché l'approvazione della norma impugnata sarebbe avvenuta senza il necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni.

3.2.- Con il secondo motivo del ricorso, condiviso peraltro anche dalla Regione Piemonte e dalla Regione Veneto nel loro terzo motivo di ricorso, la Regione Lombardia lamenta, con particolare riferimento al comma 2 dell'art. 12



impugnato, sempre la violazione del principio di leale collaborazione, ma con riferimento alla previsione del mero parere della Conferenza unificata, e non dell'intesa, prima dell'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega.

3.3.- Con il terzo motivo del ricorso, sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, anche come «conseguenza di quanto esposto nei precedenti motivi, con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione».

Più nello specifico, nel ricorso si contesta «il concetto di sinergia, richiamato dall'art. 12», sinergia che sarebbe concepita a senso unico.

3.4.- Con il quarto motivo del ricorso, deduce l'illegittimità costituzionale della norma impugnata anche per violazione dell'art. 3 Cost., per il profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 Cost., per il profilo del buon andamento, e dell'art. 118 Cost., per il profilo dell'adeguatezza.

La norma impugnata, infatti, non prevedrebbe adeguati strumenti di coordinamento né modalità di partecipazione condivisa, determinando un sistema frammentato in cui Stato e regioni operano su piani paralleli. Ciò risulterebbe inefficiente e inidoneo a garantire il raggiungimento degli obiettivi unionali in materia di qualità dell'aria.

3.5.- Con il quinto e ultimo motivo del ricorso, contesta la legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 91 del 2025, per violazione degli artt. 81, 97 e 119 (cursoriamente richiamando anche gli artt. 3 e 118 Cost.) Cost., in quanto imporrebbe l'esercizio di nuove funzioni senza prevedere adeguata copertura finanziaria e risulterebbe lesivo delle prerogative regionali e dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di buon andamento e di equilibrio di bilancio.

Censure analoghe a questa sono proposte anche dalle Regioni Piemonte e Veneto col quarto motivo dei loro ricorsi.

3.6.- Le stesse Regioni Piemonte e Veneto, col primo motivo dei loro ricorsi, deducono inoltre l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 91 del 2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati, per la corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica. Le ricorrenti ritengono che la norma impugnata attribuirebbe alle regioni compiti al cui assolvimento sarebbero strutturalmente inadeguate, specificamente in contesti territoriali complessi come il bacino padano, caratterizzato da condizioni orografiche e climatiche sfavorevoli.

3.7.- Con il secondo motivo dei loro ricorsi, le Regioni Piemonte e Veneto deducono l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 91 del 2025 anche per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2024/2881/UE, con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. S'impedirebbe infatti sia alle regioni del bacino padano che allo Stato di conseguire gli obiettivi della direttiva 2024/2881/UE.

4.- In data 30 settembre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le promosse questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

5.- In via preliminare, va rilevato che gli atti di promovimento sono parzialmente sovrapponibili.

Più nello specifico, i ricorsi promossi - rispettivamente - dalla Regione Piemonte e dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 35 e n. 36 del 2025), hanno contenuto totalmente sovrapponibile, mentre il ricorso della Regione Lombardia (reg. ric. n. 34 del 2025) esibisce un contenuto solo parzialmente coincidente: soltanto due dei motivi ivi dedotti (il secondo e il quinto) coincidono, in sostanza, con due dei motivi dedotti anche dalle Regioni Piemonte e Veneto (il terzo e il quarto). Trattasi dei motivi con i quali le Regioni, sia pure con varia formulazione, declinazione e invocazione dei pertinenti parametri, contestano, da un lato, la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la norma prevede che i decreti legislativi previsti al comma 1 siano adottati previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché previa intesa; dall'altro, il difetto di adeguata copertura finanziaria, con conseguente violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, di buon andamento e dell'equilibrio di bilancio, con relativa lesione delle prerogative regionali.

Deve pertanto essere disposta la riunione dei giudizi perché essi siano decisi con unica sentenza, avendo alcune questioni di legittimità costituzionale a oggetto le medesime norme, prospettando analoghe censure ed evocando parametri parzialmente coincidenti.

6.- Prima di accedere all'esame delle questioni, è utile richiamare brevemente la normativa europea in materia di qualità dell'aria.



La direttiva 2024/2881/UE, adottata sulla base dell'art. 192, paragrafo 1, TFUE in materia ambientale, unifica e sostituisce le direttive 2008/50/CE (già ricordata in narrativa) e 2004/107/CE del 15 dicembre 2004 (concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente), entrambe del Parlamento europeo e del Consiglio, che saranno abrogate a decorrere dal 12 dicembre 2026 (art. 31, paragrafo 1, della direttiva 2024/2881/UE).

Le direttive 2008/50/CE e 2004/107/CE sono state recepite in Italia, rispettivamente, con il d.lgs. n. 155 del 2010, il decreto legislativo 24 dicembre 2012, n. 250 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, recante attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa) e il decreto legislativo 3 agosto 2007, n. 152 (Attuazione della direttiva 2004/107/CE concernente l'arsenico, il cadmio, il mercurio, il nickel e gli idrocarburi policiclici aromatici nell'aria ambiente).

Il recepimento della direttiva 2024/2881/UE è invece stato previsto dall'art. 12 della legge n. 91 del 2025.

L'obiettivo della direttiva è raggiungere l'«inquinamento zero» entro il 2050, migliorando progressivamente la qualità dell'aria fino a livelli non nocivi «per la salute umana, gli ecosistemi naturali e la biodiversità» (art. 1). A tal fine, sul modello delle direttive precedenti, essa stabilisce norme su: obiettivi di qualità dell'aria, metodi di valutazione, monitoraggio e misure di mantenimento o miglioramento. I parametri - che sono indicati nell'Allegato I - (valori-limite, valori-obiettivo, obblighi di riduzione dell'esposizione media, obiettivi di concentrazione dell'esposizione media, livelli critici, soglie di allarme, soglie di informazione e obiettivi a lungo termine) sono aggiornati periodicamente, in linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) (art. 1, paragrafo 2).

La direttiva dispone, altresì, che «[i]n tutte le zone classificate come al di sopra delle soglie di valutazione stabilite per gli inquinanti di cui all'articolo 7» - in base al quale «[l]e soglie di valutazione indicate nell'allegato II si applicano al biossido di zolfo, al biossido di azoto e agli ossidi di azoto, al particolato (PM10 e PM2,5), al benzene, al monossido di carbonio, all'arsenico, al cadmio, al piombo, al nichel, al benzo(a)pirene e all'ozono nell'aria ambiente» (art. 7, paragrafo 1) - «la qualità dell'aria ambiente è valutata tramite misurazioni in siti fissi» (art. 8, paragrafo 2), conferma la zonizzazione del territorio (art. 6) e introduce nuovi obblighi di monitoraggio, tra cui i «supersiti» per gli Stati membri - come l'Italia - di maggiori dimensioni (art. 10).

La direttiva stabilisce che entro l'11 dicembre 2026 (termine per il suo recepimento) i valori-limite da rispettare sono analoghi a quelli previsti dalle precedenti direttive; fissa, inoltre, limiti più severi da raggiungere entro il 1° gennaio 2030 (in particolare, per PM2,5, PM10 e NO2), più vicini (per quanto ancora superiori) agli standard OMS.

Ai sensi dell'art. 18 della direttiva sono ammesse proroghe dei termini ove esistano ragioni giustificative (sono previste le scadenze del 1° gennaio 2035 e del 1° gennaio 2040). Gli Stati devono inoltre adottare piani per la qualità dell'aria per le zone in cui i livelli di inquinanti presenti nell'«aria ambiente» superano un valore-limite o un valore-obiettivo qualsiasi fissato nell'Allegato I, sezione 1, della direttiva (art. 19). Se, poi, in determinate zone, sussiste il rischio che i livelli degli inquinanti superino una o più soglie di allarme di cui all'Allegato I, sezione 4, della direttiva, gli Stati membri devono altresì adottare piani d'azione a breve termine contenenti indicazioni sui provvedimenti di emergenza (art. 20).

Infine, la direttiva introduce importanti novità in tema di accesso alla giustizia e di risarcimento dei danni alla salute umana.

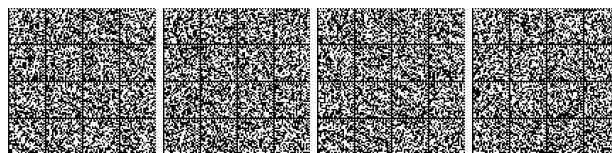
In particolare, l'art. 28, paragrafo 1, dispone che gli Stati membri provvedono affinché le persone fisiche la cui salute subisce un danno a causa di una violazione delle norme nazionali di recepimento relative ai piani e alle «tabelle di marcia» per la qualità dell'aria, (di cui all'art. 19, paragrafi da 1 a 5) o ai piani d'azione a breve termine (di cui all'art. 20, paragrafi 1 e 2) - violazione che sia commessa intenzionalmente o per negligenza dalle autorità competenti - abbiano diritto di chiedere e ottenere un risarcimento.

Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa europea relativa alla qualità dell'aria, può procedersi all'esame delle questioni sottoposte a questa Corte.

7.- È bene muovere dalle questioni in rito.

7.1.- L'Avvocatura generale dello Stato oppone anzitutto un'eccezione di inammissibilità (poi qualificata come «manifesta[...]») con riferimento a tutti i ricorsi introduttivi del presente giudizio.

Secondo la difesa statale, le Regioni non dedurrebbero la violazione di norme costituzionali attributive di competenze legislative e, quindi, troverebbe applicazione la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale le regioni «possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali, senza che possano avere rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesione delle sfere di competenza regionale» (sentenza n. 116 del 2006; da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 139 del 2024).



Nell'atto di costituzione si sostiene che, nel caso di specie, la norma impugnata si limiterebbe a fissare i principi e i criteri direttivi per il recepimento della direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria e che, pertanto, rientrerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.); sicché non potrebbe risultare lesa alcuna competenza legislativa regionale.

Ad avviso della difesa statale, le ricorrenti, pur non contestando la competenza legislativa esclusiva dello Stato, lamenterebbero la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli attributivi di competenze legislative alle regioni, senza indicare con chiarezza quali competenze legislative - invece - sarebbero state incise e in che modo. Invero, non vi sarebbe alcuna compressione delle prerogative regionali, trattandosi, anzi, di funzioni che lo Stato avrebbe attribuito alle regioni in continuità con il d.lgs. n. 155 del 2010.

7.2.- È stata poi proposta eccezione di inammissibilità per difetto di «ridondanza» e conseguente insussistenza dell'interesse ad agire anche con più specifico riferimento al primo e secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia e al primo e secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto.

Quanto al primo motivo del ricorso della Regione Lombardia, la difesa statale evidenzia, tra l'altro, che questa non avrebbe neppure indicato in modo specifico su quali competenze regionali andrebbe a interferire la norma contestata, limitandosi, nella sostanza, a riprodurre o parafrasare il testo dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025.

Quanto al primo e secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto si sostiene che esse lamenterebbero una singolare lesione delle prerogative costituzionali non in ragione della sottrazione di competenze loro spettanti, ma dell'affidamento di competenze eccessive, al cui esercizio le ricorrenti sarebbero inadeguate. In sostanza, sarebbe stata lamentata non una menomazione delle competenze legislative regionali, bensì l'attribuzione, dallo Stato alle regioni, di funzioni amministrative.

Il difetto della cosiddetta «ridondanza» sarebbe ancor più evidente con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la regione non può «dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 56 del 2020).

7.3.- In buona sostanza, con l'eccezione generale e con quella più specifica la difesa statale, deducendo il difetto di «ridondanza», eccepisce l'inammissibilità dei gravami in quanto: a) è stata lamentata l'attribuzione, e non la sottrazione, di una competenza; b) la competenza della cui lesione ci si lamenta non è legislativa.

Nessuno di questi profili di eccezione in rito può trovare accoglimento.

La costante giurisprudenza di questa Corte considera ammissibili «le questioni di legittimità costituzionale che una regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, prospetti in riferimento a parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni, a condizione che siano chiaramente individuati gli ambiti di competenza legislativa regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e sia adeguatamente illustrato il vizio di ridondanza» (sentenza n. 139 del 2024, che richiama la sentenza n. 40 del 2022, punto 2.4. del Considerato in diritto, enfasi aggiunta; sul punto, anche le sentenze n. 56 del 2020, n. 261, n. 231, n. 170, n. 154, n. 114, n. 75 e n. 13 del 2017, n. 251, n. 202, n. 145 e n. 68 del 2016, n. 104 del 2014, n. 236, n. 220 e n. 219 del 2013, n. 244 del 2012, n. 128 e n. 33 del 2011, n. 107 del 2009, n. 116 del 2006 e n. 285 del 2005), cioè i profili per i quali i vizi lamentati ridondano nella violazione delle attribuzioni regionali.

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, pertanto, si configura come strumento di tutela delle attribuzioni legislative non solo in via diretta, ma anche in via indiretta. Invero, una violazione indiretta delle competenze legislative regionali è in re ipsa ogniqualvolta lo Stato incida pregiudizievolvermente in qualsivoglia ambito di competenza regionale (normativa, amministrativa e finanziaria) garantito dalla Costituzione, poiché in tale evenienza si condiziona comunque la nomopoiesi primaria regionale.

Quel che più conta, l'art. 127, secondo comma, Cost., consente alla regione di agire innanzi questa Corte «quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza». Ciò che rileva, dunque, è solo la lesione della «sfera di competenza», che può determinarsi quale che sia, nello specifico, il «tipo» di competenza che si ritiene compromessa. Trattandosi, poi, della delimitazione spaziale di una «sfera» competenziale, rileva l'integrità di detta sfera, che viene alterata quando se ne modificano la forma o la dimensione. Ne consegue che la lesione legittimante il gravame può ben configurarsi non solo quando sono indebitamente sottratte o limitate delle competenze regionali, ma anche, all'opposto, quando sono attribuite alle regioni delle competenze che non sono di loro spettanza e che la Costituzione assegna ad altri enti.



Questa Corte ha poi affermato che «le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni in riferimento a parametri non attinenti al riparto delle competenze statali e regionali sono ammissibili al ricorrere di due concomitanti condizioni: in primo luogo, la ricorrente deve individuare gli ambiti di competenza regionale - legislativa, amministrativa o finanziaria - incisi dalla disciplina statale, indicando le disposizioni costituzionali sulle quali - appunto - trovano fondamento le proprie competenze in tesi indirettamente lese [...]; e, in secondo luogo, questa Corte deve ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata [...]. Ciò si verifica quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le Regioni - nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie - a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (sentenza n. 145 del 2016). Tutto questo conferma sia che le funzioni difendibili in giudizio da parte delle regioni sono anche quelle diverse dalla legislativa, sia che la lesione lamentata può pure essere semplicemente indiretta.

Ciò posto, le Regioni ricorrenti, in generale, si lamentano del fatto che lo Stato abbia previsto di attribuire loro le funzioni amministrative, soprattutto di carattere pianificatorio, (in materia, tra l'altro, di tutela della salute, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di governo del territorio, di agricoltura e di trasporto pubblico locale), volte a dare attuazione alla direttiva europea sulla qualità dell'aria, sebbene le stesse abbiano già dimostrato di non essere in grado di raggiungere i risultati ivi previsti (sono richiamate tre procedure di infrazione: n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299).

Secondo le Regioni, alla luce della dimostrata incapacità di raggiungere gli obiettivi europei di qualità dell'aria, tali funzioni avrebbero dovuto essere poste in capo allo Stato.

Infatti, il paragrafo B del ricorso della Regione Lombardia è appositamente dedicato a dimostrare la «ridondanza sulle competenze regionali»; il primo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto è volto proprio a censurare l'attribuzione di alcune funzioni amministrative di risanamento della qualità dell'aria alle autorità regionali.

Le Regioni, pertanto, hanno indicato quali sarebbero le prerogative costituzionali loro riconosciute che sono state incise dalle norme impuginate. E tanto basta, atteso che «le Regioni "hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione. Da ciò consegue che è in tale quadro - caratterizzato dalla necessità che l'iniziativa assunta dalle Regioni ricorrenti sia oggettivamente diretta a conseguire l'utilità propria, ovviamente, del tipo di giudizio che, di volta in volta, venga in rilievo - che deve essere valutata la sussistenza dell'interesse ad agire, da postulare soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice" (sentenze n. 107 del 2009 e n. 216 del 2008)» (sentenza n. 170 del 2017).

Pertanto, quando la materia interessata dal ricorso regionale in via principale è, come nel caso in esame, la tutela dell'ambiente, la Corte ha avuto modo di affermare che «[l]a ridondanza su tali attribuzioni [...] non è impedita bensì si correla alla natura "trasversale" della materia cui è riconducibile in via prevalente la norma, in quanto, "[d]ata l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost." [...], interessi di cui sono portatrici anche le regioni» (sentenza n. 114 del 2017, che richiama la sentenza n. 278 del 2012).

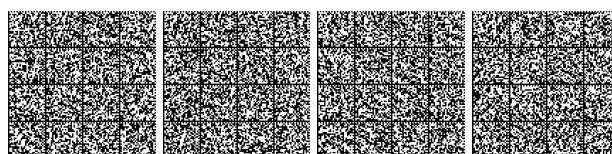
In conclusione, poiché le Regioni argomentano l'incidenza della norma impugnata su loro specifiche competenze amministrative di rango costituzionale, il requisito della ridondanza risulta soddisfatto.

Il resto attiene al merito, poiché, come già affermato da questa Corte: «[l]a questione [...] all'esito di uno scrutinio di merito, potrebbe risultare non fondata rispetto ai parametri competenziali, ma essere ritenuta preliminarmente ammissibile proprio per la sua potenziale incidenza su questi ultimi. Solo se dalla stessa prospettazione del ricorso emerge l'estraneità della questione rispetto agli ambiti di competenza regionale - indipendentemente da ogni valutazione sulla fondatezza delle censure - la questione deve essere dichiarata inammissibile» (sentenza n. 220 del 2013, che richiama la sentenza n. 8 del 2013).

7.4.- Non fondata risulta anche l'eccezione di inammissibilità per «intrinseca contraddittorietà», sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato quanto al secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia.

Tale motivo risulta invero sorretto da argomentazioni sufficienti e da motivazioni idonee a far comprendere il senso della censura.

7.5.- Parimenti non fondate sono le eccezioni di inammissibilità concernenti il primo e secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con le quali si prospetta la carenza di interesse ad agire in quanto la delega non sarebbe di per sé idonea ad arrecare una lesione attuale e concreta alle prerogative regionali.



La difesa statale sostiene che l'impugnato art. 12 della legge n. 91 del 2025 non avrebbe un grado di determinatezza sufficiente a ritenere che ne derivi una lesione attuale e immediata delle competenze legislative regionali. Si sostiene, invece, che tale lesione si verificherebbe, eventualmente, soltanto con l'adozione dei decreti legislativi delegati, ai quali soli resterebbe affidata la concreta individuazione delle modalità di attuazione della direttiva 2024/2881/UE.

In realtà, la norma impugnata pone comunque dei vincoli al legislatore delegato che sono già da soli sufficienti a integrare l'interesse a ricorrere. E anche in questo caso l'interrogativo concernente l'effettiva lesività di tali vincoli attiene al merito.

7.6.- Non fondata risulta infine l'eccezione di inammissibilità relativa al secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, con riferimento al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost. poiché non verrebbero specificate le norme sovranazionali interposte di cui si ipotizza la violazione.

Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa statale, nei ricorsi si fa esplicito riferimento «ai ben più severi e stringenti obblighi imposti dalla direttiva (UE) 2024/2881».

7.7.- Deve invece essere accolta l'eccezione di inammissibilità per genericità della motivazione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento al terzo motivo del ricorso della Regione Lombardia.

Il ricorso non consente infatti di comprendere perché sussisterebbe la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., limitandosi la ricorrente ad affermare che «la sinergia concepita a senso unico dall'art. 12 della L. n. 91/2025 avrà un diretto impatto sulla pianificazione di altri ambiti regionali».

Anche quanto al secondo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto, deve essere accolta l'eccezione formulata dalla difesa statale con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva 2024/2881/UE, dato che tale parametro è effettivamente evocato in modo eccessivamente generico.

Sul punto, anche di recente, questa Corte ha evidenziato che «nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure» (sentenza n. 82 del 2024; in ordine a tale problematica, tra le tante, anche sentenze n. 136 e n. 28 del 2025 e n. 103 del 2024).

7.8.- Parimenti accolta deve essere l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale con riferimento al quinto motivo del ricorso della Regione Lombardia e al quarto motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto.

La difesa statale sostiene che le ricorrenti non avrebbero chiarito né l'impatto delle norme impugnate sulla loro autonomia finanziaria né, conseguentemente, la consistenza del vulnus arrecato alle rispettive competenze. Inoltre, afferma che le Regioni avrebbero allegato, in modo del tutto generico, l'asserita insufficienza delle risorse a loro disposizione per far fronte alle competenze di nuova attribuzione, senza indicare né quelle attualmente disponibili e impiegabili né le eventuali maggiori risorse ritenute necessarie.

I ricorsi risulterebbero carenti, poi, anche perché le lamentate violazioni dell'autonomia finanziaria regionale non sarebbero comprovate da un'adeguata analisi complessiva del bilancio regionale.

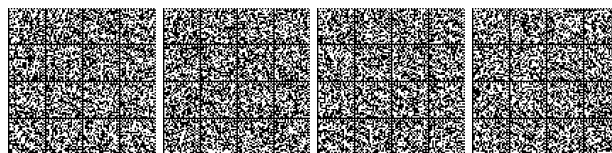
La difesa dello Stato afferma, infine, che le Regioni lamenterebbero l'insufficienza delle risorse necessarie per assolvere a compiti non ancora loro attribuiti e derivanti, semmai, dai (soltanto) futuri decreti legislativi delegati sulla qualità dell'aria, di contenuto allo stato sconosciuto. Di qui l'inammissibilità delle censure per inattuazione (laddove, invece, il requisito dell'attualità è di necessaria osservanza: si veda ancora la sentenza n. 170 del 2017).

I rilievi colgono nel segno. Per un verso, le ricorrenti lamentano l'insufficienza di risorse che saranno necessarie solo per lo svolgimento di funzioni non ancora conferite; per l'altro, non precisano con puntuale analiticità quali sarebbero le funzioni nuove loro assegnate e ulteriori rispetto a quelle di cui al d.lgs. n. 155 del 2010.

Invero, l'attività di redazione dei piani della qualità dell'aria e le funzioni di monitoraggio rientrano già tra i compiti istituzionali e ordinari delle regioni, non richiedendo strutturalmente ulteriori risorse. Inoltre, ben potrebbe il legislatore delegato modulare gli ulteriori compiti tenendo conto delle risorse disponibili, valorizzando forme di coordinamento interistituzionale e la migliore utilizzazione o distribuzione delle risorse già esistenti.

A fronte di questo, la doglianza concernente l'insufficienza delle risorse appare soltanto generica, sicché non risultano chiari l'impatto della norma impugnata sull'autonomia finanziaria regionale e il conseguente vulnus alle prerogative delle ricorrenti.

Non solo. Le Regioni Piemonte e Veneto lamentano che sia stata derogata la disciplina generale di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 91 del 2025, laddove è previsto che «[f]ermo restando quanto previsto agli articoli [...] 12, comma 3 [...], eventuali spese non contemplate da leggi vigenti e che non riguardano l'attività ordinaria delle ammi-



nistrazioni statali o regionali possono essere previste nei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, nei soli limiti occorrenti per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'esercizio delle deleghe di cui al medesimo comma 1. Alla relativa copertura, nonché alla copertura delle minori entrate eventualmente derivanti dall'attuazione delle deleghe, laddove non sia possibile farvi fronte con i fondi già assegnati alle competenti amministrazioni, si provvede mediante riduzione del fondo per il recepimento della normativa europea, di cui all'articolo 41-bis della citata legge n. 234 del 2012. Qualora la dotazione del predetto fondo si rivelasse insufficiente, i decreti legislativi dai quali derivino nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». L'esatta portata della norma di che trattasi, tuttavia, non viene precisata, né viene specificato il funzionamento del meccanismo di copertura ivi contemplato.

Ci troviamo dunque di fronte a una questione di legittimità costituzionale di una norma statale promossa in riferimento (anche in combinato disposto con altri parametri) all'art. 119 Cost. (si noti che il ricorso della Regione Lombardia invoca l'art. 119 Cost. nella sua totalità, salvo a pagina 27 richiamare il testo del suo quinto comma, mentre i ricorsi proposti dalle Regioni Piemonte e Veneto invocano specificamente il suo quarto comma) senza la compiuta dimostrazione della portata e della gravità degli effetti finanziari lamentati. Questa Corte ha affermato che «[...]spetta alle Regioni dimostrare, allorché rivendichino l'illegittimità di norme che prevedono una riduzione di trasferimenti erariali, che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei compiti di loro spettanza, e che al mancato assolvimento di tale onere consegua l'inammissibilità della questione proposta (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018 e n. 192 del 2017)» (sentenza n. 74 del 2019, che si è pronunciata nel senso della inammissibilità della censura; in senso analogo, sentenze n. 75 del 2018 e n. 36 del 2014). Nella specie non si tratta della riduzione delle risorse finanziarie a disposizione delle regioni, ma del ritenuto conferimento alle stesse di compiti considerati ulteriori. Le ricorrenti, nondimeno, omettono di precisare in che misura detti asseriti compiti graverebbero con maggiori costi sull'amministrazione regionale e non potrebbero essere affrontati con una diversa organizzazione degli uffici competenti.

8.- Venendo ora al merito, è opportuno muovere dal primo motivo del ricorso della Regione Lombardia, ove si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 per violazione degli artt. 120, secondo comma, e 5 Cost., perché, essendo stata omessa l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione. La Regione sostiene, infatti, che, essendo la direttiva sulla qualità dell'aria entrata in vigore successivamente all'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sull'emendamento che ne ha disposto il recepimento non sarebbe stato acquisito alcun (ulteriore e doveroso) parere.

La questione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (di recente sentenza n. 192 del 2024, che richiama le sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024, n. 6 del 2023, n. 169 del 2020 e n. 237 del 2017), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. La sentenza n. 63 del 2024 precisa, inoltre, che questa conclusione si deve ritenere valida «ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato» (si richiamano le sentenze n. 6 del 2023, n. 137 del 2018 e n. 237 del 2017).

Questa Corte ha tuttavia affermato che l'intesa fra Stato e Regioni «si impone [...] quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost.». Ciò «nell'evenienza [...] di uno stretto intreccio fra materie e competenze» (sentenza n. 169 del 2020, che richiama la sentenza n. 251 del 2016 e, nello stesso senso, sentenza n. 72 del 2019).

Inoltre, è stato chiarito che «quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali [...], la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega», chiarendo che «[u]na diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 261 del 2017, che richiama la sentenza n. 251 del 2016).

In sintesi: adeguati meccanismi di cooperazione sono richiesti anche nel procedimento legislativo quando devono essere attuate dal Governo, con appositi decreti legislativi delegati, le disposizioni dettate dal legislatore delegante, nell'ipotesi in cui l'intreccio fra ambiti materiali diversi, caratterizzante la disciplina interessata, non possa essere dipanato facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo



essenziale della disciplina stessa a una materia anziché a un'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 72 del 2019, n. 198 e n. 137 del 2018, n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017, n. 287 e n. 251 del 2016) dal punto di vista qualitativo o dal punto di vista quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

Con il motivo qui in esame, tuttavia, viene censurata la mancata espressione del prescritto parere su un articolo della legge di delegazione che prevede il recepimento della direttiva sulla qualità dell'aria, lamentando un vizio procedimentale imputabile alla violazione di una norma di legge ordinaria (ovverosia dell'art. 5, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 281 del 1997), e non di una norma costituzionale.

Nella sentenza n. 237 del 2017, seppur avente a oggetto il diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria, si chiarisce che: «[s]e è vero che è stata recentemente dichiarata l'illegittimità di una legge di delega per non aver previsto l'intesa con la Conferenza unificata (o con la Conferenza Stato-regioni, a seconda dei casi) in vista dell'adozione dei decreti legislativi (sentenza n. 251 del 2016), va sottolineato che tale pronuncia si riferisce segnatamente al rapporto che intercorre tra legge delega e decreto legislativo, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria. A tale estensione osta infatti la circostanza, di per sé decisiva, che il procedimento legislativo è disciplinato da un sistema di norme contenute nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari ai quali la prima rinvia per la disciplina integrativa (artt. 64 e 72 Cost.), con la conseguenza che si deve ritenere precluso a una legge, per quanto rinforzata, di regolare la procedura legislativa di altra legge, ancorché di rango diverso, restando la legge (non costituzionale) in ogni caso priva di competenza su tale oggetto».

Ebbene: i principi affermati dalla sentenza n. 237 del 2017 con riferimento al rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria sono applicabili, a più forte ragione, anche al rapporto intercorrente tra il d.lgs. n. 281 del 1997 e la legge di delegazione qui oggetto di scrutinio. Il vizio lamentato, pertanto, non sussiste.

Per completezza, si segnala che, di recente, questa Corte si è pronunciata sul tema dei meccanismi di coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento legislativo in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 152 del 2025 e n. 195 del 2024).

Più nello specifico, nella sentenza n. 195 del 2024 si osserva che «la giurisprudenza di questa Corte ha voluto, in sostanza, affermare la necessità, da parte dello Stato che è “custode della finanza pubblica allargata” (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2017) anche in relazione alla corretta applicazione dei vincoli euro unitari dei quali è responsabile, di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell'importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto», chiarendo, tuttavia, che ciò era funzionale «a scongiurare l'adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare» e richiedendo, pertanto, in relazione a questa specifica esigenza e nella prospettiva della nuova governance economica europea, che prevede anche l'allungamento temporale delle misure di contenimento della spesa netta menzionate nel Piano strutturale di bilancio, «un ossequio sostanziale, e non meramente formale, al principio di leale collaborazione».

La fattispecie dell'attuale scrutinio è diversa e non può ritenersi che l'esigenza della leale collaborazione, a modificazione dell'ordinario procedimento legislativo, imponga l'espressione di un parere anche su tutti i singoli emendamenti presentati nel corso del relativo *iter*, pel solo fatto che risultano coinvolte competenze regionali. Nella specie, la Conferenza Stato-Regioni aveva già espresso il proprio parere generale e l'ulteriore parere sull'emendamento poi approvato non era imposto dall'esigenza di razionalità delle scelte di bilancio, essendo stata prevista una clausola di invarianza finanziaria della quale dovranno tenere conto i decreti legislativi delegati in sede di attuazione della delega, al momento di stabilire in concreto quali nuovi compiti - stante detta clausola - possano essere effettivamente conferiti alle regioni.

9.- Con il secondo motivo del ricorso della Regione Lombardia (coincidente col terzo motivo dei ricorsi delle Regioni Piemonte e Veneto) si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., in quanto la norma prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 siano adottati solo previo parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, anziché previa intesa (che, peraltro, ad avviso delle Regioni Piemonte e Veneto, avrebbe dovuto intervenire in sede di Conferenza Stato-Regioni).

La questione non è fondata.

Come già evidenziato da questa Corte (sentenze n. 72 del 2019 e n. 251 del 2016), quando si tratta di attuare disposizioni dettate dal legislatore statale, l'applicazione del principio di leale collaborazione, in forme che consentano adeguate modalità di coinvolgimento delle regioni, è ineludibile solo quando sussiste un inestricabile intreccio di materie esclusive (statali), concorrenti e residuali, nessuna delle quali è prevalente, né dal punto di vista qualitativo né dal punto di vista quantitativo.



Nel caso in esame, invece, risulta prevalente la materia «tutela dell'ambiente», rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Detta prevalenza si evince dai seguenti dati: *i)* la direttiva 2024/2881/UE sulla qualità dell'aria rientra nella competenza dell'Unione in materia ambientale, in virtù dell'art. 192, paragrafo 1, TFUE, richiamato come base giuridica dalla stessa direttiva; *ii)* l'oggetto della direttiva è la qualità dell'aria ambiente e nei Considerando si richiamano i «rischi di natura ambientale»; *iii)* nella norma impugnata prevalgono - e questo è il profilo quantitativo - i riferimenti alla qualità dell'aria; *iv)* la finalità della norma impugnata - e questo è il profilo qualitativo - è il risanamento ambientale, rispetto al quale gli altri ambiti materiali di competenza legislativa regionale sono in posizione di secondarietà.

Poiché la tutela dell'ambiente costituisce la materia prevalente, il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 assicura di per sé un coinvolgimento delle regioni adeguato e sufficiente.

10.- Con il quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia si deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge n. 91 del 2025 anche per violazione dell'art. 3 Cost., pel profilo della ragionevolezza, dell'art. 97 Cost., pel profilo del buon andamento, e dell'art. 118 Cost., pel profilo dell'adeguatezza.

La norma prevedrebbe sinergie interistituzionali e un intervento statale sussidiario, attivabile solo in caso di insufficienza delle misure regionali, senza l'indicazione di tempi, modalità partecipative e adeguati meccanismi di coordinamento, non garantendo pertanto una sufficiente tutela degli interessi regionali, in contrasto con l'art. 97 Cost. (che dovrebbe essere declinato nel senso di imporre la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità dell'azione amministrativa).

La ricorrente sostiene che l'art. 12 della legge n. 91 del 2025 sembrerebbe voler reiterare il modello in vigore dal d.lgs. n. 155 del 2010, nonostante tale modello sia già stato considerato insufficiente dall'Unione europea.

La questione non è fondata.

10.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, nelle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., al legislatore statale sono riservate anche le scelte in merito alla allocazione delle funzioni amministrative (sentenze n. 151 del 2024 e n. 189 del 2021), scelte che sono sindacabili solo nel caso della loro manifesta irragionevolezza. Tale manifesta irragionevolezza, qui, non ricorre.

L'art. 12 della legge n. 91 del 2025 detta criteri e principi di delega che danno una particolare enfasi alle iniziative dirette a garantire «sinergia», «integrazione» e «coordinamento», essendo proprio questo il contenuto del (primo) criterio di delega, di cui alla lettera a).

Il comma 1, lettera a), del medesimo art. 12, poi, enunciando i principi e criteri direttivi, stabilisce che: *i)* deve essere assicurata la sinergia tra le azioni relative al risanamento della qualità dell'aria ambiente e le azioni relative ai settori che interessano le più importanti fonti emissive; *ii)* si devono prevedere le necessarie misure di integrazione e di coordinamento tra gli atti di pianificazione e di programmazione in materia di qualità dell'aria e quelli in materia di trasporti, mobilità, energia, industria, efficienza energetica e agricoltura; *iii)* si devono prevedere sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale, tra le autorità competenti per la qualità dell'aria e le autorità competenti per tali settori.

Pertanto, non può esservi dubbio che, dovendo il legislatore delegato definire «sedi e procedure istituzionali per l'impulso e il coordinamento di un'azione condivisa, a livello territoriale e a livello nazionale», i decreti delegati dovranno assegnare un ruolo rilevante anche alle autorità statali. I criteri di delega non relegano, dunque, l'iniziativa di queste ultime solo a una fase eventuale ed ex post, ma contemplano un coinvolgimento dello Stato anche ex ante, in primo luogo attraverso misure di impulso e coordinamento.

Il comma 1, lettera b), sempre dell'art. 12, ancora, assegna un ruolo centrale alla «sinergia» tra le azioni dei vari attori istituzionali coinvolti, prevedendo un intenso coinvolgimento dello Stato. Infatti: *i)* deve assicurarsi la sinergia tra le misure di risanamento della qualità dell'aria ambiente adottate in via ordinaria dalle autorità regionali e locali e in via complementare dalle autorità statali; *ii)* si stabilisce la competenza dello Stato a adottare misure nazionali qualora i piani regionali non possano permettere il raggiungimento dei valori di qualità dell'aria in aree influenzate, in modo determinante, da sorgenti di emissione su cui le regioni non hanno competenza amministrativa e legislativa o, anche in assenza di tale condizione, qualora i contenuti delle misure siano definiti in accordi sottoscritti dalle autorità regionali interessate e da tutte le autorità statali aventi competenza sui pertinenti settori emissivi.

Lo Stato, pertanto, mantiene un ruolo centrale e la distribuzione dei compiti non risulta affatto manifestamente irragionevole. A fronte di tale constatazione, lo stesso richiamo alle peculiarità del «bacino padano», insistentemente rinvenibile in tutti i gravami regionali, non è in grado di indurre a diversa conclusione.



10.2.- Quanto, poi, al profilo di censura relativo all'assenza di indicazione di tempi, modalità partecipative e adeguati meccanismi di coordinamento, tali strumenti organizzativi dovranno essere meglio identificati nei decreti legislativi attuativi, non dovendo una legge di delegazione prevedere direttamente una disciplina di dettaglio.

Nella fattispecie in esame, le funzioni amministrative, tenuto conto della loro natura, sono state attribuite al livello territoriale più adeguato.

Trattasi, infatti, di attività amministrative che non possono allocarsi, in via ordinaria, se non in capo alle autorità regionali e locali, anche perché occorre tenere conto delle specificità di ciascun territorio e della circostanza che tali attività devono integrarsi con strumenti di pianificazione regionali e locali, come la pianificazione urbanistica, i piani energetici, i piani dei trasporti e i piani di sviluppo. Pertanto, tali competenze non possono essere collocate primariamente e "direttamente" in capo allo Stato, come vorrebbe la Regione ricorrente.

La valutazione di allocare nella fattispecie in esame le funzioni amministrative in capo alle regioni, prevedendo allo stesso tempo diverse forme di coordinamento ex ante ed ex post con lo Stato, è rispettosa dell'art. 118 Cost. e, quindi, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Non sussistono pertanto i presupposti per ritenere integrata la violazione degli artt. 3, 97 e 118 Cost. nei termini prospettati nel ricorso.

11.- Le Regioni Piemonte e Veneto, con il primo motivo dei loro ricorsi, hanno dedotto l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., con riferimento alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», nonché dell'art. 118, primo comma, Cost. e dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ivi contemplati, per la corretta allocazione delle funzioni amministrative tra gli enti territoriali della Repubblica.

Secondo le ricorrenti, l'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025 sarebbe costituzionalmente illegittimo perché impone di attribuire in via ordinaria alle autorità regionali e locali le misure per il risanamento dell'aria, limitando - invece - l'intervento statale.

La norma impugnata ignorerebbe la comprovata inadeguatezza dei livelli regionale e locale - specie nel bacino padano - a garantire gli standard europei e ciò contrasterebbe con la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.) e con il principio di adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.), che impongono di attribuire tali funzioni allo Stato quando i livelli regionale e locale risultino strutturalmente inadeguati. Sarebbe invero illegittimo riprodurre il modello di riparto di competenze in materia di qualità dell'aria a suo tempo introdotto dal d.lgs. n. 155 del 2010, dimostratosi inadeguato.

La censura non può trovare accoglimento.

Quanto al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., invero invocato in una con altri parametri costituzionali, basta osservare che proprio in forza di esso lo Stato ha adottato l'art. 12 della legge n. 91 del 2025, esercitando, quindi, la propria competenza legislativa esclusiva. Pertanto, nessuna violazione di tale parametro può ritenersi integrata in riferimento all'attività legislativa svolta dallo Stato, né può sostenersi che il medesimo, essendo titolare della competenza legislativa in via esclusiva, si sarebbe dovuto necessariamente "intestare" anche le relative competenze amministrative, peraltro discostandosi dal principio costituzionale di sussidiarietà. Inoltre, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è stato superato il cosiddetto "principio del parallelismo delle funzioni", sicché le funzioni amministrative possono essere attribuite anche a un ente diverso da quello titolare della relativa competenza legislativa, sulla base dei criteri individuati dall'art. 118, primo comma, Cost., secondo il quale «[l]e funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Quanto al parametro di cui all'art. 118, primo comma, Cost., basta rinviare a quanto già detto al precedente punto 10.

12.- Con il secondo motivo dei loro ricorsi, le Regioni Piemonte e Veneto hanno dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera *b*), della legge n. 91 del 2025 «per le medesime ragioni e nei medesimi termini indicati nella censura che precede» (primo motivo di ricorso) anche per violazione degli artt. 3, 97 e 117, primo comma, Cost., con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

A seguito della declaratoria di inammissibilità parziale di questa censura motivata al precedente punto 7.7.2., residua soltanto il profilo della violazione degli artt. 3 e 97 Cost. con contestuale lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.



In questa parte la censura risulta non fondata, per le medesime ragioni già esposte al precedente punto 10, in riferimento al quarto motivo del ricorso della Regione Lombardia, cui va dunque fatto rinvio. Né rileva il richiamo alla «lesione indiretta delle competenze legislative e amministrative che la Costituzione riconosce alle Regioni» (di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.). Tale doglianza, infatti, per un verso, è proposta semplicemente allo scopo di dimostrare la “ridondanza” dei vizi lamentati; per l’altro, oltretutto in sintesi davvero estrema, evoca una semplice illegittimità costituzionale «derivata», che non si sorregge su argomenti ulteriori rispetto a quelli spesi in riferimento ai parametri che le stesse ricorrenti definiscono «sostanziali».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 3, della legge 13 giugno 2025, n. 91 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea - Legge di delegazione europea 2024), promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 118 e 119, della Costituzione, dalla Regione Lombardia, e in riferimento agli artt. 3, 81, terzo comma, 97, 117, primo comma e 119, quarto comma, Cost., dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12 della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12 della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva (UE) 2024/2881 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2024, relativa alla qualità dell’aria ambiente e per un’aria più pulita in Europa, dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12 della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 5, 120, secondo comma, 3, 97 e 118 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 2, della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 5 e 120, secondo comma, Cost., dalle Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 12, comma 1, lettera b), della legge n. 91 del 2025, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, commi secondo, lettera s), terzo e quarto, e 118 Cost., dalle Regioni Piemonte e Veneto, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

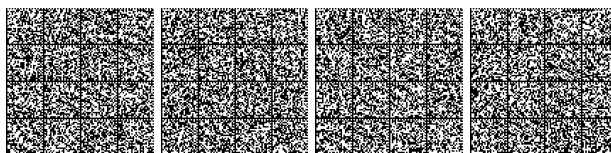
Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 146

Sentenza 22 giugno - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Circolazione stradale - Codice della strada - Inosservanza dell'obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alla persona - Sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre anni - Estinzione del reato per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova - Conseguente riduzione alla metà della sospensione della patente di guida - Omessa previsione - Denunciata disparità di trattamento rispetto al reato di guida in stato di ebbrezza che non abbia provocato un incidente stradale e violazione della funzione rieducativa della pena e della valorizzazione della condotta riparatoria - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, artt. 189, comma 6, e 224, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 27, terzo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

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

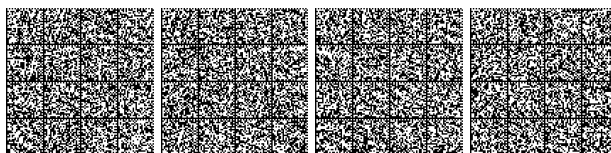
nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), promosso dal Giudice di pace di Ancona, nel procedimento vertente tra A. S. e la Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo di Ancona, con ordinanza del 1° dicembre 2025, iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2026 il Giudice relatore Angelo Buscema;
deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice di pace di Ancona, con ordinanza del 1° dicembre 2025, iscritta al n. 262 del registro ordinanze 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) «nella parte in cui non prevedono che, in caso di estinzione del reato correlato alla violazione dell'art. 189 del codice della strada per esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova, il Prefetto riduca della metà la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida».

Il rimettente è investito dell'opposizione avverso l'ordinanza emessa dalla Prefettura-UTG di Ancona ex art. 224, comma 1, cod. strada, con la quale veniva disposta la sospensione della patente di guida intestata al ricorrente, per la durata di undici mesi, decorrenti dalla data di avvenuta notifica del provvedimento prefettizio. Il provvedimento impu-



gnato fa séguito a una precedente ordinanza della Prefettura-UTG di Ancona con la quale la medesima patente era stata sospesa provvisoriamente per la durata di un mese. Al ricorrente veniva notificato il decreto penale di condanna emesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Ancona con il quale gli veniva contestata la violazione dell'art. 189, comma 6, del d.lgs. n. 285 del 1992 e irrogata la pena pecuniaria di euro 4.500,00.

Il ricorrente proponeva istanza ai sensi dell'art. 459, comma 1-ter, del codice di procedura penale, chiedendo - ai sensi dell'art. 56-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) - la sostituzione della pena detentiva con la sanzione sostitutiva del lavoro di pubblica utilità. Il Giudice per le indagini preliminari, ritenuta ammissibile la richiesta, concedeva il termine per il deposito del relativo programma predisposto dall'Ufficio distrettuale di esecuzione penale esterna e ritualmente versato in atti.

Con provvedimento del 3 aprile 2024, il Giudice per le indagini preliminari disponeva la conversione della pena detentiva in sessanta giorni di lavoro di pubblica utilità. Con successivo provvedimento del 30 luglio 2024 il medesimo GIP dichiarava eseguita la pena sostitutiva ed estinto ogni effetto penale del reato contestato nel decreto penale di condanna. Il rimettente riferisce che, nonostante l'intervenuta estinzione del reato a séguito del positivo svolgimento dei lavori di pubblica utilità, la Prefettura adottava il provvedimento di sospensione della patente di guida, applicando il minimo edittale previsto dall'art. 189, comma 6, cod. strada, senza prevedere alcuna riduzione connessa all'accertato percorso riparativo del ricorrente.

Quest'ultimo ha, quindi, sollevato il dubbio di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, del d.lgs. n. 285 del 1992 nella parte in cui - diversamente da quanto previsto per la guida in stato di ebbrezza (art. 186, comma 9-bis, cod. strada) - non consente alcuna riduzione della durata della sospensione della patente all'esito positivo di lavori di pubblica utilità o messa alla prova.

1.1.- Il giudice rimettente ritiene che la questione sia rilevante in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle predette disposizioni consentirebbe l'applicazione del criterio riduttivo della sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida, incidendo direttamente sulla legittimità del provvedimento prefettizio impugnato. In caso contrario, si renderebbe applicabile la disciplina vigente, caratterizzata dall'assenza di qualsiasi possibilità di graduazione della misura, con esiti incompatibili con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza.

1.2.- La questione di legittimità costituzionale sarebbe non manifestamente infondata in riferimento agli artt. 2, 3 e 27, terzo comma, della Costituzione e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

1.2.1.- Gli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, cod. strada violerebbero innanzitutto l'art. 3 Cost. determinando una disparità di trattamento.

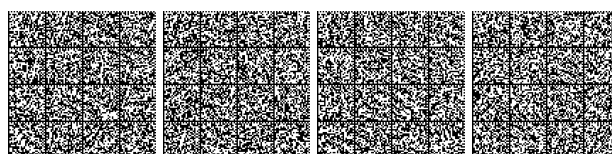
Sul punto viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 163 del 2022, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, cod. strada nella parte in cui non prevede la riduzione della sospensione della patente in caso di estinzione del reato ex art. 186 cod. strada (Guida sotto l'influenza dell'alcool) per esito positivo della messa alla prova, ed è stato ritenuto «manifestamente irragionevole» che il predetto beneficio, previsto per i lavori di pubblica utilità, non fosse riconosciuto anche per la suddetta messa alla prova.

Secondo il rimettente, il principio enunciato nella predetta sentenza - necessità di coerenza tra sanzione penale e sanzione amministrativa integrativa - sarebbe applicabile anche alla fattispecie in esame. Infatti, nell'art. 186 cod. strada il legislatore collega la riduzione della sanzione amministrativa all'esito positivo dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova; nell'art. 189 cod. strada, pur essendo previsto, sempre secondo il giudice *a quo*, un identico meccanismo di estinzione del reato per lavori di pubblica utilità o per messa alla prova, mancherebbe del tutto la previsione di una riduzione della sospensione amministrativa, con conseguente disparità di trattamento tra soggetti che hanno posto in essere attività riparatorie identiche. Situazioni omogenee - quali l'estrema vicinanza tra i reati ex art. 186 e ex art. 189 cod. strada, nella logica della sicurezza stradale, e l'identità del beneficio penale estintivo - riceverebbero trattamenti del tutto diversi senza adeguata giustificazione normativa.

1.2.2.- Le disposizioni censurate violerebbero altresì gli artt. 27, terzo comma, e 2 Cost. con riguardo alla funzione rieducativa della pena e alla valorizzazione della condotta riparatoria.

L'estinzione del reato per svolgimento dei lavori di pubblica utilità o per messa alla prova attesterebbe l'avvenuto pieno recupero sociale del soggetto mentre l'automatica applicazione della sanzione amministrativa nel minimo edittale vanificherebbe gli effetti rieducativi già realizzati dal percorso riparativo, introducendo una forma di "ultrattività" punitiva non più giustificata dall'interesse pubblico, essendo già stato conseguito il fine di prevenzione generale e speciale. Inoltre, tale meccanismo si porrebbe in contrasto con il principio di proporzione e gradualità del sistema sanzionatorio.

1.2.3.- Infine, il rimettente lamenta la violazione dei principi sovranazionali di cui all'art. 49 CDFUE e in particolare del principio di proporzionalità della sanzione - tanto penale quanto amministrativa - affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. Ciò in quanto la disciplina censurata imporrebbe una sospensione fissa, insensibile all'estinzione del reato e al comportamento riparatorio, risultando potenzialmente sproporzionata.



Considerato in diritto

2.- Il Giudice di pace del tribunale di Ancona, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 262 del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 27, terzo comma, Cost. nonché all'art. 49 CDFUE, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, cod. strada, nella parte in cui non prevedono, in caso di estinzione del reato a seguito di esito positivo dei lavori di pubblica utilità o della messa alla prova, che la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida sia ridotta della metà, sul modello di quanto previsto dall'art. 186, comma 9-bis, cod. strada per il reato di guida in stato di ebbrezza che non abbia provocato un incidente stradale.

2.1.- Quanto alla rilevanza, il rimettente evidenzia che l'eventuale accoglimento delle censure consentirebbe l'applicazione del criterio riduttivo della metà, incidendo direttamente sul provvedimento prefettizio impugnato nel giudizio principale.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che gli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, cod. strada violerebbero, innanzitutto, l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento. Sul punto il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 163 del 2022, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 224, comma 3, cod. strada nella parte in cui non prevedeva, per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool, la riduzione della sospensione della patente in caso di estinzione per esito positivo della messa alla prova.

Secondo il rimettente, pur essendo previsto per il reato oggi all'esame lo stesso meccanismo di estinzione stabilito per il reato ex art. 186 cod. strada, mancherebbe, tuttavia, la previsione di una riduzione della sospensione amministrativa, con conseguente disparità di trattamento tra soggetti che hanno posto in essere attività riparatorie identiche.

4.- Sarebbero violati, altresì, gli artt. 2 e 27, terzo comma, Cost. con riguardo alla funzione rieducativa della pena e alla valorizzazione della condotta riparatoria.

Ad avviso del rimettente, l'estinzione del reato a seguito dello svolgimento di lavori di pubblica utilità o per messa alla prova attesterebbe l'intervenuto recupero sociale del soggetto; tuttavia, l'automatica applicazione, nel minimo edittale, della sanzione amministrativa vanificherebbe gli effetti rieducativi già realizzati dal percorso riparativo, dal che discenderebbe il contrasto delle disposizioni censurate con il principio di proporzionalità del sistema sanzionatorio.

5.- Infine, il giudice *a quo* deduce la violazione dei principi sovranazionali di cui all'art. 49 CDFUE e, in particolare, del principio di proporzionalità della sanzione affermato dalla Corte di giustizia UE, in quanto la disciplina censurata imporrebbe una sospensione della patente di misura fissa, a prescindere dall'eventuale estinzione del reato per esito positivo delle sanzioni sostitutive.

6.- Venendo all'esame delle singole questioni, occorre preliminarmente rilevare d'ufficio che la censura sollevata in riferimento all'art. 2 Cost. è inammissibile per omessa motivazione sulla non manifesta infondatezza. La violazione del parametro costituzionale risulta, infatti, apoditticamente prospettata dal rimettente senza alcuna adeguata e autonoma illustrazione delle ragioni per le quali le disposizioni censurate integrerebbero una violazione di detto parametro costituzionale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenza n. 54 del 2026).

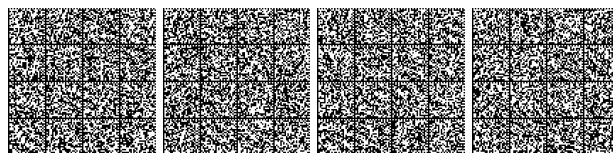
7.- Parimenti inammissibile è la censura afferente all'asserita violazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 49 CDFUE, perché il giudice *a quo* non ha illustrato le ragioni che farebbero ricadere la disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (sentenza n. 73 del 2026).

8.- Ai fini dell'esame nel merito, è utile richiamare il contenuto delle disposizioni censurate.

L'art. 189, comma 6, cod. strada stabilisce che «[c]hiunque, nelle condizioni di cui comma 1, in caso di incidente con danno alle persone, non ottempera all'obbligo di fermarsi, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni. Si applica la sanzione amministrativa accessoria della sospensione della patente di guida da uno a tre anni, ai sensi del capo II, sezione II, del titolo VI. Nei casi di cui al presente comma sono applicabili le misure previste dagli articoli 281, 282, 283 e 284 del codice di procedura penale, anche al di fuori dei limiti previsti dall'articolo 280 del medesimo codice, ed è possibile procedere all'arresto, ai sensi dell'articolo 381 del codice di procedura penale, anche al di fuori dei limiti di pena ivi previsti».

L'art. 224, comma 3, cod. strada stabilisce, per quanto di interesse, che «[n]el caso di estinzione del reato per altra causa, il prefetto procede all'accertamento della sussistenza o meno delle condizioni di legge per l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria e procede ai sensi degli articoli 218 e 219 nelle parti compatibili. L'estinzione della pena successiva alla sentenza irrevocabile di condanna non ha effetto sulla applicazione della sanzione amministrativa accessoria».

9.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, cod. strada, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost. non sono fondate.



9.1.- Occorre, innanzitutto, rammentare il costante orientamento di questa Corte secondo il quale rientra nella discrezionalità del legislatore l'individuazione delle sanzioni amministrative e dell'estensione degli istituti premiali: è stato, infatti, affermato che compete al legislatore un'ampia discrezionalità nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo (sentenza n. 194 del 2023); che la discrezionalità legislativa nelle scelte relative all'an e al quantum delle sanzioni amministrative incontra il limite della manifesta irragionevolezza (sentenze n. 266 del 2022, n. 62 del 2021 e n. 115 del 2019) e che l'esercizio di detta discrezionalità può essere sindacato, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, solo ove si traduca in scelte, appunto, manifestamente irragionevoli o sproporzionate (*ex plurimis*, sentenze n. 212 e n. 115 del 2019).

Nel caso di specie, tuttavia, come si vedrà a seguito dell'esame dei singoli parametri evocati, deve escludersi che la discrezionalità del legislatore si sia tradotta in una normativa manifestamente irragionevole e sproporzionata.

9.2.- Con specifico riferimento alla dedotta violazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può essere condiviso l'assunto del rimettente, il quale - richiamando quale *tertium comparationis* l'art. 186, comma 9-bis, cod. strada - prospetta una distinzione manifestamente irragionevole tra fattispecie che assume analoghe e omogenee, tale da valicare il confine dell'arbitrarietà, e vorrebbe estendere il meccanismo premiale previsto per il reato di guida in stato di ebbrezza che non abbia cagionato un incidente stradale al reato di inadempimento dell'obbligo di fermarsi in caso di incidente con danno alle persone; ciò sebbene il suddetto istituto premiale sia espressamente confinato dal legislatore, anche nell'ambito dello stesso reato di guida in stato di ebbrezza, ai soli casi in cui tale stato non abbia provocato un incidente, quand'anche senza danno alle persone e nonostante l'inottemperanza all'obbligo di fermarsi costituisca reato più grave.

L'art. 186, comma 9-bis, cod. strada, indicato dal rimettente quale *tertium comparationis*, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), dispone che: «[a]l di fuori dei casi previsti dal comma 2-bis del presente articolo [ossia: se il conducente in stato di ebbrezza provoca un incidente stradale] la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita [...] con quella del lavoro di pubblica utilità [...]. In caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice fissa una nuova udienza e dichiara estinto il reato, dispone la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente».

Il rimettente richiama impropriamente il suddetto effetto estintivo del reato - derivante dall'aver scontato, con esito positivo, la pena sostitutiva - previsto per la contravvenzione di cui all'art. 186, comma 9-bis, cod. strada ma non per il delitto di cui all'art. 189, comma 6, cod. strada.

Si tratta di un elemento differenziale fondamentale, che denota un atteggiamento più rigoroso del legislatore nei confronti della condotta di fuga dopo l'incidente rispetto alla guida in stato di ebbrezza che non abbia provocato un incidente stradale e dimostra, quindi, la non idoneità dell'art. 186, comma 9-bis, cod. strada a essere assunto come valido *tertium comparationis*.

Altrettanto impropriamente il giudice *a quo* richiama la sentenza di questa Corte n. 163 del 2022. Si trattava, infatti, in quel caso di equiparare - quanto alla riduzione della sanzione amministrativa della sospensione della patente di guida ed esclusivamente in relazione al delitto di guida in stato di ebbrezza che non avesse provocato un incidente - il lavoro di pubblica utilità ex art. 186, comma 9-bis, cod. strada e la messa alla prova ex art. 168-bis cod. pen.

Questa Corte ha evidenziato che i predetti istituti si connotano entrambi per la funzione premiale della pena sostitutiva - il cui positivo svolgimento determina per il condannato le favorevoli conseguenze della declaratoria di estinzione del reato - nonché per l'omogeneità delle situazioni poste a raffronto in quanto tutti e due gli istituti consistono in una prestazione di attività non retribuita in favore della collettività (*ex plurimis*, sentenza n. 76 del 2019).

Nell'equiparare il lavoro di pubblica utilità e la messa alla prova, a fronte della medesima conseguenza dell'estinzione del reato, operanti in una ottica premiale questa Corte ha, comunque, escluso il caso in cui il conducente in stato di ebbrezza provochi un incidente stradale.

Sul punto, è utile rilevare che la Corte di cassazione - sempre in tema di guida in stato di ebbrezza - ha affermato che è «condizione preclusiva per la sostituzione della pena detentiva e pecuniaria con il lavoro di pubblica utilità [l'] aver provocato un incidente inteso come qualsiasi avvenimento inatteso che, interrompendo il normale svolgimento della circolazione stradale, possa provocare pericolo alla collettività, senza che assuma rilevanza l'avvenuto coinvolgimento di terzi o di altri veicoli» (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 12 marzo-4 aprile 2025, n. 13150).

Dunque, mentre la sussistenza di un incidente stradale ricollegabile al comportamento dell'utente della strada costituisce uno dei presupposti del reato di cui all'art. 189, comma 6, cod. strada, lo stesso non può dirsi per il reato di guida in stato di ebbrezza, nel quale l'incidente stradale è solo una circostanza aggravante che, tra l'altro, esclude l'applicazione degli istituti del lavoro di pubblica utilità e della messa alla prova, impedendo, conseguentemente, anche la riduzione della metà della sanzione amministrativa.



Ulteriori presupposti per la configurazione del reato di cui all'art. 189, comma 6, cod. strada sono l'aver provocato, con l'incidente stradale, un danno alle persone e il non aver ottemperato all'obbligo di fermarsi. L'elemento materiale del reato, usualmente indicato come "fuga", «consiste nell'allontanarsi dal luogo dell'investimento così da impedire o anche solo da ostacolare l'accertamento della propria identità personale, l'individuazione del veicolo investitore e la ricostruzione delle modalità dell'incidente» (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 9 dicembre 2021-14 marzo 2022, n. 8431).

Quanto all'elemento soggettivo del medesimo reato, è richiesto il dolo, il quale deve investire l'inosservanza dell'obbligo di fermarsi in relazione all'evento dell'incidente concretamente idoneo a produrre ripercussioni lesive alle persone e non anche l'esistenza di un effettivo danno per le stesse (Corte di cassazione, quarta sezione penale, sentenza 15 febbraio-16 giugno 2023, n. 26012).

Laddove, poi, dall'incidente derivi effettivamente un esito lesivo per l'incolumità individuale o, persino, per la vita delle persone coinvolte, vengono in rilievo le fattispecie di reato poste dal codice penale a tutela di tali beni (sentenza n. 195 del 2023).

La condotta dolosa che il conducente, dandosi alla fuga, pone in essere dopo l'incidente assume uno speciale disvalore in quanto esprime la cosciente determinazione di non volersi assumere la responsabilità dei propri comportamenti (ancora sentenza n. 195 del 2023). Ciò comporta che, nella valutazione della proporzionalità in relazione alle disposizioni censurate, non può ritenersi che esse sconfinino nell'ambito della manifesta irragionevolezza.

Il differente trattamento previsto per i due reati, quello di guida in stato di ebbrezza e quello di cui all'art. 189, comma 6, cod. strada, si giustifica, altresì, in relazione alla evidente minore gravità del primo rispetto al secondo che può evincersi - oltre che da quanto sopra evidenziato - anche da una pluralità di elementi. Il primo reato rientra nella categoria delle contravvenzioni e il secondo in quella dei delitti. Il primo è punito sia a titolo di dolo che di colpa, mentre il secondo è punito solo a titolo di dolo (e quindi in quest'ultimo caso sono selezionate le sole condotte soggettivamente più gravi). Inoltre, il primo reato presuppone che non vi sia stato un incidente stradale (infatti se vi è un incidente il beneficio è espressamente escluso e il sospetto di illegittimità costituzionale di tale esclusione è stato dichiarato manifestamente infondato da questa Corte con l'ordinanza n. 247 del 2013), mentre l'incidente stradale con danno alle persone costituisce uno dei presupposti del reato di cui all'art. 189, comma 6, cod. strada; la cornice edittale detentiva del primo reato (da sei mesi a un anno) è più mite rispetto a quella del secondo (da sei mesi a tre anni). Infine, il primo è un reato di pericolo presunto, essendo punito il solo fatto di essersi messi alla guida in stato di ebbrezza (sentenza n. 194 del 2023), mentre il secondo è un reato di pericolo concretamente idoneo a produrre eventi lesivi (Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 22 settembre-22 novembre 2021, n. 42744) in cui il soggetto agente, «per quanto necessariamente consapevole che la sua condotta correlata al sinistro è idonea a recare danno alle persone, [...] decide di abbandonare il luogo dell'incidente, accettando di farlo, peraltro, sotto un "velo di ignoranza" quanto alle conseguenze prodotte dalla propria azione e amplificando il pericolo per l'incolumità fisica e la vita delle altre persone coinvolte» (sentenza n. 195 del 2023).

L'istituto premiale della riduzione della sanzione amministrativa della metà, che si vorrebbe estendere al reato di cui all'art. 189, comma 6, cod. strada, inoltre, lungi dal costituire un principio generale con attitudine potenzialmente espansiva, è espressamente confinato dal legislatore - anche nell'ambito dello stesso reato di guida in stato di ebbrezza - ai soli casi in cui tale stato non abbia provocato un incidente (in tal senso, sentenze n. 163 del 2022, n. 75 del 2020 e n. 198 del 2015).

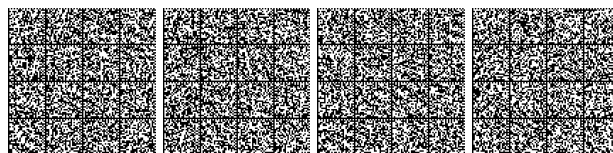
Le considerazioni fin qui svolte portano a concludere che la scelta legislativa censurata - oltre a non essere irragionevole - neppure è lesiva dell'art. 3 Cost. per il profilo della disparità di trattamento.

9.3.- Quanto alla censura sollevata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost. con riguardo al principio della finalità rieducativa della pena, questa Corte (sentenza n. 212 del 2019) ha affermato che tale principio si riferisce alla sola responsabilità penale e non anche a quella amministrativa. Più specificamente, l'estensione alle sanzioni amministrative dei principi in materia di responsabilità penale è stata esclusa con riguardo alla finalità rieducativa prevista dal terzo comma del suddetto art. 27 Cost., ritenuta connessa alla pena in senso stretto, in quanto «privativa, o quanto meno limitativa, della libertà personale» (sentenza n. 112 del 2019).

Nel caso di specie, la sanzione sostitutiva penale e quella amministrativa assumono compiti ben distinti e indipendenti l'uno dall'altro, spiegando la prima una funzione tipicamente punitiva (in questo senso, sentenza n. 75 del 2020), mentre la seconda ha una funzione spiccatamente preventiva (sentenza n. 148 del 2022), cosicché non può affermarsi che l'aver scontato la sanzione sostitutiva penale possa incidere su quella amministrativa, rendendo il soggetto meritevole di una riduzione della durata di quest'ultima.

In questi termini, deve dunque escludersi la violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost.

10.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, cod. strada, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., vanno dichiarate non fondate.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), sollevata, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, dal Giudice di pace di Ancona, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, del d.lgs. n. 285 del 1992, sollevata, in riferimento all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Giudice di pace di Ancona, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 189, comma 6, e 224, comma 3, del d.lgs. n. 285 del 1992, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., dal Giudice di pace di Ancona, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260146

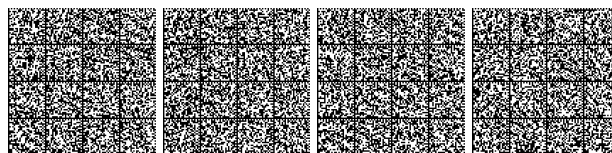
N. 147

Ordinanza 9 giugno - 23 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Cittadinanza - Acquisizione della cittadinanza italiana in ragione del criterio della discendenza (c.d. *iure sanguinis*) - Preclusione per i soggetti, discendenti da cittadino italiano, nati all'estero e in possesso di altra cittadinanza - Applicabilità anche ai nati all'estero prima del 28 marzo 2025 - Possibili deroghe - Condizioni - Presentazione della domanda di accertamento della cittadinanza, in via amministrativa o giurisdizionale, entro e non oltre l'entrata in vigore della disciplina sopravvenuta - Susseguente riconoscimento, purché compatibile con quest'ultima - Possibile contrasto, tra gli altri, col principio unitario di proporzionalità in riferimento alla perdita generalizzata della cittadinanza dell'Unione, che, in aggiunta a quella nazionale, appartiene a ogni cittadino di uno Stato membro - Necessità di chiarire se gli artt. 9 TUE e 20 TFUE ostino all'adozione di una disciplina quale quella censurata - Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE - Sospensione del giudizio costituzionale.

- Legge 5 febbraio 1992, n. 91, art. 3-bis, introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.
- Costituzione, artt. 2, 3, 22, 72, in particolare quarto comma, 77 e 117, primo comma; Trattato sull'Unione europea, art. 9; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 20.



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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza) introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, promossi dal Tribunale ordinario di Mantova, sezione civile, in composizione collegiale, con ordinanza del 24 ottobre 2025, iscritta al numero 4 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 2, prima serie speciale, dell'anno 2026, e dal Tribunale ordinario di Campobasso, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea, in composizione monocratica, con due ordinanze del 9 e 6 febbraio 2026, iscritte rispettivamente ai numeri 40 e 41 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 11, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti gli atti di costituzione di M.C. S. e C. D.L., nella qualità di esercenti la potestà genitoriale sul minore A.V. D.L., di A. L.A. e J. L.A. e di F. C.D.S.C., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Alfonso Celotto per M.C. S. e C. D.L., Marco Mellone per A. L.A. e J. L.A., Monica Lis Restanio e Corrado Caruso per F. C.D.S.C., nonché l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Mantova, sezione civile, in composizione collegiale, con ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2026, e il Tribunale ordinario di Campobasso, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, con due ordinanze iscritte ai numeri 40 e 41 reg. ord. del 2026, aventi contenuto corrispondente, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-*bis* - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere *a)*, *a-bis*) e *b)* - della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74.

1.1.- Il primo rimettente riferisce di essere stato adito dai genitori di un minore brasiliano, A.V. D.L., nato e residente in Brasile, con un ricorso proposto - ai sensi dell'art. 95 del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della L. 15 maggio 1997, n. 127) - contro il diniego dell'Ufficiale di stato civile del Comune di Canneto sull'Oglio di trascrivere l'atto di nascita dello stesso minore. I ricorrenti chiedevano l'accertamento dello status di cittadino italiano di A.V. D.L., in quanto figlio di madre riconosciuta cittadina italiana con sentenza 11 aprile 2025, n. 1532, del Tribunale ordinario di Brescia.



Il rimettente osserva che, in base alla disciplina precedente rispetto al d.l. n. 36 del 2025, come convertito, la domanda sarebbe stata fondata. Invece, in base alla nuova disciplina, dettata dall'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, A.V. D.L. non avrebbe mai acquistato la cittadinanza italiana, non rientrando nelle fattispecie «derogatorie» di cui alle lettere da *a*) a *d*) dello stesso art. 3-*bis*, comma 1.

Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di acquisto della cittadinanza (sezioni unite civili, sentenze 24 agosto 2022, n. 25318, e 25 febbraio 2009, n. 4466) e rileva che la norma censurata determinerebbe la «revoca implicita» della cittadinanza per tutti coloro che, nati prima della sua entrata in vigore, «avevano già acquisito, grazie alla nascita da cittadino italiano, la titolarità sostanziale dello status civitatis, pur non avendo ancora provveduto al formale riconoscimento della titolarità del diritto».

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente argomenta che l'art. 3-*bis* violerebbe: *a*) l'art. 22 della Costituzione, che escluderebbe che «il diritto di ciascun cittadino al mantenimento del proprio status civitatis possa essere sacrificato per motivi connessi agli interessi pubblici della comunità»; *b*) l'art. 3 Cost., in quanto la scelta di agire retroattivamente sul riconoscimento dello status civitatis avrebbe leso il legittimo affidamento di chi aveva già acquisito alla nascita la cittadinanza italiana; inoltre, la differenza di trattamento tra coloro che hanno presentato la domanda di accertamento prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno presentata dopo sarebbe «del tutto arbitraria»; *c*) l'art. 2 Cost., in quanto inciderebbe «in modo arbitrario e irragionevole su un diritto inviolabile dell'uomo»; *d*) l'art. 24 Cost. in quanto limiterebbe irragionevolmente, «anche dal punto di vista temporale, per un soggetto che abbia già acquisito ab origine la cittadinanza italiana iure sanguinis, l'accesso alla tutela giurisdizionale del diritto soggettivo alla cittadinanza»; *e*) gli artt. 1, secondo comma, 56 e 58 Cost., in quanto la cittadinanza italiana, esclusa retroattivamente dalla norma censurata, rappresenterebbe il presupposto indefettibile dei diritti politici attivi e passivi; *f*) l'art. 72, quarto comma, Cost., in quanto la riserva di legge d'assemblea implicherebbe necessariamente una riserva di legge formale, dunque la preclusione di atti aventi forza di legge nelle materie indicate; *g*) l'art. 77 Cost., per l'insussistenza dei presupposti che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza; *h*) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione «al rispetto del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU, e dall'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici», adottato dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966.

1.2.- Il Tribunale di Campobasso riferisce di essere stato adito da due cittadini argentini (reg. ord. n. 40 del 2026) e da due cittadine brasiliane (reg. ord. n. 41 del 2026), con ricorsi proposti ai sensi dell'art. 281-*decies* del codice di procedura civile contro il Ministero dell'interno, depositati, rispettivamente, il 28 maggio 2025 e il 26 agosto 2025. I ricorrenti chiedevano l'accertamento del loro status di cittadini italiani iure sanguinis, in quanto discendenti di un cittadino italiano emigrato, rispettivamente, in Argentina e in Brasile, senza mai naturalizzarsi.

Il Tribunale di Campobasso si sofferma sulla propria competenza a decidere il giudizio *a quo* e sulla fondatezza della domanda alla luce della disciplina previgente rispetto al d.l. n. 36 del 2025, come convertito. Argomenta poi l'applicabilità dell'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dal citato decreto, e l'impossibilità di dare ad esso un'interpretazione adeguatrice. Inoltre, precisa di contestare l'art. 3-*bis* nella parte in cui si applica anche ai soggetti nati prima del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, in quanto comporterebbe una «sostanziale revoca di un diritto già acquisito».

Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni, il rimettente argomenta le seguenti censure. L'art. 3-*bis* violerebbe, in primo luogo, gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto: *a*) la scelta di agire retroattivamente sul riconoscimento dello status civitatis avrebbe leso il legittimo affidamento di chi aveva già acquisito alla nascita la cittadinanza italiana; *b*) la differenza di trattamento tra coloro che hanno presentato la domanda di accertamento prima del 28 marzo 2025 e coloro che l'hanno presentata dopo sarebbe «del tutto arbitraria»; *c*) si porrebbe in contrasto con il principio di proporzionalità, determinando «una compressione particolarmente intensa e definitiva della sfera giuridica dei destinatari, a fronte di obiettivi che avrebbero potuto essere perseguiti mediante strumenti meno invasivi».

Inoltre, l'art. 3-*bis* violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 del Trattato sull'Unione europea e all'art. 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro.

Ancora, la norma censurata violerebbe l'art. 22 Cost., che escluderebbe ogni forma di privazione dello status civitatis, se derivante da «scelte discrezionali di natura politica, comprese quelle giustificate con riferimento a interessi pubblici generali»; l'art. 72, quarto comma, Cost., in quanto la riserva di legge d'assemblea implicherebbe necessariamente una riserva di legge formale, dunque la preclusione di atti aventi forza di legge nelle materie indicate; l'art. 77 Cost., per l'insussistenza dei presupposti che giustificano il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Quanto alla questione riferita all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, il rimettente osserva che l'art. 3-*bis* determinerebbe la «perdita automatica e generalizzata» anche della cittadinanza



europea, collocandosi, dunque, nell'ambito di applicazione del diritto europeo. In tali casi, gli Stati membri dovrebbero rispettare il principio di proporzionalità. Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare, grande sezione, sentenza 5 settembre 2023, causa C-689/21, Udlændinge-og Integrationsministeriet), secondo la quale le norme nazionali dovrebbero consentire un esame individuale delle conseguenze che la perdita della cittadinanza produce per gli interessati, e garantire la possibilità di conservare o recuperare la cittadinanza europea.

In conclusione, secondo il Tribunale di Campobasso l'art. 3-bis, là dove pone retroattivamente nuove condizioni per l'acquisto della cittadinanza italiana, determinerebbe una «revoca ex tunc di un diritto acquisito», «senza la previsione di un termine ragionevole per la richiesta di riconoscimento dello status civitatis».

2.- Il minore parte del giudizio *a quo*, rappresentato dai genitori, si è costituito nel giudizio iscritto al n. 4 reg. ord. del 2026 con atto depositato il 2 febbraio 2026. Esso argomenta, in particolare, la fondatezza delle questioni relative agli artt. 3, 22, 72, quarto comma, e 77 Cost.

I ricorrenti nel giudizio *a quo* si sono costituiti nel giudizio iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026 con atto depositato il 6 aprile 2026. Essi argomentano, in particolare, la fondatezza delle questioni relative agli artt. 22, 72, quarto comma, e 77 Cost.

Una delle due ricorrenti nel giudizio *a quo* si è costituita nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026 con atto depositato il 7 aprile 2026.

Essa svolge argomenti a sostegno della fondatezza di tutte le questioni sollevate. Con riferimento a quella relativa all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, osserva che lo Stato italiano sarebbe venuto meno «a quel rapporto di solidarietà che lo lega agli italiani bipoliti nati e residenti all'estero». In subordine, la parte chiede che questa Corte operi un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sul significato dei citati parametri europei.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio promosso dal Tribunale di Mantova con atto depositato il 3 febbraio 2026 e in entrambi i giudizi promossi dal Tribunale di Campobasso con atti depositati il 7 aprile 2026.

La difesa statale ripercorre il quadro normativo e giurisprudenziale antecedente il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, caratterizzato da un andamento espansivo della cittadinanza, e sottolinea l'«aumento esponenziale delle richieste di riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis da parte di cittadini stranieri». L'art. 3-bis non comporterebbe alcuna perdita di diritti già acquisiti, ma interverrebbe esclusivamente sui meccanismi di trasmissione della cittadinanza italiana, introducendo una preclusione all'acquisto.

L'Avvocatura argomenta la non fondatezza delle questioni sollevate. Con riferimento a quella relativa all'art. 117, primo comma, Cost., sollevata dal Tribunale di Campobasso, osserva che le decisioni della Corte di giustizia sugli obblighi che gli Stati devono rispettare quando revocano la cittadinanza avrebbero ad oggetto fattispecie diverse, perché riguardano casi in cui gli interessati erano stati identificati come cittadini dello Stato membro, avevano goduto dei diritti e adempiuto gli obblighi connessi con lo stato di cittadino e poi erano stati destinatari di decisioni individuali di perdita o revoca della cittadinanza. Invece, il d.l. n. 36 del 2025, come convertito, limiterebbe la trasmissione della cittadinanza a chi, «per tutta la vita, si è comportato come uno straniero».

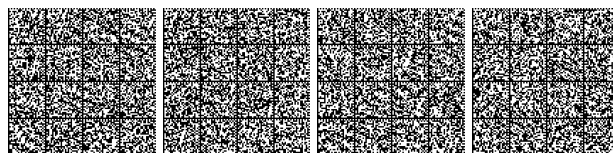
Secondo la difesa statale, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea contro Repubblica di Malta, indicherebbe non soltanto che la disciplina censurata è in linea con il diritto europeo, ma anche che avrebbe «apportato i necessari correttivi ad un sistema normativo che, altrimenti, sarebbe potuto risultare in contrasto con lo stesso diritto dell'UE». Il quadro normativo precedente, infatti, consentiva il godimento dei diritti previsti dall'ordinamento europeo a soggetti che non vantano alcuna genuina connessione con l'Unione europea, «immettendo potenzialmente milioni di persone nell'area eurounitaria, senza alcuna forma di controllo, con ripercussioni, altresì, sulla sicurezza pubblica, non solo nazionale», e sull'erogazione delle prestazioni sociali.

4.- L'associazione Patrimonio Italiano, la Confederazione degli Italiani nel Mondo e l'associazione Natitaliani hanno depositato atto di intervento, rispettivamente in data 28 gennaio 2026, 2 febbraio 2026 e 3 febbraio 2026, nel giudizio promosso dal Tribunale di Mantova. Con ordinanza n. 69 del 2026, questa Corte ha dichiarato l'inammissibilità di tutti gli interventi.

Con atto depositato il 2 aprile 2026 sono intervenuti nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026 L.G. S.D.S. e C.T. S.D.S.

Con atti depositati il 3 aprile 2026 è intervenuta nei giudizi promossi dal Tribunale di Campobasso la Confederazione degli Italiani nel mondo.

Con atto depositato l'8 giugno 2026, è intervenuto nel giudizio iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026 W. F.



Tutti tali interventi sono stati dichiarati inammissibili da questa Corte con ordinanza n. 102 del 2026.

4.1.- Nel giudizio promosso dal Tribunale di Mantova, il Centro di Ricerca Euro Americano sulle Politiche costituzionali dell'Università del Salento (Cedeuam), l'associazione Argentinos nelle Marche APS, l'Unione dei discendenti di italiani nel mondo, Intercomites Brasil e l'associazione Trentini nel Mondo ETS hanno depositato opinioni come amici curiae, rispettivamente in data 26 gennaio 2026, 30 gennaio 2026, 1° febbraio 2026, 2 febbraio 2026 e 3 febbraio 2026. Tali opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 31 marzo 2026.

Il 3 aprile 2026 è stata depositata, nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026, l'opinione dell'associazione Argentinos nelle Marche APS. Tale opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 29 aprile 2026.

4.2.- Il 19 maggio 2026 A.V. D.L. ha depositato una memoria integrativa.

Nella stessa data, in entrambi i giudizi promossi dal Tribunale di Campobasso sono state depositate memorie integrative dai ricorrenti nei giudizi a quibus.

A. L.A. e J. L.A. replicano agli argomenti contenuti nella sentenza n. 63 del 2026 di questa Corte, richiamando anche l'ordinanza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 12 maggio 2026, n. 13818. In subordine alle censure di illegittimità costituzionale, le parti chiedono di restituire gli atti al giudice *a quo*, affinché riconsideri le questioni alla luce della citata ordinanza n. 13818 del 2026, e, in ogni caso, di disporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE, in relazione ai profili di incompatibilità con l'art. 20 TFUE, con la libertà di circolazione e con gli artt. 7 e 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026, la parte replica agli argomenti contenuti nella sentenza n. 63 del 2026, richiamando anche la citata ordinanza della Corte di cassazione n. 13818 del 2026. Inoltre, ritiene che la questione lasciata impregiudicata dalla sentenza n. 63 del 2026 (punto 9.1.: «Resta impregiudicata, peraltro (in quanto estranea al giudizio *a quo* e dunque non sollevata dal rimettente), la questione relativa alla differenziazione tra chi ha ricevuto l'appuntamento e chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza, ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025») non sia estranea all'ordinanza del Tribunale di Campobasso: dunque, chiede, in via subordinata, di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3-bis, comma 1, lettere a), a-bis) e b), della legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non consente il riconoscimento dello status civitatis, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di manifestazione di volontà diretta a ottenere il riconoscimento non concretizzatasi «per impedimenti oggettivi non imputabili all'interessato». In ulteriore subordine, chiede di disporre rinvio pregiudiziale alla CGUE in relazione alla compatibilità della disciplina censurata con l'art. 9 TUE e con l'art. 20 TFUE, «sotto i profili della proporzionalità, dell'effettività della tutela e del divieto di irragionevoli restrizioni nell'accesso allo status di cittadino europeo».

4.3.- Nel corso dell'udienza pubblica, la difesa di F. C.D.S.C. ha ribadito la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Considerato in diritto

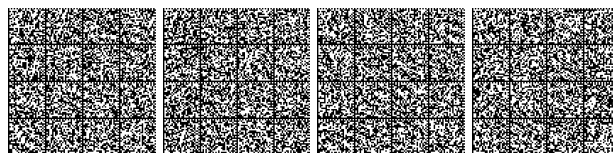
5.- Il Tribunale di Mantova, sezione civile, con ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2026, e il Tribunale di Campobasso, sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, con due ordinanze iscritte ai numeri 40 e 41 reg. ord. del 2026, aventi contenuto corrispondente, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3-bis - limitatamente alle parole «anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo» e alle condizioni previste alle lettere a), a-bis) e b) - della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito.

Il primo rimettente lamenta la violazione degli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 22, 24, 56, 58, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione «al rispetto del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 CEDU, e dall'art. 26 del Patto internazionale sui diritti civili e politici».

Il Tribunale di Campobasso lamenta la violazione degli artt. 2, 3, 22, 72, quarto comma, 77 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE.

Le ordinanze di rimessione indicate in epigrafe hanno ad oggetto le medesime disposizioni e pongono questioni in parte coincidenti, sicché va disposta la riunione dei giudizi per una loro trattazione congiunta.

6.- L'art. 3-bis della legge n. 91 del 1992 stabilisce quanto segue: «[i]n deroga agli articoli 1, 2, 3, 14 e 20 della presente legge, all'articolo 5 della legge 21 aprile 1983, n. 123, agli articoli 1, 2, 7, 10, 12 e 19 della legge 13 giugno 1912, n. 555, nonché agli articoli 4, 5, 7, 8 e 9 del codice civile approvato con regio decreto 25 giugno 1865, n. 2358, è considerato non avere



mai acquistato la cittadinanza italiana chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore del presente articolo ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle seguenti condizioni: *a)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *a-bis)* lo stato di cittadino dell'interessato è riconosciuto, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda, corredata della necessaria documentazione, presentata all'ufficio consolare o al sindaco competenti nel giorno indicato da appuntamento comunicato all'interessato dall'ufficio competente entro le 23:59, ora di Roma, della medesima data del 27 marzo 2025; *b)* lo stato di cittadino dell'interessato è accertato giudizialmente, nel rispetto della normativa applicabile al 27 marzo 2025, a seguito di domanda giudiziale presentata non oltre le 23:59, ora di Roma, della medesima data; *c)* un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana; *d)* un genitore o adottante è stato residente in Italia per almeno due anni continuativi successivamente all'acquisto della cittadinanza italiana e prima della data di nascita o di adozione del figlio».

Questa Corte deve pronunciarsi, tra le altre, sulla questione se l'art. 3-*bis* appena citato violi l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE. La prima disposizione prevede che «[è] cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce». La seconda disposizione stabilisce, al paragrafo 1, che «[è] istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce».

Secondo il Tribunale di Campobasso, l'art. 3-*bis* determinerebbe la «perdita automatica e generalizzata» anche della cittadinanza europea, collocandosi, dunque, nell'ambito di applicazione del diritto europeo. In tali casi, gli Stati-membri dovrebbero rispettare il principio di proporzionalità. Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare, grande sezione, sentenza 5 settembre 2023, causa C-689/21, *Udlændinge-og Integrationsministeriet*), secondo la quale le norme nazionali dovrebbero consentire un esame individuale delle conseguenze che la perdita della cittadinanza produce per gli interessati, e garantire la possibilità di conservare o recuperare la cittadinanza europea.

7.- Nella sentenza n. 63 del 2026, questa Corte ha chiarito (punto 8.3.) che l'art. 3-*bis* configura «una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana» da parte dei suoi destinatari, «e non una revoca». Ha rilevato anche che il mancato utilizzo dell'istituto della revoca «è coerente con il contenuto delle norme in esame, che producono effetti rispetto ai quali la revoca risulta concettualmente estranea. Infatti, [...] la revoca è un istituto che opera ex nunc, in collegamento con circostanze sopravvenute, mentre l'art. 3-*bis* produce effetti ex tunc, al fine di far fronte a una situazione assai risalente (seppur aggravatasi con i decenni)». Ancora, questa Corte ha osservato che «la revoca (come anche la perdita della cittadinanza regolata dall'art. 12 della legge n. 91 del 1992 e l'annullamento d'ufficio del provvedimento che concede la cittadinanza) va a colpire uno status già ufficialmente acquisito da un singolo individuo, mentre le norme in esame incidono sullo status non ufficialmente riconosciuto di una moltitudine di persone», e che «[è] verosimilmente dovuta a ciò la particolare locuzione usata dal legislatore ("è considerato non avere mai acquistato la cittadinanza italiana)": l'utilizzo della formula presuntiva risulta adeguato al fatto che per nessuno dei destinatari delle norme lo status di cittadino italiano era giuridicamente certo».

7.1.- Nella stessa pronuncia, questa Corte ha anche offerto un inquadramento storico della disciplina della trasmissione della cittadinanza italiana, esaminando l'impatto dell'entrata in vigore della Costituzione e la progressiva divaricazione, rispetto ad essa, della disciplina legislativa sulla cittadinanza. Di seguito si sintetizza quanto osservato nella citata decisione.

In Italia, il criterio-base per l'acquisto della cittadinanza è il rapporto di filiazione, in base agli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 91 del 1992. Prima del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, la trasmissione ai discendenti avveniva senza limiti temporali.

Nei cinquant'anni che vanno dal 1876 al 1925, sono emigrati per le diverse destinazioni mondiali oltre 16 milioni e mezzo di cittadini italiani, di cui la maggioranza (circa 8,9 milioni di persone) diretta verso il continente americano, in Paesi nei quali vigeva lo *ius soli*. Si formò così un'enorme massa di persone aventi cittadinanza straniera e che mantenevano anche la cittadinanza italiana, quasi sempre non accertata.

Nel corso degli anni, la dimensione del fenomeno della doppia cittadinanza è considerevolmente aumentata, anche in virtù di fattori giuridici. Da un lato, questa Corte, con le sentenze n. 87 del 1975 e n. 30 del 1983, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme che prevedevano la perdita della cittadinanza da parte della donna italiana che acquistava la cittadinanza del marito straniero, per effetto del matrimonio (art. 10, terzo comma, della legge 13 giugno 1912, n. 555, intitolata «Sulla cittadinanza italiana»), e che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di madre italiana (art. 1, numero 1°, della legge n. 555 del 1912); dall'altro, la Corte di cassazione ha ritenuto che le norme dichiarate costituzionalmente illegittime fossero inapplicabili anche a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (si veda la citata sentenza n. 4466 del 2009).



La previsione secondo cui la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione (art. 1, secondo comma, Cost.), si concretizza nelle disposizioni che attribuiscono ai cittadini i diritti di partecipazione democratica, in particolare l'elettorato attivo e passivo (artt. 48 e 51 Cost.), il concorso alla determinazione della politica nazionale tramite i partiti politici (art. 49 Cost.) e il diritto di votare nei *referendum* (artt. 75 e 138 Cost.). I cittadini sono legati in maniera sostanziale alla vita dello Stato democratico, che essi costituiscono e sostengono, dando luogo a una comunità di destini politici. Essi, mediante la cooperazione democratica alle decisioni che investono la comunità, sono corresponsabili di ciò che le accade e ne subiscono, almeno in una certa misura, le conseguenze, sia quelle vantaggiose, sia quelle che implicano oneri e sacrifici.

La partecipazione democratica che dà vita ad una comunità di destini politici si radica in un legame effettivo tra i cittadini e la comunità nazionale. La necessità di questo legame emerge con nitore dagli artt. 1 e 4, secondo comma, Cost. e da altri principi costituzionali, come esposto nella sentenza n. 63 del 2026. La trama di tali principi converge nella configurazione del popolo come una comunità legata da vincoli effettivi tra i suoi membri, costituiti da solidarietà, reciprocità di diritti e di doveri, impegno per il progresso della società, condivisione dei destini comuni. Già nella sentenza n. 142 del 2025 questa Corte aveva sottolineato che «le norme costituzionali evocano una correlazione fra cittadinanza e territorio dello Stato, in quanto luogo che riflette un comune humus culturale e la condivisione dei principi costituzionali» (punto 11.2.).

Pertanto, una legislazione come quella precedente il decreto-legge in esame, basata su una visione etno-nazionalistica del popolo, a ben guardare si allontanava notevolmente dal modello di cittadinanza sopra delineato. Essa consentiva, infatti, di concorrere alle decisioni politiche concernenti la comunità anche a chi non aveva contribuito al suo progresso, non partecipava ai destini comuni e poteva agevolmente sottrarsi ai sacrifici e agli obblighi derivanti da tali decisioni.

Inoltre, il fatto che persone sostanzialmente estranee alla comunità nazionale, attraverso l'accertamento della cittadinanza, potessero essere determinanti per la formazione della maggioranza politica (o per l'esito di un *referendum*) indeboliva la legittimazione del principio maggioritario. Infatti, gli altri cittadini, che non avevano concorso alla formazione di tale maggioranza, ma avevano tra loro un legame effettivo, avrebbero percepito le decisioni politiche da essa adottate come imposte dall'"esterno".

7.2.- Nella sentenza n. 63 del 2026 questa Corte ha anche illustrato il significato del nesso tra cittadinanza dello Stato membro e cittadinanza europea. Il fatto che una materia - come la cittadinanza - rientri nella competenza degli Stati membri non impedisce che, in situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, le norme nazionali debbano rispettare quest'ultimo (CGUE, quarta sezione, sentenza 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, Stadt Duisburg, punto 34). Dunque, da un lato la disciplina delle condizioni di acquisto della cittadinanza nazionale deve tenere conto dell'effetto di attribuzione della cittadinanza europea e, quindi, non può pregiudicare il significato giuridico-costituzionale di quest'ultima; dall'altro, la revoca della cittadinanza nazionale ha un impatto immediato sulla titolarità della cittadinanza europea e sul godimento dei diritti da essa derivanti, con la conseguenza che essa dovrà rispettare alcuni principi eurolunitari, come quello di proporzionalità.

Pertanto, deve esistere un rapporto di coerenza tra l'assetto costituzionale della cittadinanza nazionale e il regime della cittadinanza europea. La ricostruzione della cittadinanza nell'ordinamento democratico effettuata nel precedente paragrafo sembra armonizzarsi con le esigenze della cittadinanza europea. Infatti, in coerenza con quanto affermato dalla Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 29 aprile 2025, causa C-181/23, Commissione europea contro Repubblica di Malta, viene richiesto un rapporto effettivo di solidarietà e di lealtà tra lo Stato e i cittadini e la reciprocità di diritti e di doveri. Inoltre, la suddetta ricostruzione assicura la connessione tra la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea basata sulla condivisione di alcuni valori civici, che stanno a fondamento sia della Repubblica che dell'Unione europea. I principi costituzionali, che concorrono alla creazione di un legame effettivo del cittadino con la comunità nazionale, sono in larga parte sovrapponibili e comunque sempre coerenti con i valori enumerati dall'art. 2 TUE, che stanno alla base della "società europea".

7.3.- La sentenza n. 63 del 2026 ha dichiarato non fondata la questione - sollevata dal Tribunale ordinario di Torino - relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE.

Questa Corte ha rilevato che la citata decisione della CGUE sul caso maltese del 2025 «rappresenta un coerente sviluppo delle sentenze precedenti, che hanno considerato giustificate - anche se sindacabili sotto il profilo della proporzionalità - norme nazionali che disponevano la perdita della cittadinanza, in quanto dirette a "proteggere il particolare rapporto di solidarietà e di lealtà tra esso [lo Stato membro] e i suoi cittadini nonché la reciprocità di diritti e di doveri, che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza" (grande sezione, sentenza 2 marzo 2010, causa C-135/08, Rottmann, punto 51; nello stesso senso le citate sentenze Stadt Duisburg, punto 37, e Tjebbes, punto 31; grande sezione, sentenza 18 gennaio 2022, causa C-118/20, Wiener Landesregierung, punto 52), e a garantire la permanenza di un legame effettivo con lo Stato mem-



bro: “è legittimo per uno Stato membro considerare che la cittadinanza sia espressione di un legame effettivo tra se stesso e i propri cittadini e collegare, di conseguenza, all’assenza o alla cessazione di un siffatto legame effettivo la perdita della sua cittadinanza” (così, ancora, la citata sentenza Tjebbes, punto 35). Però, “tenuto conto dell’importanza che il diritto primario dell’Unione attribuisce allo status di cittadino dell’Unione che, come ricordato al punto 29 della presente sentenza, costituisce lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri, spetta alle autorità nazionali competenti e ai giudici nazionali verificare se la perdita della cittadinanza dello Stato membro interessato, qualora comporti la perdita dello status di cittadino dell’Unione e dei diritti che ne derivano, rispetti il principio di proporzionalità per quanto riguarda le sue conseguenze sulla situazione dell’interessato e, se del caso, su quella dei suoi familiari, sotto il profilo del diritto dell’Unione” (si veda la citata sentenza della Corte di giustizia Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 38)» (punto 10).

Questa Corte ha ritenuto non pertinente, rispetto al censurato art. 3-bis, la giurisprudenza della Corte di giustizia che, di fronte a norme nazionali che incidono in concreto sui diritti correlati alla cittadinanza europea, considera necessario un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati, in attuazione del principio di proporzionalità. La sentenza n. 63 del 2026 ha rilevato che «[l]e pronunce della Corte di giustizia sopra citate riguardano, tutte, casi in cui uno Stato membro ha privato un soggetto di uno status (di cittadino nazionale e, dunque, europeo) accertato, incidendo quindi su diritti concretamente esercitabili dallo stesso soggetto. Secondo la Corte di giustizia, le norme privative della cittadinanza ricadono nell’ambito di applicazione del diritto dell’Unione quando comportano la perdita di uno status riconosciuto e dei diritti correlati (sentenze Rottmann, punto 49; Stadt Duisburg, punto 36; Tjebbes, punto 32; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 30; Wiener Landesregierung, punti 39-41 e 48; si veda anche grande sezione, sentenza 8 marzo 2011, causa C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano, punto 42: “l’art. 20 TFUE osta a provvedimenti nazionali che abbiano l’effetto di privare i cittadini dell’Unione del godimento reale ed effettivo dei diritti attribuiti dal loro status di cittadini dell’Unione”). La Corte di giustizia sottolinea che le conseguenze prodotte dalle norme privative della cittadinanza “non possono essere ipotetiche o eventuali”: sentenza Tjebbes, punto 40 (nello stesso senso sentenze Stadt Duisburg, punto 50; Udlændinge-og Integrationsministeriet, punto 54; Wiener Landesregierung, punto 59)» (punto 10).

Proprio «in quanto le norme nazionali incidono in concreto sui diritti correlati alla cittadinanza europea, è necessario, secondo la Corte di giustizia, un esame individuale delle conseguenze prodotte sulla vita degli interessati, in attuazione del principio di proporzionalità. Tale esame non sarebbe neppure ipotizzabile qualora lo status di cittadino europeo non sia accertato e, dunque, nessun diritto sia concretamente esercitabile dai soggetti interessati. La *ratio* della giurisprudenza europea è presidiare la cittadinanza dell’Unione intesa come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri: tale *ratio* viene meno nel caso di specie, perché per nessuno dei destinatari del censurato art. 3-bis lo status di cittadino europeo era giuridicamente certo. In definitiva, le pronunce della Corte di giustizia richiamate dal rimettente non sono pertinenti perché le norme censurate, come precisato nel punto 8.3., non dispongono una perdita della cittadinanza italiana» (ancora punto 10).

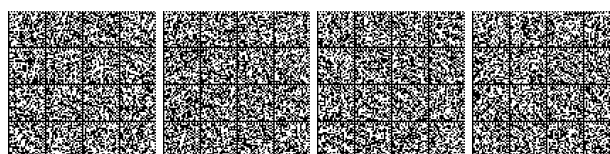
Questa Corte ha dunque respinto, nella sentenza n. 63 del 2026, la richiesta, avanzata dalle parti, di operare un rinvio pregiudiziale sulla compatibilità tra il censurato art. 3-bis e gli artt. 9 TUE e 20 TFUE, ritenendo sussistenti i presupposti che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, esonerano dal dovere di operare il rinvio pregiudiziale (Corte di giustizia, grande sezione, sentenze 24 marzo 2026, causa C-767/23, Remling, e 6 ottobre 2021, causa C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi; sentenza 6 ottobre 1982, causa C- 283/81, Cilfit e altri).

8.- Nel giudizio iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026, nella memoria integrativa le parti hanno chiesto, in via subordinata, di restituire gli atti al giudice *a quo*, al fine di tener conto dell’ordinanza della Corte di cassazione n. 13818 del 2026.

Tale richiesta non può essere accolta. La citata ordinanza n. 13818 del 2026 non fa che confermare la precedente giurisprudenza relativa alla materia della cittadinanza, precisando che, come sostenuto da questa Corte, in assenza di accertamento chi ha acquistato la cittadinanza italiana per filiazione «non può godere di tale status e dei diritti e delle prerogative connesse nei rapporti con gli altri e con l’ordinamento stesso» (punto 2.7.). Inoltre, la Corte di cassazione ha chiarito che anche la mancata comunicazione dell’appuntamento (che si traduce in un ostacolo alla presentazione della domanda) crea un interesse a proporre l’azione giurisdizionale di accertamento, così smentendo l’assenza di rimedi idonei a superare le disfunzioni amministrative.

Nello stesso giudizio, le parti hanno presentato un’istanza di rinvio (ribadita nel corso dell’udienza pubblica), affermando che l’applicabilità del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, alle persone nate prima del decreto stesso sarebbe oggetto di un quesito rimesso alle sezioni unite civili della Corte di cassazione a seguito dell’ordinanza della stessa Corte, sezione prima civile, 18 luglio 2025, n. 20122, e che la decisione delle sezioni unite sarebbe di prossima pubblicazione.

Tale istanza non può essere accolta. Alle sezioni unite non è stato rimesso un quesito sull’applicabilità del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, alle persone nate prima dell’entrata in vigore del decreto-legge, bensì un quesito relativo «all’interpretazione e all’applicazione degli artt. 7, 8, 9 e 12 della legge n. 555 del 1912» (così il provvedimento del Primo Presidente del 25 settembre 2025).



9.- Nei presenti giudizi riuniti, le parti hanno nuovamente chiesto - sia nelle difese scritte che durante l'udienza pubblica - di operare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, al fine di avere un chiarimento sul significato degli artt. 9 TUE e 20 TFUE e sulla compatibilità dell'art. 3-*bis* rispetto ad essi.

In particolare: *a)* nel giudizio iscritto al n. 41 reg. ord. del 2026 si è costituita la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo, fra l'altro, che questa Corte proponga un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sul significato dei citati parametri europei; *b)* nello stesso giudizio, nella memoria integrativa, la parte ha chiesto, in via subordinata, di disporre rinvio pregiudiziale alla CGUE in relazione alla compatibilità della disciplina censurata con l'art. 9 TUE e con l'art. 20 TFUE, «sotto i profili della proporzionalità, dell'effettività della tutela e del divieto di irragionevoli restrizioni nell'accesso allo status di cittadino europeo»; *c)* nel giudizio iscritto al n. 40 reg. ord. del 2026 le parti hanno chiesto, nella memoria integrativa, di disporre un rinvio pregiudiziale alla CGUE, in relazione ai profili di incompatibilità con l'art. 20 TFUE, con la libertà di circolazione e con gli artt. 7 e 9 CDFUE; *d)* nel corso dell'udienza pubblica, la difesa di F. C.D.S.C. ha ribadito la richiesta di rinvio pregiudiziale descritta sub *a)*.

9.1.- La richiesta sub *b)* dev'essere disattesa in quanto il quesito non risulta rilevante per la decisione del giudizio. La parte ha formulato la richiesta in relazione alla questione lasciata impregiudicata da questa Corte nella sentenza n. 63 del 2026 (punto 9.1.: «Resta impregiudicata, peraltro (in quanto estranea al giudizio *a quo* e dunque non sollevata dal rimettente), la questione relativa alla differenziazione tra chi ha ricevuto l'appuntamento e chi ha avviato la procedura di riconoscimento della cittadinanza, ma non ha ricevuto l'appuntamento entro le 23:59 del 27 marzo 2025»), che considera compresa fra quelle sollevate dal Tribunale di Campobasso.

In realtà, il rimettente fa riferimento generico a «fattori burocratici» che possono ritardare la presentazione della domanda amministrativa o giudiziale, senza mai menzionare specificamente il caso di chi ha avviato la procedura amministrativa prima del 28 marzo 2025 ma non ha mai ricevuto la comunicazione dell'appuntamento. Del resto, nell'ordinanza del Tribunale di Campobasso non si afferma mai che i ricorrenti avevano chiesto l'appuntamento in via amministrativa: anzi, si precisa espressamente che non è «stata proposta alcuna domanda in via amministrativa», «né, del resto, la stessa risultava [...] proponibile», in quanto nella linea di discendenza una donna aveva avuto un figlio prima del 1948. Risulta, dunque, che i soggetti interessati hanno rinunciato a percorrere la via dell'accertamento amministrativo, tenendo conto della diversa prassi seguita dalla pubblica amministrazione e dai giudici nel dare seguito alla sentenza n. 30 del 1983 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme che non attribuivano la cittadinanza per nascita al figlio di madre cittadina (secondo la Corte di cassazione, le norme dichiarate costituzionalmente illegittime sono inapplicabili anche a fattispecie anteriori all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana - sentenza n. 4466 del 2009 - mentre la pubblica amministrazione ha continuato a seguire la circolare del Ministero dell'interno K.28.1 dell'8 aprile 1991, intitolata «Riconoscimento del possesso dello status civitatis italiano ai cittadini stranieri di ceppo italiano», secondo la quale «i discendenti di nostra emigrante sono da reputarsi cittadini italiani iure sanguinis in derivazione materna purché nati dopo il 1° gennaio 1948, data di entrata in vigore della Costituzione repubblicana»).

Dunque, la questione lasciata impregiudicata dalla sentenza n. 63 del 2026 non è stata sollevata dal Tribunale di Campobasso e non era peraltro rilevante nel suo giudizio (come evidenziato dalla difesa statale, nell'udienza pubblica).

9.2.- Anche la richiesta sub *c)* - nella parte relativa alla libertà di circolazione e agli artt. 7 e 9 CDFUE - non può essere accolta in quanto il quesito non è rilevante per la decisione del giudizio. Infatti, la parte chiede un chiarimento su tali norme europee là dove censura la condizione prevista dall'art. 3-*bis*, comma 1, lettera *c)* («un ascendente di primo o di secondo grado possiede, o possedeva al momento della morte, esclusivamente la cittadinanza italiana»), ma tale norma non è contestata dal Tribunale di Campobasso.

9.3.- Sono invece rilevanti, al fine della decisione del giudizio in esame, le richieste sub *a)* (ribadita nel corso dell'udienza pubblica) e sub *c)*, nella parte relativa all'art. 20 TFUE.

Il Tribunale di Campobasso censura l'art. 3-*bis*, nella parte sopra indicata (punto 5), anche per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 TUE e all'art. 20 TFUE, che attribuiscono la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. Dunque, un chiarimento da parte della CGUE avente ad oggetto la portata di tali disposizioni e della giurisprudenza della stessa Corte riguardante il tema della cittadinanza è rilevante per la soluzione della questione avente come parametro interposto le citate norme dei trattati.

Questa Corte ha già dichiarato non fondata tale questione nella sentenza n. 63 del 2026, ampiamente richiamata sopra (punto 7.3.). Tuttavia ritiene di essersi uniformata, in quella decisione, alle indicazioni provenienti dalle pronunce della CGUE, atteso che il censurato art. 3-*bis* non ha avuto alcun impatto su diritti collegati allo status di cittadino europeo, perché per nessuno dei destinatari dell'art. 3-*bis* quello status era giuridicamente certo, sicché nessun diritto ad esso inerente era concretamente esercitabile. Nel caso in esame, non risulta configurabile un esame individuale delle conseguenze prodotte dall'art. 3-*bis* sulla «vita privata» degli interessati (art. 7 CDFUE, richiamato dalla citata sentenza Udlændinge-og Integrationsministeriet), in attuazione del principio di proporzionalità, perché per nessuno dei destinatari dell'art. 3-*bis* la vita privata si svolgeva concretamente nell'ambito del diritto dell'Unione.



L'art. 3-*bis*, nell'attuare il principio del genuine link, risulta in realtà coerente con la visione della cittadinanza (dello Stato membro ed europea) delineata dalla CGUE nella citata decisione del 2025 sul caso maltese (punto 96: «il fondamento del vincolo di cittadinanza di uno Stato membro risiede nel particolare rapporto di solidarietà e di lealtà esistente tra tale Stato e i suoi cittadini nonché nella reciprocità di diritti e di doveri»). Esso evita che persone nate all'estero, aventi un'altra cittadinanza e prive di un legame significativo con l'Italia, possano chiedere l'accertamento della cittadinanza italiana, acquisendo il diritto di circolare nei Paesi dell'Unione europea. La necessità di un legame effettivo non significa solo reciproca solidarietà tra Stato e cittadino ma implica anche condivisione di principi, che sono espressione di valori, e «[l]a cittadinanza dell'Unione si fonda [...] sui valori comuni contenuti nell'articolo 2 TUE» (punto 95 della citata decisione sul caso maltese).

Come visto, tuttavia, nel presente giudizio le parti hanno reiterato la richiesta di un rinvio pregiudiziale alla CGUE, al fine della decisione della questione relativa alla violazione degli artt. 9 TUE e 20 TFUE.

In omaggio al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, paragrafo 3, TUE (da ultimo, ordinanza n. 161 del 2024) e alla competenza esclusiva della CGUE a fornire l'interpretazione definitiva del diritto dell'Unione (Corte di giustizia, sezione terza, sentenza 12 febbraio 2026, causa C-56/25, Petlichev, punto 56; grande sezione, sentenza 18 dicembre 2025, causa C-448/23, Commissione europea, punti 206 e 213; grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, causa C430/21, RS, punto 72), questa Corte intende dare seguito a tali richieste.

10.- Il giudizio in esame va pertanto sospeso e alla Corte di giustizia va sottoposto, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito:

- se gli artt. 9 TUE e 20 TFUE ostino all'adozione di una disciplina quale quella prevista dall'art. 3-*bis* della legge n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.l. n. 36 del 2025, come convertito, nella parte in cui configura una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana a carico di chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore dello stesso art. 3-*bis* ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle condizioni indicate nel seguito della medesima disposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dispone di sottoporre, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla Corte di giustizia dell'Unione europea la seguente questione pregiudiziale:

- se gli artt. 9 del Trattato sull'Unione europea e 20 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ostino all'adozione di una disciplina quale quella prevista dall'art. 3-bis della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), introdotto dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza), convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 2025, n. 74, nella parte in cui configura una preclusione originaria all'acquisto della cittadinanza italiana a carico di chi è nato all'estero anche prima della data di entrata in vigore dello stesso art. 3-bis ed è in possesso di altra cittadinanza, salvo che ricorra una delle condizioni indicate nel seguito della medesima disposizione;

2) sospende il presente giudizio sino alla definizione della suddetta questione pregiudiziale;

3) ordina la trasmissione di copia della presente ordinanza, unitamente agli atti del giudizio, alla cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

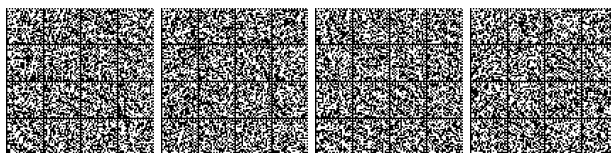
Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 23 luglio 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 148

Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Finalità - Indicazione al Servizio sanitario regionale delle modalità operative di dettaglio al fine di assicurare l'assistenza alle persone che si trovino nelle condizioni indicate dalla indicata sentenza n. 242 del 2019 - Ricorso del Governo - Lamentata violazione, da parte dell'intera legge e del suo art. 1, della tutela della vita umana, dei principi di autodeterminazione, nonché in via principale, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale esclusiva e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, in via subordinata, dei principi fondamentali nella materia concorrente della tutela della salute e dei limiti statutari - Non fondatezza delle questioni.

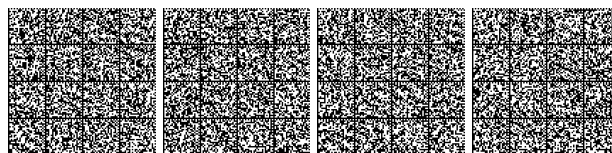
Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Rinvio ai requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, periodicamente sottoposti a revisione (art. 2, comma 1) - Illegittimità costituzionale - Riferimento, negli artt. 2, comma 2, 3, comma 1, e 4, commi 2 e 6, per la individuazione dei soggetti che possono accedere alle prestazioni e ai trattamenti relativi al suicidio medicalmente assistito, all'art. 2, comma 1, anziché ai requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale - Illegittimità costituzionale parziale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Disciplina del procedimento di verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 4) - Termine per la conclusione dell'intera procedura (commi 1, 2 e 3), per gli adempimenti della commissione disciplinare (comma 7, primo e secondo periodo), per la redazione della relazione finale (comma 8), per la richiesta del trattamento (comma 9, primo periodo), nonché per la sua sospensione o annullamento del trattamento (comma 12) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale, anche *in parte qua* e parziale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Fornitura, da parte delle aziende sanitarie regionali, mediante personale sanitario su base volontaria in orario di lavoro, del supporto tecnico e farmacologico e dell'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco (art. 5), che va autosomministrato entro un termine stabilito (art. 4, comma 10) - Violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e dei principi fondamentali in materia di tutela della salute - Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Gratuità delle prestazioni e dei trattamenti effettuati nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito (art. 6) - Copertura finanziaria degli oneri conseguenti (art. 7) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della tutela della vita umana, dei principi di autodeterminazione, nonché in via principale, della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale esclusiva e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, in via subordinata, dei principi fondamentali nella materia concorrente della tutela della salute e dei limiti statutari - Non fondatezza delle questioni.

Sanità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per l'effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni interdisciplinari permanenti, deputate all'esame della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione (art. 3) - Disciplina del procedimento di verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 4) - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in relazione a parametri interposti ordinari e dei principi fondamentali nella materia concorrente della tutela della salute e dei limiti statutari - Non fondatezza delle questioni.



- Legge della Regione Sardegna 18 settembre 2025, n. 26, intero testo e artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettere *l)* e *m)*, e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Sardegna 18 settembre 2025, n. 26 (Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019), e in particolare degli artt. 1, 2, 3, 4, 6 e 7, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 novembre 2025, depositato in cancelleria il successivo 27 novembre, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

uditi nell'udienza pubblica del 23 giugno 2026 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;

uditi gli avvocati dello Stato Giancarlo Caselli e Marco La Greca per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché gli avvocati Mattia Pani e Alessandra Braglia per la Regione autonoma Sardegna;

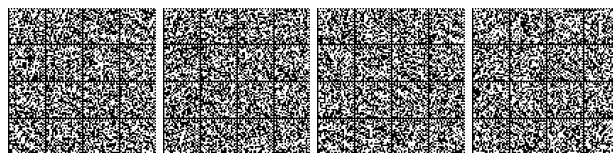
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 novembre 2025, depositato in cancelleria il successivo 27 novembre e iscritto al n. 43 del registro ricorsi del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intera legge della Regione autonoma Sardegna 18 settembre 2025, n. 26 (Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019), nonché i suoi articoli da 1 a 4, 6 e 7, in riferimento, nel complesso, all'art. 117, commi secondo, lettere *l)* e *m)*, e terzo, della Costituzione e agli artt. 3 e 4, lettera *i)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

1.1.- Il ricorso riassume i contenuti delle disposizioni della legge regionale impugnata, il cui art. 1 (Finalità) enuncia che «[l]a Regione, nel rispetto delle proprie competenze e dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019, al fine di garantire la necessaria assistenza sanitaria alle persone che intendono accedere al suicidio medicalmente assistito, conformemente a quanto disposto dall'articolo 2, definisce tempi e modalità organizzative per l'erogazione dei relativi trattamenti».

Il richiamato art. 2, al comma 1, stabilisce che alle prestazioni e ai trattamenti di cui alla legge regionale possono accedere «le persone in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale», nel rispetto di quanto previsto dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento); al comma 2, precisa che tali requisiti «sono soggetti a verifica svolta ai sensi degli articoli 3 e 4».



L'art. 3 prevede l'istituzione della Commissione multidisciplinare permanente, regolandola nei seguenti termini:

«1. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le aziende sanitarie regionali istituiscono una Commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1.

2. La Commissione prevista al comma 1 è composta da: *a)* un medico palliativista; *b)* un medico neurologo; *c)* un medico psichiatra; *d)* un medico anestesista; *e)* un infermiere; *f)* uno psicologo.

3. I componenti sono individuati, su base volontaria, nell'ambito del personale dipendente dell'azienda sanitaria regionale. In caso di indisponibilità di personale interno, i componenti possono essere individuati fra i dipendenti di altre aziende od enti del servizio sanitario regionale.

4. La Commissione può essere integrata di volta in volta da un medico specialista nella patologia da cui è affetta la persona interessata ad accedere al suicidio medicalmente assistito.

5. Le aziende sanitarie regionali assicurano ai componenti un'adeguata formazione specifica in materia di cure palliative.

6. La partecipazione alla Commissione non comporta la corresponsione di compensi, gettoni di presenza o altre indennità comunque denominate, fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, nei limiti previsti per il personale dipendente, che è posto a carico dell'azienda sanitaria regionale presso cui è istituita la Commissione».

Il successivo art. 4 scandisce le fasi del procedimento di verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, così declinate:

«1. Il procedimento di verifica del possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, si conclude entro il termine complessivo di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza della persona interessata all'azienda sanitaria competente per territorio. Il termine può essere sospeso una sola volta, per un periodo non superiore a cinque giorni, per eventuali ulteriori accertamenti.

2. L'istanza di cui al comma 1 è corredata dalla documentazione sanitaria necessaria alla verifica dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, da parte della Commissione.

3. Entro cinque giorni dalla presentazione dell'istanza di cui al comma 1, l'azienda sanitaria competente per territorio convoca la Commissione multidisciplinare permanente di cui all'articolo 3, comma 1, per l'espletamento della verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito.

4. La Commissione assicura l'interlocuzione personale e diretta con il richiedente. La Commissione verifica in via preliminare che il richiedente abbia ricevuto una informazione chiara e adeguata sulla possibilità di accedere ad un percorso di cure palliative, inclusa la sedazione palliativa profonda continua, nonché sul suo diritto di rifiutare o revocare il consenso a qualsiasi trattamento sanitario, anche di sostegno vitale, ai sensi della legge n. 219 del 2017.

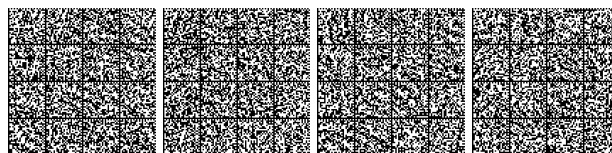
5. In caso di rifiuto delle cure palliative e di ogni altra soluzione praticabile secondo quanto previsto dalla legge n. 219 del 2017, se il richiedente conferma la volontà di accedere al suicidio medicalmente assistito, la Commissione procede alla verifica dei requisiti. A tal fine la Commissione esamina la documentazione prodotta ed effettua gli accertamenti che si rendano necessari, anche col supporto delle strutture del servizio sanitario regionale, sentito il medico di fiducia eventualmente indicato dalla persona stessa. La manifestazione di volontà relativa all'accesso al suicidio medicalmente assistito deve essere espressa in modo libero e consapevole ed è acquisita e documentata secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017.

6. La Commissione definisce inoltre le modalità per garantire alle persone in possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 1, interessate ad accedere al suicidio medicalmente assistito, un fine vita più indolore e dignitoso possibile.

7. La Commissione effettua gli adempimenti di cui ai commi 4, 5 e 6 nel termine di dieci giorni dalla convocazione da parte dell'azienda sanitaria. Entro il medesimo termine, la Commissione trasmette l'esito degli accertamenti effettuati e le determinazioni assunte in ordine alle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito al comitato etico territorialmente competente, il quale dispone di dieci giorni per trasmettere alla Commissione il proprio parere.

8. Entro tre giorni dall'acquisizione del parere del comitato etico, la Commissione redige la relazione finale sugli esiti dell'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'accesso al trattamento relativo al suicidio medicalmente assistito. Entro i successivi due giorni, l'azienda comunica alla persona interessata le risultanze del procedimento di verifica dei requisiti e, in caso di esito positivo della verifica, le modalità di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito.

9. L'interessato può procedere alla richiesta di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito entro sette giorni dalla comunicazione da parte dell'azienda sanitaria dell'esito positivo del procedimento di verifica. La richiesta è effettuata con le modalità e secondo le forme previste dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017.



10. La procedura di autosomministrazione di cui all'articolo 5 avviene nel termine di sette giorni dalla richiesta di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito.

11. In caso di esito negativo del procedimento di verifica, è possibile presentare una nuova istanza di accesso al suicidio medicalmente assistito a seguito di un mutamento delle condizioni del soggetto interessato.

12. La persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento. In tali casi la relativa manifestazione di volontà è acquisita con le modalità e secondo le forme previste dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017».

Alle «[m]odalità di attuazione» del suicidio assistito è dedicato l'art. 5, in base al quale «[l]e aziende sanitarie regionali forniscono il supporto tecnico e farmacologico e l'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato presso una struttura ospedaliera, l'hospice o, se richiesto, il proprio domicilio. L'assistenza è prestata dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro».

Con le restanti disposizioni della legge regionale impugnata è sancita la gratuità delle prestazioni e dei trattamenti dalla stessa previsti (art. 6), sono quantificati e coperti gli oneri derivanti dal richiamato art. 5 (art. 7), è prevista la clausola di cedevolezza delle disposizioni della legge regionale «[a] decorrere dall'entrata in vigore della disciplina statale in materia» (art. 8) ed è regolata l'entrata in vigore (art. 9).

1.2.- Il primo motivo di ricorso deduce la violazione, da parte dell'intera legge reg. Sardegna n. 26 del 2025 e del suo art. 1, dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativo alla materia «ordinamento civile e penale», e, in via subordinata, dell'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla materia «tutela della salute», nonché degli artt. 3 e 4 dello statuto speciale.

Secondo il ricorrente, la disciplina del suicidio medicalmente assistito rientrerebbe nella materia di cui al richiamato secondo comma, lettera l), dell'art. 117 Cost., riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, incidendo su diritti personalissimi quali il diritto alla vita e quello all'integrità fisica. Essa, attenendo ai presupposti e alle modalità esecutive per ritenere scriminato l'aiuto al suicidio, delineerebbe un «istituto giuridico che, per un verso, innova il diritto civile e, per altro verso, trova applicazione diretta nell'ambito del diritto penale».

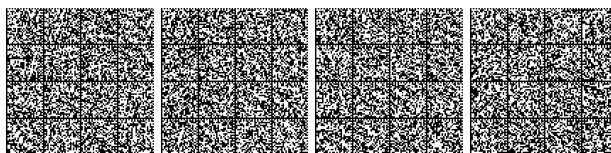
L'intervento del legislatore regionale sarebbe quindi inibito, dovendosi ricondurre «[t]utti gli argomenti incisi e i principi sottesi alla tematica *de qua*» alla competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e penale, rispetto alla quale sarebbe «evidente l'esigenza di uniformità e omogeneità di disciplina sull'intero territorio nazionale che solo l'intervento del legislatore statale può assicurare».

D'altro canto, a escludere che alle regioni possa essere assegnato «un ruolo “supplente” rispetto al legislatore statale», l'Avvocatura generale ricorda la sentenza n. 262 del 2016, con la quale questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle previsioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in tema di disposizioni anticipate di trattamento sanitario, affermando che l'assenza di una specifica legislazione nazionale «non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato».

Inoltre, la disciplina delle condizioni sostanziali e procedurali che scriminano l'aiuto al suicidio di un terzo, così come quella delle modalità di verifica della sussistenza dei presupposti che legittimano l'atto, non potrebbero rientrare nella materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., né in quella «igiene e sanità pubblica», di cui all'art. 4 dello statuto speciale, in quanto «la grave compromissione della salute è solo un antecedente concreto che scrimina [...] comportamenti altrimenti penalmente sanzionati; e la verifica medica dei presupposti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito è solo la modalità accertativa dei presupposti ritenuta imprescindibile».

In ogni caso, anche ipotizzando che «alcuni aspetti relativi all'esimente da responsabilità penale» dell'aiuto al suicidio attengano alla materia della tutela della salute, resterebbe il fatto che, ai sensi del richiamato art. 117, terzo comma, Cost., la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato, sicché resterebbe preclusa alle regioni la possibilità «di intervenire prescindendo dalla preventiva previsione di quei principi fondamentali», sia perché questi dipenderebbero dall'assetto civilistico e penalistico dell'istituto, sia per evitare l'esito che questo sia riconosciuto «in maniera difforme sul territorio nazionale». Di conseguenza, «ogni attività legislativa regionale “suppletiva” o “sostitutiva”» in assenza dei principi fondamentali invaderebbe la riserva statale nella fissazione degli stessi (è richiamata la sentenza n. 438 del 2008 di questa Corte).

In tale prospettiva, sarebbe «affetto dalle violazioni costituzionali in discorso, anche singolarmente considerato», l'art. 1 della legge regionale, il quale - esplicitando la finalità della legge di definire «tempi e modalità organizzative per l'erogazione» dei trattamenti di suicidio medicalmente assistito - intenderebbe in sostanza «predisporre gli strumenti



operativi affinché possa operare una causa di non punibilità penale», peraltro soltanto su una parte soltanto del territorio nazionale, «dando corpo, quindi, ad una disparità di trattamento tra cittadini che l'ordinamento non può ammettere».

Allo stesso esito si dovrebbe peraltro pervenire ove si volesse ritenere «conferente e prevalente» l'attribuzione disposta dall'art. 4, lettera *i*), dello statuto speciale, in materia di «igiene e sanità pubblica», trattandosi anche in questo caso di competenza legislativa concorrente, rispetto alla quale «manca la preventiva e necessaria determinazione, da parte della legislazione statale, dei principi fondamentali della materia». Di qui la violazione anche dello statuto speciale, agli artt. 3 e 4, i quali non attribuirebbero alla Regione autonoma Sardegna competenze legislative in alcuna delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

1.3.- Il secondo motivo di ricorso denuncia la violazione, da parte dell'intera legge regionale e, più specificamente, dei suoi artt. 2, 6 e 7, della competenza legislativa esclusiva statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Sostiene l'Avvocatura che solo alla legge dello Stato spetterebbe disciplinare il suicidio medicalmente assistito, trattandosi di istituto che incide sul diritto alla vita, ossia sul «primo dei diritti civili garantito dalla Costituzione». Né l'esclusività della competenza legislativa statale potrebbe «essere elusa» dalla qualificazione, ricavabile dalla previsione sulla copertura finanziaria di cui all'impugnato art. 7, delle prestazioni e dei trattamenti previsti a carico delle aziende sanitarie regionali come un livello di assistenza superiore a quelli essenziali.

D'altro canto, la stessa giurisprudenza costituzionale, oltre a non avere affermato «l'esistenza di un "diritto" al suicidio, come prestazione garantita dalla legislazione statale», limitandosi a fissare i casi di operatività della scriminante delle condotte di aiuto al suicidio, avrebbe auspicato un intervento legislativo in materia, rivolgendosi peraltro «solo e soltanto al legislatore nazionale». Le regioni non potrebbero quindi «modificare, limitare o condizionare i livelli essenziali delle prestazioni [...] e, segnatamente, regolare casi e procedure in cui del diritto alla vita si dispone».

A ogni modo, la richiamata impostazione della legge regionale, diretta a considerare quelle introdotte come prestazioni ulteriori rispetto ai livelli essenziali previsti dalla legge statale, sarebbe erronea perché «il legislatore statale non ha fissato alcun livello minimo di prestazione da garantire». La legge regionale finirebbe dunque per «disporre autonomamente dei citati livelli di servizio», in contrasto con le esigenze di «indispensabile omogeneità a livello nazionale della disciplina in materia di "fine vita"».

Nemmeno i suddetti livelli minimi si potrebbero ricavare dalle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 di questa Corte, alle quali non dovrebbe essere attribuita «una portata che non è loro propria, e che esse hanno anzi espressamente escluso», auspicando una sollecita e compiuta disciplina della materia da parte del legislatore.

Infine, con legge regionale non potrebbero comunque essere effettuati gli «interventi strutturali e organizzativi», necessari allo svolgimento delle attività di accertamento delle condizioni per l'accesso al suicidio medicalmente assistito da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale, nei termini individuati da questa Corte. Ciò perché sarebbero implicate «scelte tutt'altro che meramente organizzative, bensì tali da incidere direttamente sul diritto alla vita», spettanti dunque alla competenza esclusiva del legislatore statale.

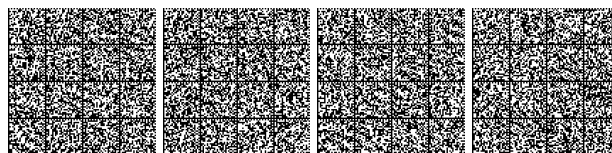
L'Avvocatura generale rileva inoltre che «a favore di una disciplina regionale del "fine vita"» non deporrebbe l'applicabilità del «principio di "cedevolezza invertita" [...] a fronte dell'inerzia del legislatore statale», per come la legge regionale impugnata dispone all'art. 8.

Infatti, richiamando le sentenze n. 1 del 2019 e n. 398 del 2006 di questa Corte, la difesa statale osserva che la «cedevolezza normativa» potrebbe essere prevista dalle regioni nelle materie di propria competenza legislativa, mentre non sarebbe consentita in ordine a profili attinenti alla competenza esclusiva del legislatore statale.

D'altro canto, i precetti fissati dalle pronunce di questa Corte in materia di suicidio medicalmente assistito non necessiterebbero di una legge regionale per essere resi immediatamente operativi, come sarebbe confermato dal fatto che già in alcuni casi essi avrebbero ricevuto applicazione.

Per le considerazioni svolte, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. sarebbe violato sia dalla legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, nel suo complesso, sia dagli artt. 2, 6 e 7, singolarmente considerati, disciplinando, il primo, i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, e, gli altri due, in combinato disposto tra loro, la gratuità delle prestazioni e la copertura degli oneri per l'attuazione delle stesse.

1.4.- Infine, in via subordinata rispetto ai primi due motivi di ricorso, sono impugnati - per il loro asserito contrasto con tutti i parametri costituzionali e statutari sin qui esaminati - gli artt. 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, i quali, rispettivamente, istituiscono presso ogni azienda sanitaria regionale una commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e regolano il relativo procedimento di verifica.



Il ricorrente sostiene che a tale commissione sarebbero attribuiti compiti e funzioni relativi a «diritti e pretese attivabili nei confronti del SSN non previsti [...] e comunque non ancora disciplinati da alcuna disposizione di legge statale».

Al riguardo, la difesa statale ricorda che la sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte ha ritenuto necessario, nelle more di un intervento del legislatore, il coinvolgimento di appositi comitati etici al fine della espressione del parere sulle condizioni delle persone richiedenti l'accesso al suicidio medicalmente assistito, individuandoli in quelli istituiti ai sensi del decreto del Ministro della salute 8 febbraio 2013 (Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici), in attuazione dell'art. 12, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

A seguito delle modifiche intervenute, la disciplina di tali comitati etici territoriali risulterebbe oggi dettata dai decreti del Ministro della salute 26 gennaio 2023 (Individuazione di quaranta comitati etici territoriali) e 30 gennaio 2023 (Definizione dei criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici territoriali), in attuazione dell'art. 2, comma 7, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute).

Ad avviso del ricorrente, questi comitati etici sarebbero gli unici organismi competenti a rendere le eventuali valutazioni richieste dalla richiamata sentenza di questa Corte, rilevanti al fine della non punibilità delle condotte di aiuto al suicidio.

Invece, le disposizioni impugnate attribuirebbero alla commissione multidisciplinare istituita compiti e funzioni «destinati a sovrapporsi con le competenze indiscutibilmente riservate dalla legge statale» ai suddetti comitati etici territoriali, ponendosi così in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento civile e penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione al citato art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018.

Esse violerebbero altresì la competenza legislativa esclusiva statale nella materia di cui alla lettera m) del richiamato secondo comma dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», che disciplina le modalità, necessariamente condivise tra Stato e regioni, di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza.

A sostegno della censura il ricorso osserva che l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025 non chiarirebbe il «profilo decisivo» se la commissione multidisciplinare debba esprimersi all'unanimità o a maggioranza, e prevederebbe una composizione della stessa «radicalmente diversa» da quella fissata dalle disposizioni statali.

Analogamente, l'art. 4, comma 7, non specificherebbe la natura del parere che il comitato etico territorialmente competente deve rendere alla commissione multidisciplinare, potendosi anche ritenere che «da tale parere si possa prescindere ove esso non sia reso» nel termine di dieci giorni dalla trasmissione della richiesta. Da tali elementi emergerebbe come scelte asseritamente organizzative implicherebbero invece decisioni di portata generale sulla connotazione dell'istituto giuridico del suicidio medicalmente assistito.

Inoltre, contrasterebbe con la competenza in materia di ordinamento civile la previsione, di cui al comma 1 dello stesso art. 4, che rimette l'attivazione del procedimento a una «istanza della persona interessata», non meglio specificata nelle sue caratteristiche di contenuto e di forma, rimanendo così incerto il rapporto con le assai più precise forme dettate dalla legge n. 219 del 2017 per l'acquisizione del consenso a un trattamento sanitario.

Altrettanto «dubbio» sarebbe il fatto che la disciplina del contenuto e della forma della «rilevantissima facoltà dell'interessato» di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento, prevista dall'art. 4, comma 12, sia dettata con un mero rinvio all'art. 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017, dal momento che questo riguarderebbe il consenso informato a un trattamento sanitario dal «contenuto assai meno importante, delicato e invasivo di una procedura» quale la sospensione o l'annullamento della esecuzione del suicidio medicalmente assistito.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, chiedendo di dichiarare le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo inammissibili o non fondate.

Essa premette di avere adottato la legge regionale impugnata per definire i presupposti per l'accesso di un individuo al suicidio medicalmente assistito, «al fine di uniformarsi alle indicazioni che la giurisprudenza costituzionale ha attribuito alle aziende sanitarie nella materia di cui trattasi».

2.1.- Quanto al primo motivo di impugnazione, la difesa regionale eccepisce che la violazione dell'art. 117 Cost. sarebbe contestata senza un adeguato raffronto con le disposizioni dello statuto speciale da prendere come parametro.



Inoltre, le censure mancherebbero di approfondimento argomentativo e di adeguata motivazione di supporto, risultando inammissibili in quanto formulate in modo generico e assertivo (è citata la sentenza n. 255 del 2022 di questa Corte).

In ogni caso, la disciplina posta dalla legge regionale impugnata, «lungi dal rientrare nella materia “ordinamento civile”, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, rientr[erebbe] piuttosto nella materia “tutela della salute”, di competenza legislativa concorrente». L'intervento legislativo regionale sarebbe dunque possibile «soprattutto, ma non solo», in assenza di quello statale, inadempiente rispetto alle richieste contenute nell'ordinanza n. 207 del 2018 e nella sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte.

2.2.- Anche il secondo motivo di impugnazione presenterebbe profili di inammissibilità e di infondatezza.

Sarebbe erroneo il presupposto che la legge reg. Sardegna n. 26 del 2025 riconoscebbe «un “diritto” inedito al nostro ordinamento e mai riconosciuto dal legislatore nazionale», essendo vero piuttosto che essa valorizzerebbe solo la libertà di scelta del paziente, sancita e riconosciuta nei suoi aspetti fondamentali dalla sentenza n. 242 del 2019.

Inoltre, l'assenza di livelli di prestazione fissati dallo Stato non precluderebbe la possibilità per la Regione di scegliere di fornire una simile prestazione perché, per un verso, la giurisprudenza costituzionale consente alle regioni di estendere l'assistenza, utilizzando risorse proprie; per altro verso, la Regione autonoma Sardegna finanzia integralmente la propria sanità, secondo quanto previsto dall'art. 1, commi da 834 a 840, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

2.3.- La difesa regionale ritiene altresì inammissibile e comunque infondato il terzo motivo di ricorso, rientrando l'intervento legislativo regionale nella competenza concorrente nella materia «tutela della salute», senza sconfinare nelle prerogative statali.

Inoltre, «alcune censure» apparirebbero generiche, non dando specificamente conto delle ragioni della eventuale incidenza delle disposizioni impugnate «sulla definizione del diritto in esame, con la conseguenza che non vi [sarebbe] la dimostrazione della irragionevolezza della normativa impugnata ed infondatezza delle censure».

3.- Nel giudizio sono state depositate due opinioni, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, da parte del Centro Studi “Scienza & Vita” e dell'Associazione Family Day-Difendiamo i nostri figli APS, ammesse con decreto presidenziale del 24 aprile 2026.

Portando argomenti nel senso della fondatezza delle questioni promosse, le opinioni premettono che la legge reg. Sardegna n. 26 del 2025 presupporrebbe l'esistenza di un diritto alla morte in capo al singolo, in realtà non riconosciuto dalla citata sentenza n. 242 del 2019; inoltre, la disciplina del fine vita non potrebbe rientrare nella competenza del legislatore regionale, riguardando invece l'ordinamento penale e quello civile, di spettanza del legislatore statale.

Al riguardo, l'opinione del Centro studi, nel richiamare la sentenza n. 204 del 2025 di questa Corte, ritiene che la legge regionale sarda, prevedendo un diritto a prestazioni gratuite di suicidio assistito, avrebbe disciplinato diritti non ancora riconosciuti nella legislazione statale, realizzando così una situazione simile a quella in relazione alla quale la sentenza n. 262 del 2016 di questa Corte dichiarò costituzionalmente illegittime disposizioni regionali antipatrici della disciplina statale.

Inoltre, entrambe le opinioni contestano che il suicidio medicalmente assistito rientri nella materia «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, non potendo ritenersi una pratica o un atto medico, né risultando possibile che la nozione di salute, di cui all'art. 32 Cost., giunga a comprendere anche quella di morte.

Infine, richiamando i dati sulla copertura del bisogno di cure palliative nelle regioni italiane, che vedrebbero la Sardegna tra quelle con la percentuale più bassa, l'opinione del Centro studi ritiene che la priorità assoluta delle politiche sanitarie regionali in tema di fine vita dovrebbe essere quella di dare sollievo dal dolore «con cure totali, simultanee e precoci al paziente e al caregiver», richiamando sul punto l'affermazione della sentenza n. 204 del 2025 sul diritto della persona «a essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, anche attraverso la concreta messa a disposizione di cure palliative efficaci».

4.- In prossimità dell'udienza pubblica la Regione resistente ha depositato una memoria, richiamando ampiamente la sentenza n. 204 del 2025, con la quale questa Corte ha deciso le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte Costituzionale 242/2019 e 135/2024), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Apparendo evidente sia «una certa corrispondenza di contenuti» tra le disposizioni della legge toscana e quelle della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, sia «una identità dei rilievi» formulati nei ricorsi statali, la difesa regionale ritiene anzitutto che «le conclusioni sulla legittimità costituzionale» della legge toscana, alle quali la sentenza n. 204 del 2025 è pervenuta, possano essere «estese» alla legge in esame.



Per altro verso, la memoria segnala le «significative differenze» che l'impugnato art. 2 presenterebbe rispetto alla previsione di cui all'art. 2 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, dichiarato costituzionalmente illegittimo. Mentre quest'ultimo avrebbe indicato i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito operando «un rinvio per così dire “fisso”» alle sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 di questa Corte, «l'analogo articolo 2» della legge sarda, facendo «un rinvio [...] “mobile”» alla giurisprudenza costituzionale, «non produ[rebbe] l'effetto di definire e cristallizzare nella legislazione regionale, irrigidendoli una volta per tutte, i requisiti per l'accesso al suicidio assistito in quanto la norma segu[irebbe] l'evoluzione della giurisprudenza della [C]orte e si adegu[erebbe] ad essa»; andrebbe dunque esclusa la violazione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nella materia dell'ordinamento civile e penale.

Quanto all'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, che disciplina le procedure per la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio assistito e per la determinazione delle relative modalità di attuazione, la difesa regionale non ritiene ravvisabili i profili che hanno determinato la dichiarazione di illegittimità costituzionale di specifici contenuti degli artt. 5 e 6 della legge reg. Toscana n. 16 del 2025.

La disposizione impugnata, scandendo il procedimento di verifica e le sue fasi, indicherebbe «solo le modalità operative della procedura di suicidio assistito senza violare il bilanciamento» dei principi ravvisati dalla sentenza n. 204 del 2025, ossia, da un lato, il dovere di tutela della vita umana discendente dall'art. 2 Cost. e, dall'altro, l'autonomia del paziente nelle decisioni che coinvolgono il proprio corpo.

Al riguardo, la difesa regionale evidenzia che la richiesta di attivazione della procedura avverrebbe «sempre dopo una lunga riflessione» da parte dell'interessato, che «non ri[uscirebbe] più a sopportare altri anni di sofferenze fisiche e psichiche causate da una malattia totalmente invalidante». Pertanto, «dilatare oltre modo il livello temporale della procedura [...] stabilendo termini molto più lunghi di quelli previsti dalla legge in esame, di fatto determin[erebbe] ulteriori sofferenze per il richiedente che potrebbe rimanere in un limbo per un periodo molto lungo».

Inoltre, mentre le previsioni della legge della Regione Toscana, come rilevato dalla sentenza n. 204 del 2025, avrebbero trascurato la necessità di un accertamento medico accurato della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, la legge regionale impugnata avrebbe «disciplinato adeguatamente» questo aspetto, istituendo «una commissione medica multidisciplinare, costituita da varie professionalità, in grado di fare tali valutazioni».

In particolare, in forza dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, la commissione è tenuta ad assicurare un'interlocazione diretta con il richiedente, verificando preliminarmente che egli abbia ricevuto informazioni chiare ed adeguate sulla possibilità di accedere a un percorso di cure palliative, inclusa la sedazione palliativa profonda, nonché sul suo diritto di rifiutare o revocare il consenso a qualsiasi trattamento sanitario. Solo ove tale percorso venga rifiutato, la commissione procede alle verifiche ulteriori.

In ogni caso, «la sequenza temporale» indicata dalla disposizione in esame atterrebbe alla competenza legislativa concorrente in materia di tutela della salute e non violerebbe la competenza legislativa esclusiva statale.

Considerato in diritto

5.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 43 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, e più specificamente una serie di sue disposizioni, assumendone complessivamente il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, Cost., quest'ultimo con riferimento alla materia della tutela della salute, ovvero, comunque, con gli artt. 3 e 4, lettera i), dello statuto speciale, con riferimento alla materia della igiene e sanità pubblica.

La legge regionale impugnata, i cui contenuti sono analiticamente illustrati nel punto 1, è intitolata «Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019». Secondo il ricorrente:

- in primo luogo, la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente il suo art. 1, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia dell'ordinamento civile e penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e comunque - in via subordinata - la competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ovvero travalicherebbe i limiti cui è soggetta l'emanazione di norme legislative da parte della Regione in materia di igiene e sanità pubblica, ai sensi dell'art. 4, lettera i), dello statuto speciale, essendo precluso alle regioni intervenire con legge in tali materie ove la legge statale non abbia provveduto a determinare i principi fondamentali;



- in secondo luogo, la legge regionale nel suo complesso, e segnatamente i suoi artt. 2, 6 e 7 - che disciplinano, il primo, i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, e gli altri due, in combinato disposto tra loro, la gratuità delle prestazioni e la copertura degli oneri per l'attuazione delle stesse - invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.;

- infine, e in via subordinata, gli artt. 3 e 4 della legge regionale impugnata, nella parte in cui istituiscono e disciplinano la commissione multidisciplinare permanente e prevedono il ruolo consultivo del comitato etico territoriale, invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in relazione al parametro interposto rappresentato dall'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, che detta la disciplina dei comitati etici, nonché la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208 del 2015; disposizioni, queste ultime, che disciplinano «le modalità necessariamente condivise tra Stato e Regioni di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria». Le stesse disposizioni regionali violerebbero altresì i già richiamati titoli di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. ovvero agli artt. 3 e 4 dello statuto speciale.

6.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità proposta dalla difesa regionale, secondo la quale la violazione dell'art. 117 Cost. sarebbe contestata senza un adeguato raffronto con le disposizioni dello statuto speciale da prendere come parametro.

Nella specie, i motivi di ricorso ascrivono l'intera legge regionale e le singole disposizioni specificamente impugnate ad ambiti di competenza legislativa esclusiva statale, ritenendo che lo statuto speciale non attribuisca alla Regione autonoma Sardegna competenze in queste materie.

Trova quindi applicazione il principio costantemente affermato da questa Corte, nei giudizi in cui venga impugnata la legge di una Regione ad autonomia speciale, per cui il ricorrente ben può «postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile» (sentenza n. 39 del 2022, punto 2.2. del Considerato in diritto e precedenti ivi richiamati).

L'eccezione è infondata anche considerando la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dedotta, in via subordinata, in riferimento alla competenza concorrente in materia di tutela della salute, poiché, al contrario di quanto la resistente assume, il ricorso si confronta con le previsioni dello statuto speciale, tanto da prospettare comunque la violazione per il caso che la materia «igiene e sanità pubblica», da questo prevista all'art. 4, primo comma, lettera *i*), fosse considerata nella specie «conferente e prevalente», trattandosi pur sempre di competenza concorrente, da esercitare nei limiti «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», oltre che di quelli di cui al precedente art. 3.

6.1.- Parimenti non fondata è l'eccezione di inammissibilità delle censure statali, in quanto formulate in modo generico e assertivo.

In realtà, i motivi di impugnazione argomentano in maniera adeguata le ragioni che porterebbero ad ascrivere le disposizioni della legge regionale agli ambiti della competenza legislativa esclusiva statale di cui è dedotta la invasione e illustrano anche perché, in subordine, sarebbe violata la riserva statale nella determinazione dei principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, della tutela della salute.

Ciò consente di ritenere superata la soglia della ammissibilità delle questioni promosse, attenendo all'esame nel merito la verifica della fondatezza o meno delle ragioni addotte a loro sostegno.

7.- Nel merito, è opportuno premettere che il ricorso statale è stato proposto prima della pubblicazione della sentenza n. 204 del 2025, con la quale questa Corte ha scrutinato la legittimità costituzionale della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, rispondendo a censure statali sostanzialmente analoghe. A tale pronuncia si farà quindi riferimento.

Possono anzitutto essere esaminati congiuntamente i primi due motivi di ricorso, con i quali il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'intera legge regionale, assumendo, in via principale, l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva nelle materie «ordinamento civile e penale» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni», nonché, in via subordinata, della competenza legislativa statale concorrente in materia di tutela della salute, ovvero, comunque, di quella in materia di «igiene e sanità pubblica», di cui agli artt. 3 e 4, lettera *i*), dello statuto speciale, perché la regione sarebbe intervenuta in un ambito nel quale la legge statale non avrebbe ancora determinato i principi fondamentali.

7.1.- Non fondata è, innanzitutto, la censura mossa all'intera legge regionale di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento penale.

La legge regionale impugnata, nel suo complesso, salvo quanto si dirà *infra* (punto 10), non produce alcuna ingerenza nell'evocata competenza in materia penale, in quanto non modifica affatto l'area di non punibilità di condotte



astrattamente sussumibili nella fattispecie penale di istigazione o aiuto al suicidio di cui all'art. 580 del codice penale, che resta, infatti, quella determinata dalla «sentenza n. 242 del 2019, che nel proprio dispositivo ha individuato sei requisiti - quattro sostanziali e due procedimentali - in presenza dei quali l'applicazione della norma penale produrrebbe un risultato incompatibile con la Costituzione» (sentenza n. 204 del 2025, punto 2.4. del Considerato in diritto).

7.2.- Nemmeno sussistente è l'allegata violazione, da parte della legge regionale nel suo complesso, della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.

Negli stessi termini chiariti nella sentenza n. 204 del 2025, va considerato che la legge reg. Sardegna n. 26 del 2025 non si muove in una situazione di «vuoto normativo», dal momento che «la legge statale già regola puntualmente la possibilità e le modalità di rinuncia o rifiuto, da parte del paziente, di trattamenti sanitari necessari alla sopravvivenza (artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017); e proprio tale disciplina è stata estesa da questa Corte, nella sentenza n. 242 del 2019, alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio». Pertanto, la legge regionale «mira dichiaratamente a disciplinare nel dettaglio le modalità per l'attuazione di garanzie e procedure, i cui tratti essenziali - uniformi in tutto il territorio nazionale - già si rinvenivano [...] nell'ordinamento vigente alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024» (sentenza n. 204 del 2025, punto 2.5. del Considerato in diritto).

7.3.- Considerazioni analoghe conducono a respingere l'ulteriore censura di violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Così come la legge toscana citata, infatti, anche la legge regionale sarda impugnata, nel suo complesso, «disciplina l'attività che il Servizio sanitario regionale è tenuto a svolgere secondo l'ordinamento vigente, così come conformato dai principi ordinamentali enunciati dalle suddette sentenze di questa Corte. Sotto questo profilo, essa non introduce dunque alcun nuovo livello essenziale di assistenza, né modifica la corrispondente disciplina statale» (sentenza n. 204 del 2025, punto 2.6. del Considerato in diritto).

7.4.- Quanto alla censura relativa alla mancata previsione, da parte della legislazione statale, di principi fondamentali in materia di tutela della salute ovvero di igiene e sanità pubblica, va considerato che la legge regionale si limita a disciplinare l'attività delle aziende sanitarie locali.

Sotto questo profilo essa afferisce alla materia della tutela della salute, oggetto della competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., posto che in tale ambito le competenze statutarie della Regione autonoma Sardegna con riferimento alla materia della igiene e sanità pubblica, in ogni caso, «sono meno ampie rispetto a quelle individuate dal testo costituzionale (sentenza n. 231 del 2017)» (*ex plurimis*, sentenza n. 209 del 2021, punto 3.1. del Considerato in diritto).

In proposito, il ricorso non considera che «i principi fondamentali della materia relativi alla disciplina delle procedure di accesso al suicidio medicalmente assistito si possono desumere dalla legislazione statale vigente, letta alla luce delle sentenze di questa Corte.

In particolare, vengono qui in considerazione:

- gli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, che regolano la modalità di rifiuto e interruzione dei trattamenti di sostegno vitale, e che sono stati utilizzati dalla sentenza di questa Corte n. 242 del 2019 come punti di riferimento già presenti nella legislazione vigente ai fini della configurazione della procedura medicalizzata per la valutazione della richiesta di suicidio assistito, nelle more dell'auspicato intervento del legislatore statale;

- la legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), che tutela e garantisce l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore da parte del malato inserendole nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, e che parimenti è stata richiamata dalla citata sentenza n. 242 del 2019 e dalle successive sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 al fine di sottolineare la doverosa ed effettiva messa a disposizione di tali prestazioni;

- l'art. 14, terzo comma, lettera q), della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), in base al quale le aziende unità sanitarie locali provvedono, tra l'altro, «agli accertamenti, alle certificazioni ed a ogni altra prestazione medico-legale spettanti al servizio sanitario nazionale»: accertamenti, prescrizioni e prestazioni tra le quali si iscrivono quelli necessari, secondo le sentenze di questa Corte, nell'ambito della procedura medicalizzata di assistenza al suicidio» (sentenza n. 204 del 2025, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Pertanto, al contrario di quanto sostenuto nel ricorso statale, l'esercizio della competenza concorrente in tale ambito non può di per sé ritenersi precluso al legislatore regionale dalla circostanza che lo Stato non abbia ancora provveduto, nonostante i numerosi inviti formulati da questa Corte, all'approvazione di una legge che disciplini in modo organico, nell'intero territorio nazionale, l'accesso alla procedura medicalizzata di assistenza al suicidio.



8.- Tanto chiarito in ordine alla non fondatezza di tutte le censure rivolte contro l'intera legge regionale, vanno però analiticamente esaminate - come già nella sentenza n. 204 del 2025 - le sue singole disposizioni, al fine di verificare se taluna di esse incorra effettivamente nei vizi denunciati dal ricorrente.

9.- L'art. 1 si sottrae a tutte le censure formulate dal ricorrente, in quanto enuncia semplicemente la finalità di fornire indicazioni operative di dettaglio al Servizio sanitario regionale al fine di assicurare l'assistenza alle persone che si trovino nelle condizioni indicate dalla sentenza n. 242 del 2019.

10.- A una diversa conclusione si deve invece pervenire quanto all'art. 2 della legge regionale impugnata, che, al comma 1, ammette alle prestazioni e ai trattamenti ivi previsti «le persone in possesso dei requisiti indicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale» e, al comma 2, prevede che tali requisiti «sono soggetti a verifica svolta ai sensi degli articoli 3 e 4».

La previsione di cui al comma 1, pur formulata in modo parzialmente diverso da quella oggetto della sentenza n. 204 del 2025, si pone comunque in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale.

Il richiamo alla «giurisprudenza costituzionale», a ben vedere, lungi dall'essere generico, è certamente riferito alla sentenza n. 242 del 2019, menzionata sia nel titolo della legge regionale impugnata, sia nell'art. 1, e, in ogni caso, risulta idoneo ad attrarre anche le pronunce a quella successive, nelle quali sono state fornite precisazioni dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, come la sentenza n. 135 del 2024 e la più recente n. 66 del 2025.

Questa Corte ha chiarito che «le sentenze n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, definendo l'ambito applicativo della causa di non punibilità dell'aiuto al suicidio ed enunciandone i requisiti di accesso, hanno innovato l'ordinamento civile e penale», per cui il richiamo, da parte delle leggi regionali, alle proprie sentenze «realizza una novazione dei principi ordinamentali in esse contenuti, che produce l'effetto di definire nella legislazione regionale, irrigidendoli, i requisiti per l'accesso al suicidio assistito e, indirettamente, i contorni dell'esimente all'art. 580 cod. pen. così come individuata dalle sentenze di questa Corte» (sentenza n. 204 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto).

Da questo punto di vista, la legislazione regionale, in relazione ai «delicati bilanciamenti» che attengono al suicidio medicalmente assistito, «non può pretendere di agire in via suppletiva della legislazione statale, neppure in via transitoria, per così dire “impossessandosi” dei principi ordinamentali individuati da questa Corte», cristallizzandoli nelle proprie disposizioni (sentenza n. 204 del 2025, punto 4 del Considerato in diritto).

L'art. 2, comma 1, della legge regionale impugnata va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento delle restanti censure.

10.1.- Deve essere dichiarata altresì, per gli stessi motivi, l'illegittimità costituzionale:

a) del successivo comma 2 dell'art. 2, nella parte in cui fa riferimento ai requisiti «di cui al comma 1», anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito»;

b) dell'art. 3, comma 1, nella parte in cui fa riferimento ai requisiti «di cui all'articolo 2, comma 1», anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito», e dell'art. 4, commi 2 e 6, nella parte in cui fa riferimento ai requisiti «di cui all'articolo 2, comma 1», anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito».

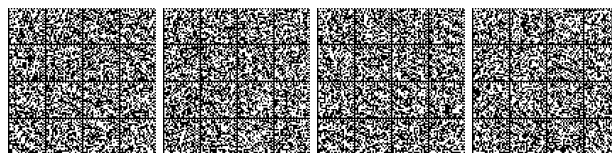
11.- L'art. 3, salvo il comma 1, per quanto indicato *supra*, punto 10.1., b), della legge regionale impugnata è invece immune da tutte le censure prospettate.

La disposizione prevede l'istituzione, presso le aziende sanitarie locali, di commissioni multidisciplinari permanenti, deputate all'esame della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e, in base al successivo art. 4, alla verifica o definizione delle relative modalità di attuazione.

In questi termini, «le disposizioni impugnate non afferiscono alle competenze esclusive statali evocate dal ricorrente, ma si configurano come statuizioni di carattere organizzativo, riconducibili a una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, quindi di competenza regionale in quanto attuative di principi fondamentali che, anche alla luce delle sentenze di questa Corte n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024, la Regione ha potuto evincere da diverse leggi statali che disciplinano specifiche attività di accertamento» (sentenza n. 204 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto).

Peraltro, la disposizione regionale, al comma 3, prevede la partecipazione alla commissione su base volontaria, in coerenza con l'affermazione di questa Corte sulla insussistenza di «un obbligo di procedere al suicidio assistito in capo ai medici, restando affidato “alla coscienza del singolo medico scegliere se prestarsi, o no, a esaudire la richiesta del malato” (sentenza n. 242 del 2019, punto 6 del Considerato in diritto)» (così, nuovamente, la citata sentenza n. 204 del 2025, punto 5 del Considerato in diritto).

12.- L'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025 ha inteso disciplinare il procedimento di verifica del possesso dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, regolando gli adempimenti che la commissione multidisciplinare è tenuta a compiere e prevedendo altresì la necessaria acquisizione del parere del comitato etico territoriale.



Tuttavia, specifiche previsioni fissano stringenti termini per lo svolgimento dell'intero procedimento e delle singole fasi.

In particolare, il comma 1 stabilisce in trenta giorni il termine per concludere l'intera procedura di verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e consente una sola sospensione, limitata a non più di cinque giorni, per eventuali ulteriori accertamenti.

Il comma 7 prevede il termine di dieci giorni sia per l'effettuazione da parte della commissione multidisciplinare di tutti gli adempimenti alla stessa spettanti e per il coinvolgimento del comitato etico territoriale, sia per l'espressione del parere da parte di quest'ultimo.

Il comma 8 dispone, al primo periodo, che entro tre giorni dall'acquisizione del parere del comitato etico, la commissione rediga la relazione finale sugli esiti dell'accertamento della sussistenza dei requisiti per l'accesso al trattamento relativo al suicidio medicalmente assistito.

Il comma 9, primo periodo, fissa in sette giorni, dalla comunicazione dell'azienda sanitaria dell'esito positivo del procedimento di verifica, il termine per l'interessato per richiedere l'erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito.

12.1.- I frammenti normativi ora richiamati violano la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e quella concorrente statale relativa alla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

In riferimento al primo parametro, va rilevato che tali sequenze di termini coinvolgono scelte che «necessitano di uniformità di trattamento sul territorio nazionale» (sentenza n. 204 del 2025, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Quanto al secondo parametro, va considerato che queste stringenti previsioni «trascurano che l'accompagnamento delle richieste di accesso al suicidio medicalmente assistito richiede necessariamente un accertamento medico accurato della sussistenza dei relativi requisiti, sia sotto il profilo della condizione sanitaria dell'interessato, sia sotto quello della formazione della volontà in modo libero e autonomo. Ferma rimanendo la necessità di una sollecita presa in carico dell'istanza del richiedente, deve essere pertanto sempre consentita la possibilità di svolgere tutti quegli approfondimenti clinici e diagnostici che la Commissione, multidisciplinare e coinvolgente diverse competenze (tra cui quelle psichiatriche, palliative, psicologiche, medico legali, eccetera), ritenga appropriati, anche eventualmente adottando decisioni interlocutorie, che possono richiedere tempi di verifica non compatibili con gli stringenti termini fissati dalle disposizioni impugnate» (sentenza n. 204 del 2025, nel già citato punto 7.1. del Considerato in diritto).

È anche opportuno ribadire che i principi fondamentali desumibili dalla stessa legge n. 219 del 2017 valorizzano e promuovono «la cosiddetta alleanza terapeutica», che si inserisce fra la tutela della autodeterminazione della persona «e il suo diritto a essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, anche attraverso la concreta messa a disposizione di cure palliative efficaci» (sentenza n. 204 del 2025, punto 7.1. del Considerato in diritto).

12.2.- Devono pertanto essere dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in riferimento alla materia «ordinamento civile», e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento alla materia «tutela della salute», i seguenti commi dell'art. 4:

- il comma 1;

- il comma 7, primo periodo, e secondo periodo, limitatamente alle parole «Entro il medesimo termine,» e nella parte in cui prevede «, il quale dispone di dieci giorni per trasmettere alla Commissione il proprio parere», anziché «, il quale trasmette alla Commissione il proprio parere»;

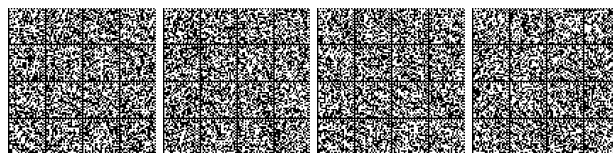
- il comma 8, nella parte in cui prevede, al primo periodo, «Entro tre giorni dall'acquisizione», anziché «Dopo la acquisizione»;

- il comma 9, primo periodo, nella parte in cui prevede «entro sette giorni dalla», anziché «dopo la».

12.3.- Venuta meno la disposizione di cui al comma 1 dell'art. 4, va altresì dichiarata l'illegittimità costituzionale dei successivi commi 2 e 3, nella parte in cui prevedono «di cui al comma 1», anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito».

12.4.- L'art. 4, comma 12 («La persona in possesso dei requisiti autorizzata ad accedere al suicidio medicalmente assistito può decidere in ogni momento di sospendere o annullare l'erogazione del trattamento. In tali casi la relativa manifestazione di volontà è acquisita con le modalità e secondo le forme previste dall'articolo 1, comma 4, della legge n. 219 del 2017») deve poi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute della legislazione statale vigente, interpretati alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Così come l'analoga disposizione di cui all'art. 7, comma 3, della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, già dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 204 del 2025, anche questa disposizione appare, infatti, «del tutto incoerente con la struttura stessa del suicidio medicalmente assistito», nel quale «non vi è propriamente alcuna "erogazione"»



di un trattamento che possa essere sospeso o annullato (come invece nelle ipotesi di eutanasia attiva, riconducibili nell'ordinamento italiano alla fattispecie di omicidio del consenziente), ma piuttosto un'assistenza dei sanitari a una persona che dovrà compiere da sé la condotta finale che direttamente causa la propria morte» (sentenza n. 204 del 2025, punto 8.4. del Considerato in diritto).

12.5.- Le restanti disposizioni dell'art. 4 della legge regionale impugnata, che disciplinano la verifica dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito e la determinazione delle relative modalità di attuazione, assicurando in particolare la necessaria interlocuzione personale e diretta con la persona richiedente la procedura nonché la possibilità di presentare una nuova istanza di accesso al suicidio medicalmente assistito (commi 3, 4, 5, 11), si sottraggono, invece, alle censure statali, mantenendosi nell'ambito di una disciplina di dettaglio in materia di tutela della salute, all'interno dei limiti fissati dai principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale, nel senso sopra precisato.

In particolare, si sottraggono alle censure di illegittimità costituzionale il termine di cinque giorni dalla presentazione dell'istanza per la convocazione della Commissione e quello di due giorni per la comunicazione all'interessato delle decisioni della Commissione stessa, di cui ai commi 3 e 8, secondo periodo, trattandosi di meri termini finalizzati ad assicurare, rispettivamente, la sollecita presa in carico della richiesta e la sollecita comunicazione all'interessato dell'esito della valutazione.

13.- Va ora esaminato l'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, secondo cui le aziende sanitarie regionali forniscono il supporto tecnico e farmacologico e l'assistenza medica per la preparazione all'autosomministrazione del farmaco autorizzato (primo periodo), precisando altresì che l'assistenza è fornita dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro (secondo periodo).

Strettamente connesso con queste previsioni è il contenuto del comma 10 del precedente art. 4, in base al quale «[l]a procedura di autosomministrazione di cui all'articolo 5 avviene nel termine di sette giorni dalla richiesta di erogazione del trattamento di suicidio medicalmente assistito».

Tali disposizioni sono del tutto analoghe all'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 16 del 2025, già dichiarato costituzionalmente illegittimo da questa Corte nella sentenza n. 204 del 2025, che ha riscontrato un'invasione della riserva allo Stato della fissazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Le suddette disposizioni devono quindi essere dichiarate costituzionalmente illegittime, restando assorbito ogni ulteriore profilo di censura, in quanto valgono le medesime considerazioni: la Regione non si è qui limitata a fissare una disciplina di dettaglio, ma «si è in realtà appropriata dei principi fondamentali, determinando un vulnus alla riserva, stabilita dall'art. 117, terzo comma, Cost., alla legislazione statale della loro determinazione» (sentenza n. 204 del 2025, punto 8.1. del Considerato in diritto).

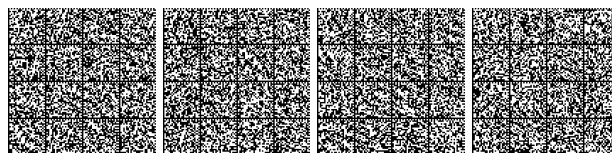
Va anche in questa occasione ricordato che la suddetta dichiarazione di illegittimità costituzionale «lascia intatto il diritto della persona, in relazione alla quale siano state positivamente verificate le condizioni per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, di ottenere dalle aziende del Servizio sanitario regionale il farmaco, i dispositivi eventualmente occorrenti all'autosomministrazione, nonché l'assistenza sanitaria anche durante l'esecuzione di questa procedura, come del resto affermato nella [...] sentenza n. 132 del 2025, che riveste, da questo punto di vista, portata autoapplicativa. Resta peraltro fermo che il personale sanitario, di fronte all'irreversibilità delle conseguenze dell'atto suicida, dovrà porre speciale cura nel verificare la persistenza della piena e consapevole volontà della persona di concludere la propria vita e l'assenza di indebiti condizionamenti nel momento dell'esecuzione» (sentenza n. 204 del 2025, punto 8.1. del Considerato in diritto).

14.- L'art. 6 della legge regionale impugnata si sottrae alle censure del ricorrente.

La scelta di stabilire la gratuità delle prestazioni e dei trattamenti effettuati «nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito» non appare, all'evidenza, in contrasto con alcuno dei parametri richiamati dal ricorso statale.

15.- Quanto all'art. 7, va rilevato che esso è norma finanziaria meramente accessoria rispetto alla precedente, stabilendo la copertura finanziaria degli oneri derivanti in particolare dall'attuazione dell'art. 5 della legge regionale impugnata. Anche in questo caso non si configura contrasto con i parametri evocati dal ricorrente.

16.- L'art. 8, infine, secondo cui «[a] decorrere dall'entrata in vigore della disciplina statale in materia, le disposizioni della presente legge si applicano solo in quanto compatibili», all'esito delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale ora pronunciate non configura più alcuna cedevolezza invertita - che non sarebbe in realtà consentita, come esattamente rileva il ricorso statale (su questo profilo, di recente, sentenza n. 196 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto) - bensì solo una fisiologica clausola di compatibilità in riferimento all'eventuale modifica a livello statale dei principi fondamentali cui la medesima legge regionale ha fatto riferimento.



In questa prospettiva, nemmeno essa appare in contrasto con i parametri evocati dal ricorso statale.

17- Resta a questo punto da esaminare il terzo motivo di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, che si dirige specificamente contro gli artt. 3 e 4 della legge regionale impugnata assumendone il contrasto con l'art. 117, commi secondo, lettera *l*), in relazione all'art. 2, comma 7, della legge n. 3 del 2018, e lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015, nonché, nuovamente, con l'art. 117, terzo comma, Cost. ovvero con gli artt. 3 e 4 dello statuto speciale.

17.1.- Anche in questo caso si tratta di censure del tutto analoghe a quelle rivolte alle disposizioni della legge regionale toscana già scrutinate da questa Corte.

Pertanto ne va ribadita, per le medesime ragioni, l'infondatezza.

Il ruolo delle commissioni multidisciplinari previste dalla legge regionale non determina, infatti, alcuna «indebita sovrapposizione» (sentenza n. 204 del 2025, punto 11.1. del Considerato in diritto) con quello proprio dei comitati etici territoriali.

17.2.- Parimenti non fondate si rivelano le censure statali che assumono il contrasto delle suddette disposizioni con l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558 della legge n. 208 del 2015, dal momento che, come nel precedente, le disposizioni della legge regionale qui impugnate non prevedono «un livello essenziale di assistenza, limitandosi a regolare profili organizzativi delle strutture sanitarie regionali» (sentenza n. 204 del 2025, punto 11.2. del Considerato in diritto).

17.3.- In questi termini, non risultando violata per le ragioni già illustrate nemmeno la competenza in materia di tutela della salute di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., le censure svolte con il terzo e ultimo motivo di ricorso debbono essere ritenute nel loro complesso non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

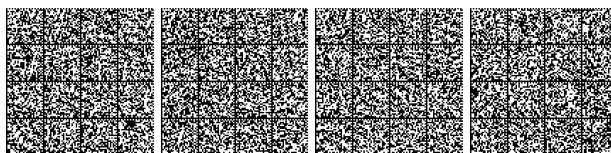
1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, quest'ultimo nella parte in cui prevede «di cui al comma 1» anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito», 3, comma 1, nella parte in cui prevede «di cui all'articolo 2, comma 1» anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito», e 4, commi 2 e 6, nella parte in cui prevede «di cui all'articolo 2, comma 1,» anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito», della legge della Regione autonoma Sardegna 18 settembre 2025, n. 26 (Procedure e tempi per l'assistenza sanitaria regionale al suicidio medicalmente assistito ai sensi e per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2 e 3, questi ultimi nella parte in cui prevedono «di cui al comma 1» anziché «per l'accesso al suicidio medicalmente assistito», 7, primo periodo, e secondo periodo, limitatamente alle parole «Entro il medesimo termine,», nonché nella parte in cui prevede «, il quale dispone di dieci giorni per trasmettere alla Commissione il proprio parere», anziché «, il quale trasmette alla Commissione il proprio parere», 8, nella parte in cui prevede «Entro tre giorni dall'acquisizione», anziché «Dopo l'acquisizione», 9, primo periodo, nella parte in cui prevede «entro sette giorni dalla» anziché «dopo la», e 12, della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, comma 10, e 5 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della intera legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, nonché dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione, nonché agli artt. 3 e 4, lettera *i*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della intera legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, nonché degli artt. 6 e 7 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge reg. Sardegna n. 26 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, Cost., nonché agli artt. 3 e 4, lettera i), dello statuto speciale, 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 23 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ

Luca ANTONINI, *Redattori*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260148

N. 149

Sentenza 20 maggio - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato nei cui confronti sia stata revocata una misura alternativa alla detenzione - Divieto temporaneo di concessione dei benefici - Durata - Tre anni dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di revoca anziché un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non superiore a tre anni, a decorrere dal medesimo momento - Irragionevolezza e violazione del principio della finalizzazione rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale parziale.

Ordinamento penitenziario - Benefici penitenziari - Condannato riconosciuto colpevole di condotte di evasione - Divieto temporaneo di concessione dei benefici - Durata - Tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena anziché per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, a decorrere dal medesimo momento - Denunciata irragionevolezza e disparità di trattamento nonché violazione dei principi della finalizzazione rieducativa della pena e del minimo sacrificio necessario della libertà personale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 58-*quater*, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 13 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), promossi dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, nei procedimenti di sorveglianza ad istanza di S. B., con ordinanze del 15 luglio 2025, iscritte rispettivamente ai numeri 180 e 181 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2025, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 4 maggio 2026.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 20 maggio 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;
deliberato nella camera di consiglio del 20 maggio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 15 luglio 2025 (reg. ord. n. 180 del 2025), il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), «nella parte in cui prevede che “il divieto di concessione dei benefici opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2” invece di stabilire che “[i]l divieto di concessione dei benefici opera per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2”».

2.- Nel giudizio *a quo*, S. B. - detenuto in espiazione di un anno di reclusione, a decorrere dal 20 dicembre 2024 e fino al 19 dicembre 2025 - ha avanzato istanza di ammissione all'esecuzione della pena presso il domicilio di una terza persona, ai sensi dell'art. 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199 (Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi).

In precedenza, S. B. era stato già sottoposto all'esecuzione delle pene di un anno e sei mesi di reclusione e di quattro mesi di arresto, oggetto di provvedimento di cumulo emesso dall'autorità giudiziaria competente, facendo ingresso in carcere il 25 luglio 2022.

Era poi stato ammesso, sussistendone i presupposti, alla misura dell'esecuzione della pena presso il domicilio ai sensi dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010, a decorrere dal 9 gennaio 2023.

Tale beneficio era stato revocato in data 13 febbraio 2024 dal Tribunale di sorveglianza di Brescia, «per condotte incongrue avvenute nel corso della misura».

Espiato in istituto il residuo di pena, S. B. era stato scarcerato il 9 aprile 2024.

Successivamente, la Procura competente aveva posto in esecuzione l'attuale titolo di privazione della libertà, sospendendo l'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, del codice di procedura penale e trasmettendo gli atti al Tribunale di sorveglianza di Venezia.

Quest'ultimo, preso atto della revoca della precedente misura alternativa, aveva dichiarato inammissibili, in applicazione del divieto previsto dalla disposizione censurata, domande di concessione di misure alternative analoghe a quelle avanzate nel presente giudizio principale, determinando «l'avvio dell'esecuzione inframuraria».

Analogo esito d'inammissibilità hanno avuto altre domande riproposte presso l'Ufficio e il Tribunale di sorveglianza di Bologna.

3.- Il rimettente osserva che, sempre in applicazione della disposizione censurata, anche il giudizio *a quo* dovrebbe essere definito con una declaratoria di inammissibilità. Ove, invece, venissero accolte le questioni nei termini prospettati, gli effetti della revoca in cui è incorso l'istante «sarebbero ad oggi esauriti» e la relativa domanda potrebbe quindi essere vagliata nel merito; ciò che integrerebbe il requisito della rilevanza, ritenuto sussistente anche quando l'auspicata pronuncia di accoglimento impone al giudice un diverso percorso argomentativo, «pur rimanendo in ipotesi identico l'esito del giudizio», fermo restando che, per il rimettente, gli elementi valutativi a sua disposizione «potrebbero già in questa sede adombrare l'effettiva ricorrenza delle condizioni per la concessione del beneficio» richiesto.



In ogni caso, si aggiunge, a rendere irrilevanti le questioni sollevate non basterebbe neppure l'eventuale scarcerazione dell'istante prima della conclusione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, che resta indifferente alle evenienze successive all'ordinanza di rimessione.

4.- Ciò premesso, il Magistrato di sorveglianza di Bologna, in primo luogo, ricostruisce puntualmente il quadro normativo e giurisprudenziale pertinente.

4.1.- Ricorda che il comma 1 dell'art. 58-*quater* ordin. penit. prevede un generale divieto di concessione di benefici penitenziari al condannato che sia stato riconosciuto colpevole di condotte di evasione ai sensi dell'art. 385 del codice penale, mentre il successivo comma 2 estende l'applicazione di questo divieto anche al condannato nei cui confronti sia stata disposta la revoca delle misure alternative dell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47, comma 11, ordin. penit.), della detenzione domiciliare (art. 47-*ter*, comma 6, ordin. penit.) e della semilibertà (art. 51, primo comma, ordin. penit.), nei casi in cui «l'affidato, il detenuto domiciliare o il semilibero», durante la fruizione del beneficio, abbiano tenuto comportamenti contrari alla legge o alle prescrizioni appositamente dettate, tali da risultare incompatibili con la prosecuzione della misura.

Il comma 3 del medesimo art. 58-*quater* ordin. penit. si occupa della durata di tale divieto, stabilendola nella misura fissa di tre anni, decorrenti, nell'ipotesi di evasione, dal ripristino dell'esecuzione della pena, mentre, nel caso di revoca di precedente misura alternativa, dalla data di adozione del relativo provvedimento.

La richiamata complessiva disciplina, aggiunge il rimettente, risulta applicabile anche «alla misura dell'esecuzione [della] pena presso il domicilio», per effetto dell'espresso richiamo, contenuto nel comma 8 dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010, a numerose disposizioni dell'ordinamento penitenziario, sebbene «in quanto compatibili»; tra tali disposizioni vi sono, infatti, quelle previste da molti commi degli artt. 47-*ter* (inclusi i commi 4 e 6, che si occupano dell'applicazione e della revoca della detenzione domiciliare) e l'intero art. 58-*quater* (ad eccezione del solo comma 7-*bis*, che si riferisce ai casi di condannati ai quali sia stata applicata la recidiva reiterata).

Il giudice *a quo* illustra anche le scansioni del procedimento di revoca delle misure alternative alla detenzione, rammentando che, ai sensi dell'art. 51-*ter* ordin. penit., in presenza di comportamenti che appaiono incompatibili con la prosecuzione della misura, il magistrato di sorveglianza ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza, affinché decida in ordine alla prosecuzione, sostituzione o revoca della misura stessa.

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

Proprio a questo «giudizio negativo e colpevole» sarebbe correlata «l'ulteriore sanzione della preclusione triennale di accesso ai benefici», prevista dalla disposizione censurata.

4.2.- Il rimettente è consapevole del fatto che questa Corte ha già ritenuto la previsione normativa in esame «particolarmente severa, ma, quantomeno sinora, non assolutamente incompatibile con i principi costituzionali», in quanto collegata a una revoca di misura alternativa non certo automatica, bensì adottata in forza di una valutazione «in concreto e caso per caso» operata dalla magistratura di sorveglianza, la quale, sulle condotte tenute, effettua un giudizio individualizzato che contempla anche opzioni diverse dalla revoca (sono richiamate la sentenza n. 173 del 2021 e l'ordinanza n. 87 del 2004).

Tuttavia, evidenzia che, nella sentenza n. 173 del 2021, questa Corte avrebbe «invitato il legislatore a ripensare la disciplina» proprio sotto il profilo della durata della preclusione censurata, che, pur potendo essere temperata dagli effetti della liberazione anticipata, «finisce per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua».

5.- Per il giudice *a quo*, le «ragioni di frizione» con i parametri costituzionali evocati sarebbero radicate nella «durata fissa della preclusione» e nello «spettro amplissimo di benefici che questa copre», potendo così «esaurire in via definitiva le chances di reinserimento sociale del condannato».

Il rimettente riconosce che, anche al lume della giurisprudenza costituzionale, effetti ulteriori alla sola revoca della misura, «tesi a sanzionare il fallimento colpevole di un'esperienza extramuraria con un congruo periodo di regressione del trattamento insuscettibile di deroghe», presentano «una propria ragionevolezza».

Tuttavia, rinviene una sproporzione nella misura «fissa e generalizzata» di tale periodo, che elimina «qualsiasi spazio di valutazione» di eventuali «mutamenti significativi che potrebbero riguardare la personalità del condannato» successivamente alla revoca, «ove la pena residua sia inferiore ai tre anni ovvero riguardi esecuzioni successive».

Quello della durata immutabile, del resto, sarebbe proprio il profilo che questa Corte avrebbe «già indicato al legislatore come un possibile terreno di intervento normativo», con un invito «rimasto, sinora, del tutto inascoltato».

5.1.- In primo luogo, in violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., il meccanismo censurato, «pur se non sorretto da un automatismo applicativo, in una gran parte di casi risulta irragionevole nella misura in cui finisce per



sacrificare del tutto il principio di emenda»; nella sua dimensione temporale assoluta, infatti, ove la pena residua sia di durata inferiore al triennio, non farebbe seguire alla regressione del trattamento «alcuno spiraglio di evoluzione in termini risocializzanti», disincentivando il condannato «a qualsiasi impegno nel trattamento».

5.2.- In secondo luogo, la preclusione in esame non sarebbe coerente «con il principio di minimo sacrificio necessario della libertà personale», di cui all'art. 13 Cost.

In particolare, dopo la revoca della misura alternativa, anche qualora venga a cessare «il rischio di recidiva», la persona continuerebbe a essere sottoposta per un periodo immutabile o, comunque, «sino al termine della pena, laddove questa sia inferiore ai tre anni, ad esecuzione inderogabilmente inframuraria, massimamente restrittiva della sua libertà personale», senza che a ciò corrisponda «una reale esigenza di difesa sociale».

5.3.- Infine, vi sarebbe una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alla disciplina - assunta quale *tertium comparationis* - dettata per la revoca delle pene sostitutive della pena detentiva. Queste ultime rappresenterebbero un significativo «elemento di novità» ai fini della riproposizione di censure di legittimità costituzionale già ritenute non fondate da questa Corte rispetto ai parametri indicati, anche perché la relativa normativa sarebbe utile per individuare «una soluzione costituzionalmente adeguata a eliminare il vulnus creato dall'art. 58-*quater* O.P. nella sua attuale formulazione», alla luce della «chiara omogeneità sostanziale tra pene sostitutive e pene detentive espriate in forma di misura alternativa».

A tale proposito, il rimettente ricorda che il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) ha introdotto le seguenti pene sostitutive delle pene detentive brevi: semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva, lavoro di pubblica utilità sostitutivo e pena pecuniaria sostitutiva, disciplinate in un apposito Capo, il terzo, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale). Queste pene sarebbero «più orientate al favor libertatis ed al principio di emenda», potendo essere applicate dallo stesso giudice della cognizione che pronuncia la sentenza di condanna. La loro disciplina, inoltre, sarebbe stata «in gran parte mutuata e ricalcata» su quella delle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario, trattandosi di istituti caratterizzati, a parere del giudice *a quo*, da «un'evidente comunanza assiologica, teleologica e funzionale».

In particolare, comune sarebbe il canone di giudizio che governa la scelta discrezionale, rispettivamente, del giudice della cognizione e di quello della sorveglianza, costituito dalla valutazione di maggiore idoneità ad assicurare la rieducazione del condannato e la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati.

Il giudice *a quo* segnala, ancora, che l'art. 76 della legge n. 689 del 1981 estende alle pene sostitutive l'applicazione, nei limiti della compatibilità, di diverse disposizioni dell'ordinamento penitenziario, «a riprova della comune radice dei due sistemi normativi».

Nonostante ciò, il rimettente, «proprio in punto di revoca delle pene sostitutive e di meccanismi preclusivi ad essa susseguenti», rileva «una chiara deviazione del legislatore delegato dal modello rappresentato dall'art. 58-*quater* O.P.».

In particolare, per il caso di revoca delle pene sostitutive per inosservanza delle prescrizioni imposte, l'art. 66 della legge n. 689 del 1981 prevede che il giudice competente, qualora ritenga sussistenti le condizioni per l'aggravamento o la revoca della misura, provvede nelle forme del procedimento di esecuzione, ai sensi dell'art. 666 cod. proc. pen.

Il successivo art. 72, dal suo canto, disciplina una serie di ipotesi in cui la revoca consegue alla condanna per fatti di reato commessi in costanza di esecuzione della pena sostitutiva, ma mai in via automatica: per alcuni di essi è, infatti, possibile la valutazione di lieve entità e, per il resto dei delitti non colposi, è richiesto uno scrutinio di incompatibilità della condotta tenuta con la prosecuzione della pena sostitutiva.

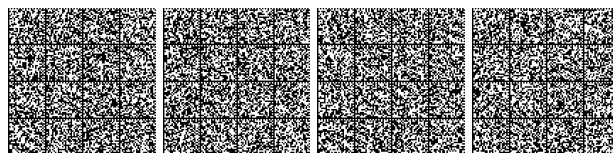
Dunque, per il rimettente, «anche la revoca delle pene sostitutive pare postulare un giudizio che valuti la necessità di una regressione del trattamento del condannato», in presenza di un rischio di recidiva «non arginabile» mediante la prosecuzione della misura o con la sostituzione con altra «più contenitiva, in termini non dissimili da quanto avviene nel giudizio di cui all'art. 51 ter O.P.».

Ciò posto, si osserva ancora, il provvedimento di revoca produce «effetti preclusivi per l'accesso ad ulteriori benefici, che guardano tanto al sistema delle pene sostitutive, quanto alle misure alternative alla detenzione».

Con particolare riferimento al profilo del rapporto tra la revoca di una pena sostitutiva e l'accesso a misure alternative alla detenzione, il rimettente scorge differenze significative che pone a sostegno delle censure avanzate.

Viene in rilievo, a tal proposito, l'art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981.

Tale disposizione, per i maggiori di età che siano incorsi nella revoca di una pena sostitutiva (e, di conseguenza, stiano espriando la pena detentiva determinata a seguito di conversione operata ai sensi degli artt. 66 e 72 della medesima legge), prevede che le misure alternative alla detenzione «non si applicano altresì, prima dell'avvenuta espiazione di metà della pena residua».



Dunque, salva la valutazione di meritevolezza in concreto, la revoca della pena sostitutiva non impedisce, nonostante l'avvio dell'espiazione della pena detentiva risultante dalla conversione, l'accesso ai permessi premio e al lavoro all'esterno di cui agli artt. 30-ter e 21 ordin. penit., nonché alle ulteriori misure alternative alla detenzione, pur richiedendo l'espiazione di metà della pena residua.

Per il rimettente, sebbene «l'elemento negativo rappresentato dalla revoca della pena sostitutiva sarà difficilmente superabile in un breve spazio di tempo», la disciplina della revoca delle pene sostitutive non contrasta con i parametri evocati, perché consente al magistrato di sorveglianza di «vagliare nel merito la posizione del richiedente, individualizzando il giudizio e dando rilievo alle vicende successive, senza frustrare in via definitiva le chances di accesso a nuove forme esecutive extramurarie meno incidenti sulla libertà personale e più orientate al reinserimento sociale».

La richiamata differenza di disciplina risulterebbe non giustificabile al lume del principio di eguaglianza, perché, in entrambi i casi, i condannati avrebbero «dato prova di non adeguatezza nel corso dell'esecuzione extramoenia», venendo «parimenti giudicati meritevoli di regredire nel trattamento, incorrendo nel ripristino della pena detentiva e nella carcerazione».

Il diverso trattamento tra le due fattispecie di revoca sarebbe ancora più stridente al solo considerare che il condannato incorso in revoca di misura alternativa «per gravi violazioni delle prescrizioni non integranti condotte delittuose» si trova a subire una preclusione ingiustificatamente più rigida rispetto al condannato che sia incorso nella più grave fattispecie di revoca della pena sostitutiva «per la commissione di un fatto di reato non colposo nel corso della stessa».

Per il rimettente, la difformità di disciplina non potrebbe basarsi su «un elemento formalistico», qual è «la tipologia di pena su cui il giudizio di revoca si appunta», al cospetto della necessità di operare il medesimo «bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco» per situazioni sostanzialmente omogenee.

6.- Il Magistrato di sorveglianza di Bologna individua proprio nell'opzione normativa consacrata nell'art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 la soluzione costituzionalmente adeguata a rimuovere i denunciati vulnera ai parametri costituzionali evocati.

Tale disposizione, introducendo una preclusione all'accesso «alle altre forme di espiazione extramuraria previste dall'ordinamento penitenziario» in caso di revoca di una pena sostitutiva, realizzerebbe «effetti omologhi a quanto previsto dall'art. 58 quater O.P.».

Tuttavia, per il rimettente, essa detterebbe una disciplina «certamente più idonea» di quella censurata, dal momento che, nell'imporre una regressione temporanea del trattamento, non esaurirebbe la pena in espiazione, consentendo al condannato «di avere innanzi a sé un orizzonte possibile entro cui orientare i propri sforzi e le proprie energie» in un'ottica risocializzante.

Si tratterebbe, in sostanza, di mutuare - adattandole - le previsioni dell'art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 e dunque di modificare esclusivamente la durata della preclusione, ancorandola «ad una porzione della pena residua, mantenendo, comunque, fermo il limite massimo di tre anni».

Tale ultima precisazione s'imporrebbe in quanto, sebbene la maggior parte delle misure alternative alla detenzione presentino «un limite di pena di accesso omologo a quanto previsto in materia di pene sostitutive e contenuto entro gli anni quattro», ve ne sono alcune, come la semilibertà, «che possono essere fruite anche ove la pena residua sia di molto superiore». Se non si mantenesse questa clausola finale, potrebbe derivarne una disciplina addirittura più aspra di quella attuale, con un effetto in malam partem nella materia dell'accesso alle misure alternative alla detenzione, che per il rimettente sarebbe «ormai pacificamente rientrante nel diritto penale sostanziale» (è citata la sentenza di questa Corte n. 32 del 2020).

Tale soluzione individuerrebbe «un punto di equilibrio tra le istanze di libertà e di rieducazione del condannato e quelle di sicurezza sociale cristallizzate nella pronuncia di revoca», sacrificando le prime solo per il periodo strettamente necessario a consentire, attraverso il ripristino dell'osservazione e del trattamento intramurario, una ulteriore valutazione, in ordine non solo alla perdurante attualità del concreto rischio di recidiva individuato in sede di revoca, ma anche alla «possibile costruzione di una nuova prospettiva trattamentale e rieducativa»; obiettivo, quest'ultimo, che la normativa attuale sacrificerebbe in toto, «ove la pena si esaurisca entro il triennio, senza consentire al Tribunale di Sorveglianza di graduare gli effetti della propria pronuncia».

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

7.1.- Per l'interveniente, l'addizione auspicata dal rimettente, in assenza di una soluzione costituzionalmente obbligata, si risolverebbe in una richiesta di sindacato sulla discrezionalità politica del legislatore, eccedente i poteri di intervento di questa Corte.



7.2.- Nel merito, citando la sentenza n. 173 del 2021 e l'ordinanza n. 87 del 2004, l'Avvocatura ricorda che questa Corte ha già escluso il contrasto della disciplina oggi nuovamente censurata con gli artt. 3 e 27 Cost.

Quanto alla prospettata lesione del principio di parità di trattamento, aggiunge che non sarebbe possibile estendere alle misure alternative alla detenzione la disciplina applicabile alle pene sostitutive, «trattandosi di istituti che hanno una diversa natura giuridica», come sarebbe già stato riconosciuto nella sentenza n. 84 del 2024 di questa Corte.

8.- Con altra ordinanza del 15 luglio 2025 (reg. ord. n. 181 del 2025), il Magistrato di sorveglianza di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3, della legge n. 354 del 1975, identiche a quelle prospettate con l'ordinanza iscritta al n. 180 reg. ord. del 2025 ed esaminate nei precedenti punti da 3 a 7, trattandosi della medesima vicenda sostanziale - illustrata al precedente punto 2 - che concerne il condannato S. B., il quale, nel procedimento *a quo*, ha avanzato la diversa domanda di detenzione domiciliare in via provvisoria, ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 1-*quater*, della legge n. 354 del 1975, presso il domicilio della medesima terza persona indicata nel procedimento da cui origina il giudizio iscritto al n. 180 reg. ord. del 2025.

9.- La motivazione sulla rilevanza ricalca quella spesa nell'ordinanza iscritta al n. 180 reg. ord. del 2025, e qui illustrata al precedente punto 3; il rimettente aggiunge, però, che, «anche in un procedimento cautelare» come quello di cui si tratta, l'ammissibilità della domanda proposta involge una questione preliminare «alla valutazione della decidibilità nel merito che, invero, preclude tale ulteriore vaglio», sicché la pregiudizialità della questione di legittimità costituzionale «sussiste anche in un procedimento monitorio».

Inoltre, il rimettente evidenzia che la sospensione del giudizio in sede cautelare, per effetto della sollevazione delle questioni di legittimità costituzionale, determinerà «una stasi dell'attuale procedura, senza trasmissione degli atti al Tribunale di Sorveglianza di Bologna», sicché non potrebbe neppure ipotizzarsi una sopravvenuta carenza di potestà iudicandi sull'istanza che ha dato origine al giudizio *a quo*.

10.- La motivazione in punto di non manifesta infondatezza delle questioni sollevate riproduce alla lettera quella illustrata ai precedenti punti da 4 a 6, ai quali è quindi sufficiente operare un mero rinvio.

11.- Anche nel giudizio iscritto al n. 181 reg. ord. del 2025 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate, sulla base dei medesimi argomenti esposti nell'atto di intervento relativo al giudizio iscritto al n. 180 reg. ord. del 2025, che sono stati illustrati al precedente punto 7.

Considerato in diritto

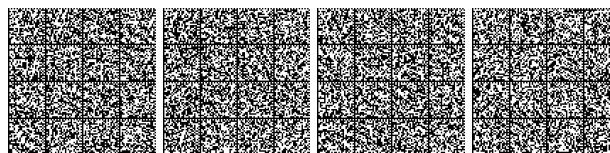
12.- Con due ordinanze di analogo tenore, iscritte ai numeri 180 e 181 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Bologna, prospettandone il contrasto con gli artt. 3, 13 e 27, terzo comma, Cost., solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3, ordin. penit., nella parte in cui prevede che, in caso di revoca di una misura alternativa alla detenzione, il divieto di concessione di nuovi benefici «opera per un periodo di tre anni dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2» anziché «per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non oltre tre anni, e decorre dal momento della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena o è stato emesso il provvedimento di revoca di cui al comma 2».

13.- L'art. 58-*quater* ordin. penit. dispone, al comma 1, che «[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'articolo 385 del codice penale».

Il comma 2 del medesimo articolo estende tale disciplina al «condannato nei cui confronti è stata disposta la revoca di una misura alternativa ai sensi dell'articolo 47, comma 11, dell'articolo 47-*ter*, comma 6, o dell'articolo 51, primo comma».

Il successivo comma 3 stabilisce che «[i]l 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».

Ne deriva - come evidenziato dal giudice *a quo* - che il condannato al quale siano stati revocati l'affidamento in prova, la detenzione domiciliare o la semilibertà ai sensi delle disposizioni richiamate nel comma 2 non può ottenere alcuno dei benefici o delle misure alternative indicati nel comma 1 prima che siano trascorsi tre anni dalla revoca della misura alternativa precedentemente ottenuta.



Sulla durata di questa preclusione triennale si appuntano le odierne censure.

14.- I due giudizi a quibus originano da una vicenda unitaria concernente un detenuto che, in espiatione della pena di un anno di reclusione, ha avanzato due istanze: nel giudizio iscritto al n. 181 reg. ord. del 2025, la domanda è volta alla concessione in via provvisoria della detenzione domiciliare, ai sensi dell'art. 47-ter, comma 1-quater, ordin. penit.; nel giudizio iscritto al n. 180 reg. ord. del 2025, la richiesta è, invece, quella di essere ammesso, in via definitiva, all'esecuzione della pena presso il domicilio, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 199 del 2010.

Il Magistrato di sorveglianza di Bologna dovrebbe dichiarare inammissibili entrambe le istanze, poiché, in corso di esecuzione presso il domicilio di un precedente titolo detentivo, il condannato ha subito la revoca di tale misura alternativa «per condotte incongrue», con conseguente reingresso in istituto.

In forza della disposizione censurata, questa revoca, pur intervenuta nell'ambito di un distinto procedimento di esecuzione, impedisce la concessione di ulteriori benefici per un triennio (decorrente dal momento della revoca stessa), che non risulta ancora trascorso alla data della presentazione delle istanze nei giudizi a quibus.

15.- In punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che, ove venissero accolte le questioni nei termini prospettati, gli effetti della revoca in cui è incorso l'istante «sarebbero ad oggi esauriti», essendo decorsi più di sei mesi (pari alla metà della pena ancora da scontare) dalla data del provvedimento di revoca della precedente misura alternativa, sicché le relative domande potrebbero essere vagliate nel merito.

16.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricostruisce compiutamente il quadro normativo pertinente, con riguardo alle misure alternative alla detenzione e ai meccanismi ostativi alla concessione delle stesse.

In particolare, rammenta che, ai sensi dell'art. 51-ter ordin. penit., in presenza di comportamenti che appaiono incompatibili con la prosecuzione della misura, il magistrato di sorveglianza ne dà immediata comunicazione al tribunale di sorveglianza, il quale può discrezionalmente decidere, vagliando le circostanze del caso concreto, se disporre la prosecuzione, la sostituzione oppure, come ultima *ratio*, la revoca.

A tal proposito, il rimettente è consapevole che questa Corte ha già dichiarato non fondate questioni analoghe, escludendo l'esistenza di automatismi incompatibili con i parametri evocati (sentenza n. 173 del 2021).

Ritiene, tuttavia, che la pronuncia appena citata avrebbe «invitato il legislatore a ripensare la disciplina» proprio sotto il profilo della durata della preclusione successiva alla revoca.

Per il rimettente, le «ragioni di frizione» con i parametri costituzionali evocati sarebbero radicate nella «durata fissa della preclusione» e nello «spettro amplissimo di benefici che questa copre», potendo così «esaurire in via definitiva le chances di reinserimento sociale del condannato», soprattutto «ove la pena residua sia inferiore ai tre anni ovvero riguardi esecuzioni successive».

In primo luogo, il meccanismo censurato risulterebbe «irragionevole nella misura in cui finisce per sacrificare del tutto il principio di emenda», in violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Inoltre, l'immutabilità della durata della preclusione, insensibile anche all'eventuale cessazione in concreto del «rischio di recidiva», non sarebbe coerente «con il principio di minimo sacrificio necessario della libertà personale» presidiato dall'art. 13 Cost.

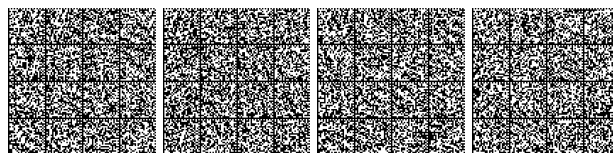
Infine, vi sarebbe una ingiustificata disparità di trattamento, lesiva dell'art. 3 Cost., rispetto alla normativa introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2022, che ha innovato la legge n. 689 del 1981 anche quanto alla disciplina della revoca delle pene sostitutive delle pene detentive brevi: disciplina che, alla luce della «chiara omogeneità sostanziale tra pene sostitutive e pene detentive espia in forma di misura alternativa», rappresenterebbe un significativo «elemento di novità» ai fini della riproposizione di censure di legittimità costituzionale già ritenute non fondate da questa Corte.

Con particolare riferimento agli «effetti preclusivi per l'accesso [...] alle misure alternative alla detenzione», il giudice *a quo* rileva che il novellato art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 prevede, per i maggiori di età incorsi nella revoca di una pena sostitutiva (e che, di conseguenza, stiano espiano la pena detentiva determinata a seguito di conversione operata ai sensi degli artt. 66 e 72 della medesima legge), che le misure alternative alla detenzione «non si applicano altresì [...] prima dell'avvenuta espiatione di metà della pena residua».

In tal modo, la previsione normativa assunta quale *tertium comparationis* consente al magistrato di dare rilievo anche alle vicende successive alla revoca, «senza frustrare in via definitiva le chances di accesso a nuove forme esecutive extramurarie meno incidenti sulla libertà personale e più orientate al reinserimento sociale».

Il rimettente individua proprio in questo meccanismo più flessibile la soluzione costituzionalmente adeguata a rimuovere i denunciati vulnera ai parametri costituzionali evocati.

17.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi affinché essi siano decisi con unica sentenza, in quanto le relative questioni di legittimità costituzionale riguardano la medesima disposizione e prospettano questioni identiche, evocando parametri coincidenti.



18.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nei giudizi, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in quanto sarebbe stata richiesta una pronuncia manipolativa in assenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata.

L'eccezione non è fondata, atteso che l'ormai costante giurisprudenza costituzionale ritiene che «l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure» (sentenza n. 48 del 2021)» (sentenza n. 138 del 2025). È in questa sede che, in osservanza dell'art. 28 della legge n. 87 del 1953, occorrerà valutare, piuttosto, se la soluzione prospettata dal rimettente, o altre comunque rinvenibili nel sistema, siano costituzionalmente adeguate.

19.- In ordine al *thema decidendum*, il rimettente sollecita la declaratoria d'illegittimità costituzionale del divieto triennale di concessione di nuovi benefici anche nella parte in cui esso opera dal momento «della ripresa dell'esecuzione della custodia o della pena», in tal modo coinvolgendo nel petitum pure la porzione della disposizione censurata che si riferisce al caso contemplato dal comma 1 del medesimo art. 58-*quater* ordin. penit., relativo al «condannato che sia stato riconosciuto colpevole di una condotta punibile a norma dell'articolo 385 del codice penale».

Limitatamente a questo profilo, le questioni di legittimità costituzionale sollevate devono essere dichiarate inammissibili, per l'assorbente ragione che non è questa la situazione in cui versa il condannato nei giudizi a quibus, al quale, invece, una precedente misura alternativa alla detenzione è stata revocata ai sensi dell'art. 47-*ter*, comma 6, ordin. penit. - richiamato dall'art. 1, comma 8, della legge n. 199 del 2010 - ossia con uno dei provvedimenti indicati nel comma 2 dell'art. 58-*quater* ordin. penit., adottato per «condotte incongrue avvenute nel corso della misura».

Peraltro, è appena il caso di evidenziare che, sull'art. 58-*quater*, comma 1, ordin. penit., questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 189 del 2010, cui si è uniformata, come già rilevato dalla sentenza n. 173 del 2021, la giurisprudenza di legittimità successiva (tra le ultime, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 4 novembre-3 dicembre 2025, n. 39128), determinando esiti in sintonia con il verso della pronuncia sollecitata dall'odierno rimettente.

20.- Così delimitato il *thema decidendum*, la motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di ammissibilità appare nient'affatto implausibile, posto che la giurisprudenza di legittimità (tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 12 settembre 2024-9 gennaio 2025, n. 808; 9 marzo-23 giugno 2022, n. 24204; 19 febbraio-13 maggio 2020, n. 14860) ritiene la preclusione triennale in esame applicabile anche nell'ipotesi in cui il detenuto si trovi a scontare una condanna diversa da quella che ha dato luogo al procedimento esecutivo nel cui ambito è intervenuta la revoca, così come accade nel caso all'origine dei giudizi a quibus.

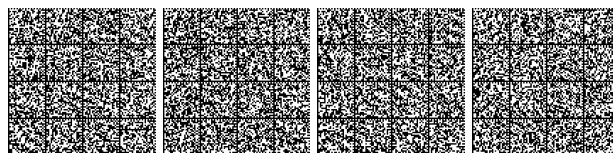
Corretta risulta, inoltre, la conclusione che solo l'accoglimento delle questioni consentirebbe di scrutinare nel merito le istanze, dovendo altrimenti il rimettente limitarsi a dichiararne l'inammissibilità per non essere ancora decorso il triennio dalla revoca della precedente misura alternativa. La pronuncia di questa Corte, quindi, influirebbe di certo sul percorso logico-argomentativo da seguire per decidere sulle richieste del detenuto, quand'anche l'esito dei giudizi principali non volgesse in favore dell'istante (sentenze n. 23 del 2026 e n. 135 del 2024).

Del resto, come esattamente osserva il giudice *a quo*, neppure l'eventuale scadenza del fine pena prima della decisione di questa Corte potrebbe incidere in senso ostativo all'ammissibilità: «[p]er l'autonomia che lo caratterizza, il giudizio incidentale di legittimità costituzionale non risente delle vicende di fatto successive all'ordinanza di rimessione, sicché la rilevanza delle questioni deve essere vagliata ex ante, con riferimento al tempo della prospettazione (da ultimo, sentenze n. 22 e n. 7 del 2022, n. 127 del 2021, n. 270, n. 244 e n. 85 del 2020)» (sentenza n. 30 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 211 e n. 120 del 2024).

21.- Venendo al merito, il giudice *a quo* chiede, in sostanza, di rimeditare l'approdo cui - su questioni sovrapponibili a quelle odierne - questa Corte è pervenuta con la sentenza n. 173 del 2021, la quale, a sua volta, costituisce conferma e sviluppo della precedente ordinanza n. 87 del 2004.

Dall'esame di tali precedenti pronunce di non fondatezza conviene, quindi, prendere le mosse, per valutare la persuasività degli argomenti offerti a sostegno delle odierne censure.

21.1.- L'ordinanza n. 87 del 2004 dichiarò la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., dell'art. 58-*quater*, commi 2 e 3, ordin. penit., osservando che la preclusione triennale in esame consegue a una revoca delle misure alternative «che non è "automatica", bensì basata su di una valutazione in concreto e caso per caso delle situazioni in cui il comportamento del condannato, contrario alla legge o alle prescrizioni, risulti incompatibile con la prosecuzione dell'affidamento in prova (art. 47, comma 11, dell'ordinamento penitenziario) o della detenzione domiciliare (art. 47-*ter*, comma 6, dell'ordinamento penitenziario), ovvero delle situazioni in cui il soggetto non si palesi idoneo al trattamento in semilibertà (art. 51, comma 1, dell'ordinamento penitenziario)».



21.2.- A distanza di poco più di quindici anni da quella prima pronuncia, questa Corte è stata nuovamente investita di questioni analoghe, decise ancora nel senso della non fondatezza con la sentenza n. 173 del 2021.

Anche in quella seconda occasione, in cui il rimettente aveva censurato i primi tre commi dell'art. 58-*quater* ordin. penit., questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni allora sollevate, affermando che la preclusione censurata, «pur indubbiamente severa e opinabile dal punto di vista delle scelte di politica penitenziaria», costituisce espressione della discrezionalità legislativa, «non in contrasto con il principio costituzionale di finalizzazione rieducativa della pena (art. 27, primo e terzo comma, Cost.), e non irragionevole al punto da integrare una lesione ex art. 3 Cost.».

In primo luogo, ha osservato che la preclusione triennale esaminata «non stabilisce un automatismo ostativo fondato sul titolo di reato, come invece altre preclusioni giudicate costituzionalmente illegittime per contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., tra le quali segnatamente quelle oggetto delle sentenze n. 149 del 2018 e n. 253 del 2019».

Ha poi evidenziato che la medesima preclusione non dipende «da un giudizio di maggiore pericolosità espresso dal giudice della cognizione attraverso il riconoscimento dell'aggravante della recidiva, come invece accadeva rispetto al divieto di concessione della detenzione domiciliare al condannato ultrasettantenne recidivo stabilito dall'art. 47-*ter*, comma 01, ordin. penit.», per questo motivo ritenuto costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 56 del 2021.

Inoltre, ha escluso che gli argomenti utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale per le precedenti declaratorie di illegittimità costituzionale del meccanismo censurato, risalenti alle sentenze n. 436 del 1999 e n. 187 del 2019, potessero essere utilizzati per la decisione delle questioni sollevate, essendo calibrati sulla situazione dei condannati minorenni o sulla sola detenzione domiciliare (ordinaria o speciale) funzionale alla cura di figli minori di dieci anni (in cui l'interesse primario da tutelare è quello del bambino a essere accudito da almeno uno dei genitori).

La sentenza n. 173 del 2021 ha ribadito che il divieto in esame si fonda «sul puntuale riscontro da parte dello stesso tribunale di sorveglianza di specifiche violazioni commesse dal condannato durante il godimento della misura medesima» e ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 51-*ter*, comma 1, ordin. penit., il tribunale di sorveglianza ha la possibilità «di reagire alla commissione di comportamenti suscettibili di determinare la revoca della misura alternativa attraverso una pluralità di risposte», tra le quali la revoca è riservata ai soli casi più gravi.

Si è quindi rimarcato che la magistratura di sorveglianza, nell'esercitare la sua discrezionalità valutativa, deve «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».

Non si è mancato di sottolineare, tuttavia, che restava affidata «alla discrezionalità del legislatore la valutazione se e in che misura il rigore della disciplina censurata [potesse] essere attenuato, anche in relazione al rischio che la preclusione triennale da essa stabilita conduc[esse], nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere durante la successiva esecuzione della pena», aggiungendo che, «tenuto conto degli stringenti limiti di pena inflitta o residua che condizionano oggi l'accesso alle singole misure (quattro anni, nelle ipotesi ordinarie di detenzione domiciliare e di affidamento in prova al servizio sociale), oltre che dei tempi tecnici necessari per l'esame delle istanze del condannato da parte del giudice di sorveglianza, la preclusione triennale successiva alla revoca, pur potenzialmente temperata dagli effetti della liberazione anticipata, finisce per coprire, in un elevato numero di casi, la totalità o quasi della pena residua».

22.- Le odierne ordinanze di rimessione manifestano insoddisfazione per l'assetto risultante dagli illustrati precedenti e, proprio nell'ottica della valorizzazione delle considerazioni espresse nella parte finale della sentenza n. 173 del 2021, invitano questa Corte a compiere un passo ulteriore verso la necessaria individualizzazione del trattamento penitenziario al cospetto dell'inerzia dimostrata dal legislatore, che pure, nel settore attiguo delle pene sostitutive, ha privilegiato, in caso di revoca delle stesse, una maggiore flessibilità in tema di accesso successivo alle misure esecutive extramurarie.

23.- Ciò premesso, per poter valutare se, nel caso in esame, sussistono le condizioni per un superamento delle soluzioni precedentemente adottate da questa Corte, è bene ribadire quanto al riguardo affermato nella sentenza n. 203 del 2024, secondo cui «il tendenziale rispetto dei propri precedenti - unitamente alla coerenza dell'interpretazione con il testo delle norme interpretate e alla persuasività delle motivazioni - è, per le giurisdizioni superiori, condizione essenziale dell'autorevolezza delle loro decisioni, assicurando che i criteri di giudizio utilizzati restino almeno relativamente stabili nel tempo, e non mutino costantemente in relazione alla variabile composizione della corte».

Sia nel precedente da ultimo citato sia in pronunce successive, l'appena richiamato principio-guida è stato, però, accompagnato dall'affermazione che «[è] ovviamente ben possibile per questa Corte rimeditare i propri orientamenti e, se del caso, modificarli allorché sussistano “ragioni di particolare cogenza che rendano non più sostenibili le solu-



zioni precedentemente adottate: ad esempio, l'inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee; il mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o - comunque - il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza; la maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa" (sentenza n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso sentenza n. 24 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto)» (sentenza n. 2 del 2026; nello stesso senso, sentenza n. 202 del 2025).

24.- Nel caso di specie, questa Corte ritiene che il pregresso indirizzo debba essere riconsiderato, alla luce dell'evoluzione della propria giurisprudenza e del mutamento del generale contesto normativo. Tali scenari nuovi conducono, infatti, a prendere atto che le differenti conclusioni in precedenza raggiunte sulla preclusione qui scrutinata, pur pogiate su solidi fondamenti normativi, non sono oggi sufficienti a evitare l'irragionevole compressione del finalismo rieducativo della pena nuovamente denunciato dall'odierno rimettente.

25.- Preliminarmente, vanno senz'altro riaffermate alcune considerazioni svolte nella sentenza n. 173 del 2021. Innanzitutto, che le disposizioni oggi censurate assicurano, almeno nella decisione che determina il successivo effetto preclusivo, un margine significativo di discrezionalità in capo al giudice della sorveglianza, al di fuori di ogni automatismo incompatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost. Inoltre, che il meccanismo legislativo in esame è «evidentemente pensato dal legislatore in chiave di deterrenza contro eventuali violazioni delle prescrizioni inerenti alla misura» già concessa, commesse deliberatamente, «nella consapevolezza delle gravose conseguenze che l'ordinamento riconnette a tale violazione», avvenuta durante il percorso rieducativo «che il condannato deve compiere per reinserirsi gradualmente nel tessuto sociale: un percorso che passa anche per la responsabilizzazione del condannato in ordine alla necessità di rispettare le prescrizioni inerenti alle misure alternative già concessegli».

26.- Al contempo, va registrato il consolidamento, nella giurisprudenza costituzionale, della particolare attenzione riservata alla naturale evoluzione della personalità di ogni individuo, declinata nell'affermazione della necessità di non inibire per periodi eccessivamente prolungati la valutazione degli esiti del percorso intramurario, ai fini della concessione di benefici penitenziari, nell'ottica del rispetto del principio cardine della progressività trattamentale.

26.1.- Espressione di tale crescente sensibilità è la sentenza n. 24 del 2025, non a caso richiamata dall'odierno rimettente, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, comma 5, ordin. penit., secondo cui «[n]ei 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 [dei permessi premio] è ammessa soltanto decorsi due anni dalla commissione del fatto». La richiamata pronuncia - pur operando un distinguishing rispetto alla normativa oggi scrutinata, sul rilievo centrale che quest'ultima comunque assicura un rilevante ambito di discrezionalità alla magistratura di sorveglianza nella fase decisionale che conduce alla successiva preclusione - ha, infatti, censurato l'azzeramento di «ogni margine valutativo in capo al magistrato di sorveglianza sul percorso trattamentale intrapreso dal detenuto e sulla sua residua pericolosità sociale» per due anni dalla commissione di un fatto di reato, ritenendo tale lasso di tempo - peraltro più ridotto rispetto al triennio in questa sede esaminato - «tutt'altro che trascurabile, per chi trascorre la propria vita in un carcere».

26.2.- Ancora più di recente, la sentenza n. 68 del 2026, nello scrutinare gli artt. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen. e 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit., il quale prevede la concedibilità di alcuni benefici penitenziari ai detenuti per taluni delitti ostativi solo in caso di valutazione positiva «dei risultati dell'osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno», ha dichiarato tale seconda disposizione costituzionalmente illegittima nella parte in cui si applica ai condannati per il delitto di cui all'art. 609-quater cod. pen. cui sia stata riconosciuta la circostanza attenuante ad effetto speciale di cui al sesto comma del medesimo art. 609-quater cod. pen. Per giungere a tale conclusione, è stato osservato, tra l'altro, che, nel caso in cui la pena concretamente irrogata sia di poco superiore all'anno, «le norme censurate possono comportare che il detenuto non abbia possibilità di accedere a misure alternative sostanzialmente per l'intero tempo della condanna, con ovvie ricadute sul processo di rieducazione».

26.3.- Le suddette pronunce sono sintomatiche di uno sviluppo giurisprudenziale che legittima, oggi, una valutazione d'intollerabilità, alla stregua dei principi presidiati dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., del rischio - già segnalato in chiave critica dalla sentenza n. 173 del 2021 - che la preclusione triennale in esame «conduca, nella pratica, a rendere improbabile non solo un secondo accesso alle misure alternative, ma anche il godimento dei più limitati benefici del permesso premio e del lavoro all'esterno del carcere» durante l'esecuzione della pena successiva alla revoca di una precedente misura alternativa.

Neppure l'odierno rimettente disconosce che alla base del meccanismo preclusivo in esame vi sia, come evidenziato dai precedenti specifici in materia (sentenza n. 173 del 2021 e ordinanza n. 87 del 2004), una presunzione di inaffidabilità giustificata dal fallimento, imputabile al condannato, del percorso alternativo alla detenzione, che impone una temporanea regressione trattamentale.



Tuttavia, a fronte di una preclusione che, per un periodo indefettibilmente triennale, coinvolge un numero elevato di istituti eterogenei (permessi premio, lavoro all'esterno e misure alternative alla detenzione), la concentrazione dello spazio prognostico riservato al giudice di sorveglianza nel solo momento dell'adozione del provvedimento di revoca mal si concilia con i fisiologici cambiamenti della personalità umana: personalità che la disposizione in esame presume invece immutabile per un lasso temporale da ritenere eccessivo, alla luce delle recenti pronunce di questa Corte.

La rigidità di una così prolungata preclusione all'accesso a nuovi benefici penitenziari può arrivare, infatti, a escludere qualsiasi nuovo vaglio giudiziale di meritevolezza degli stessi per tutta la durata della residua pena da espiare (come pure della diversa pena determinata da un nuovo ordine di esecuzione, secondo la già richiamata giurisprudenza di legittimità formatasi sull'attuale formulazione della disposizione censurata e applicata nel caso oggetto dei giudizi a quibus).

Nella fase di esecuzione della pena, invece, «assume [...] ruolo centrale il trascorrere del tempo, che può comportare trasformazioni rilevanti» nella personalità di ogni individuo (sentenza n. 253 del 2019).

È ben possibile, infatti, immaginare una positiva evoluzione della persona, anticipata rispetto al decorso dei tre anni, fosse anche solo con riguardo alla concedibilità di alcuni tra i diversi benefici attualmente coinvolti nel divieto, che richiedono valutazioni diversificate da condurre, in concreto, sulla base di tutte le circostanze risultanti al momento della decisione sulle relative istanze (in tal senso, sentenze n. 56 del 2021, n. 253 del 2019 e n. 291 del 2010; ordinanza n. 97 del 2021).

Escludere la possibilità di una tale trasformazione significa, quindi, irragionevolmente tradire «la logica graduatoria sottesa al principio della “progressività trattamentale e flessibilità della pena”, già enucleato da numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 257 del 2006, n. 255 del 2006, n. 445 del 1997 e n. 504 del 1995) come corollario del mandato costituzionale secondo cui la pena deve tendere alla rieducazione del condannato» (sentenza n. 229 del 2019, pronunciata sul diverso meccanismo preclusivo di cui al comma 4 dell'art. 58-*quater* ordin. penit.).

In altri termini, il meccanismo attuale frustra il fine stesso dell'osservazione intramuraria che si è ritenuta (necessariamente) necessaria: anch'essa deve, infatti, favorire la costruzione di percorsi risocializzanti. Questa Corte, del resto, ha già affermato che la funzione rieducativa della pena deve essere declinata nella fase esecutiva «come necessità di costante valorizzazione, da parte del legislatore prima e del giudice poi, dei progressi compiuti dal singolo condannato durante l'intero arco dell'espiazione della pena» (sentenza n. 149 del 2018), ivi inclusa, dunque, la porzione scontata successivamente alla revoca di una precedente misura alternativa.

27.- Anche l'evoluzione del contesto normativo agevola questa Corte nella decisione di mutare l'indirizzo espresso con la sentenza n. 173 del 2021.

27.1.- Il rimettente evoca la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 150 del 2022 in tema di pene sostitutive, con particolare riferimento alla novellata disposizione - l'art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 - che regola gli effetti della revoca delle stesse, in caso di violazione delle prescrizioni imposte. Segnala, in particolare, che tale normativa in astratto non preclude, a chi si trova in espiazione di pena detentiva, convertita a seguito di revoca dell'originaria pena sostitutiva, l'accesso alle misure alternative, richiedendo la sola espiazione di metà della pena residua.

Questo nuovo meccanismo, seppure in relazione al ben diverso istituto della revoca delle pene sostitutive (rispetto alle quali questa Corte ha già escluso la possibilità di operare confronti, al metro del principio di eguaglianza: sentenze n. 139 del 2025, n. 176 e n. 84 del 2024), governa anch'esso una fase “patologica”, connessa alla violazione di prescrizioni imposte in fase esecutiva, contemperando esigenze del tutto simili a quelle poste alla base del congegno preclusivo conseguente alla revoca delle misure alternative.

Si può convenire, infatti, con il rimettente, quando afferma che, «in termini non dissimili da quanto avviene nel giudizio di cui all'art. 51 ter O.P.» per le misure alternative alla detenzione, l'inosservanza delle prescrizioni inerenti a una pena sostitutiva è soggetta allo scrutinio discrezionale del giudice competente, il quale, all'esito dei sommari accertamenti disposti, può graduare gli effetti di tali condotte, non avendo l'obbligo di revocare la misura («qualora ritenga doversi disporre la revoca», recita, infatti, l'art. 66, terzo comma, della legge n. 689 del 1981).

Una volta che la revoca sia stata disposta, e la pena sostitutiva convertita, l'art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 prevede uno sbarramento temporale di durata pari alla «metà della pena residua» per l'accesso alle misure alternative, consentendo al giudice di valorizzare sempre anche gli eventuali progressi conseguiti durante il temporaneo ripristino della condizione detentiva.

Tale meccanismo, quindi, a prescindere dall'attitudine a svolgere il ruolo di valido termine di paragone ai fini di un accoglimento “obbligato” al lume del principio di eguaglianza, costituisce una soluzione già rintracciabile nell'ordinamento (e, allo stato, anche l'unica), adeguata in rapporto ai parametri di riferimento e capace di porre rimedio immediato ai vulnera riscontrati rispetto a differenti principi.



A tal proposito, la giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 236 del 2016, ritiene possibile, per scongiurare l'accertata violazione di un principio o di un diritto riconosciuti dalla Costituzione, individuare «precisi punti di riferimento», da utilizzare come soluzioni già esistenti nell'ordinamento, anche se riferite a istituti diversi (sentenza n. 31 del 2025). Tanto più quando viene in rilievo la tutela di diritti fondamentali, proprio in mancanza di «un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*», diviene praticabile la ricerca di «rime adeguate» (sentenza n. 222 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 40 del 2019).

In coerenza con questi principi, il bilanciamento tra finalità rieducativa della pena e salvaguardia della difesa della collettività, per come concretizzato dall'art. 67, secondo comma, della legge n. 689 del 1981 nel diverso campo delle pene sostitutive, consente di introdurre, almeno in attesa di un intervento legislativo, un rimedio agli accertati vizi di legittimità costituzionale della disposizione censurata, assicurando al contempo la perdurante operatività della preclusione, sebbene entro limiti costituzionalmente tollerabili, nel rispetto della logica ispiratrice della scelta del legislatore (sentenze n. 128 del 2024, n. 28 del 2022 e n. 63 del 2021).

Non erra, infine, il rimettente quando afferma che l'inevitabile depotenziamento dell'effetto di deterrenza della preclusione «all'avvicinarsi del fine pena» - conseguente all'accoglimento, nei termini prospettati, delle questioni sollevate - non esclude che le esigenze di sicurezza sociale possano essere adeguatamente tutelate «nel giudizio di merito innanzi alla magistratura di sorveglianza». In tale giudizio, infatti, la precedente revoca della misura alternativa alla detenzione potrà comunque costituire un elemento fattuale «altamente negativo in chiave prognostica, per vincere il quale il condannato dovrà fornire adeguati indici di sviluppo del trattamento successivo».

Naturalmente, è sempre fatto salvo un possibile intervento del legislatore (tra le ultime, sentenza n. 116 del 2025), che, comunque nel rispetto dei principi costituzionali in questa sede enunciati, potrà individuare un rimedio diverso, operando le distinzioni eventualmente ritenute opportune in relazione alle differenti misure e ai diversi benefici coinvolti, anche alla luce degli orientamenti di legittimità maturati sulla disposizione censurata nell'attuale formulazione.

28.- In conclusione, l'art. 58-*quater*, comma 3, ordin. penit., deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui dispone che il divieto di concessione dei benefici ivi previsto opera per un periodo di tre anni dal momento in cui «è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2», anziché «per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non superiore a tre anni, decorrente dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2», per contrasto con i principi di ragionevolezza e di finalizzazione rieducativa della pena di cui artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

Il mantenimento del limite del triennio si impone, come pure evidenziato dal rimettente, in quanto, sebbene la maggior parte delle misure alternative alla detenzione presentino, ai fini della loro concessione, limiti di pena inflitta o residua contenuti entro quattro anni, ve ne sono alcune, come la semilibertà, «che possono essere fruite anche ove la pena residua sia di molto superiore»: sicché, se non si mantenesse questa clausola finale, potrebbe derivarne una disciplina addirittura più aspra di quella attuale, con un inammissibile effetto in *malam partem*.

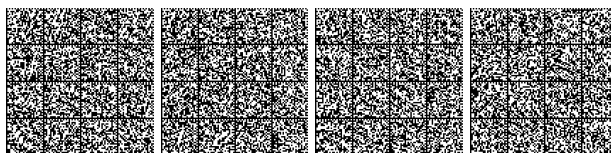
29.- Restano assorbite le questioni sollevate in riferimento ai restanti parametri e profili evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-*quater*, comma 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui dispone che il divieto di concessione dei benefici ivi previsto opera per un periodo di tre anni dal momento in cui «è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2», anziché «per un periodo pari alla metà della pena residua e, comunque, non superiore a tre anni, decorrente dal momento in cui è stato emesso il provvedimento di revoca indicato nel comma 2»;



2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 58-quater, comma 3, ordin. penit., nella parte in cui dispone che il divieto di concessione dei benefici ivi previsto opera dal momento «in cui è ripresa l'esecuzione della custodia o della pena», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Bologna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260149

N. 150

Sentenza 10 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Capo dello Stato - Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano - Ammissibilità del ricorso, nelle materie di sua competenza - Esclusione - Denunciata irragionevolezza, violazione dei principi di eguaglianza e del diritto di azione - Necessità di scelte normative di sistema, di competenza del legislatore - Inammissibilità delle questioni.

Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario al Capo dello Stato - Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Sezione autonoma di Bolzano - Ammissibilità del ricorso, nelle materie di sua competenza - Esclusione - Denunciata violazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica, delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nonché della competenza statutaria della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Non fondatezza delle questioni.

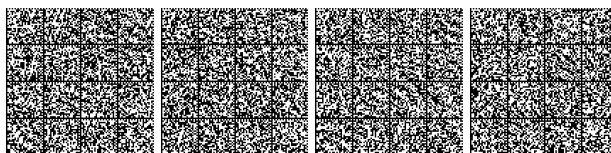
- Decreto del Presidente della Repubblica, 6 aprile 1984, n. 426, art. 7, terzo comma.
- Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, art. 90; Costituzione, artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma.

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 dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), promosso dal Consiglio di Stato, prima sezione, in sede di parere sul ricorso straordinario, nel procedimento vertente tra A. A., Comune di Badia e A. V., con parere del 9 dicembre 2025, iscritto al n. 261 del registro ordinanze 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione di A. V., nonché l'atto di intervento della Provincia autonoma di Bolzano;

udita nell'udienza pubblica del 9 giugno 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi gli avvocati Roberto Nania e Igor Janes per A. V. e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con parere n. 1381 del 9 dicembre 2025, iscritto al n. 261 del registro ordinanze 2025, il Consiglio di Stato, prima sezione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e agli artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma, della Costituzione, dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), il quale dispone che «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

2.- Il rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto da A. A. per l'annullamento del permesso di costruire rilasciato dal Comune di Badia ad A. V. in relazione a un intervento di risanamento energetico e ampliamento di una casa a schiera adiacente a quella di sua proprietà. Nel parere si riferisce che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti aveva trasmesso le controdeduzioni del Comune, le memorie del controinteressato e del ricorrente e la relazione istruttoria, eccependo l'inammissibilità del ricorso ai sensi del richiamato art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984 e, comunque, quella, per difetto d'interesse, di parte del suo primo motivo, e sostenendone nel merito la non fondatezza.

In esito all'adunanza del 16 ottobre 2025, il Consiglio di Stato ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della preclusione prevista dalla citata disposizione di attuazione, per contrasto con i richiamati parametri statutari e costituzionali.

3.- In punto di rilevanza, il rimettente evidenzia che «anche laddove fosse reputata fondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse formulata dal Ministero in ordine alla parte del primo motivo di gravame [...], il motivo in questione dovrebbe comunque essere deciso nel merito *in parte qua*, non essendo state opposte, né essendo rilevabili, cause di inammissibilità diverse da quella, fondata sulla norma della cui legittimità costituzionale si dubita [...]», e che, pertanto, la soluzione dei dubbi concernenti la legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984 «è indispensabile per la decisione di entrambi i motivi di gravame in cui è articolato il ricorso straordinario», considerato che, laddove si dovesse fare applicazione della disposizione in questione, il ricorso dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

Il rimettente esclude di poter procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata del citato art. 7, terzo comma, in base alla quale limitare la preclusione del rimedio straordinario alle controversie devolute alla competenza inderogabile della sezione autonoma di Bolzano, tra le quali non rientrerebbe quella promossa con il ricorso in esame. Il riferimento alle «materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano», anche alla stregua dell'orientamento del Consiglio di Stato, in sede sia consultiva sia giurisdizionale, sarebbe «infatti univoco nel ricomprendere tanto gli ordinari criteri della sede (art. 3, co. 2, n. 1) e dell'efficacia territoriale dell'atto (art. 3, co. 2, n. 2) quanto le materie attribuite dallo Statuto alla competenza inderogabile della sezione autonoma, espressamente fatte salve dall'art. 3, co. 2». A quest'ultimo proposito, l'atto di promovimento precisa che «[t]rattasi, in particolare, dei ricorsi proposti dai consiglieri regionali e provinciali (nonché in talune ipotesi, dai consiglieri comunali) avverso gli atti amministrativi degli enti ed organi della Pubblica Amministrazione aventi sede nella Regione, ritenuti lesivi del principio di parità dei cittadini in quanto appartenenti ad un gruppo linguistico, di cui all'art. 92, co. 1 dello Statuto» e che quella appena



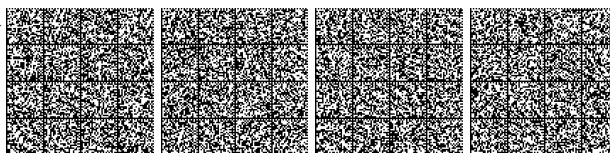
descritta «è l'unica fattispecie rispetto alla quale la competenza della sezione autonoma è qualificata come "inderogabile"» (cfr. art. 10, d.P.R. n. 426 del 1984, che rinvia all'art. 9), sebbene vi siano altre ipotesi in cui lo Statuto devolve alla competenza della sezione autonoma (senza peraltro qualificarla in termini di inderogabilità) talune peculiari fattispecie (diniego di iscrizione dell'alunno in una scuola della provincia di Bolzano: art. 19, co. 3 dello Statuto; approvazione con lodo arbitrale dei capitoli dei bilanci regionali e provinciali che non ottengano la maggioranza dei voti di un gruppo linguistico, laddove sia richiesta la votazione per gruppi linguistici, nel caso in cui lo speciale procedimento all'uopo previsto in seno all'organo assembleare non dia esito positivo: artt. 84 e 91, co. 4 dello Statuto)), ma ribadisce che «[n]on potrebbe [...] ritenersi» che la preclusione in oggetto operi «soltanto rispetto a tale settore di attribuzioni [...]».

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato dubita, in primo luogo, della conformità della disposizione censurata all'art. 90 dello statuto speciale, il quale stabilisce che «[n]el Trentino-Alto Adige è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano, secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo», rimettendo alle norme di attuazione la definizione dell'«ordinamento» del suddetto tribunale.

Secondo l'atto di promovimento, la competenza «riservata e separata» delineata dal menzionato art. 90, devoluta alle relative norme di attuazione, sarebbe «dunque limitata alla disciplina dell'ordinamento del Tribunale regionale» e non parrebbe «potersi estendere fino a precludere il ricorso ad un rimedio, quale il ricorso straordinario al Capo dello Stato, previsto generaliter dalla legge dello Stato». In questo senso si sarebbe pronunciata anche questa Corte laddove, nel valutare la compatibilità con l'art. 90 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con l'art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 di norme statali introduttive di competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, ha rilevato che «il contenuto della normativa di attuazione statutaria può attenere "esclusivamente a profili organizzativi dei due indicati Tribunali"» (Corte cost., 26 giugno 2007, n. 239). La circostanza, poi, che, nell'originario schema di decreto attuativo elaborato dal Consiglio di Stato (parere dell'Adunanza generale del 31 gennaio 1973), non vi fosse traccia della preclusione corroborerebbe «l'assunto che essa esorbiti palesemente dalla materia rimessa dallo Statuto alle norme di attuazione e che, pertanto, contrasti con lo Statuto medesimo».

4.1.- Per altro profilo, l'art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984 violerebbe il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., precludendo solo «ai soggetti che intendano impugnare un atto emesso da un organo di un'Amministrazione che ha sede nella provincia di Bolzano, o la cui efficacia è comunque circoscritta al territorio provinciale, di avvalersi di un rimedio cui ha accesso chiunque intenda impugnare un atto non rientrante nelle suddette categorie». Tale disparità di trattamento non potrebbe giustificarsi per l'esigenza di tutelare le minoranze linguistiche, posto che l'attribuzione ai «cittadini di lingua tedesca della provincia di Bolzano» della «facoltà di usare la loro lingua nei rapporti con gli uffici giudiziari», riconosciuta dall'art. 100 dello statuto speciale, non acquisirebbe alcuna rilevanza ai fini della questione in esame. La delimitazione della competenza della sezione autonoma di Bolzano dipenderebbe, infatti, in queste ipotesi da elementi (provenienza dell'atto impugnato da un organo avente sede nella Provincia autonoma, efficacia dell'atto territorialmente limitata) «che nulla hanno a che fare con la lingua parlata dal ricorrente, ben potendo darsi il caso di un ricorrente di lingua italiana (o che comunque non intenda avvalersi della facoltà di utilizzare la lingua tedesca) che impugni un atto adottato da un organo con sede nella Provincia autonoma di Bolzano (o un atto con effetti limitati al territorio della suddetta provincia)[...]». Sarebbe, inoltre, rilevante che analoga previsione non sia disposta per le altre regioni a statuto speciale «in cui pure è particolarmente avvertita - tanto da costituire uno degli elementi che giustificano il riconoscimento alle stesse dell'autonomia speciale - la necessità di tutelare le minoranze linguistiche ivi presenti (il riferimento è, in particolare, alla Valle d'Aosta e al Friuli-Venezia Giulia)».

Soggiunge il rimettente che, anche a voler individuare una correlazione tra la preclusione in oggetto e la tutela delle minoranze linguistiche, i principi di eguaglianza e ragionevolezza risulterebbero comunque violati, in quanto l'impossibilità di avvalersi del ricorso straordinario comporterebbe «un mero pregiudizio [per il ricorrente], rappresentato dalla preclusione al ricorso ad un rimedio alternativo a quello giurisdizionale [...] e ai vantaggi che a tale rimedio alternativo sono correlati: il più lungo termine di decadenza (centoventi giorni [...], in luogo dell'ordinario termine di sessanta giorni [...]) previsto per proporre l'azione di annullamento e la possibilità di presentare il ricorso personalmente, senza avvalersi del patrocinio di un difensore». La preclusione non soddisferebbe invero alcun interesse «se non quello "astratto" [...] dell'ordinamento a che determinate controversie vengano decise da organi la cui composizione assicuri il rispetto di determinati criteri di rappresentanza dei gruppi linguistici». Né essa potrebbe ritenersi giustificata dalla necessità «di assicurare che della particolare composizione degli organi giurisdizionali investiti del ricorso giurisdizionale possano beneficiare gli altri soggetti interessati dalla lite, ossia l'Amministrazione che ha adottato l'atto impugnato e eventuali soggetti controinteressati». Laddove, infatti, il ricorso straordinario fosse ammesso, i soggetti in questione potrebbero avvalersi «della facoltà (ormai generalizzata) di proporre opposizione ai sensi dell'art. 48 cod. proc. amm., ottenendo così la trasposizione [...] proprio in quella sede giurisdizionale in grado di assicurare la peculiare composizione, sotto il profilo dell'appartenenza ai gruppi linguistici dei componenti del collegio, prevista dagli artt. 91 e 93 dello statuto e dalle relative norme di attuazione».



Del resto, l'esigenza di garantire la presenza nel collegio investito del ricorso straordinario di un componente appartenente al gruppo di lingua tedesca o di lingua ladina potrebbe essere assicurata attraverso «un'interpretazione estensiva» o «un'applicazione analogica» dell'art. 93 dello statuto speciale (secondo cui dei collegi investiti dei giudizi d'appello avverso le decisioni della sezione autonoma di Bolzano deve far parte un consigliere appartenente al gruppo linguistico di minoranza tedesco o ladino), ovvero della disposizione attuativa che prevede che «[u]no dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca [...] deve far parte del collegio della sezione di cui all'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando questa è investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano» (art. 14, quinto comma, del d.P.R. n. 426 del 1984). Sarebbe in ogni caso prospettabile una declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 14, commi quinto e sesto, del d.P.R. n. 426 del 1984, nella parte in cui non stabiliscono che del collegio investito del ricorso straordinario debba far parte almeno uno dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca.

4.2.- La disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 24, primo comma, Cost.

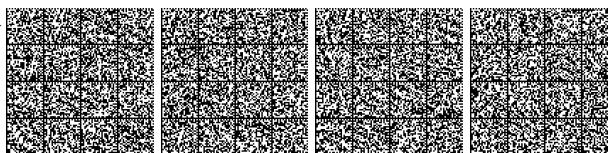
Il rimettente rileva al riguardo che, per effetto della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sono state apportate alcune modifiche alla disciplina del ricorso straordinario che lo avrebbero in parte assimilato a un rimedio giurisdizionale. A fronte di tali modifiche, questa Corte avrebbe, per vero, «mantenuto ferma la qualificazione dell'istituto in termini (non più di ricorso amministrativo, bensì) di rimedio giustiziale amministrativo», così inducendo la giurisprudenza amministrativa a configurare il ricorso straordinario come «un rimedio “giustiziale”, alternativo a quello giurisdizionale, di cui condivide solo alcuni tratti strutturali e funzionali». Tale qualificazione non le avrebbe comunque impedito di dichiarare costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato), nella parte in cui consentiva al Presidente della Regione siciliana di decidere il ricorso straordinario in maniera difforme dal parere reso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sul presupposto che la «contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al Presidente della Regione siciliana, rispetto a colui che si avvale dell'omologo rimedio nazionale è in contrasto con l'art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost.».

4.3.- Da ultimo, il rimettente deduce la violazione degli artt. 5 e 87, primo comma, Cost., nella parte in cui, rispettivamente, «stabiliscono i principi di unità e di indivisibilità della Repubblica e prevedono che il Presidente della Repubblica [...] rappresenta l'unità nazionale», perché la disposizione censurata precluderebbe al Capo dello Stato di esercitare una propria funzione in una porzione del territorio nazionale, compromettendo così l'unità e indivisibilità della Repubblica.

5.- Nel costituirsi in giudizio, il controinteressato nel giudizio principale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, rilevando che, a detta dello stesso rimettente, «l'eventuale intervento sostanzialmente “additivo” della Corte costituzionale [...] non sarebbe sufficiente allo scopo: occorrerebbe difatti un'ulteriore innovazione normativa ossia la previsione che dell'ipotetico collegio [...] chiamat[o] a formulare il parere sul ricorso straordinario riguardante provvedimenti territorialmente bolzanini debba far parte un componente appartenente al gruppo di lingua tedesca (o di lingua ladina)». A fronte di un'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale, il Consiglio di Stato avrebbe invero prospettato delle soluzioni interpretative, oppure una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale, volte a garantire la presenza nei collegi investiti del ricorso straordinario di un consigliere appartenente al gruppo linguistico di minoranza. L'«andamento motivazionale» dell'atto di promovimento risulterebbe, pertanto, «contraddittorio o per lo meno perplesso», rendendo «incerta e dubbiosa» la richiesta rivolta a questa Corte. In ogni caso, «comunque [si imporrebbe] se mai l'opera legislativa, con le modalità prescritte, al fine di ricomporre, a seguito di una alterazione tanto impegnativa del sistema vigente, la *ratio* di tutela culturale/linguistica che ne è alla base».

5.1.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 90 dello statuto speciale non sarebbe fondata in quanto detta disposizione «riguarda esclusivamente gli organi giurisdizionali (come recita il titolo IX dello Statuto medesimo, nel quale [essa] è inserita [...])» e dalla stessa «non può trarsi alcuna valenza prescrittiva con riferimento alla diversa materia del ricorso straordinario e tanto meno può trarsi l'obbligo di prevederlo come rimedio alternativo a quello giurisdizionale». La preclusione di siffatto rimedio sarebbe finalizzata all'attuazione del suddetto statuto e, in particolare, a «preservare le inconfondibili caratteristiche della giustizia amministrativa in Alto Adige e il ruolo da essa assolto nei termini in precedenza descritti».

5.2.- Parimenti, non sussisterebbe alcuna violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la preclusione ad avvalersi del ricorso straordinario nelle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano troverebbe la sua ragione d'essere «nell'esigenza di rimettere in primo grado le relative controversie ad un giudice plasmato sulla specifica realtà territoriale e, come tale, in grado di assicurare la più appropriata tutela giudiziaria».



5.3.- Quanto alla dedotta violazione dell'art. 24 Cost, il ricorso straordinario non sarebbe previsto in Costituzione e il diritto di azione e di difesa nei confronti della pubblica amministrazione sarebbe comunque «correlato unicamente alla giurisdizione speciale amministrativa [...]».

5.4.- Con riferimento, infine, alla violazione degli artt. 5 e 87, primo comma, Cost., andrebbe considerato che «il compito del Presidente della Repubblica di rappresentante dell'unità nazionale si colloca in una dimensione che è squisitamente politica istituzionale» e che, pertanto, non vi rientrerebbe «il riferimento ad una ipotetica funzione decisoria di [...] controversie amministrative [...]».

6.- Il 10 febbraio 2026 la Provincia autonoma di Bolzano ha presentato atto di intervento nel presente giudizio, che questa Corte ha dichiarato ammissibile con ordinanza n. 67 del 2026.

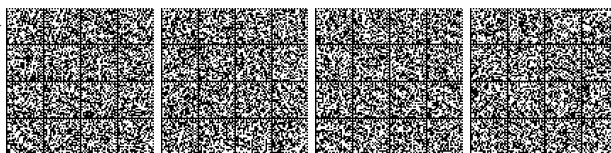
6.1.- La Provincia autonoma ha eccepito l'inammissibilità delle questioni in ragione del loro carattere «perplesso» e «contraddittorio», rilevando che l'invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale «potrebbe condurre ad una ancor più grave situazione di illegittimità costituzionale, con riferimento sia all'art. 6 della Costituzione e all'*incipit* dell'art. 4 dello Statuto di autonomia (anch'esso di rango costituzionale, secondo il quale tra gli interessi nazionali "è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali") [...]], dal momento che, a differenza di quanto previsto per i collegi di appello, per i collegi investiti dei ricorsi straordinari riguardanti la Provincia autonoma di Bolzano non sarebbe garantita la presenza di un consigliere appartenente al gruppo linguistico di minoranza. In ogni caso, l'eventuale integrazione dei collegi in questione con un componente di lingua tedesca o ladina sarebbe inadeguata rispetto al grado di tutela di cui le comunità linguistiche protette godono nel giudizio di primo e secondo grado. A fronte del ricorso giurisdizionale, tali comunità hanno, infatti, «la garanzia di un previo giudizio di primo grado svolto nella speciale composizione, e inoltre di una speciale composizione, sia pure di minore intensità, anche nel giudizio di appello», laddove nella procedura di ricorso straordinario «corretta» dall'integrazione ipotizzata, «vi sarebbe solo l'integrazione di un componente senza alcun previo giudizio in sede locale [...]».

6.2.- Le questioni sarebbero inammissibili anche per «insufficiente ricostruzione del quadro normativo», in quanto il rimettente non avrebbe considerato le specifiche competenze aggiuntive che lo statuto di autonomia e le relative norme di attuazione attribuiscono al Tribunale regionale di giustizia amministrativa, le quali investono gli atti lesivi del principio di parità fra i gruppi, la cosiddetta garanzia del bilancio, l'uso della lingua nei rapporti con la pubblica amministrazione, l'iscrizione nelle scuole e il riconoscimento della rappresentatività del sindacato costituito esclusivamente da lavoratori delle minoranze linguistiche. Le peculiarità proprie delle suddette competenze aggiuntive e le relative implicazioni in ordine alla tutela delle minoranze linguistiche non sarebbero state considerate dalla Sezione rimettente, con conseguente inammissibilità delle questioni «per omesso approfondimento del quadro normativo di riferimento».

6.3.- Quanto alla prospettata violazione dell'art. 90 dello statuto, la Provincia autonoma rileva l'inammissibilità della questione per «erroneità del parametro», sul presupposto che dal suddetto articolo non potrebbe farsi derivare alcun «presunto vizio di competenza della disposizione censurata». L'ipotetica illegittimità costituzionale della disposizione sotto il profilo competenziale potrebbe, infatti, essere affermata solo in riferimento all'art. 107, primo comma, dello statuto, che attribuisce ai decreti legislativi ivi richiamati una «competenza generale - sia pure specializzata - per [la relativa] attuazione [...]».

Nel merito la questione non sarebbe fondata, in ragione della «connessione tra l'esclusione del ricorso straordinario e lo speciale sistema di giustizia amministrativa previsto dallo statuto di autonomia per il territorio della Provincia di Bolzano». L'art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984 svilupperebbe «logicamente una delle conseguenze di tale specialità [...]», poiché, ove il ricorso straordinario fosse ammissibile, il suo carattere alternativo rispetto al ricorso giurisdizionale «permetterebbe [...] di aggirare la garanzia prevista dagli artt. 90, 91, 92 e 93 dello statuto». Non potrebbe, pertanto, parlarsi di una incompetenza della fonte, poiché sarebbe chiara la «correlazione tra la previsione della competenza dell'organo speciale e l'esclusione del ricorso straordinario», anche «con riferimento al principio di tutela delle minoranze linguistiche». Lungi dal soddisfare soltanto un «astratto interesse "dell'ordinamento"», la preclusione ad avvalersi del ricorso straordinario proteggerebbe l'interesse generale «della comunità altoatesina e in particolare dei gruppi linguistici germanofono e ladino, a che le controversie vengano risolte da un giudice locale nella speciale composizione prevista dallo Statuto, a servire di base di un eventuale giudizio di appello, nel quale ugualmente tali comunità sono coinvolte [...]».

6.4.- Non sussisterebbe, poi, alcuna violazione del principio di eguaglianza, poiché sarebbe chiaro ed evidente il collegamento della preclusione con la tutela delle minoranze linguistiche. Non coglierebbe nel segno il rilievo che al «ricorrente» sarebbe impedito di usufruire dei vantaggi del ricorso straordinario, considerato che una siffatta ricostruzione trasformerebbe «incomprensibilmente» il pregiudizio del ricorrente singolo nel «pregiudizio della categoria protetta, cioè della comunità germanofona e ladina». Sarebbe inoltre irrilevante la circostanza che l'amministrazione e gli eventuali soggetti controinteressati possano avvalersi della facoltà di proporre opposizione ai sensi dell'art. 48



dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), ottenendo così la trasposizione del ricorso straordinario «proprio in quella sede giurisdizionale in grado di assicurare la peculiare composizione, sotto il profilo dell'appartenenza ai gruppi linguistici dei componenti del collegio [...]». Tale argomentazione confermerebbe, anzi, la non fondatezza della questione, in quanto «il necessario passaggio della controversia attraverso un giudizio di primo grado [davanti a un collegio a speciale composizione] costituisce il perno della garanzia che gli artt. 90, 91 e 93 assicurano alle comunità germanofone e ladine».

6.5.- Sarebbe infondata anche la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., in quanto, nonostante la disposta preclusione, la «possibilità di agire in giudizio è sempre e comunque garantita a chi si ritenga leso da provvedimenti dell'amministrazione attraverso il ricorso al giudice amministrativo» e poiché «è ormai pacifico che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non ha in alcun modo natura giurisdizionale [...]».

6.6.- Non sarebbero, infine, fondate le prospettate violazioni degli artt. 5 e 87, primo comma, Cost., dal momento che la disposizione censurata non arrecherebbe alcun vulnus alle prerogative del capo dello Stato e all'unità della Repubblica.

7.- In vista dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma ha depositato una memoria in cui si è soffermata sulle modifiche alla disciplina del ricorso straordinario introdotte dall'art. 6, comma 4, del decreto-legge 19 febbraio 2026, n. 19, recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e in materia di politiche di coesione», convertito, con modificazioni, nella legge 20 aprile 2026, n. 50, per effetto delle quali la relativa decisione è adottata «con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, conforme al parere del Consiglio di Stato». Per il resto, la memoria insiste sull'inammissibilità e sulla non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento a quella prospettata in via consequenziale, rimarcando che «il necessario contrappeso della questione sollevata, che lo stesso rimettente prospetta, al tempo stesso negandolo, sarebbe comunque individuato in modo sensibilmente creativo e soprattutto tra una pluralità di soluzioni, tra le quali non può mancare quella di una composizione paritetica tra gruppi linguistici (o almeno semiparitetica, con due componenti di lingua tedesca), in analogia con il collegio previsto in primo grado».

Considerato in diritto

8.- Il Consiglio di Stato, prima sezione, con l'atto indicato in epigrafe dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984, il quale dispone che «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica», per ritenuto contrasto con l'art. 90 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige e con gli artt. 3, primo comma, 5, 24, primo comma, e 87, primo comma, Cost.

8.1.- Secondo il rimettente, la disposizione censurata esorbiterebbe dalla competenza individuata dall'art. 90 dello statuto speciale, circoscritta alla disciplina ordinamentale del Tribunale regionale di giustizia amministrativa.

8.2.- In secondo luogo, la suddetta preclusione violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto impedirebbe di utilizzare un rimedio di cui è possibile avvalersi sul resto del territorio nazionale, anche nelle regioni a statuto speciale, senza che ciò sia giustificato dall'esigenza di tutelare le minoranze linguistiche presenti nel Trentino-Alto Adige.

8.3.- Per altri profili, essa contrasterebbe con il diritto di azione sancito dall'art. 24, primo comma, Cost., e con gli artt. 5 e 87, primo comma, Cost.

9.- Occorre preliminarmente precisare che il rimettente, chiamato a esprimersi su un ricorso straordinario per l'annullamento di un permesso di costruire, provvedimento la cui impugnazione rientra nella competenza attribuita alla sezione autonoma di Bolzano dall'art. 3 del d.P.R. n. 426 del 1984 in base ai «criteri della sede [...] e dell'efficacia territoriale dell'atto», ha investito questa Corte delle riferite questioni di legittimità costituzionale ritenendo di non poter praticare un'interpretazione dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984 che limiti la preclusione del suddetto rimedio straordinario alle controversie devolute alla medesima sezione secondo «il criterio della materia o dell'«inderogabilità»», tra le quali non rientrerebbe quella promossa con il ricorso in esame. L'atto di rimessione rimarca, infatti, che la disposizione censurata si riferisce indistintamente alle «materie di competenza» della sezione autonoma, senza consentire spazi interpretativi che possano escluderne l'operatività per le controversie attribuite alla competenza ordinaria, evitando di incorrere nei paventati profili di illegittimità costituzionale.



Il *thema decidendum* è, pertanto, circoscritto al profilo - l'unico rilevante nel giudizio *a quo* - dell'inutilizzabilità del ricorso straordinario per le controversie rientranti nelle competenze ordinarie della sezione autonoma, come quella - appunto - oggetto del procedimento presupposto.

10.- Sempre in via preliminare, occorre verificare se la sopravvenuta normativa di cui al d.l. n. 19 del 2026, come convertito, imponga di restituire gli atti per un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Al riguardo va precisato che le modifiche, apportate dall'art. 6, comma 4, del citato decreto-legge, si limitano a mutare in «ricorso straordinario» la denominazione del «ricorso straordinario al Presidente della Repubblica» e a individuare nel Presidente del Consiglio di Stato, e non più nel Presidente della Repubblica (su proposta del ministero competente), l'autorità deputata a emanare il decreto decisorio. La nuova normativa lascia così inalterata la preclusione sancita nella disposizione censurata e non è, pertanto, necessario restituire gli atti al rimettente.

11.- Svolte queste premesse, è possibile passare a vagliare le eccezioni di inammissibilità sollevate dal controinteressato nel giudizio principale e dalla Provincia autonoma di Bolzano, ammessa a intervenire nel presente giudizio con l'ordinanza n. 67 del 2026.

11.1.- In primo luogo, entrambe le relative difese eccepiscono l'inammissibilità delle questioni per il loro carattere perplesso e contraddittorio, assumendo che il rimettente, se, da un lato, denuncia l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, dall'altro avrebbe chiara consapevolezza del *vulnus* che un'eventuale pronuncia di accoglimento arrecherebbe alla tutela delle minoranze linguistiche. Proprio per evitare tale *vulnus*, l'atto di promovimento prospetterebbe la richiamata interpretazione estensiva o analogica dello statuto speciale e della sua disciplina attuativa, oppure una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale dell'art. 14, commi quinto e sesto, del d.P.R. n. 426 del 1984, con l'intento di assicurare la presenza di un consigliere del gruppo di minoranza linguistica nei collegi del Consiglio di Stato investiti dei ricorsi straordinari.

L'eccezione deve essere disattesa, in quanto il percorso argomentativo del rimettente si sviluppa in maniera coerente, sul presupposto che la preclusione ad avvalersi del ricorso straordinario non sia giustificata dalla tutela delle minoranze linguistiche. Nell'impianto dell'atto di promovimento, i rimedi al precisato *vulnus* vengono, infatti, prospettati unicamente per l'ipotesi (che esso non condivide) in cui sia invece riconosciuta una correlazione tra la preclusione e la suddetta tutela.

11.2.- Per altro e connesso profilo, la difesa del controinteressato eccepisce che il *vulnus* alla tutela delle minoranze linguistiche derivante da un eventuale accoglimento delle questioni non sarebbe colmabile - né in via interpretativa, né attraverso una declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 14, commi 5 e 6, del d.P.R. n. 426 del 1984 - da questa Corte, bensì, semmai, attraverso un intervento del legislatore. Analoga posizione è sostenuta nelle difese della Provincia autonoma di Bolzano.

Stante la sua diretta connessione con la valutazione nel merito delle singole questioni, l'eccezione sarà presa in considerazione congiuntamente a quest'ultima.

11.3.- Infine, la medesima Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità delle questioni per «omesso approfondimento del quadro normativo di riferimento», assumendo che il Consiglio di Stato non si sarebbe soffermato sulla «problematica» riguardante le competenze aggiuntive attribuite alla sezione autonoma di Bolzano.

Anche tale eccezione non è fondata, alla luce di quanto già esposto con riferimento alla delimitazione del *thema decidendum*. Il rimettente, infatti, mostra di avere chiara consapevolezza della differenza tra le varie tipologie competenziali della suddetta sezione e, con riferimento a tali differenze, ha cura di vagliare la possibilità (poi esclusa) di un'interpretazione della preclusione censurata che la ritenga inoperante per le competenze ordinarie.

12.- Per un compiuto esame nel merito delle questioni sollevate è necessario illustrare la condizione di specialità che caratterizza la Provincia autonoma di Bolzano e, segnatamente, il relativo sistema di giustizia amministrativa.

12.1.- Come è noto, la condizione di autonomia della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol affonda le proprie radici nell'Accordo De Gasperi-Gruber del 5 settembre 1946, nel quale viene affermata l'eguaglianza di diritti degli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento rispetto agli abitanti di lingua italiana, in una prospettiva più generale, non limitata al profilo strettamente linguistico. In conformità al richiamato accordo, con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), è stato adottato lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige, il cui art. 2 stabilisce che nella «regione è riconosciuta parità di diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al qual appartengono, e sono salvaguardate le rispettive caratteristiche etniche e culturali». Lo statuto è stato oggetto di integrazioni e modifiche, le più consistenti delle quali apportate dalla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1 (Modificazioni e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e il suo testo unificato, costituito dalle disposizioni del 1948 rimaste in vigore e dalle modifiche e integrazioni intervenute, è stato approvato nel 1972 con il già richiamato d.P.R. n. 670.



Tra le varie misure volte alla tutela della menzionata autonomia, lo statuto di autonomia delinea un sistema speciale per l'esercizio della giustizia amministrativa, soprattutto in riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano. Al riguardo, l'art. 90 del testo unificato dispone, infatti, che «[n]el Trentino-Alto Adige è istituito un tribunale regionale di giustizia amministrativa con una autonoma sezione per la provincia di Bolzano, secondo l'ordinamento che verrà stabilito al riguardo»; l'art. 91 sancisce che «[i] componenti della sezione per la provincia di Bolzano di cui all'art. 90 del presente statuto devono appartenere in egual numero ai due maggiori gruppi linguistici»; e l'art. 93 stabilisce che «[d]elle sezioni del Consiglio di Stato investite dei giudizi d'appello sulle decisioni dell'autonoma sezione di Bolzano [...] fa parte un consigliere appartenente al gruppo di lingua tedesca ovvero al gruppo di lingua ladina della provincia di Bolzano».

12.2.- In attuazione del citato art. 90 dello statuto di autonomia, il d.P.R. n. 426 del 1984 ha, quindi, definito l'ordinamento del Tribunale regionale amministrativo, istituendo la sezione di Trento e la sezione autonoma di Bolzano.

Per quanto interessa ai fini del presente giudizio, l'art. 2, secondo comma, del richiamato decreto dispone che a quest'ultima sezione «sono assegnati otto magistrati con la qualifica di consigliere di tribunale amministrativo regionale, dei quali quattro appartenenti al gruppo linguistico italiano e quattro appartenenti al gruppo linguistico tedesco».

L'art. 3, secondo comma, individua, poi, le competenze della stessa sezione, stabilendo che essa decide sui ricorsi contro atti e provvedimenti emessi: «1) dagli organi della pubblica amministrazione, aventi sede nella provincia di Bolzano, con esclusione degli atti e provvedimenti la cui efficacia è limitata al territorio della provincia di Trento; 2) dagli organi della pubblica amministrazione, non aventi sede nella provincia di Bolzano, la cui efficacia è limitata al territorio della provincia medesima», mentre l'art. 7, al primo comma, precisa che «[l]a sezione autonoma di Bolzano decide con l'intervento di quattro componenti, appartenenti per la metà a ciascuno dei gruppi linguistici italiano e tedesco».

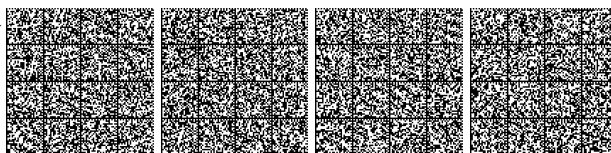
L'art. 14 aggiunge, poi, che, per gli effetti del già richiamato art. 93 dello statuto, «sono nominati due consiglieri di Stato, appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano [...]» (primo comma); «[l]'assegnazione dei predetti consiglieri alle sezioni consultive e giurisdizionali del Consiglio di Stato è disposta, all'inizio di ogni anno, con il decreto previsto dall'articolo 12, primo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054» (quarto comma); «[u]no dei consiglieri di Stato appartenenti al gruppo di lingua tedesca della provincia di Bolzano, nominati ai sensi del [medesimo] articolo 93 [...], deve far parte del collegio della sezione di cui all'articolo 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997, n. 127, quando questa è investita di atti riguardanti la provincia di Bolzano [...]» (quinto comma); «[i] ricorsi contro le decisioni della sezione autonoma di Bolzano vengono attribuiti per la trattazione alle sezioni del Consiglio di Stato alle quali sono assegnati i predetti consiglieri», con la precisazione che «del collegio giudicante sui predetti ricorsi deve far parte almeno uno di essi» (sesto comma).

12.3.- Nel quadro delineato, il terzo comma del citato art. 7, specifico oggetto del presente giudizio, stabilisce che «[n]elle materie di competenza della sezione autonoma di Bolzano non è ammesso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica».

Merita ricordare che fino a oggi la giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto manifestamente non fondate questioni di legittimità costituzionale analoghe a quella attualmente in esame, radicando la non fondatezza nella «precipua natura e composizione della sezione autonoma del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, connessa alla particolare situazione demografica, sociale e culturale dei gruppi linguistici italiano e tedesco conviventi in Alto Adige». Si è così affermato che «la preclusione posta dall'articolo 7 in esame è quindi da inquadrarsi nelle misure attuative del principio di tutela delle minoranze linguistiche sancito dall'art. 6 della Costituzione: misure che rappresentano un contemperamento tra i diritti del singolo ed i superiori interessi generali ispirati a detto precetto costituzionale, sicché la restrizione o il condizionamento che può subire il cittadino della provincia di Bolzano trova giustificazione in rapporto alla esigenza di parità dei principali gruppi linguistici a protezione della minoranza locale [...]» (Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma per la Provincia di Bolzano, sentenza 27 maggio 1994, n. 127; in termini, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 24 aprile 2018, n. 2474).

13.- Tanto premesso, la questione riguardante la violazione dell'art. 90 dello statuto speciale non è fondata.

13.1.- Occorre in proposito preliminarmente precisare che, contrariamente a quanto eccepito dalla Provincia autonoma di Bolzano, il richiamo dell'art. 90 a sostegno della dedotta violazione appare corretto. La disposizione censurata è, invero, inserita nel decreto attuativo riguardante l'istituzione del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige. È, quindi, indubbio che il parametro per accertare il rispetto dei limiti statutari sia proprio l'art. 90, nella misura in cui demanda alla futura regolamentazione l'ordinamento di tale Tribunale. Per contro, l'art. 107 dello statuto speciale, evocato dalla medesima Provincia autonoma, reca esclusivamente la disciplina procedurale per l'attuazione statutaria, senza alcun riferimento all'individuazione delle materie che ne formano oggetto. Se, pertanto, tale disposizione può essere impiegata per verificare eventuali violazioni procedurali, non altrettanto può esserlo per accertare il superamento dei limiti competenziali, sub specie materiae, sanciti dallo statuto di autonomia.



13.2.- Quanto al merito della questione, va richiamato l'insegnamento di questa Corte secondo cui «[l]e norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, non essendo escluso un "contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" [...]» (sentenza n. 353 del 2001; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 9 del 2024).

Come rimarcato anche dalla surrichiamata giurisprudenza amministrativa (*supra*, punto 12.3), la preclusione censurata è inquadrabile fra le misure attuative del principio di tutela delle minoranze linguistiche, poiché garantisce che le controversie riguardanti il territorio della Provincia autonoma di Bolzano siano decise da un giudice a composizione paritetica, in considerazione della particolare situazione demografica, sociale e culturale dei gruppi linguistici italiano e tedesco conviventi in Alto Adige.

Pertanto, se è pur vero che la disposizione censurata non è propriamente afferente all'assetto organizzativo del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, la stessa non può essere ritenuta in contrasto con lo statuto speciale, in quanto è comunque riconducibile alle finalità dallo stesso perseguite, tra le quali vi è quella di riconoscere parità di «diritti ai cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale appartengono» e di salvaguardarne «le rispettive caratteristiche etniche e culturali» (art. 2 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige).

13.3.- All'esito della valutazione di non fondatezza della questione in esame, l'eccezione di cui al punto 11.2. si appalesa non rilevante in riferimento alla stessa.

14.- Sono parimenti non fondate le censure relative agli artt. 5 e 87, primo comma, Cost.

La funzione relativa alla decisione del ricorso straordinario non è inclusa tra i poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica e, in ogni caso, esula dalla dimensione istituzionale in cui va collocato il ruolo del capo dello Stato come rappresentante dell'unità nazionale. Ciò è sufficiente a escludere che la disposta preclusione possa compromettere l'unità nazionale e i compiti che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica.

14.1.- Anche in questo caso, la non fondatezza delle questioni appalesa l'irrelevanza dell'eccezione di cui al punto 11.2. in riferimento alle stesse.

15.- Le questioni relative agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, Cost., possono essere esaminate congiuntamente, in quanto la dedotta violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza si qualifica specificamente in rapporto a una preclusione incidente sulla effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive.

15.1.- Un compiuto inquadramento di tali questioni impone di richiamare sinteticamente i tratti essenziali della disciplina del ricorso straordinario e i più recenti approdi giurisprudenziali sulla natura dell'istituto.

15.2.- Come è noto, il ricorso straordinario è disciplinato dal d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), e, in parte, dal codice del processo amministrativo. Nello specifico, l'art. 8 del richiamato d.P.R. n. 1199 del 1971 dispone che «[c]ontro gli atti amministrativi definitivi è ammesso ricorso straordinario [originariamente al Presidente della Repubblica e, attualmente, al Presidente del Consiglio di Stato: si veda *supra*, punto 10] per motivi di legittimità da parte di chi vi abbia interesse» (primo comma) e che «[q]uando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato» (secondo comma). Riprendendo quanto disposto dal regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato), è così enucleata la principale caratteristica dell'istituto: quella di essere un rimedio alternativo al ricorso giurisdizionale, esperibile per motivi di legittimità avverso atti amministrativi definitivi. Dal suo canto, l'art. 7, comma 8, cod. proc. amm. dispone che «[i]l ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa».

La disciplina procedurale, contenuta negli artt. 9-14 del citato d.P.R. n. 1199 del 1971, ha subito importanti modifiche a opera della già citata legge n. 69 del 2009. Gli aspetti essenziali della disciplina, rimasti sostanzialmente immutati anche dopo la richiamata novella del 2026, possono essere così sintetizzati: *i*) il termine di proposizione del ricorso è di centoventi giorni dalla data della notificazione o della comunicazione dell'atto impugnato o da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza (art. 9, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971); *ii*) le parti nei cui confronti è stato proposto ricorso straordinario possono opporsi, chiedendo, con atto notificato al ricorrente e all'organo che ha emanato l'atto impugnato entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso, che lo stesso sia deciso in sede giurisdizionale; nel qual caso il ricorrente, se interessato a proseguire nell'azione, deve "trasporlo" dinanzi al giudice competente, depositando nella relativa segreteria, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento del suddetto atto di opposizione, l'«atto di costituzione in giudizio» e dandone avviso alle altre parti (art. 10, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971; art. 48 cod. proc. amm.); *iii*) se ciò non accade, il ricorso, istruito dal ministero competente, è trasmesso, insieme con i relativi atti e documenti, al Consiglio di Stato, per l'adozione, da parte della sezione o della commissione speciale, del parere prodromico alla relativa decisione (artt. 11-13 del d.P.R. n. 1199 del 1971);



iv) la decisione del ricorso, da rendere in senso «conforme» a tale parere, è adottata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministero competente (art. 14, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971 che, nell'attuale formulazione prevede, invece, che la suddetta decisione sia adottata con decreto del Presidente del Consiglio di Stato, sempre «conforme» al suddetto parere). Le novità apportate dalla legge n. 69 del 2009 riguardano, in particolare, oltre alla natura vincolante del suddetto parere (risultante dal nuovo testo del citato art. 14), l'esplicito riconoscimento del potere del Consiglio di Stato di sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di espressione del parere (art. 13 del d.P.R. n. 1199 del 1971).

15.3.- Prima della citata legge n. 69 del 2009, la natura non vincolante del parere aveva indotto la giurisprudenza costituzionale a configurare il ricorso straordinario come rimedio di natura amministrativa (sentenze n. 282 del 2005 e n. 254 del 2004). A seguito di tali modifiche, con la sentenza n. 73 del 2014, questa Corte ha, invece, affermato che «l'istituto ha perduto la propria connotazione puramente amministrativa ed ha assunto la qualità di rimedio giustiziale amministrativo, con caratteristiche strutturali e funzionali in parte assimilabili a quelle tipiche del processo amministrativo» (punto 3.1. del Considerato in diritto), precisando che «[l]'acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (punto 2 del Considerato in diritto; in senso analogo, anche sentenza n. 24 del 2018).

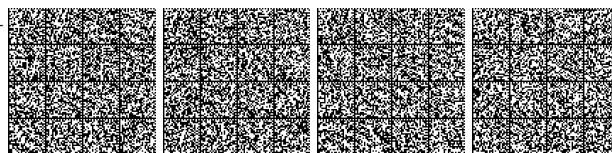
Evocando la natura sostanzialmente giurisdizionale del ricorso straordinario, la Corte di cassazione ha riconosciuto l'esperibilità del giudizio di ottemperanza nei confronti delle relative decisioni (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 28 gennaio 2011, n. 2065) e l'impugnabilità delle medesime per motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost. (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 19 dicembre 2012, n. 23464). Dal suo canto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha rilevato che, a fronte del suddetto parere vincolante, «il provvedimento finale è meramente dichiarativo di un giudizio formulato da un organo giurisdizionale in modo compiuto e definitivo», sicché l'atto finale della procedura «è esercizio della giurisdizione nel contenuto espresso dal parere del Consiglio di Stato che, in posizione di terzietà e di indipendenza e nel rispetto delle regole del contraddittorio, opera una verifica di legittimità dell'atto impugnato» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 maggio 2013, n. 9 e ordinanza 14 luglio 2015, n. 7).

Più di recente, come ricordato (*supra*, punto 4.2.) questa Corte è tornata a occuparsi dell'istituto in oggetto con riferimento alla disciplina speciale contenuta nell'art. 9 del d.lgs. n. 373 del 2003 per il ricorso straordinario al Presidente della Regione siciliana. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della suddetta normativa nella parte in cui, in distonia dalla disciplina nazionale, non prevede(va) la natura vincolante del parere del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, essa ha precisato che, «pur non comportando una giurisdizionalizzazione dell'istituto, al quale va comunque riconosciuta una natura "giustiziale" che differisce da quella giurisdizionale (sentenze n. 24 del 2018 e n. 73 del 2014)», le modifiche del 2009 hanno determinato «l'ampliamento delle garanzie e degli strumenti di tutela a disposizione di chi si avvale di tale rimedio proprio sulla base della mutata natura vincolante del parere dell'organo consultivo» e che la «contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al Presidente della Regione siciliana, rispetto a colui che si avvale dell'omologo rimedio nazionale è in contrasto con l'art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost.» (sentenza n. 63 del 2023, punti 5 e 6.1. del Considerato in diritto).

Nel 2024 l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è a sua volta nuovamente intervenuta in subiecta materia, rilevando che «[l]'incremento delle garanzie del ricorso straordinario (il parere vincolante, la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale, l'esperibilità del ricorso per l'ottemperanza), tuttavia, non ne comporta alcuna necessità di "assimilazione" alla giurisdizione» e che «[i]l ricorso straordinario è un rimedio giustiziale alternativo a quello giurisdizionale, di cui condivide soltanto alcuni profili strutturali e funzionali» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 maggio 2024, n. 11).

Anche la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 69 del 2009 e dal codice del processo amministrativo, l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è riferibile anche al ricorso straordinario (Corte EDU, sezione prima, decisione 8 settembre 2020, Mediani contro Italia).

15.4.- Alla luce della descritta evoluzione normativa e giurisprudenziale, appare, dunque, evidente come la radicale preclusione dell'utilizzo del suddetto strumento disposta dal censurato art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984 si ponga in tensione con il principio di eguaglianza rapportato alla tutela delle situazioni giuridiche affidate alla giurisdizione amministrativa, nella misura in cui impedisce ai relativi titolari di avvalersi di un rimedio appositamente approntato per la relativa protezione, che l'ordinamento ha progressivamente potenziato a garanzia delle parti. Al



contempo, è però altrettanto chiaro che la disposta preclusione, per un verso, non intacca la soglia minima del diritto di difesa dinanzi a un giudice terzo e imparziale e, per l'altro, è strumentale alla tutela delle minoranze linguistiche nell'accezione sopra riportata.

Un'eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni in esame, dunque, se per un verso eliminerebbe le criticità riferibili al divieto di utilizzare, per le controversie relative alle competenze ordinarie della sezione autonoma di Bolzano, uno strumento di protezione delle situazioni giuridiche esperibile sull'intero territorio nazionale (ivi comprese le regioni ad autonomia speciale), per un altro verso, genererebbe una tensione rispetto alla tutela delle minoranze linguistiche, dal momento che non vi sarebbe più certezza che le suddette controversie siano decise in primo grado da un organo giurisdizionale a composizione paritetica, senza che, attraverso l'introduzione di specifiche modalità "correttive" nella procedura di decisione del ricorso straordinario, tale tutela sia adeguatamente garantita.

Ad attenuare tale criticità non si ritiene invero sufficiente la possibilità riconosciuta alle parti di opporsi al ricorso straordinario al fine di ottenerne la trasposizione in sede giurisdizionale. In quest'ottica, la tutela delle minoranze linguistiche sarebbe, infatti, condizionata da una scelta individuale delle parti, con la conseguenza che, ove queste ultime non si determinassero all'opposizione, la controversia sarebbe sottratta al giudice locale. La tutela delle minoranze linguistiche verrebbe così a relativizzarsi in funzione di scelte soggettive, anziché essere prescritta in via generale, per impedire, come attualmente stabilisce la disposizione censurata, che le controversie affidate alla sezione autonoma di Bolzano siano decise da un'autorità diversa. Va da sé che le stesse considerazioni valgono per l'ipotesi in cui sia il ricorrente a scegliere la strada del ricorso straordinario, decidendo così autonomamente di sottrarre la controversia alla suddetta sezione.

Della descritta impasse si mostra consapevole lo stesso rimettente che, pur escludendo una specifica correlazione tra la disposta preclusione e la tutela delle minoranze linguistiche, ha comunque cura di prospettare soluzioni volte a garantire, in via d'interpretazione estensiva o analogica, o mediante una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale delle disposizioni attuative, la presenza nel collegio investito del ricorso straordinario di un consigliere di Stato appartenente al gruppo linguistico di minoranza.

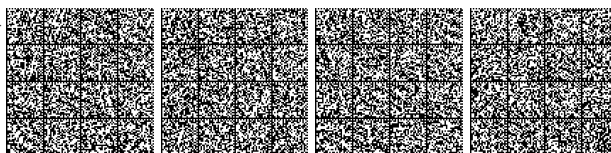
Le precedenti considerazioni evidenziano la necessità di un bilanciamento diverso da quello attualmente cristallizzato nella disposizione censurata, la quale è nettamente protesa verso la tutela delle minoranze linguistiche, a discapito dei principi di eguaglianza e ragionevolezza rapportati alla tutela delle situazioni giuridiche. Un nuovo bilanciamento dovrebbe, dunque, ricercare soluzioni differenti, che adattino il ricorso straordinario al contesto autonomistico della Provincia autonoma di Bolzano, introducendo nella relativa disciplina le necessarie garanzie a tutela delle minoranze linguistiche. Vi è però un ampio spettro di opzioni per ricomporre le rilevate criticità, anche diverse da quelle individuate dal rimettente. Basti considerare che, oltre alla presenza nei collegi investiti dei ricorsi straordinari di un consigliere appartenente ai gruppi linguistici di minoranza, si potrebbe, ad esempio, ipotizzare per quegli stessi collegi una composizione paritetica analoga a quella della sezione autonoma di Bolzano o, ancora, si potrebbe prevedere un ricorso straordinario *ad hoc* per le controversie affidate a quest'ultima, sul modello della Regione siciliana. Tuttavia, come anche rilevato dalle difese delle parti (*supra*, punto 11.2.), la scelta dello strumento più adeguato esula dal perimetro del giudizio di legittimità costituzionale ed è rimessa, allo stato, al legislatore, trattandosi di rimodulare la disciplina del ricorso straordinario sulla specificità di un diverso contesto.

Ne consegue l'inammissibilità, per le ragioni precisate, delle questioni da ultimo trattate, poiché, le riscontrate tensioni tra i principi costituzionali coinvolti non possono risolversi per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte di "sistema" di competenza del legislatore (sentenze n. 125 del 2025, n. 143 del 2022, n. 103 del 2021 e n. 250 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. 6 aprile 1984, n. 426 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del tribunale amministrativo regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano), sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, prima sezione, con il parere indicato in epigrafe;



2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, terzo comma, del d.P.R. n. 426 del 1984, sollevate, in riferimento all'art. 90 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e agli artt. 5 e 87, primo comma, Cost., dal Consiglio di Stato, prima sezione, con il parere indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260150

N. 151

Sentenza 22 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione forzata - Decreto di trasferimento emesso all'esito della vendita forzata - Possibilità che il giudice ordini l'annotazione dell'intervenuta estinzione del diritto d'uso gravante sul bene oggetto di aggiudicazione (art. 2812, secondo comma, cod. civ.) o, in subordine, la cancellazione della trascrizione del relativo atto di costituzione, quando essa sia successiva all'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito del creditore procedente o di un creditore intervenuto che abbia chiesto di far subastare la cosa pignorata come libera e l'utente abbia ricevuto un avviso con le indicazioni previste dal codice di rito (art. 498 cod. proc. civ.) - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza intrinseca, nonché lesione dei diritti alla tutela giurisdizionale e di proprietà - Non fondatezza delle questioni - Auspicio per un intervento legislativo volto a predisporre un meccanismo più semplice e coerente con gli effetti dell'espropriazione forzata.

- Codice di procedura civile, art. 586.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 42.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, 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. 586 del codice di procedura civile, promosso dal Tribunale ordinario di Varese, sezione seconda civile, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento vertente tra Valerie SPV srl, rappresentata da Phoenix Asset Management spa, e R. D.M. e L. B., con ordinanza del 26 settembre 2025, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2026 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udita nella camera di consiglio del 22 giugno 2026 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;
deliberato nella camera di consiglio del 22 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 settembre 2025 (e successiva ordinanza di correzione dell'errore materiale del 6 novembre 2025), iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Varese, sezione seconda civile, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, dell'art. 586 del codice di procedura civile, relativo al trasferimento del bene oggetto di espropriazione forzata, nella parte in cui non prevede che «il giudice dell'esecuzione debba emettere, con il decreto di trasferimento, un ordine di annotazione, a margine della trascrizione della costituzione del diritto d'uso gravante sul bene pignorato, dell'avvenuta estinzione di tale diritto ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, c.c. o, in subordine, un ordine di cancellazione di tale trascrizione, quando la trascrizione è stata eseguita dopo l'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito del creditore procedente o di un creditore intervenuto che ha chiesto di far subastare la cosa pignorata come libera da tale diritto d'uso e quando l'usuario ha ricevuto l'avviso della pendenza della procedura esecutiva con la notifica di un atto contenente le indicazioni previste dall'art. 498 c.p.c.».

1.1.- In punto di fatto, il giudice *a quo* premette che, alle ore 12:15 del 9 novembre 2009, la Cassa di Risparmio di Parma e Piacenza spa aveva stipulato un contratto di mutuo, nella forma dell'atto pubblico notarile, con S. D.M., a garanzia del quale la società M.D. Immobiliare srl aveva concesso un'ipoteca di primo grado su due unità immobiliari, site nel Comune di Gavirate; e che poco dopo, e per l'esattezza alle ore 13:30 dello stesso giorno, la predetta società aveva venduto al medesimo S. D.M. il diritto d'uso e a R. D.M. e L. B., coniugi in regime di comunione dei beni, la proprietà, gravata da tale diritto d'uso, dei citati immobili.

Precisa il rimettente che le formalità pubblicitarie relative a entrambi i contratti erano state eseguite il 20 novembre 2009 con numerazione progressiva, dalla quale si evinceva l'antioriorità dell'iscrizione dell'ipoteca rispetto alla trascrizione del richiamato atto di compravendita. Aggiunge, poi, che la banca mutuante aveva ceduto il proprio credito e che la cessionaria, dopo aver pignorato il diritto di proprietà dei coniugi R. D.M. e L. B. e notificato a S. D.M. un avviso di pendenza della procedura esecutiva recante le indicazioni previste dall'art. 498 cod. proc. civ., aveva chiesto, ai sensi dell'art. 2812, primo comma, del codice civile, che il bene fosse subastato come libero dal diritto d'uso, dal momento che il suddetto diritto, essendo stato costituito con atto trascritto dopo l'iscrizione ipotecaria, era destinato a estinguersi per effetto della vendita forzata, salva la facoltà dell'usuario di far valere le proprie ragioni sul ricavato, dopo il soddisfacimento del creditore ipotecario di primo grado.

1.2.- Il rimettente riferisce, peraltro, che il perito da lui nominato aveva erroneamente incluso, tra le formalità destinate a restare a carico dell'acquirente, la trascrizione del menzionato diritto d'uso, sicché il professionista delegato alle operazioni di vendita aveva chiesto chiarimenti sul punto. Nel corso dell'udienza all'uopo fissata, la creditrice procedente aveva, quindi, chiesto l'adozione di «provvedimenti idonei a dare conto ai potenziali acquirenti che la trascrizione della costituzione del diritto d'uso [sarebbe stata] oggetto di un ordine di cancellazione contenuto nel decreto di trasferimento».

Il giudice, all'esito della discussione, ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale in esame.

1.3.- La rilevanza delle questioni deriverebbe, invero, dalla necessità del medesimo giudice di decidere su tali istanze e di chiarire, già in sede di delega delle operazioni di vendita, se sia possibile «ordinare una segnalazione pubblicitaria idonea a dar conto dell'estinzione del diritto d'uso a seguito del trasferimento del bene pignorato [...], in modo da rendere conoscibile tale decisione ai potenziali offerenti con l'avviso di vendita che dovrà redigere il delegato», così migliorando «la commerciabilità del bene soprattutto dopo l'acquisto del futuro aggiudicatario».



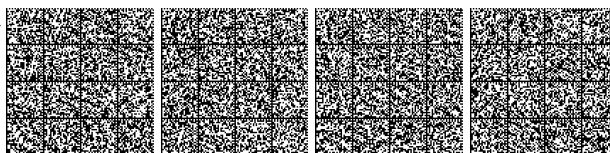
1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, l'ordinanza di rimessione richiama, anzitutto, l'art. 586, primo comma, cod. proc. civ., che impone al giudice dell'esecuzione di ordinare, con il decreto con cui trasferisce all'aggiudicatario il bene pignorato, «che si cancellino le trascrizioni dei pignoramenti e le iscrizioni ipotecarie, se queste ultime non si riferiscono ad obbligazioni assunte dall'aggiudicatario a norma dell'art. 508» dello stesso codice. Ricorda, inoltre, che il decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273 (Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti), convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2006, n. 51 (*recte*: l'art. 2, comma 3, lettera e), numero 32, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», convertito, con modificazioni, nella legge 14 maggio 2005, n. 80), ha aggiunto al medesimo comma un secondo periodo, a mente del quale, con lo stesso decreto di trasferimento, il giudice «ordina anche la cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione del pignoramento». Rileva, infine, che gli artt. 2913, 2914, 2915 e 2919 cod. civ. individuano le formalità, i vincoli e gli oneri che, pur non dovendo essere cancellati a seguito del suddetto decreto, restano inopponibili all'aggiudicatario, e correla a tale disciplina quella dettata dagli artt. 2808 e seguenti dello stesso codice per il caso in cui il creditore procedente o uno degli intervenuti sia assistito da ipoteca.

Così ricostruito il quadro normativo, il rimettente si interroga se il decreto di trasferimento possa ordinare la cancellazione anche di formalità pubblicitarie diverse da quelle espressamente contemplate dall'art. 586 cod. proc. civ. Osserva, sul punto, che dottrina e giurisprudenza concordano nell'ammettere tale possibilità almeno con riguardo alla trascrizione del sequestro conservativo poi convertito in pignoramento e, secondo l'orientamento largamente prevalente, alla trascrizione della sentenza di fallimento del debitore o - dopo la riforma del codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza - alla trascrizione dell'apertura della liquidazione giudiziale. Segnala, invece, l'assenza di un indirizzo consolidato, qualificabile come diritto vivente, in ordine alla cancellazione delle trascrizioni degli atti costitutivi di diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione, eseguite dopo l'iscrizione di un'ipoteca e, per ciò stesso, non opponibili al creditore ipotecario e all'aggiudicatario, trattandosi di diritti «destinati ad estinguersi con l'espropriazione del relativo bene», ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, cod. civ.

1.5.- L'ordinanza di rimessione ripercorre, quindi, i contrapposti orientamenti interpretativi, evidenziando che, secondo parte della dottrina, un'interpretazione analogica dell'art. 586, primo comma, cod. proc. civ. «imporrebbe l'emissione di un ordine di cancellazione anche delle trascrizioni degli atti costitutivi» dei diritti indicati nell'art. 2812, primo comma, cod. civ., ove il creditore ipotecario abbia chiesto la vendita dell'immobile come libero. Tale tesi muove dalla considerazione che il primo periodo del primo comma dell'art. 586 cod. proc. civ. «prende in esame delle segnalazioni pubblicitarie che, con il trasferimento del bene pignorato, esauriscono la loro funzione con riferimento a tale bene, per poi esplicitare i loro effetti nella successiva fase processuale». Pertanto, intervenuta l'espropriazione, le iscrizioni ipotecarie e la trascrizione del pignoramento non avrebbero più ragion d'essere, poiché la vendita in sede esecutiva produce il «c.d. effetto purgativo» delle formalità pregiudizievoli gravanti sul bene oggetto della procedura, consentendo all'aggiudicatario di rivendere l'immobile acquistato «senza che il creditore possa nuovamente espropriarlo» e a quest'ultimo di far valere il suo diritto di prelazione sul ricavato della vendita, che rappresenta «il nuovo oggetto del suo diritto ad essere preferito rispetto agli altri creditori della parte eseguita». In questa prospettiva, anche la trascrizione dell'atto costitutivo dei diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione, se eseguita dopo l'iscrizione ipotecaria, esaurirebbe la propria funzione con il trasferimento coattivo del bene, poiché questi diritti sono «destinati ad estinguersi [...] e a trasferirsi sul ricavato della vendita forzata», il che ne giustificherebbe la cancellazione con il medesimo decreto di trasferimento, in presenza di una disciplina ritenuta «corrispondente a quella dell'ipoteca e del pignoramento».

Il rimettente segnala, tuttavia, che l'illustrata tesi dottrinale non è condivisa da chi, nel solco dell'orientamento tradizionale, nega che la disciplina delle «segnalazioni» pubblicitarie nei registri immobiliari possa «vedere esteso il [proprio] ambito di applicazione in base ad un'interpretazione analogica». A tale considerazione aggiunge che le iscrizioni ipotecarie e la trascrizione del pignoramento sono formalità funzionali allo svolgimento di un eventuale processo esecutivo ed esauriscono la loro funzione con la vendita forzata del bene cui ineriscono; diverso è, invece, il caso dei diritti contemplati dall'art. 2812, primo comma, cod. civ., la cui trascrizione non è «funzionale allo svolgimento di una fruttuosa procedura esecutiva», ma è finalizzata a «risolvere il conflitto tra più aventi causa» da uno stesso soggetto, facendo prevalere, ai sensi dell'art. 2644 dello stesso codice, il diritto di chi ha trascritto per primo. Esclude, pertanto, che l'estinzione del diritto, derivante dall'espropriazione del bene, possa di per sé comportare la cancellazione della trascrizione dell'atto costitutivo, «dato che non vi è alcuna ragione di eliminare l'effetto delineato dall'art. 2644 c.c. connesso a tale trascrizione».

1.6.- L'ordinanza di rimessione dà conto anche della tesi dottrinale secondo la quale l'estinzione dei diritti di servitù, usufrutto, uso e abitazione, nei casi previsti dall'art. 2812, secondo comma, cod. civ., dovrebbe essere resa conoscibile «già de iure condito, con un'annotazione a margine della trascrizione del relativo atto costitutivo [con] funzione di mera pubblicità notizia». In questa prospettiva, l'art. 2651 cod. civ., che prevede che debba essere trascritta



la sentenza che accerta l'estinzione, per non uso, dei diritti di uso, abitazione o servitù con funzione di mera pubblicità notizia, potrebbe trovare applicazione anche oltre i casi tipizzati, così da consentire che il decreto di trasferimento rechi l'ordine di annotare a margine della precedente trascrizione dell'atto costitutivo l'estinzione dei diritti considerati dall'art. 2812 cod. civ.

Il rimettente, tuttavia, non condivide tale lettura. Osserva, infatti, in primo luogo, che anche l'annotazione a margine di una trascrizione integra una segnalazione pubblicitaria che, come le iscrizioni e le trascrizioni, può essere effettuata solo nei casi espressamente previsti dalla legge. Ritiene, poi, l'insussistenza di una «giustificazione legislativa per considerare il decreto di trasferimento un titolo idoneo per procedere ad una segnalazione pubblicitaria», dal momento che, in materia di annotazione, l'art. 2656 cod. civ. rinvia alle regole dettate per la trascrizione, alla quale può farsi luogo, ai sensi dell'art. 2657, primo comma, dello stesso codice, solo in forza di sentenza, di atto pubblico o di scrittura privata con sottoscrizione autenticata o accertata giudizialmente. Sottolinea, infine, la differenza di garanzie, poiché la sentenza viene resa all'esito di un giudizio contenzioso, cui partecipa il titolare del diritto, mentre il decreto di trasferimento è emesso nell'ambito del processo esecutivo e, quindi, «senza le garanzie di un processo di cognizione».

1.7.- Esclusa, dunque, la possibilità di ordinare, con il decreto di trasferimento, una formalità pubblicitaria relativa all'estinzione dei diritti indicati dall'art. 2812 cod. civ., il rimettente ritiene che tale impossibilità si ponga anzitutto in tensione con l'art. 24 Cost., poiché «la permanenza di segnalazioni pubblicitarie che, anche se formalmente non opponibili all'aggiudicatario, possono apparire come pregiudizievoli, in base ad una valutazione sommaria degli operatori immobiliari, è notoriamente ritenuta un ostacolo alla [massima] fruttuosità [delle] operazioni di vendita», così compromettendo l'effettività della tutela giurisdizionale nel processo esecutivo. In tale prospettiva, il rimettente richiama l'intervento del legislatore del 2005 sull'art. 586, primo comma, cod. proc. civ., che ha espressamente previsto l'ordine di cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione del pignoramento con cui è iniziato il processo esecutivo, evidenziandone la finalità di rafforzare il «principio di verità» dei registri immobiliari e di evitare che vi rimangano «trascrizioni o iscrizioni ormai prive di giustificazione, senza delle corrispondenti segnalazioni pubblicitarie secondarie che diano atto della loro inoperatività o dell'estinzione dei relativi diritti».

1.8.- La norma censurata violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., poiché sarebbe irragionevole - soprattutto dopo l'intervento normativo del 2005 volto a tutelare l'«esigenza di una veritiera rappresentazione [nei registri immobiliari] della condizione giuridica dell'immobile trasferito» - «consentire [al giudice dell'esecuzione] di ordinare la cancellazione di formalità che devono essere considerate semplicemente inefficaci nei confronti del creditore pignorante e non consentire invece di segnalare l'estinzione di diritti che gravavano sul bene pignorato, estinzione avvenuta proprio in conseguenza del trasferimento forzoso del bene».

1.9.- È, infine, prospettata la violazione dell'art. 42 Cost. (in origine indicato come art. 41 e poi rettificato con la richiamata ordinanza di correzione di errore materiale), dal momento che la permanenza, nei registri immobiliari, di una trascrizione relativa a un diritto d'uso ormai estinto, ancorché inopponibile, potrebbe impedire di «ottenere il massimo ricavato possibile dalla vendita» forzata, con conseguente lesione del diritto di proprietà del debitore esecutato e del sacrificio impostogli per consentire il pagamento dei suoi debiti.

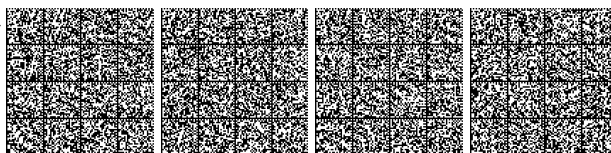
Il Tribunale rimettente precisa a tale riguardo che, sebbene la cancellazione delle trascrizioni costituisca lo strumento più idoneo ad assicurare la «massima fruttuosità», sarebbe comunque sufficiente un «ordine di procedere ad un'annotazione, con funzione di mera pubblicità-notizia, relativa all'estinzione» dei menzionati diritti, giacché la differenza tra le due soluzioni assumerebbe rilievo solo in casi marginali.

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

2.1.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce la manifesta inammissibilità delle questioni, osservando che esse non investirebbero tanto il contenuto della norma censurata, quanto l'interpretazione dottrinale richiamata nell'ordinanza, dalla quale il giudice *a quo* ben avrebbe potuto discostarsi, in assenza di un diritto vivente ostativo alla lettura auspicata. Richiama, a tal fine, la sentenza n. 132 del 2019 di questa Corte, sostenendo che il rimettente mirerebbe a conseguire un avallo all'interpretazione proposta senza aver previamente vagliato la praticabilità di una lettura costituzionalmente orientata.

Denuncia, inoltre, la contraddittorietà dell'ordinanza di rimessione, là dove riconosce che sarebbe il «complessivo sistema di pubblicità immobiliare predisposto dal Legislatore» a escludere la segnalazione nei registri immobiliari dell'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, cod. civ. in conseguenza della vendita all'asta del relativo immobile, così confermando che l'esito auspicato dal rimettente sarebbe «giustamente e razionalmente» precluso dallo stesso art. 586 cod. proc. civ. e dal generale sistema normativo in cui esso si inserisce.

2.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale osserva che i conflitti tra l'aggiudicatario e i terzi titolari di diritti minori sono regolati dagli artt. 2919, 2913, 2914, 2915 e 2916 cod. civ., mentre le formalità indicate nell'art. 586, primo



comma, cod. proc. civ. assolvono alla funzione di «tutelare i creditori, imprimendo sulla res un vincolo di destinazione finalizzato alla soddisfazione di costoro», funzione che si esaurisce quando tale vincolo si converte nel diritto di partecipare al riparto del prezzo ricavato dalla vendita forzata. Esclude, quindi, che vi sia necessità di «prevedere l'estensione dell'art. 586 c.p.c. alle trascrizioni dei diritti minori quale il diritto d'uso», in quanto detta formalità pubblicitaria assolve alla diversa «funzione di risolvere i conflitti tra aventi causa dello stesso dante causa, che esula dalla *ratio*» della norma censurata.

Considerato in diritto

3.- Il Tribunale di Varese, sezione seconda civile, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe, dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 586 cod. proc. civ., nella parte in cui non prevede che, con il decreto di trasferimento emesso all'esito della vendita forzata, il giudice dell'esecuzione ordini l'annotazione dell'intervenuta estinzione, ai sensi dell'art. 2812, secondo comma, cod. civ., del diritto d'uso gravante sul bene oggetto di aggiudicazione o, in subordine, la cancellazione della trascrizione del relativo atto di costituzione, quando essa sia successiva all'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito del creditore procedente o di un creditore intervenuto che abbia chiesto di far subastare la cosa pignorata come libera e l'usuuario abbia ricevuto un avviso con le indicazioni previste dall'art. 498 cod. proc. civ.

3.1.- La norma censurata si colloca nell'ambito della disciplina dell'espropriazione immobiliare, occupandosi della fase successiva al versamento del prezzo di acquisto del bene espropriato e delle modalità di trasferimento della proprietà all'aggiudicatario. In particolare, l'art. 586 cod. proc. civ., nel definire il contenuto del decreto di trasferimento dell'immobile, dispone, al primo comma, che il giudice dell'esecuzione ordina «che si cancellino le trascrizioni dei pignoramenti e le iscrizioni ipotecarie», ossia le formalità che hanno dato origine al processo esecutivo. Con l'art. 2, comma 3, lettera e), numero 32), del d.l. n. 35 del 2005, come convertito, il legislatore ha aggiunto un ultimo periodo al riportato primo comma, stabilendo che «[i]l giudice con il decreto ordina anche la cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione del pignoramento».

3.2.- Le ipotesi di cancellazione espressamente previste dall'art. 586, primo comma, cod. proc. civ. sono dunque pur sempre limitate alle trascrizioni dei pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie, mentre non si fa riferimento ad altre formalità potenzialmente pregiudizievoli e, in particolare, alla trascrizione dell'atto costitutivo di diritti reali minori eseguita successivamente all'iscrizione dell'ipoteca.

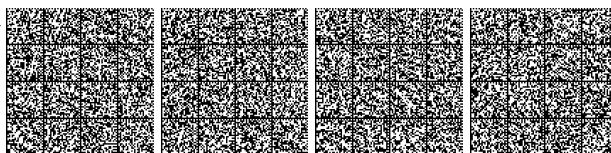
Quando si verifica una situazione di questo tipo, l'art. 2812 cod. civ., al primo comma, accorda al creditore ipotecario una specifica protezione, consentendogli di «far subastare la cosa come libera», e al secondo comma aggiunge che «[t]ali diritti si estinguono con l'espropriazione del fondo e i titolari sono ammessi a far valere le loro ragioni sul ricavato, con preferenza rispetto alle ipoteche iscritte posteriormente alla trascrizione dei diritti medesimi».

4.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'«impossibilità di procedere ad una segnalazione pubblicitaria relativa all'estinzione dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, [cod. civ.]», determinando la permanenza nei registri immobiliari di trascrizioni che, «anche se formalmente non opponibili all'aggiudicatario, possono apparire come pregiudizievoli, in base ad una valutazione sommaria degli operatori immobiliari», violerebbe, innanzitutto, l'art. 24 Cost., poiché potrebbe ostacolare l'ottenimento della massima «fruttuosità [delle] operazioni di vendita», così compromettendo l'effettività della tutela giurisdizionale nel processo esecutivo.

4.1.- La permanenza di tali formalità pubblicitarie sarebbe lesiva anche del diritto di proprietà del debitore esecutato, poiché esse, pur essendo inopponibili all'aggiudicatario e ai terzi acquirenti, potrebbero impedire di «ottenere il massimo ricavato possibile dalla vendita» forzata, ponendosi in tensione con l'art. 42 Cost.

4.2.- Sarebbe violato, altresì, l'art. 3 Cost., in quanto il legislatore del 2005 avrebbe irragionevolmente esteso l'ordine di cancellazione alle trascrizioni dei pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione del pignoramento originario - formalità semplicemente inefficaci nei confronti del creditore pignorante - senza prevedere analoga segnalazione per le trascrizioni relative a diritti reali minori che, per effetto della vendita forzata, si estinguono. Ciò contraddirebbe la *ratio* dell'intervento normativo, che il rimettente individua nell'«esigenza di [assicurare] una veritiera rappresentazione [nei registri immobiliari] della condizione giuridica dell'immobile trasferito» e di evitare che «permangano formalmente negli stessi delle trascrizioni o iscrizioni ormai prive di giustificazione».

5.- In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.



5.1.- Quanto all'asserito mancato esperimento di un'interpretazione costituzionalmente orientata, è pur vero che, come ha argomentato la difesa statale, in conformità alla costante giurisprudenza costituzionale, l'interpretazione che il giudice rimettente fornisce della norma indubbiata non può essere incerta o perplessa e irrisolta (*ex plurimis*, sentenze n. 12 del 2024, n. 225 del 2022, n. 205 del 2021 e n. 7 del 2020), né può risolversi nell'improprio tentativo di ottenere da questa Corte, con un uso distorto dell'incidente di costituzionalità, l'avallo di un'interpretazione, anziché di un'altra, in ordine a una disposizione che esso riconosce suscettibile di duplice lettura (ordinanze n. 205 del 2014, n. 196 del 2013, n. 304 e n. 185 del 2012 e n. 139 del 2011), oppure basarsi sulla doppia e alternativa interpretazione della medesima, senza sciogliere tale alternativa e senza porre le due interpretazioni in rapporto di subordinazione logica (sentenze n. 132 del 2019, n. 228 del 2014, n. 280 del 2011 e n. 355 del 2010).

Nell'ordinanza di rimessione, tuttavia, il giudice *a quo*, pur dando atto dei contrapposti orientamenti dottrinali favorevoli a inserire, nel decreto di trasferimento, anche l'ordine di eseguire segnalazioni pubblicitarie diverse da quelle espressamente previste dall'art. 586, primo comma, cod. proc. civ. e, in particolare, una segnalazione attestante l'estinzione dei diritti reali minori nell'ipotesi prevista dall'art. 2812, secondo comma, cod. civ., illustra le ragioni per le quali non concorda con tale soluzione, non ritenendo possibile colmare in via interpretativa la censurata lacuna. Il giudice *a quo*, infatti, ritiene non condivisibili i percorsi ermeneutici basati sull'interpretazione analogica della norma indubbiata, alla quale osterebbero, secondo la sua ricostruzione, la tassatività delle ipotesi di trascrizione e di annotazione nei registri immobiliari; la funzione della trascrizione degli atti costitutivi dei diritti previsti dall'art. 2812, primo comma, cod. civ., finalizzata non tanto a garantire la fruttuosità della procedura esecutiva, quanto a risolvere il conflitto tra più aventi causa dal medesimo soggetto nonché la mancanza di una «giustificazione legislativa per considerare il decreto di trasferimento un titolo idoneo per procedere ad una segnalazione pubblicitaria».

La motivazione dell'ordinanza, quindi, consente di ritenere compiuto il tentativo di sperimentare un'interpretazione costituzionalmente orientata, che il rimettente ha esplorato, ma ha consapevolmente escluso.

5.2.- Neppure può dirsi decisiva l'eccezione di contraddittorietà della motivazione.

L'ordinanza di rimessione, pur muovendo dal rilievo che sarebbe proprio il «complessivo sistema di pubblicità immobiliare predisposto dal Legislatore» a escludere la segnalazione nei registri immobiliari dell'estinzione dei diritti reali minori nell'ipotesi disciplinata dall'art. 2812, secondo comma, cod. civ., risulta, infatti, complessivamente e inequivocabilmente orientata a superare questo effetto, ritenuto di ostacolo alla fruttuosità delle operazioni di vendita, dal momento che la permanenza di formalità pubblicitarie, ancorché non opponibili, potrebbe risultare fuorviante «ad una valutazione sommaria degli operatori immobiliari».

Anche da questa angolazione, quindi, le questioni appaiono ammissibili, non incidendo sulla loro rilevanza, bensì sul merito, l'eventuale compatibilità della soluzione proposta con il sistema normativo delle formalità pubblicitarie.

Si ricorda, a tale proposito, che, per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 129 del 2025, n. 139 del 2022, n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno per il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 38 del 2025, n. 80 e n. 50 del 2024, n. 164 del 2023, n. 19 del 2022, n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Il giudizio sulla rilevanza, quindi, è riservato al rimettente e, su di esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 129 del 2025, n. 160 del 2023, n. 192 del 2022, n. 249 e n. 32 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare le sue valutazioni solo se esse, a prima vista, appaiono assolutamente prive di fondamento (sentenza n. 59 del 2026). Resta, poi, riservata alla fase di merito la verifica della condivisibilità o meno di tale prospettazione (sentenza n. 21 del 2026).

Nel caso in esame, l'incidente di costituzionalità è scaturito dalle istanze del professionista delegato e della creditrice procedente, volte a inserire nel decreto di trasferimento l'ordine di eseguire «una segnalazione pubblicitaria idonea a dar conto dell'estinzione del diritto d'uso a seguito del trasferimento del bene pignorato», al fine di «migliorar[n]e la commerciabilità [...] soprattutto dopo l'acquisto del futuro aggiudicatario», ed è finalizzato a ottenere una pronuncia di tipo additivo, nel senso che il decreto di trasferimento, accanto all'ordine di cancellazione delle trascrizioni dei pignoramenti e delle iscrizioni ipotecarie, «debba» contenere anche il richiesto ordine di annotazione o, in subordine, di cancellazione.

L'accoglimento delle prospettate questioni può, quindi, incidere sulla decisione sulle richiamate istanze.

6.- Nel merito, le questioni non sono fondate.



Innanzitutto, il rimettente, in riferimento all'art. 3 Cost., lamenta l'irragionevolezza intrinseca della scelta del legislatore che, nel modificare l'art. 586, primo comma, cod. proc. civ., non ha esteso l'ordine di cancellazione a tutte le formalità già inefficaci e inopponibili nei confronti dell'aggiudicatario, limitandolo invece alle trascrizioni dei pignoramenti e alle iscrizioni ipotecarie successive alla trascrizione del pignoramento originario.

Giova al riguardo ricordare che il legislatore gode di ampia discrezionalità in materia di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (tra le più recenti, sentenze n. 59 del 2026, n. 146, n. 76, n. 39 e n. 36 del 2025, n. 189 e n. 96 del 2024, e n. 67 del 2023). Come questa Corte ha già affermato tale ampia discrezionalità «tanto più va ribadita con riferimento ad istituti - come la trascrizione della domanda giudiziale - nei quali gli aspetti processuali si trovano inscindibilmente connessi con molteplici e delicati profili sostanziali» (sentenza n. 143 del 2022, punto 3.8. del Considerato in diritto), in quanto «[i]l microsistema di pubblicità dichiarativa realizzato dagli artt. 2652, 2653 e 2668 cod. civ., mediante la disciplina della trascrizione e della cancellazione delle domande giudiziali, porta a sintesi plurimi diritti individuali e interessi generali, tutti di rilievo costituzionale» (sentenza n. 143 del 2022, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla questione in esame, poiché la disciplina della pubblicità immobiliare è preordinata, attraverso la conoscibilità legale delle vicende giuridiche dei beni, alla tutela di una pluralità di interessi, tra i quali assumono particolare rilievo la sicurezza dei traffici giuridici e l'affidamento incolpevole dei terzi acquirenti. Il sindacato sulla manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte legislative deve, pertanto, misurarsi con i delicati profili, processuali e sostanziali, che si intrecciano nella materia dell'espropriazione immobiliare.

6.1.- In tale ambito, il legislatore ha operato il necessario contemperamento fra le contrapposte esigenze attraverso la regola dell'inefficacia e inopponibilità delle formalità pubblicitarie potenzialmente pregiudizievoli eseguite successivamente alla trascrizione del pignoramento o all'iscrizione dell'ipoteca.

Pur avendo differente natura (atto dell'esecuzione forzata il primo e atto costitutivo del diritto reale di garanzia il secondo), entrambi gli istituti sono finalizzati a imprimere un vincolo, opponibile ai terzi, sul bene del debitore per il soddisfacimento coattivo del creditore, che, nel caso dell'ipoteca, ha altresì diritto a soddisfarsi in via prioritaria sul bene stesso. La loro funzione è, dunque, quella di rendere inefficaci, nei confronti del creditore pignorante e dei creditori intervenuti, gli atti traslativi o costitutivi di diritti sui beni pignorati, che siano stati trascritti successivamente. La trascrizione del pignoramento e l'iscrizione dell'ipoteca prevalgono, infatti, sulle formalità successivamente eseguite, le quali non possono essere opposte al creditore procedente, ai creditori intervenuti e all'aggiudicatario, né pregiudicarne le rispettive posizioni.

6.2.- In particolare, l'art. 2913 cod. civ. afferma il principio, conforme all'interesse pubblico, che gli atti di alienazione dei beni sottoposti a pignoramento «[n]on hanno effetto in pregiudizio del creditore pignorante e dei creditori che intervengono nell'esecuzione». Gli artt. 2914 e 2915 cod. civ. disciplinano, poi, gli atti compiuti dal debitore prima del pignoramento, ma resi pubblici solo dopo la sua trascrizione, limitandone l'efficacia nei confronti dei medesimi creditori. In particolare, l'art. 2914 cod. civ. stabilisce che «[n]on hanno effetto in pregiudizio del creditore pignorante e dei creditori che intervengono nell'esecuzione, sebbene anteriori al pignoramento», «le alienazioni di beni immobili o di beni mobili iscritti in pubblici registri, che siano state trascritte successivamente al pignoramento». L'art. 2915 cod. civ. prevede la medesima conseguenza per gli «atti che importano vincoli di indisponibilità», ove non siano stati trascritti prima del pignoramento, quando abbiano a oggetto beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri, e, negli altri casi, ove non abbiano data certa anteriore al pignoramento.

L'art. 2916 cod. civ. costituisce, a sua volta, un'applicazione particolare della medesima regola, con riguardo alle cause di prelazione sopravvenute rispetto al pignoramento, disponendo che, «[n]ella distribuzione della somma ricavata dall'esecuzione», non si tenga conto «delle ipoteche, anche se giudiziali, iscritte dopo il pignoramento», né «dei privilegi per la cui efficacia è necessaria l'iscrizione», quando questa sia successiva al pignoramento, né, infine, «dei privilegi per crediti sorti dopo il pignoramento».

Criteri analoghi sono dettati per l'ipoteca che, ai sensi dell'art. 2808 cod. civ., «attribuisce al creditore il diritto di espropriare, anche in confronto del terzo acquirente, i beni vincolati a garanzia del suo credito e di essere soddisfatto con preferenza sul prezzo ricavato dall'espropriazione», precisando che essa «si costituisce mediante iscrizione nei registri immobiliari». Il diritto di sequela riconosciuto al creditore ipotecario ha lo scopo di garantirlo dal pericolo di eventuali alienazioni successive del bene ipotecato. Il proprietario del bene ipotecato, infatti, ne conserva il godimento e conserva la facoltà di disposizione del proprio diritto, sebbene il suo avente causa rimanga esposto all'azione esecutiva del creditore ipotecario.

6.3.- L'atto di disposizione del bene pignorato o ipotecato, quindi, non è vietato in sé, ma è colpito da una sanzione di inefficacia de iure qualora, anche se compiuto anteriormente, sia stato trascritto successivamente alla trascrizione del pignoramento o all'iscrizione dell'ipoteca.



Il sistema così delineato è volto a garantire l'utilità pratica del pignoramento, il cui scopo è, a propria volta, vincolare il bene staggito alla soddisfazione del creditore procedente e dei creditori intervenuti, evitando che il debitore ne possa disporre, sottraendolo alla procedura esecutiva. Il medesimo sistema, peraltro, opera anche nei confronti dell'aggiudicatario. L'art. 2919, primo comma, cod. civ., infatti, dopo aver disposto che «[l]a vendita forzata trasferisce all'acquirente i diritti che sulla cosa spettavano a colui che ha subito l'espropriazione, salvi gli effetti del possesso di buona fede», al secondo periodo precisa che «[n]on sono però opponibili all'acquirente diritti acquistati da terzi sulla cosa, se i diritti stessi non hanno effetto in pregiudizio del creditore pignorante e dei creditori intervenuti nell'esecuzione». Quindi, l'aggiudicatario acquista gli stessi diritti che facevano capo al debitore esecutato al momento del pignoramento (acquisto cosiddetto a titolo derivativo), ma, al tempo stesso, è tutelato nei confronti degli atti dispositivi eventualmente posti in essere da quest'ultimo, al pari del creditore procedente e dei creditori intervenuti.

6.4.- La scelta operata dal legislatore del 2005 deve essere valutata, quindi, alla luce del complessivo sistema pubblicitario che opera all'interno della procedura esecutiva. Questo sistema già tutela le pretese del creditore procedente e dei creditori intervenuti, nonché la posizione dell'aggiudicatario. Quest'ultimo, infatti, può sempre far valere l'inefficacia e l'inopponibilità nei suoi confronti delle trascrizioni e iscrizioni successive alla trascrizione del pignoramento o all'iscrizione dell'ipoteca, che sono solo apparentemente pregiudizievoli, ferma restando la facoltà di chiederne la cancellazione al conservatore dei registri immobiliari, previa acquisizione del consenso del titolare del diritto trascritto, ovvero di far accertare con sentenza, in un giudizio di cognizione, il proprio diritto alla cancellazione della formalità già inefficace e a lui non opponibile. In tale ultima direzione depongono gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza, che riconducono il relativo interesse ad agire all'esigenza di conseguire un'utilità giuridicamente apprezzabile, non conseguibile senza l'intervento del giudice. In particolare, la Corte di cassazione ha ravvisato la sussistenza di tale interesse con riferimento a formalità che, pur non potendo produrre i tipici effetti di opponibilità dell'atto trascritto (come nel caso della trascrizione illegittima), possono nondimeno determinare «uno stato di incertezza o di dubbio, di per sé pregiudizievole alla commerciabilità dell'immobile», e, pertanto, incidere concretamente sulle scelte dei potenziali acquirenti (Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 28 maggio 2010, n. 13127).

6.5.- Va considerato, altresì, che la cancellazione di una formalità pubblicitaria non produce effetti meramente interni alla procedura esecutiva, ma incide erga omnes sulla conoscibilità legale delle vicende dell'immobile e sulla risoluzione dei conflitti tra più aventi diritto.

Proprio tale portata esterna impone cautela nel ricondurre un simile effetto a un provvedimento, quale il decreto di trasferimento, emesso nell'ambito del processo esecutivo e non all'esito di un giudizio a cognizione piena. Tale cautela è tanto più necessaria ove si consideri, da un lato, che il decreto di trasferimento è impugnabile soltanto con l'opposizione agli atti esecutivi ai sensi dell'art. 617 cod. proc. civ., strumento soggetto a un breve termine di decadenza e la cui decisione non è appellabile, ma solo ricorribile per cassazione; dall'altro, che le Sezioni unite della Corte di cassazione, nel risolvere un contrasto di giurisprudenza, hanno affermato l'obbligo del conservatore dei registri immobiliari di eseguire immediatamente le cancellazioni ordinate con il decreto di trasferimento, «in ogni caso indipendentemente dal decorso del termine di proponibilità delle opposizioni esecutive a norma dell'art. 617 cod. proc. civ.» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 14 dicembre 2020, n. 28387).

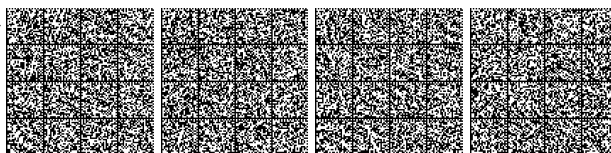
6.6.- Alla luce dei suesposti elementi, la scelta legislativa censurata non può dirsi, nei limiti del sindacato spettante a questa Corte, manifestamente irragionevole.

7.- Le restanti questioni, sollevate in riferimento agli artt. 24 e 42 Cost., possono essere esaminate congiuntamente. Entrambe muovono dal prospettato rischio che gli operatori immobiliari, in esito a una valutazione sommaria delle risultanze dei registri immobiliari, siano indotti a ritenere sussistenti formalità pregiudizievoli che, invece, non sono opponibili all'aggiudicatario, riguardando diritti reali minori già estinti. Secondo il rimettente, tale erronea percezione potrebbe ostacolare la «massima fruttuosità delle operazioni di vendita» e l'ottenimento del «massimo ricavato possibile».

Una simile evenienza, tuttavia, non integra un vulnus costituzionale concreto e attuale, risolvendosi piuttosto in un inconveniente di fatto. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, invero, un inconveniente di tale natura non è idoneo «di per sé a incidere sulla lamentata lesione del parametro costituzionale evocato (sentenze n. 117 del 2012 e n. 362 del 2008; ordinanza n. 158 del 2014), poiché non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile «a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (ordinanza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità» (sentenza n. 114 del 2017 e n. 295 del 1995)» (sentenza n. 228 del 2023, punto 8.1. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 205 del 2025 e n. 111 del 2024).

7.1.- Come sopra illustrato, nel conflitto tra l'aggiudicatario acquirente e i terzi che vantino diritti sul bene pignorato, assume rilievo la posizione del creditore procedente o intervenuto, secondo quanto dispone l'art. 2919, secondo comma, cod. civ.

Se l'espropriazione è promossa dal creditore ipotecario, l'art. 2812, primo comma, cod. civ. gli accorda una specifica protezione, consentendogli di far vendere il bene come libero anche quando, dopo l'iscrizione dell'ipoteca, sia stato trascritto un atto costitutivo di servitù, usufrutto, uso o abitazione. In questa ipotesi, la consistenza del bene va



individuata con riferimento al momento dell'iscrizione ipotecaria, indipendentemente dalla successiva trascrizione del pignoramento, poiché è lo stesso secondo comma del citato art. 2812 a disporre l'estinzione del diritto al momento dell'espropriazione del bene gravato. Ciò è coerente con la funzione dell'ipoteca, diretta ad assicurare al creditore la realizzazione del credito con preferenza in sede esecutiva, impedendo che la sua posizione sia pregiudicata da atti dispositivi posti in essere successivamente dal debitore e, in particolare, da atti costitutivi di diritti reali minori, la cui trascrizione successiva all'iscrizione ipotecaria resta pacificamente non opponibile all'aggiudicatario, come emerge chiaramente anche dall'ordinanza di rimessione.

7.2.- Il rischio paventato dal giudice *a quo*, pertanto, non dipende direttamente dalla previsione normativa censurata, ma da una eventuale lettura sommaria delle risultanze dei registri immobiliari e da un'erronea ricostruzione del complessivo sistema della pubblicità immobiliare, che non tenga conto degli effetti prodotti, ai sensi dell'art. 2812 cod. civ., dall'espropriazione del bene gravato.

Non risulta, allora, compromessa l'effettività della tutela giurisdizionale nel processo esecutivo. È vero che la garanzia assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (*ex multis*, sentenze n. 211 e n. 160 del 2024, n. 159 del 2023 e n. 228 del 2022); tuttavia, nel caso in esame, l'ordinamento già appresta gli strumenti idonei a preservare la posizione del creditore ipotecario e dell'aggiudicatario acquirente.

Non è ravvisabile, per le medesime ragioni, neppure la denunciata lesione del diritto di proprietà del debitore esecutato. Il bene deve essere posto in vendita e stimato come libero, senza tener conto della diminuzione di valore eventualmente derivante dalla presenza di un diritto reale minore destinato a estinguersi con l'espropriazione. Del resto, la stessa vicenda da cui trae origine l'incidente di costituzionalità conferma che l'ostacolo alla corretta determinazione del valore del bene non derivava dalla norma censurata, ma da un errore nella perizia di stima, poi emendato su disposizione del giudice rimettente.

8.- In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 586 cod. proc. civ., sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 Cost., sia in via principale che in via subordinata, non sono fondate.

Questa Corte, tuttavia, non ignora che la permanenza nei registri immobiliari di formalità pur solo apparentemente pregiudizievoli possa determinare, sul piano pratico, difficoltà nella successiva circolazione dell'immobile o nell'accesso al credito da parte dell'aggiudicatario. In questa prospettiva, pur in assenza di un *vulnus* costituzionale, appare auspicabile un intervento del legislatore volto a predisporre un meccanismo più semplice e coerente con gli effetti dell'espropriazione forzata, così da prevenire incertezze applicative ed evitare inutile dispendio di tempo e di risorse, ritardi nella circolazione dei beni e aggravio dell'attività giurisdizionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 586 del codice di procedura civile, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 42 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Varese, sezione seconda civile, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

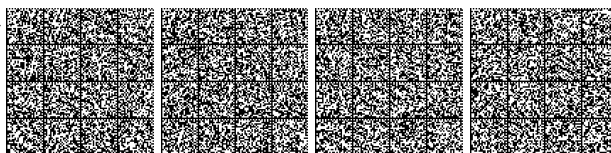
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260151



N. 152

Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Aiuto al suicidio - Non punibilità - Condizioni e modalità stabilite dalla sentenza della Corte costituzionale n. 242 del 2019 - Estensione della condotta lecita a chi presta l'aiuto verso una persona la cui situazione corrisponda alle condizioni citate, ma che non sia tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza e personalista, della libertà personale e della libertà di autodeterminazione in ambito terapeutico - Non fondatezza delle questioni.

- Codice penale, art. 580.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 8.

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, 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. 580 del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento penale a carico di M. C., F. M. e V. F., con ordinanza del 29 settembre 2025, iscritta al n. 223 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di M. C., F. M. e V. F., nonché gli atti di intervento di A. D.B., di M. D.B. in qualità di erede di A. D.B., di B. S., di M. D. in qualità di erede di B. S., M. G., C. G., R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R., E. S., e del Presidente del Consiglio dei ministri;

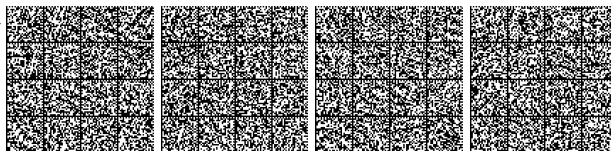
uditi nell'udienza pubblica del 23 giugno 2026 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;

uditi gli avvocati Filomena Gallo, Benedetta Maria Cosetta Liberali e Francesco Di Paola per M. C. e per le altre parti costituite, Irene Pellizzone per R. F. e per le altre parti intervenute, Carmelo Domenico Leotta e Mario Esposito per R. E. e per le altre parti intervenute, nonché l'avvocato dello Stato Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 29 settembre 2025, iscritta al n. 223 del registro ordinanze del 2025, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580



del codice penale, come risultante a seguito della sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte, «limitatamente alle parole “tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale”», in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

Il giudice rimettente è chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di archiviazione presentata dal pubblico ministero in data 13 febbraio 2023 nel procedimento penale nei confronti di M. C., F. M. e V. F., per il reato di concorso nell’aiuto al suicidio di P. R., avendo gli indagati organizzato ed eseguito il viaggio presso la struttura svizzera dell’associazione D., dove P. R. trovava la morte l’8 febbraio 2023 mediante autosomministrazione di un farmaco letale.

1.1.- L’ordinanza riferisce che la donna, affetta da una forma avanzata di parkinsonismo da paralisi sopranucleare progressiva comparsa nel 2012, assumeva unicamente un farmaco per ridurre i tremori e le rigidità degli arti, ma doveva «fare ricorso all’ausilio di terzi per ogni sua basilare occorrenza».

Al riguardo, l’ordinanza precisa che la donna, «pur essendo ancora abile alla masticazione (in prevalenza di cibi semisolidi), non era più in grado di portarseli [alla] bocca da sé; parimenti, manteneva la continenza delle feci e delle urine, ma non poteva all[o] scopo recarsi in bagno in autonomia né tantomeno svolgere le funzion[i] igieniche complementari all’atto; allo stesso modo, fino a pochi mesi prima del decesso riusciva a spostarsi per pochi metri con un deambulatore, ma non era in possibilità di raggiungerlo in autonomia né di assicurarsene stabilmente la conduzione».

Il giudice rimettente riferisce poi che, dal parere tecnico neurologico e neuropsicologico e dalla relazione psichiatrica redatti dai due liberi professionisti consultati da P. R., emerge un quadro neurologico e cognitivo compatibile con una conservata capacità di autodeterminazione e una volontà «libera [e] consapevole».

1.2.- Quanto alla vicenda oggetto del procedimento penale, l’ordinanza riferisce che nel novembre 2022 P. R. aveva fatto pervenire a M. C. una richiesta di essere aiutata a realizzare il proposito di congedarsi dalla vita recandosi in Svizzera, dove aveva già preso contatti con l’associazione D. Dopo avere ricevuto da questa una prima autorizzazione al suicidio assistito, ricontattava C., il quale il 3 febbraio 2023 si recava a incontrarla presso la sua abitazione, «così prendendo coscienza della totale e continua dipendenza della R. da terze persone nonché della consapevolezza della stessa di non essere tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale», come individuati dalla sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte.

Il successivo 6 febbraio 2023, F. M. e V. F. accompagnavano P. R. nella cittadina svizzera di Pfäffikon, a bordo di un veicolo noleggiato a cura e spese di un’associazione della quale M. C. è legale rappresentante. Presso la struttura individuata la donna svolgeva poi due successivi colloqui con un medico. L’8 febbraio 2023, infine, si autosomministrava il farmaco letale attivando una pompa ad infusione.

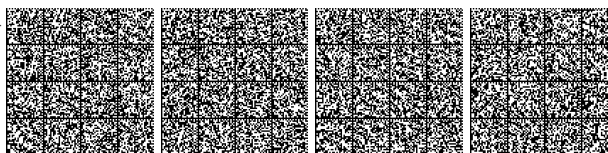
1.3.- Ciò premesso, il giudice *a quo* esclude che la vicenda all’esame sia immediatamente risolvibile applicando i principi affermati dalla sentenza n. 242 del 2019, «per l’assorbente, pacifico rilievo della mancanza del requisito dell’essere la persona «tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale». Infatti, come la stessa richiesta di archiviazione del pubblico ministero sottolinea, «la signora era affetta da una patologia irreversibile che, però, non implicava l’utilizzo di mezzi di trattamento di sostegno vitale, essendo il mantenimento in vita, pur nelle acclerate, ingravescenti condizioni, non condizionato da tali metodiche».

Questo «frammento di norma» sarebbe dunque dirimente ai fini del giudizio, dal momento che, allo stato, la richiesta di archiviazione andrebbe rigettata, necessariamente aprendosi la via del rinvio a giudizio; mentre «l’eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della parte indicata di norma consentirebbe di sussumere le condotte degli indagati nell’area di non punibilità dell’art. 580 c.p. già tracciata dalla sentenza n. 242/2019».

Le questioni sarebbero, d’altra parte, ammissibili perché in via interpretativa non si potrebbero superare i dubbi di legittimità costituzionale del dato normativo, la cui lettura non parrebbe consentire di ricomprendere nella nozione di trattamenti di sostegno vitale «anche la somministrazione di farmaci non immediatamente “salvavita”». L’«elevato rango degli interessi [e] beni giuridici in rilievo, unitamente alla specificità della materia», farebbero «desistere da qualsivoglia defatigante lettura costituzionalmente orientata», a favore di «un autorevole intervento della Corte».

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate, l’ordinanza anzitutto osserva che il requisito della sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale individuato nella sentenza n. 242 del 2019 darebbe luogo a un trattamento discriminatorio tra diverse tipologie di persone malate, in violazione del principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost.

Infatti, un soggetto «liberamente ed autonomamente determinatosi a porre fine alla propria esistenza, pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, nonché afflitto da malattia irreversibile fonte di gravi sofferenze fisiche o psicologiche eppure non tenuto in vita da trattamenti di sostegno vitale stricto sensu intesi» potrebbe versare «in una situazione di patologia irreversibile clinicamente accertabile altrettanto dolorosa al pari di altro malato che si avvale di tali trattamenti». Invero, il requisito in parola non contribuirebbe in alcun modo «a misurare la capacità di intendere



e di volere, la libertà ed autonomia di scelta o le sofferenze fisiche o psicologiche dei soggetti malati, risultando altresì irrilevante al fine di dimostrare la sussistenza di una patologia e della sua irreversibilità». Esso si rivelerebbe dunque «del tutto indifferente rispetto ad esigenze di tutela della vita della persona malata da abusi o circonvenzioni», né sarebbe «funzionale a proteggere il malato psichiatrico o colui che si sia determinato in maniera avventata a porre fine alla sua vita in ragione di condizioni patologiche passeggere», dal momento che «l'oggettiva presenza di una patologia seria, concretamente verificabile» sarebbe «già pienamente assicurata dal requisito della malattia irreversibile nonché da quello delle sofferenze fisiche o psicologiche gravi».

Dunque, le persone malate che non si debbano avvalere di un presidio medico o di un trattamento farmacologico di sostegno ad un organo dovrebbero oggi «di necessità affrontare l'attesa del peggioramento delle condizioni patologiche di cui soffrono», potendo accedere alla procedura di suicidio assistito «solo a seguito della sopraggiunta dipendenza da un trattamento di sostegno vitale».

Confermerebbe tale valutazione il parere reso dal Comitato nazionale per la bioetica il 18 luglio 2019 in materia di suicidio medicalmente assistito («Riflessioni bioetiche sul suicidio medicalmente assistito»), nel senso che la presenza di un trattamento di sostegno vitale dovrebbe essere considerata una «condizione aggiuntiva, solo eventuale»: «ritenerla necessaria, viceversa, creerebbe una discriminazione irragionevole e incostituzionale “fra quanti sono mantenuti in vita artificialmente e quanti, pur affetti da patologia anche gravissima e con forti sofferenze, non lo sono o non lo sono ancora”».

La denunciata arbitrarietà della previsione del requisito in esame emergerebbe altresì alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo la quale «nelle operazioni di bilanciamento non può esservi un decremento di tutela di un diritto fondamentale se ad esso non fa riscontro un corrispondente incremento di tutela di altro interesse di pari rango» (è citata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 143 del 2013). Nella specie, ferma la ricorrenza degli altri requisiti, «la tutela della libertà di avvalersi di un aiuto a porre fine alla propria vita in modo dignitoso» sarebbe sacrificata «senza alcun corrispettivo, in termini di innalzamento di altri diritti costituzionali».

1.5.- Il requisito della necessaria sussistenza dei trattamenti di sostegno vitale violerebbe altresì il principio personalista di cui all'art. 2 Cost., la libertà personale di cui all'art. 13 Cost. e la libertà di autodeterminazione in ambito terapeutico, di cui agli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost.

Il principio personalista e la richiamata libertà di autodeterminazione dovrebbero estendersi «al momento delle scelte di fine vita», sino ad «abbracciare, all'interno di un rapporto medicalizzato, la scelta di congedarsi dalla vita nel caso di malattia irreversibile che provoca gravi sofferenze fisiche o psicologiche, ferma restando la piena capacità di intendere e di volere e la libertà ed autonomia della scelta stessa». La previsione del requisito della sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale, come risultante dall'attuale formulazione dell'art. 580 cod. pen., si porrebbe invece «in netto contrasto con l'esercizio di tale libertà». La prospettiva della sanzione penale per gli agevolatori precluderebbe infatti «ad ammalati nelle medesime condizioni della R. di avvalersi di un aiuto esterno» nella drammatica scelta di congedarsi dalla vita, laddove quest'ultima si porrebbe «quale essenziale e incoercibile modalità di affermazione della propria personalità, su cui l'individuo deve potersi liberamente autodeterminare».

«Dirimente» dovrebbe essere piuttosto «il concetto stesso di “malattia”, e non il trattamento che questa riceve, che potrà semmai rilevare come indice della gravità o dello stadio di avanzamento della patologia».

D'altro canto, sarebbe irragionevole riconoscere al paziente, in base all'art. 1, comma 5, della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), il diritto di rifiutare sin dall'inizio «qualsiasi» trattamento sanitario, anche di sostegno vitale, mentre, per accedere al suicidio medicalmente assistito, «un paziente che avesse da sempre rifiutato qualsiasi cura dovrebbe prima chiedere di essere sottoposto ad un trattamento per poi rinunciarvi».

Se poi con il requisito in esame si fosse inteso «riservare il suicidio assistito soltanto a pazienti ormai prossimi al decesso per cause naturali o comunque la cui malattia, ex se, porterebbe ad un esito letale», allora «sarebbe forse più congruo inserire un requisito ulteriore e diverso», e comunque espungere un vincolo, peraltro costituente un *unicum* a livello internazionale, tale da esporre di fatto «al rischio delle segnalate ingiustizie sostanziali».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso nel senso della manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

2.1.- La difesa statale rileva anzitutto che questioni esattamente sovrapponibili a quelle in esame sono state già dichiarate non fondate nelle recenti sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 di questa Corte.

In particolare, nella seconda pronuncia è stata espressamente presa in considerazione la categoria delle persone malate con «prognosi infausta a breve termine», ad avviso della difesa statale «del tutto corrispondente» a quella alla quale l'odierno rimettente intende riferirsi richiamando i malati che si trovano in uno stato di «patologia non termi-



nale». Al riguardo, la pronuncia avrebbe chiarito che in assenza di un trattamento di sostegno vitale in atto, o almeno di un'indicazione medica relativa alla necessità di attivarlo, la situazione del paziente «non è assimilabile a quella di un paziente la cui vita dipenda, ormai, dal trattamento in questione», con conseguente infondatezza della censura di violazione dell'art. 3 Cost.

Anche le censure di lesione del principio di autodeterminazione sarebbero riproposte in termini già puntualmente scrutinati dalla richiamata sentenza n. 66 del 2025. In tale pronuncia, una volta corretta l'erroneità del presupposto interpretativo da cui le censure muovevano, si osserva come in tal modo sia «superato il rischio, paventato anche dall'odierno rimettente, di un indesiderato assoggettamento a tali trattamenti solo per conseguire la possibilità di accedere al suicidio assistito».

Sul punto, inoltre, la sentenza avrebbe affermato che laddove manchi l'indicazione medica in ordine a un trattamento di sostegno vitale si espanderebbe quell'ampio margine di discrezionalità in capo al legislatore (riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, da ultimo nella sentenza 13 giugno 2024, Dániel Karsai contro Ungheria), che «rende costituzionalmente non obbligata la scelta [...] di consentire l'accesso al suicidio assistito anche a pazienti capaci di assumere decisioni libere e responsabili, affetti da patologie irreversibili che cagionino loro sofferenze intollerabili, ma le cui funzioni vitali non dipendano da trattamenti di sostegno vitale». Con conseguente non configurabilità di residui margini di intervento per il giudice delle leggi in questa materia.

2.2.- La difesa statale sottolinea inoltre come - contrariamente a quanto sostenuto dal giudice *a quo* - il requisito del trattamento di sostegno vitale «si differenzia nettamente» da quello della patologia irreversibile, «in quanto contrassegna il grado di avanzamento della malattia stessa e consente di circoscrivere l'area di non punibilità dell'aiuto al suicidio unicamente in riferimento a coloro che "già potrebbero alternativamente lasciarsi morire mediante la rinuncia a trattamenti sanitari necessari alla loro sopravvivenza"», ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge n. 219 del 2017, in conformità ai principi dettati dalla sentenza n. 242 del 2019. Se tale requisito fosse eliminato, potrebbero accedere al suicidio medicalmente assistito anche «soggetti - magari particolarmente fragili e pertanto più esposti ad avvertire sofferenze ritenute intollerabili - ai quali sia stata diagnosticata l'insorgenza solo iniziale di una malattia irreversibile».

Analogamente, il rimettente sarebbe caduto in un «errore ricostruttivo» negando che la limitazione del diritto alla autodeterminazione del malato non terminale sia bilanciata da un correlativo innalzamento di altri diritti costituzionali. All'opposto, in specie sussisterebbe un «innalzamento di protezione del poziore valore giuridico rappresentato dal bene della vita». La giurisprudenza costituzionale avrebbe assegnato al requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale, «in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione adottata con l'ordinanza n. 207 del 2018, poi ripresa nella sentenza n. 242 del 2019» (è citata la sentenza n. 135 del 2024). Sicché, nel vigente quadro normativo, il requisito non ammetterebbe succedanei.

3.- Si sono costituiti in giudizio M. C., F. M. e V. F., persone sottoposte a indagini, concludendo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale, «anche in via interpretativa», dell'art. 580 cod. pen., nei termini di cui all'ordinanza di rimessione.

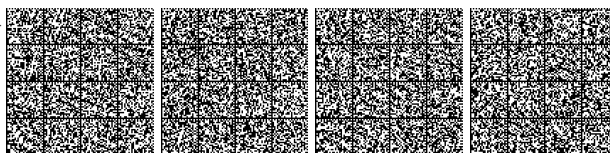
3.1.- Segnalando che il procedimento penale ha preso avvio dall'autodenuncia da loro spontaneamente presentata il giorno successivo al decesso di P. R., le parti ricostruiscono le fasi della vicenda in maniera sostanzialmente analoga a quanto rappresentato dall'ordinanza di rimessione, evidenziando che il quadro clinico della stessa P. R. era «frutto di verifiche e colloqui effettuati da medici del Servizio Sanitario Nazionale» e che in data 18 gennaio 2023, ossia pochi giorni prima del decesso, lo psichiatra aveva affermato che «la signora P. R. mantiene una capacità critica in ordine alla propria situazione, è orientata verso se stessa, nel tempo e nello spazio, e soprattutto persiste in maniera lucida e coerente nella propria volizione di fine vita».

Precisano, inoltre, che ella, «pur non essendo tecnicamente tenuta in vita da un trattamento di sostegno vitale nella sua accezione clinica, se lasciata sola, ovvero priva dell'assistenza necessaria, sarebbe morta di fame in un letto fra la sua urina e le sue feci».

3.2.- Le parti ritengono ammissibili le questioni sollevate, essendo il frammento normativo censurato dirimente ai fini del giudizio *a quo*, poiché risulterebbe «già dimostrat[a] per tabulas» la presenza di tutti gli altri requisiti della non punibilità del reato di cui all'art. 580 cod. pen.

La fondatezza delle censure è argomentata sviluppando i profili evidenziati dal giudice rimettente, con riferimento sia alla discriminazione tra persone malate e alla irragionevolezza del requisito dei trattamenti di sostegno vitale, sia alla violazione del principio personalistico e della libertà di autodeterminazione nelle cure.

La difesa delle parti ritiene violato altresì l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, richiamando al riguardo la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 aprile 2002, Pretty contro Regno Unito, relativa al caso di una donna affetta da sclerosi laterale amiotrofica, in cui la Corte avrebbe affermato che «la modalità scelta per congedarsi dalla vita è un atto che fa parte della vita ed è diritto della ricorrente chiedere che sia rispettato».



Da ultimo, le parti evidenziano che nell'ordinanza di rimessione «non compare alcun riferimento alle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025» di questa Corte. Pur ipotizzando che il giudice *a quo* non intendesse «essere vincolato da interpretazioni [...] contenute in pronunce di rigetto», la difesa delle parti rileva che dalle due richiamate sentenze emergerebbe che una interpretazione in senso costituzionalmente conforme del requisito del trattamento di sostegno vitale avrebbe potuto evitare la creazione di irragionevoli disparità di trattamento tra persone malate nell'accesso al suicidio medicalmente assistito.

Tuttavia, concludono le parti, «i casi sorti dopo le sentenze» richiamate proverebbero il perdurare di tali discriminazioni e renderebbero evidente la necessità di una pronuncia di accoglimento, anche interpretativa, da parte di questa Corte.

4.- Hanno depositato atto di intervento ad opponendum R. E., P. F., R. I., D. M., L. M., A. P., M.L. R. ed E. S., affetti tutti da patologie irreversibili, i quali dichiarano di trovarsi «in talune delle condizioni che integrano l'ipotesi di non punibilità di aiuto al suicidio all'esito della sentenza n. 242 del 2019», senza essere tuttavia sottoposti a trattamenti di sostegno vitale, nei sensi di cui alla citata sentenza n. 135 del 2024. Gli intervenienti, assumendo di essere titolari di un interesse qualificato ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, hanno chiesto a questa Corte di dichiarare le questioni inammissibili o infondate.

5.- Con atti distinti sono intervenuti ad adiuvandum R. F., B. S. e A. D.B., affetti da patologie irreversibili - rispettivamente, da glioma diffuso, da paralisi sopranucleare progressiva e da atrofia multisistemica - che hanno attivato la procedura di accesso al suicidio medicalmente assistito, ricevendo però un diniego da parte delle competenti aziende del Servizio sanitario nazionale, motivato dall'insussistenza, allo stato attuale, del requisito della sottoposizione a trattamento di sostegno vitale.

Tutti concludono nel senso dell'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP di Bologna.

6.- Parimenti ad adiuvandum sono intervenuti, con un atto congiunto, C. G. e M. G., affetti entrambi da sclerosi laterale amiotrofica, che allo stato non hanno chiesto di accedere al suicidio medicalmente assistito. Essi parimenti concludono nel senso della fondatezza delle questioni prospettate.

7.- Sono pervenute sei opinioni scritte di amici curiae, ammesse con decreto presidenziale del 6 maggio 2026.

7.1.- L'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS, rimarca, da un lato, che in nessuna delle normative straniere che disciplinano il suicidio medicalmente assistito è previsto come requisito di accesso quello di essere tenuti in vita da un trattamento di sostegno vitale; dall'altro, che in assenza di una definizione vincolante di quest'ultima nozione, la sua individuazione sarebbe «ancora oggi rimessa alla discrezionalità» delle commissioni mediche delle aziende sanitarie locali, determinandosi «ingiustificate discriminazioni tra malati su base meramente casuale».

L'opinione, ritenendo che il criterio in esame violi i parametri evocati dal rimettente, ne sollecita la rimozione da parte di questa Corte. Tale soluzione garantirebbe «l'adeguamento della normativa nazionale» a quella dei Paesi che hanno disciplinato la materia. Ciò tanto più in quanto il testo base del disegno di legge all'esame del Senato della Repubblica risulterebbe «inadeguato ad eliminare le discriminazioni tra malati e a garantire il rispetto delle scelte di fine vita». Esso, infatti, sancendo che solamente le persone mantenute in vita da un presidio meccanico che sostituisca una funzione vitale possano accedere al suicidio medicalmente assistito, «annullerebbe del tutto il principio ad autodeterminarsi in ambito sanitario», richiedendo la «necessaria attivazione» dei trattamenti quale condizione perché il malato possa presentare richiesta di verifica delle condizioni per accedere alla procedura medicalizzata.

7.2.- In senso contrario, l'opinione dell'Associazione Nonni 2.0, dell'Osservatorio sull'attività parlamentare “Vera lex?” e dell'Osservatorio di bioetica di Siena rimarca la necessità di mantenere il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale per distinguere il suicidio come frutto di autodeterminazione individuale, non tutelato costituzionalmente, e la morte come conseguenza di rifiuto di trattamenti sanitari, invece considerato, entro certi limiti, dall'art. 32 Cost. Ove il requisito venisse eliminato, potrebbero avere accesso al suicidio non solo «la quasi totalità delle persone anziane e tutti i disabili, ma anche i soggetti affetti da patologie inguaribili - ma curabili - e persino nemmeno invalidanti», con il riproporsi dei rischi di abusi ripetutamente evidenziati da questa Corte.

L'opinione rileva poi che, non essendo in alcun modo argomentata nell'ordinanza di rimessione, la censura riferita alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU dovrebbe essere dichiarata inammissibile. La censura sarebbe comunque manifestamente infondata, essendo stata già vagliata e rigettata nelle citate sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025.

7.3.- L'opinione del Movimento per la vita italiano APS-Federazione dei Movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, dell'Associazione medici cattolici italiani (AMCI), del Comitato per la pubblica agenda sussidiaria e condivisa “Ditelo sui tetti (Mt 10, 27)” - PASC, dell'associazione Lab-Orla Conserviamo il futuro prospetta anzitutto la



manifesta inammissibilità delle questioni, sull'assunto che l'intervento richiesto a questa Corte dal giudice rimettente condurrebbe all'eliminazione di «un requisito che corrisponde a un passaggio essenziale della precedente sentenza n. 242/2019, coperta dal giudicato costituzionale» e, comunque, alla «creazione di una nuova ed ulteriore fattispecie normativa».

Le questioni sarebbero inammissibili anche per l'erroneità di un presupposto in fatto, idoneo a minare la coerenza e la completezza della motivazione della non manifesta infondatezza: in particolare, l'ordinanza richiamerebbe il parere del Comitato nazionale per la bioetica del 18 luglio 2019, citandolo in modo del tutto parziale (avendo riportato le considerazioni sul trattamento di sostegno vitale di uno solo dei gruppi componenti del Comitato) e comunque senza dare conto del parere reso dallo stesso Comitato il 20 giugno 2024, dunque successivamente alla sentenza n. 242 del 2019.

Quanto al merito, l'opinione esclude che possano essere eliminati i trattamenti di sostegno vitale dal perimetro della non punibilità del delitto di cui all'art. 580 cod. pen.; ciò in quanto il bilanciamento operato dalla sentenza n. 242 del 2019 tra la tutela della vita e la dignità della persona sofferente sarebbe stato attentamente calibrato attraverso la «fissazione di condizioni rigorose e cumulative».

L'eliminazione di uno solo di tali requisiti, che sarebbero stati considerati «il massimo costituzionalmente possibile dell'arretramento rispetto alla difesa della vita fragile», determinerebbe un'area in cui la malattia, anche laddove molto lontana dal proprio epilogo, verrebbe privata di una tutela minima da parte delle istituzioni.

7.4.- L'opinione del Centro studi "Rosario Livatino" ravvisa anzitutto l'inammissibilità delle questioni sollevate per violazione dell'art. 137, terzo comma, Cost. dal momento che, senza neppure menzionare le sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 di questa Corte, il giudice rimettente mirerebbe a una «impugnazione surrettizia» della citata sentenza n. 242 del 2019, la quale, insieme alle due successive, ammetterebbe «un limitato spazio in cui la tutela della vita può cedere a fronte della richiesta del malato di sottrarsi a un mantenimento artificiale in vita non più voluto».

Anche questa opinione ritiene che l'ordinanza, travisando il parere del Comitato nazionale per la bioetica del 2019 e omettendo di richiamare quello del 2024, presenti una grave carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza e sulla rilevanza delle questioni sollevate, che dovrebbero essere dichiarate inammissibili.

L'esame nel merito sarebbe comunque precluso da ulteriori profili di inammissibilità.

Le questioni sarebbero anzitutto irrilevanti, potendosi ritenere che il Tribunale di Bologna non sia competente per territorio a giudicare i fatti contestati agli indagati nel procedimento *a quo*. Al riguardo, l'opinione segnala che, nel giudizio dal quale è originato l'incidente di costituzionalità deciso con la sentenza n. 135 del 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, nei mesi scorsi, ha dichiarato la propria incompetenza per territorio a favore del Tribunale ordinario di Varese; circostanza che consentirebbe oggi di rilevare *ictu oculi* l'incompetenza per territorio del giudice rimettente.

In ogni caso, l'irrelevanza delle questioni deriverebbe dal mancato rispetto delle condizioni procedurali di non punibilità, sicché nessun effetto potrebbe derivare da un'eventuale decisione di questa Corte ai fini dell'accertamento della responsabilità penale degli indagati.

7.5.- Negli stessi termini di quella precedente, anche l'opinione del Centro studi "Scienza & Vita" e dell'Unione giuristi cattolici italiani (UGCI) prospetta l'inammissibilità delle questioni sollevate.

Nel merito, gli argomenti espressi nella sentenza n. 135 del 2024 imporrebbero il rigetto anche delle odierne censure.

Il giudice *a quo* avrebbe altresì omesso di considerare il rilievo da riconoscere alle cure palliative, che rappresenterebbero la risposta costituzionalmente orientata alla sofferenza, in adempimento dei doveri di solidarietà.

7.6.- L'opinione dell'Associazione Family Day-Difendiamo i nostri figli APS, evidenzia parimenti l'inammissibilità delle questioni per violazione dell'art. 137 Cost. e ne argomenta comunque la non fondatezza, richiamando le motivazioni della sentenza n. 135 del 2024.

8.- Dopo la fissazione - con decreto presidenziale del 21 maggio 2026 - della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come modificato dalla delibera del 12 marzo 2026, il 27 maggio 2026 hanno depositato memorie M. D.B. e M. D., in qualità di eredi rispettivamente di A. D.B. (deceduto nelle more del procedimento per l'aggravarsi della propria patologia), e di B. S. (deceduta per autosomministrazione di un farmaco letale, poiché medio tempore autorizzata al suicidio medicalmente assistito dalla competente azienda sanitaria), chiedendo di intervenire in giudizio.

9.- Con ordinanza n. 101 del 9 giugno 2026, questa Corte ha dichiarato ammissibili gli interventi di R. F., di C. G. e M. G., nonché degli intervenienti ad *opponendum*. Ha ritenuto invece inammissibili gli interventi degli eredi di A. D.B. e B. S.

10.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica hanno depositato memoria illustrativa M. C., F. M. e V. F., insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale, «anche in via interpretativa», dell'art. 580 cod. pen.



Le parti sottolineano come, allo stato, manchi «una reale prevedibilità dell'esito della valutazione sanitaria e, con essa, una certezza interpretativa del requisito» della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale: elementi che risulterebbero «indispensabili per assicurare un trattamento equivalente a tutti i pazienti che scelgano, o intendano almeno poter scegliere, di accedere alla procedura» in questione.

Le odierne questioni non sarebbero sovrapponibili a quelle scrutinate dalle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, perché «non mir[erebbero] [...] ad ampliare il nucleo di autodeterminazione terapeutica già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, ma a verificare se il requisito del trattamento di sostegno vitale continui a rappresentare un criterio coerente con i principi posti a fondamento di quella stessa giurisprudenza o se, al contrario, esso sia divenuto fonte di irragionevoli disparità di trattamento tra persone che presentano condizioni sostanzialmente omogenee sotto il profilo della irreversibilità della patologia, della sofferenza e della capacità di autodeterminazione».

Nel caso di specie, l'esclusione dell'aiuto al suicidio di P. R. dall'area di non punibilità ritagliata dalla sentenza n. 242 del 2019 non deriverebbe da «incertezze interpretative» circa il significato del requisito della sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale - come accadeva nei giudizi a quibus all'origine delle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 - ma «esclusivamente dalla sua stessa esistenza quale condizione autonoma di accesso» alla procedura di suicidio medicalmente assistito.

Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale - che «attiene alla condizione clinica del richiedente» - non sarebbe indispensabile per proteggere la persona vulnerabile da pressioni o condizionamenti esterni, essendo tale funzione svolta dall'«insieme degli ulteriori presidi sostanziali e procedurali individuati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla disciplina sul consenso informato».

Mantenere «una lettura restrittiva del requisito del trattamento di sostegno vitale in nome della protezione delle persone fragili» determinerebbe invece «un effetto distorsivo», non rafforzando realmente le garanzie contro abusi o pressioni indebite, ma finendo unicamente per escludere una determinata categoria di pazienti dall'accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito «secondo interpretazioni variabili e talora meramente formalistiche».

La stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe, d'altra parte, già significativamente ampliato la nozione di «trattamenti di sostegno vitale». Né potrebbe ritenersi che la questione relativa alla necessità di tale requisito sia totalmente rimessa alla discrezionalità del legislatore, poiché «la disciplina dell'aiuto al suicidio coinvolge direttamente diritti fondamentali della persona e richiede che il bilanciamento operato dal legislatore e dalla stessa giurisprudenza costituzionale rispetti i principi di ragionevolezza, uguaglianza e tutela dell'autodeterminazione individuale».

11.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale ritiene invece «assolutamente ineludibile» il requisito della dipendenza da un trattamento di sostegno vitale, alla luce della *ratio* della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen. di cui alla sentenza n. 242 del 2019.

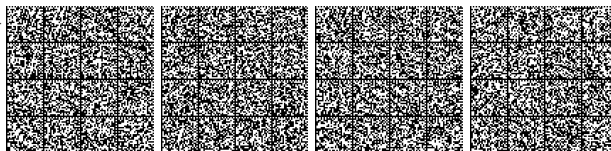
L'Avvocatura ravvisa nel requisito in questione un «autonomo rilievo, di natura squisitamente costitutiva e fondante, all'interno della fattispecie normativa astratta della scriminante», tanto che la sua eliminazione, oltre a risultare in contrasto con il «ruolo cardine» assegnatogli da questa Corte, introdurrebbe nella struttura della fattispecie «un inaccettabile elemento di incertezza».

Per un verso, l'accoglimento delle questioni prospettate consentirebbe di prestare aiuto al suicidio a persone che «versino in uno stadio soltanto iniziale di insorgenza di patologie irreversibili»; ciò che finirebbe «per abbassare di molto la tenuta della “cintura di protezione” del bene vita» ribadita da questa Corte nelle sentenze precedentemente citate.

Per altro verso, anche ove si ipotizzasse un diverso requisito, riferito «a pazienti ormai prossimi al decesso per cause naturali o comunque la cui malattia, ex se, porterebbe ad un esito letale», verrebbe lasciato «un ambito eccessivamente ampio agli interpreti e agli operatori» nell'applicazione di una siffatta scriminante, con una «inammissibile indeterminazione del precetto normativo che finirebbe per rendere incerta la stessa delimitazione della condotta penalmente vietata, compromettendo la prevedibilità della risposta dell'ordinamento a fronte della condotta di chi aiuti altri al suicidio in uno stadio di malattia non terminale».

Ove poi venisse ammessa la possibilità di accesso al suicidio assistito da parte di persone affette da patologie irreversibili, ma allo stadio solo iniziale, si potrebbe creare, nei soggetti in condizione di fragilità o solitudine, «come effetto riflesso inevitabile, proprio quella temuta “pressione sociale indiretta” già paventata» dalle precedenti pronunce di questa Corte.

Solo il requisito di cui ora si auspica l'eliminazione consentirebbe invece di strutturare la fattispecie scriminante con sufficiente determinatezza, «definendo con estrema precisione in quale stadio della malattia può essere scriminato l'aiuto al suicidio, stadio che deve coincidere, per l'appunto, con il sopraggiungere della necessità, ai fini della sopravvivenza, del ricorso a trattamenti [d]i sostegno vitale».



D'altro canto, prosegue l'Avvocatura, un simile requisito non contrasterebbe affatto con i principi convenzionali, come sintetizzati nella recente sentenza della Corte EDU Dániel Karsai contro Ungheria del 2024.

Il giudice *a quo* avrebbe infine omesso di considerare il rilievo da riconoscere alle cure palliative, che rappresenterebbero la risposta costituzionalmente orientata alla sofferenza, in adempimento dei doveri di solidarietà.

12.- Nella propria memoria depositata in prossimità dell'udienza, R. F. ha riferito che il Tribunale ordinario di Padova, con ordinanza del 27 maggio 2026, ha respinto il suo ricorso contro il rigetto della richiesta di accesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito da lui presentata alla competente azienda sanitaria. Ha altresì depositato documentazione medica relativa al peggioramento della patologia oncologica dalla quale è affetto, sottolineando la sussistenza del rischio imminente di un evento infausto imprevedibile o di una definitiva perdita delle proprie residue capacità cognitive ed esecutive.

L'interveniente sottolinea la «centralità del fattore tempo», evidenziando come l'attuale configurazione del requisito del trattamento di sostegno vitale imponga al paziente «un'attesa incompatibile con la progressione della patologia, costringendolo a sopportare ulteriori e gravi sofferenze ovvero a intraprendere complessi percorsi amministrativi e giudiziari durante il progressivo deterioramento delle proprie condizioni di salute»; situazione, peraltro, assai frequente nelle patologie oncologiche, che spesso non determinano la necessità del ricorso a trattamenti di sostegno vitale, pur essendo caratterizzate da prognosi infausta e irreversibilità.

Egli rappresenta, in proposito, di avere rifiutato di sottoporsi a un intervento chirurgico per l'elevato rischio di gravissime compromissioni funzionali. In simili situazioni, in cui peraltro le terapie antalgiche risultano inefficaci, il requisito della dipendenza da trattamento di sostegno vitale dovrebbe essere affiancato da un diverso requisito, rappresentato dalla «prognosi infausta, unitamente al concreto rischio di rapido e irreversibile deterioramento delle condizioni cliniche»: requisito che ben potrebbe svolgere una funzione sostanzialmente equivalente a quella che l'attuale assetto normativo attribuisce alla dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, quale indice della gravità della condizione patologica e dell'imminente compromissione dell'autodeterminazione della persona.

L'interveniente conclude chiedendo a questa Corte di dichiarare «l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., laddove, subordinando la non punibilità dell'aiuto al suicidio alla condizione che la persona malata sia «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale», non prevede l'inciso «o in presenza di prognosi infausta a breve termine» o, in subordine, di dichiarare la medesima disposizione costituzionalmente illegittima, nella misura in cui il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale non sia interpretato nel senso di includere la prognosi infausta a breve termine.

13.- Nella propria memoria illustrativa, depositata in prossimità dell'udienza, C. G. e M. G., rammentate le proprie condizioni di malati di una forma rarissima di sclerosi laterale amiotrofica ad esordio infantile, che ha determinato in loro la perdita della deambulazione, della parola e di ogni autonomia motoria pur non rendendo necessaria la sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale, evidenziano come quest'ultimo requisito selezioni le persone legittimate ad accedere alla procedura di suicidio medicalmente assistito non in base al «grado di vulnerabilità della persona, ma [allo] strumento attraverso il quale la vulnerabilità viene gestita», con «evidente alterazione della logica costituzionale sottesa alla sentenza n. 242 del 2019».

Il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale si sarebbe così trasformato da garanzia procedurale a «discriminatoria barriera di accesso alla libertà di congedarsi dalla vita», tra l'altro connotata da «margini di intrinseca arbitrarietà applicativa», dimostrata dalla disomogeneità delle interpretazioni accolte dalle commissioni mediche e dai comitati etici territorialmente competenti.

Gli intervenienti - che dipendono in modo assoluto e continuativo dall'assistenza di terzi per l'alimentazione, l'igiene quotidiana, la somministrazione di farmaci, gli spostamenti - vedrebbero conculcati la propria dignità e il proprio diritto costituzionale all'autodeterminazione in ragione di «un elemento meramente accidentale e contingente», ossia la dipendenza «da altri esseri umani» e non da una macchina.

La protezione delle persone fragili non potrebbe d'altra parte risolversi nella «negazione della loro soggettività costituzionale» né nella «sottrazione di spazi di autodeterminazione riconosciuti ad altri individui in condizioni analoghe», pena l'introduzione di «una presunzione di incapacità o di minore libertà decisionale fondata sulla disabilità o sulla dipendenza assistenziale», in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. e con i principi affermati dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea generale il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità).

Anche la Corte EDU, pur riconoscendo agli Stati un margine di apprezzamento nella regolazione della materia del fine vita, avrebbe costantemente affermato la necessità che eventuali limitazioni siano coerenti, non arbitrarie e proporzionate rispetto ai diritti fondamentali coinvolti (sono richiamate le sentenze Dániel Karsai contro Ungheria; 19 luglio 2012, Koch contro Germania; 20 gennaio 2011, Haas contro Svizzera; Pretty contro Regno Unito).



Il riconoscimento di uno spazio di autodeterminazione anche in favore di persone affette da gravissime patologie costituirebbe espressione del principio personalista, della pari dignità sociale e dello sviluppo della persona umana, sanciti dagli artt. 2 e 3 Cost. La dignità della persona non sarebbe infatti tutelata «attraverso una indisponibilità assoluta del percorso esistenziale imposta in via eteronoma, ovvero calata dall'alto in modo arbitrario», ma dal riconoscimento della capacità di assumere decisioni libere e consapevoli «nelle situazioni estreme della propria esistenza».

Il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale non svolgerebbe alcuna funzione protettiva rispetto al rischio che la persona vulnerabile sia sottoposta a pressioni esterne o si determini a una prematura rinuncia a vivere, essendo tali derive schermate dagli ulteriori requisiti cui questa Corte ha subordinato l'accesso al suicidio medicalmente assistito, ossia la sussistenza della capacità di prendere decisioni autonome, libere e consapevoli, di una malattia irreversibile e di sofferenze intollerabili.

Il requisito in questione finirebbe per rendere «costituzionalmente rilevante non la libertà della persona, ma il momento in cui il suo corpo raggiunge un ulteriore livello di compromissione, venendo ulteriormente inciso da trattamenti medico-sanitari», così introducendo «una sorta di “soglia biologica” dell'autodeterminazione», che non troverebbe fondamento nei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Gli intervenienti chiedono dunque a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., nella parte in cui prevede per la non punibilità dell'aiuto al suicidio il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale, o, in subordine, nella misura in cui il requisito della dipendenza da trattamenti di sostegno vitale non sia interpretato nel senso di includere le patologie neurodegenerative irreversibili, nelle quali la sopravvivenza della persona dipenda in modo continuativo e indispensabile dall'assistenza di terzi.

14.- Nella propria memoria illustrativa depositata nell'imminenza dell'udienza, gli intervenienti ad opponendum chiedono che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

14.1.- L'inammissibilità discenderebbe dalla incompetenza per territorio - questione attinente al principio del giudice naturale precostituito per legge - del giudice rimettente. In subordine, la questione sarebbe inammissibile per assenza di ogni motivazione in punto di competenza territoriale.

Ad avviso della difesa degli intervenienti, a differenza di quanto era accaduto nei giudizi decisi con le sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, nel caso in esame il difetto di competenza territoriale sarebbe ravvisabile *ictu oculi*. Dall'autodenuncia presentata dalle persone indagate nel giudizio *a quo* presso la Procura della Repubblica di Bologna emergerebbe infatti come, per raggiungere la località svizzera di Pfäffikon da Bologna, F. M. e V. F. siano transitate attraverso la cittadina di Chiasso, sita nel circondario del Tribunale ordinario di Como. Quest'ultimo ufficio giudiziario dovrebbe dunque ritenersi territorialmente competente quale «giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte dell'azione o dell'omissione», ai sensi dell'art. 9, comma 1, del codice di procedura penale, applicabile in via sussidiaria rispetto all'art. 8 del medesimo codice.

Tale soluzione sarebbe stata seguita, in relazione a un caso del tutto simile, dalla sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze, 4 giugno 2025, n. 769, precedente all'adozione dell'ordinanza di rimessione, che ha declinato la propria competenza per territorio in favore, appunto, del Tribunale di Como.

In ogni caso, poiché «[n]ella ordinanza di rimessione, invece, tale tema è stato completamente omesso», il dubbio di legittimità costituzionale sollevato risulterebbe inammissibile per carenza di motivazione sulla rilevanza.

14.2.- Le questioni sarebbero parimenti inammissibili o, in subordine, infondate, dal momento che esse costituirebbero un «tentativo surrettizio di impugnazione delle sentenze costituzionali n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025», come emergerebbe dalla circostanza che l'ordinanza non ha preso in considerazione tali pronunce, nonostante queste «si siano espresse proprio sul medesimo tema rispetto al quale il giudice bolognese ritiene fondarsi il dubbio di incostituzionalità dell'art. 580 c.p.». Il rimettente avrebbe costruito la propria argomentazione su un presupposto ermeneutico già destituito di fondamento sulla base dei precedenti in termini, senza addurre alcun elemento fattuale o normativo nuovo e diverso rispetto a quelli già ampiamente considerati e valutati da questa Corte.

14.3.- Infine, sintomatici dell'irrimediabile vizio logico dell'ordinanza, e della conseguente inammissibilità delle questioni, sarebbero sia il travisamento del parere del 2019 del Comitato nazionale per la bioetica - citato nella parte in cui dà conto della posizione espressa da alcuni soltanto dei membri, senza menzionare il testo condiviso dal Comitato -, sia l'omesso richiamo della risposta al quesito sui trattamenti di sostegno vitale, dallo stesso resa nel 2024 al Comitato etico territoriale dell'Umbria: omissione, quest'ultima, che contribuirebbe a rappresentare erroneamente la posizione del Comitato sul tema in questione.



Considerato in diritto

15.- Il GIP del Tribunale di Bologna ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., come risultante a seguito della sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte, «limitatamente alle parole “tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale”», in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

Il giudice *a quo* auspica, dunque, l'individuazione - da parte di questa Corte - di un'ulteriore area di liceità della condotta di agevolazione dell'altrui suicidio, rispetto a quella già enucleata nella sentenza n. 242 del 2019. Più in particolare, tale area di liceità dovrebbe estendersi alle situazioni in cui la condotta sia compiuta in favore di una persona il cui proposito si sia autonomamente e liberamente formato, la quale sia affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputi intollerabili, e sia pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, previa verifica di tali condizioni da parte di una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale e previo parere del comitato etico territorialmente competente, ancorché difetti l'ulteriore requisito, posto dalla sentenza n. 242 del 2019, della sottoposizione della persona a trattamenti di sostegno vitale.

L'ordinanza di remissione non sollecita invece questa Corte, come auspicato dall'interveniente R. F., ad affiancare - in via alternativa rispetto alla sottoposizione della persona a trattamento di sostegno vitale - il diverso requisito della «prognosi infausta a breve termine» menzionato ad altri fini (e cioè riguardo al divieto di ostinazione irragionevole nelle cure) dall'art. 2, comma 2, della legge n. 219 del 2017; né la sollecita, come invece auspicato dagli intervenienti C. G. e M. G., a includere nell'area di liceità le patologie neurodegenerative irreversibili, che determinino una situazione di dipendenza continuativa dall'aiuto di terzi.

L'ordinanza è infatti inequivoca nel richiedere la sola, radicale, ablazione del requisito in parola (per un rilievo identico, sentenza n. 66 del 2025, punto 4.2. del Considerato in diritto).

16.- Quanto all'ammissibilità delle questioni, va osservato quanto segue.

16.1.- Gli intervenienti ad opponendum, riprendendo e sviluppando argomenti già formulati nell'opinione del Centro studi “Rosario Livatino” e in quella del Centro studi “Scienza & Vita” e dell'UGCI, hanno eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in ragione della incompetenza territoriale del giudice *a quo*.

Competente a conoscere dei fatti addebitati alle persone sottoposte a indagini sarebbe infatti, ai sensi dell'art. 9, comma 1, cod. proc. pen., il giudice dell'ultimo luogo in cui è avvenuta una parte della condotta: luogo che dovrebbe essere individuato, sulla base di quanto desumibile dall'autodenuncia degli stessi indagati presente nel fascicolo del giudizio *a quo*, nel territorio adiacente al valico di frontiera di Chiasso, sito nel circondario del Tribunale di Como.

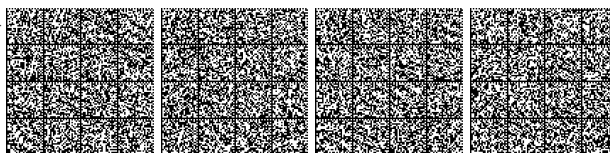
L'eccezione non può trovare accoglimento.

Come già osservato nella sentenza n. 135 del 2024, «[p]er costante giurisprudenza di questa Corte, alla luce del principio di autonomia del giudizio incidentale di legittimità costituzionale rispetto al processo principale, il difetto di competenza del giudice *a quo* - al pari del difetto di giurisdizione - costituisce causa di inammissibilità della questione solo se manifesto, ossia rilevabile *ictu oculi* (tra le altre, sentenze n. 68 del 2021 e n. 136 del 2008, ordinanza n. 134 del 2000)» (punto 4 del Considerato in diritto; analogamente, sentenza n. 66 del 2025, punto 3.2. del Considerato in diritto). Tale rilevanza *ictu oculi* deve, di regola, basarsi sugli elementi offerti a questa Corte dalla stessa ordinanza di remissione, alla luce del principio della autosufficienza della stessa, pure costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sul punto, *ex multis*, ordinanza n. 127 del 2024).

In ogni caso, proprio il principio di legalità processuale, sul quale ha insistito la difesa degli intervenienti ad opponendum nella discussione orale, impone una speciale cautela a questa Corte nel rilevare ex officio l'eventuale incompetenza territoriale del giudice *a quo*. Nel procedimento penale, in effetti, un tale rilievo è possibile - su iniziativa dello stesso giudice che procede, o su eccezione di una delle parti dello stesso procedimento penale - soltanto con le modalità ed entro le scansioni temporali puntualmente individuate dal codice di rito (artt. 21-25). In difetto, la competenza del giudice che procede si cristallizza e non può più essere rimessa in discussione, in omaggio a esigenze di economia processuale di cui lo stesso legislatore si è fatto carico.

Spetterà dunque al giudice *a quo*, nonché alle parti del giudizio principale, compiere le necessarie verifiche e valutazioni in punto di competenza territoriale relative all'ipotesi di reato per la quale si procede, nei termini e con gli effetti previsti dalle norme processuali vigenti.

16.2.- Sempre gli intervenienti ad opponendum, in consonanza con quanto già osservato nelle opinioni del Centro studi “Rosario Livatino”, del Centro studi “Scienza & Vita” e dell'UGCI, nonché dell'Associazione Family Day, eccepiscono che le questioni ora prospettate costituirebbero un surrettizio tentativo di impugnazione delle precedenti



sentenze di questa Corte in materia, in violazione dell'art. 137 Cost., o comunque (così le opinioni del Movimento per la vita italiano APS-Federazione dei movimenti per la vita e dei Centri di aiuto alla vita d'Italia, dell'AMCI, del Comitato "Ditelo sui tetti (Mt 10, 27)" - PASC e dell'Associazione Lab-Or) un'inammissibile sollecitazione a modificare il perimetro dello spazio di liceità individuato con la sentenza n. 242 del 2019.

Un'eccezione simile, con riferimento specifico alla sentenza n. 242 del 2019, è stata già vagliata e rigettata nella sentenza n. 135 del 2024 con i seguenti argomenti, che conviene qui integralmente ribadire: «la sentenza n. 242 del 2019 è una pronuncia di accoglimento parziale. Le questioni con essa decise erano, infatti, dirette a conseguire, nella sostanza, l'ablazione integrale della fattispecie incriminatrice dell'aiuto al suicidio: richiesta che questa Corte ha accolto solo in parte, sottraendo alla punibilità una circoscritta classe di casi, identificati anche attraverso il requisito sul quale si appuntano le censure dell'odierno rimettente. Per il resto, le questioni sono state dunque respinte. Ciò posto, deve escludersi che una simile pronuncia impedisca in modo definitivo a questa Corte di aggiungere una classe ulteriore di casi a quelli già sottratti alla punibilità: il che è proprio l'effetto che conseguirebbe all'auspicata ablazione del requisito in parola. Oggetto dello scrutinio di costituzionalità può, d'altro canto, ben essere una disposizione di legge quale risultante da una sentenza "manipolativa" di questa Corte (ad esempio, sentenze n. 131 del 2022 e n. 286 del 2016)» (punto 3.2. del Considerato in diritto).

Analogo discorso vale rispetto alle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, con le quali le questioni allora prospettate sono state, invece, giudicate integralmente non fondate: ciò che, all'evidenza, non osta a che le questioni possano essere nuovamente proposte a questa Corte.

16.3.- La difesa degli intervenienti ad opponendum ha svolto in sede di discussione orale un'ulteriore eccezione, riprendendo vari spunti contenuti nelle opinioni depositate dal Centro studi "Rosario Livatino" e dal Centro studi "Scienza & Vita" e UGCI: le questioni sarebbero inammissibili per irrilevanza, in ragione del mancato rispetto, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, delle condizioni procedurali di non punibilità, ciò che priverebbe di qualsiasi effetto un'eventuale decisione di questa Corte ai fini dell'accertamento della responsabilità penale degli indagati.

Anche questa eccezione deve essere rigettata, per le medesime ragioni già esposte nelle sentenze n. 135 del 2024 (punto 3.1. del Considerato in diritto, e precedenti ivi citati) e n. 66 del 2025 (punto 3.1. del Considerato in diritto): l'accoglimento delle questioni, infatti, inciderebbe quantomeno sull'*iter* motivazionale della decisione che il rimettente è chiamato ad assumere. Infatti, il GIP non potrebbe rigettare la richiesta di archiviazione, come ora ritiene di dover fare, in ragione dell'insussistenza di una delle condizioni sostanziali della non punibilità, ma semmai unicamente per il mancato rispetto delle condizioni procedurali fissate dalla sentenza n. 242 del 2019.

16.4.- Come prospettato dall'Associazione Nonni 2.0, dall'Osservatorio sull'attività parlamentare "Vera lex?" e dall'Osservatorio di bioetica di Siena, si deve invece rilevare d'ufficio che la censura relativa alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 8 CEDU è affatto priva di motivazione.

Tale lacuna è qui particolarmente significativa, giacché la Corte EDU, nella già menzionata sentenza Dàniel Karsai contro Ungheria, ha recentemente escluso che l'impossibilità di accedere al suicidio assistito in situazioni analoghe a quelle di cui in questa sede si discute sia contraria agli artt. 8 e 14 CEDU.

Deve, pertanto, dichiararsi l'inammissibilità della relativa censura.

17.- Nel merito, questa Corte non può che reiterare la valutazione di non fondatezza delle censure, per i medesimi argomenti già sviluppati nelle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, a fronte di censure pressoché sovrapponibili: argomenti, peraltro con i quali il rimettente omette completamente di confrontarsi nella sua pur articolata ordinanza.

17.1.- Quanto alla prospettata violazione dell'art. 3 Cost., a parere del giudice *a quo*, il requisito della sottoposizione della persona che chiede di poter concludere la propria vita a trattamenti di sostegno vitale creerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra pazienti affetti da patologie gravissime.

In risposta a una identica censura, questa Corte ha già sottolineato di essere «pienamente consapevole della intensa sofferenza e prostrazione sperimentata da chi, affetto da anni da patologie degenerative del sistema nervoso, e giunto ormai a uno stato avanzato della malattia, associato alla quasi totale immobilità e conseguente dipendenza dall'assistenza di terze persone per le necessità più basilari della vita quotidiana, viva questa situazione come intollerabile». Nondimeno, ha proseguito questa Corte, «il requisito della dipendenza del paziente da trattamenti di sostegno vitale [...] svolge, in assenza di un intervento legislativo, un ruolo cardine nella logica della soluzione adottata con l'ordinanza n. 207 del 2018, poi ripresa nella sentenza n. 242 del 2019. [...] [I]nfatti, questa Corte non ha riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, ma ha soltanto ritenuto irragionevole precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti



che - versando in quelle condizioni, e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali - già abbiano il diritto, loro riconosciuto dalla legge n. 219 del 2017 in conformità all'art. 32, secondo comma, Cost., di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza. Una simile *ratio*, all'evidenza, non si estende a pazienti che non dipendano da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Le due situazioni sono, dunque, differenti dal punto di vista della *ratio* adottata nelle due decisioni menzionate; sicché viene meno il presupposto stesso della censura di irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, formulata con riferimento all'art. 3 Cost.» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.1. del Considerato in diritto, nonché - in termini sovrapponibili - sentenza n. 66 del 2025, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Quanto ai brani, citati dall'ordinanza di rimessione, del parere del Comitato nazionale per la bioetica del 18 luglio 2019, occorre innanzitutto rilevare - come puntualmente osservato dagli interventi ad opponendum e da vari amici curiae - che il Comitato ha pubblicato un nuovo e più articolato documento nel 2024 specificamente sul tema della rilevanza della sottoposizione a trattamenti di sostegno vitale del paziente che richiede di accedere al suicidio assistito, del quale il giudice *a quo* non tiene conto (Comitato nazionale per la bioetica, risposta del 20 giugno 2024 al quesito del Comitato etico territoriale della Regione Umbria 3 novembre 2023). Nella relazione di maggioranza contenuta in tale documento non si trova alcuna indicazione relativa alle asserite discriminazioni cui darebbe luogo il requisito in parola.

Le valutazioni espresse nelle precedenti sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025 in relazione alla censura in esame devono dunque trovare integrale conferma anche in questa sede.

17.2.- Quanto, poi, alle censure di violazione del principio personalista, della libertà personale e della libertà di autodeterminazione in ambito terapeutico, che il rimettente ancora nel loro complesso agli artt. 2, 13 e 32 Cost., questa Corte ha già sottolineato come non vi sia dubbio «che dalle tre norme costituzionali menzionate discenda il diritto fondamentale del paziente di rifiutare qualsiasi trattamento medico, inclusi quelli necessari a garantirne la sopravvivenza [...]; diritto sul quale si fonda la valutazione di irragionevolezza del divieto di aiuto al suicidio prestato in favore di chi già abbia la possibilità di porre termine alla propria vita rifiutando un trattamento di sostegno vitale» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto).

Ha tuttavia altresì precisato che è «proprio la tutela della libertà di autodeterminazione a giustificarne, innanzitutto affinché sia genuina e responsabile, il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita, la quale “si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona” (sentenze n. 135 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto, e n. 50 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto, la quale precisa, poi, al punto 5.3.: “[q]uando viene in rilievo il bene della vita umana, dunque, la libertà di autodeterminazione non può mai prevalere incondizionatamente sulle ragioni di tutela del medesimo bene, risultando, al contrario, sempre costituzionalmente necessario un bilanciamento che assicuri una sua tutela minima”)» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7 del Considerato in diritto).

«Se è vero», si è osservato in questa prospettiva, «che ogni scelta di legalizzazione di pratiche di suicidio assistito o di eutanasia amplia gli spazi riconosciuti all'autonomia della persona nel decidere liberamente sul proprio destino, essa crea - al tempo stesso - rischi che l'ordinamento ha il dovere di evitare, in adempimento del dovere di tutela della vita umana che, esso pure, discende dall'art. 2 Cost. [...]. I rischi in questione non riguardano solo la possibilità che vengano compiute condotte apertamente abusive da parte di terzi a danno della singola persona che compia la scelta di porre termine alla propria esistenza, ma riguardano anche [...] la possibilità che, in presenza di una legislazione permissiva non accompagnata dalle necessarie garanzie sostanziali e procedurali, si crei una “pressione sociale indiretta” su altre persone malate o semplicemente anziane e sole, le quali potrebbero convincersi di essere divenute ormai un peso per i propri familiari e per l'intera società, e di decidere così di farsi anzitempo da parte» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto).

«[C]ompito di questa Corte» - ha proseguito la sentenza n. 135 del 2024 - non è dunque «quello di sostituirsi al legislatore nella individuazione del punto di equilibrio in astratto più appropriato tra il diritto all'autodeterminazione di ciascun individuo sulla propria esistenza e le contrapposte istanze di tutela della vita umana, sua e dei terzi; bensì, soltanto, quello di fissare il limite minimo, costituzionalmente imposto alla luce del quadro legislativo oggetto di scrutinio, della tutela di ciascuno di questi principi, restando poi ferma la possibilità per il legislatore di individuare soluzioni che assicurino all'uno o all'altro una tutela più intensa».

In definitiva, «[t]ale margine di discrezionalità rende costituzionalmente non obbligata la scelta - non preclusa, in ipotesi, al legislatore, laddove appresti le necessarie garanzie contro i rischi di abuso e di abbandono del malato [...] - di



consentire l'accesso al suicidio assistito anche a pazienti capaci di assumere decisioni libere e responsabili, affetti da patologie irreversibili che cagionino loro sofferenze intollerabili, ma le cui funzioni vitali non dipendano da trattamenti di sostegno vitale» (sentenza n. 66 del 2025, punto 6.2. del Considerato in diritto).

Fermo restando, però, «il dovere della Repubblica di rispondere all'appello che sgorga dalla fragilità, in modo che una persona malata possa avvertire la solidarietà attorno a sé non a tratti, non a prolungate intermittenze, ma in via continuativa, attraverso un percorso di effettiva presa in carico da parte del sistema sanitario e sociale» (sentenza n. 66 del 2025, punto 7.2. del Considerato in diritto), nonché per mezzo di «un adeguato sviluppo delle reti di cure palliative [...], al fine di evitare un ricorso improprio al suicidio assistito» (ancora sentenza n. 66 del 2025, punto 7.3. del Considerato in diritto).

Anche nella presente occasione, è comunque opportuno sottolineare come non sia condivisibile l'assunto del giudice rimettente secondo cui, per poter legittimamente accedere al suicidio assistito, il malato dovrebbe «prima chiedere di essere sottoposto ad un trattamento [di sostegno vitale] per poi rinunciarvi». Come già evidenziato nelle sentenze n. 135 del 2024 e n. 66 del 2025, «il diritto fondamentale scaturente dagli artt. 2, 13 e 32, secondo comma, Cost., di fronte al quale questa Corte ha ritenuto non giustificabile sul piano costituzionale un divieto assoluto di aiuto al suicidio, comprende anche - prima ancora del diritto a interrompere i trattamenti sanitari in corso, benché necessari alla sopravvivenza - quello di rifiutare ab origine l'attivazione dei trattamenti stessi. Dal punto di vista costituzionale, non vi può essere, dunque, distinzione tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui può pretendere l'interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, in base a valutazione medica, dell'attivazione di simili trattamenti, che però può rifiutare» (sentenza n. 135 del 2024, punto 7.2. del Considerato in diritto; analogamente, sentenza n. 66 del 2025, punto 5.1. del Considerato in diritto).

Pertanto, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32, secondo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 cod. pen., sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32, secondo comma, Cost., dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ

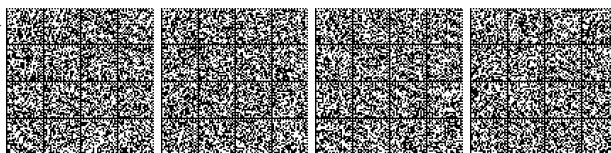
Luca ANTONINI, *Redattori*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 153

Sentenza 8 - 24 luglio 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) - Esenzione, a decorrere dal periodo d'imposta 2022, per le persone fisiche esercenti attività commerciali, arti e professioni - Asserita inapplicabilità dell'esenzione alle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile - Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria e della libertà di iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, art. 5, comma 3, lettera c); legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 8.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 41.

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e 5, comma 3, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze, sezione 1, nel procedimento vertente tra Studio notarile G.-V. associazione professionale, V. G. e C. V. e Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Firenze, con ordinanza del 17 novembre 2025, iscritta al n. 254 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione di Studio notarile G.-V. associazione professionale, V. G. e C. V.;
udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;
udito l'avvocato Thomas Tassani per lo Studio notarile G.-V. associazione professionale, V. G. e C. V.;
deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 novembre 2025 (reg. ord. n. 254 del 2025), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze, sezione 1, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e 5, comma 3, lettera c), del



decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), nella parte in cui non prevede «l'esenzione dall'IRAP delle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata dell'attività notarile».

2.- Il giudice rimettente espone che l'associazione professionale notarile ricorrente aveva proposto istanza di rimborso, ai sensi dell'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) versata per il 2022, ritenendo di doverne essere esente in forza del richiamato art. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021, secondo cui detta imposta «non è dovuta dalle persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell'articolo 3 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997».

L'associazione medesima ha poi impugnato il silenzio dell'Agenzia delle entrate, deducendo che l'attività professionale notarile, ancorché svolta in forma associata, avrebbe sempre carattere personale, perché implica l'esercizio di una pubblica funzione; di conseguenza l'associazione professionale dovrebbe essere esente dall'IRAP come le singole persone fisiche che esercitano la medesima professione.

3.- La Corte di giustizia tributaria osserva, invece, che l'equiparazione, «[a]i fini delle imposte sui redditi», delle «associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni» alle società semplici, in forza dell'art. 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, si applicherebbe anche alle associazioni tra notai, «per l'ampiezza della definizione», e ne implicherebbe l'assoggettamento all'IRAP, dato che le società semplici vi sono assoggettate ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

Applicando la norma così interpretata, il ricorso dovrebbe, pertanto, essere rigettato; da qui la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021 e 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi.

4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che le associazioni professionali sono regolate dalla legge 23 novembre 1939, n. 1815 (Disciplina giuridica degli studi di assistenza e di consulenza), sono autonomi centri di imputazione di rapporti giuridici ex art. 36 del codice civile, sono prive di personalità giuridica, e non derogano al principio di personalità della prestazione professionale sancito dall'art. 2232 cod. civ.

Sempre secondo il rimettente, «[l]a riferibilità della prestazione e dell'attività al singolo professionista, già desumibile dalla disciplina delle associazioni professionali, è ancor più evidente ed inderogabile con riferimento all'esercizio della funzione notarile», che «assume i connotati di una pubblica funzione, che per legge non può essere esercitata in forma societaria». Lo stesso art. 82, comma 1, della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili) consente associazioni di notai solamente «per mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli, poi, in tutto o in parte, in quote uguali o disuguali»; attribuendogli così «una dimensione esclusivamente interna [...], che non incide né sul rapporto con i clienti né sull'esercizio dell'attività e della funzione pubblica, in modo ben più marcato di quanto avviene per le altre associazioni professionali».

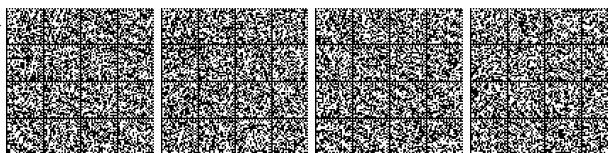
L'attività notarile svolta dal notaio all'interno di una associazione professionale «rimane sempre e comunque riferibile alla persona fisica, giammai all'associazione» ed è, quindi, equiparabile a quella svolta dal notaio in forma individuale, che è esclusa dall'IRAP.

Ad avviso del rimettente, allora, si diversificherebbero «due situazioni invece del tutto equiparabili, l'attività notarile svolta al di fuori di un'associazione professionale e quella svolta nell'ambito di una associazione professionale». Situazioni che sarebbero equiparabili quanto a «natura, [...] modalità normative di svolgimento e di responsabilità, nonché di riferibilità dell'esercizio e del risultato dell'attività comunque al singolo notaio». Da ciò la violazione del «canone di uguaglianza di cui all'art. 3 e 53, comma 1, Cost.».

5.- Le questioni sarebbero non manifestamente infondate anche in riferimento all'art. 41 Cost., in quanto «la tassazione IRAP dell'attività professionale svolta in forma associata» inciderebbe «sul libero esercizio dell'attività economica», sfavorendo e, quindi, disincentivando le aggregazioni professionali.

6.- Ad avviso della Corte rimettente, infine, le questioni dovrebbero essere limitate alle sole associazioni notarili, sia perché «presenta[no] aspetti peculiari», sia perché il giudizio *a quo* è instaurato da un'associazione notarile.

7.- Si sono costituiti in giudizio lo Studio notarile G.-V. e i singoli notai V. G. e C. V., ricorrenti nel giudizio principale, che hanno chiesto che le questioni siano dichiarate fondate.



Ad avviso della difesa delle parti, le questioni sarebbero rilevanti perché, se accolte, l'associazione professionale non sarebbe assoggettata all'IRAP e, di conseguenza, la sua domanda di condanna dell'Agenzia delle entrate al rimborso del tributo versato per il 2022 dovrebbe essere accolta.

8.- In punto di non manifesta infondatezza, la parti osservano che l'art. 2, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 446 del 1997, secondo cui l'«attività esercitata dalle società e dagli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato, costituisce in ogni caso presupposto di imposta», si riferisce a «tutti i soggetti collettivi, indipendentemente dalla natura economica o non, commerciale o non, dell'attività esercitata», e presume che la loro attività sia sempre rilevante ai fini impositivi, considerando determinante la «dimensione superindividuale ed impersonale» del soggetto collettivo, più che la sua «struttura organizzativa materiale».

Con l'art. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021, secondo cui l'IRAP «non è dovuta dalle persone fisiche esercenti attività commerciali ed esercenti arti e professioni», il legislatore avrebbe «inciso sul presupposto impositivo in modo simile (ma con effetti opposti)», attribuendo cioè «esclusivo rilievo all'elemento soggettivo e svalutando quello materiale/quantitativo».

Il vigente sistema prevederebbe, quindi, «due qualificazioni normative “uguali e contrarie”»: le persone fisiche non sarebbero mai in grado di realizzare il presupposto impositivo e la loro attività non potrebbe mai definirsi autonomamente organizzata; per le società e per gli enti si configurerebbe, in ogni caso, il presupposto impositivo, in quanto soggetti presuntivamente idonei a esprimere l'autonoma organizzazione.

La «diversa definizione del presupposto impositivo (e dell'autonoma organizzazione) in funzione della variabile soggettiva (ossia del soggetto, persona fisica o società/ente, cui è riferibile l'attività)» troverebbe giustificazione nella «differenza strutturale tra le due tipologie di soggetti».

Le società e gli enti si caratterizzerebbero per una «dimensione normativa dell'organizzazione» e per una «spersonalizzazione» dell'attività, «riferibile [...] alla struttura collettiva e non a singole persone fisiche che operano all'interno dell'ente». Tali caratteristiche non sussisterebbero, invece, «con riferimento all'attività svolta da una persona fisica».

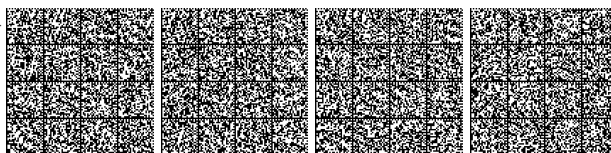
Nonostante il legislatore nulla abbia detto sulle associazioni professionali - continua la difesa delle parti - l'Agenzia delle entrate (circolare 18 febbraio 2022, n. 4/E, recante «Articolo 1, commi da 2 a 8, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) - Tassazione Irpef e esclusione dall'Irap») e la giurisprudenza di legittimità (viene richiamata Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 13 aprile 2016, n. 7291) hanno ritenuto che, in virtù della loro equiparazione alle società semplici ex art. 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, debbano essere ricomprese nella presunzione di cui all'art. 2, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 446 del 1997 per le società e gli enti e, quindi, assoggettate all'IRAP. Tuttavia, «l'opzione legislativa/interpretativa di ritenere che le associazioni professionali realizzino il presupposto di imposta negli stessi termini in cui ciò avviene per società ed enti, evidenzia[erebbe] la chiara violazione degli artt. 3 e 53, comma 1, Cost.». Ciò varrebbe, in particolar modo, per le associazioni notarili, ove l'attività professionale e i risultati della stessa sarebbero riferibili ai singoli notai persone fisiche, e non a un soggetto collettivo e impersonale, come chiarito dalla stessa giurisprudenza di legittimità e dalla legge notarile. Peraltro, «[l]a specificità dell'associazione notarile [...] è basata sulle caratteristiche peculiari del ruolo del notaio nell'ordinamento», la cui attività non può essere esercitata in forma societaria poiché «rappresenta una funzione pubblica, come tale riconducibile sempre e solo al notaio persona fisica», «documentata dai Repertori notarili, [che sono riferiti] solo ai singoli notai» e assoggettata a «un controllo pubblico particolarmente incisivo sul corretto esercizio della funzione». L'associazione notarile si risolverebbe, dunque, «in un modulo negoziale di attività professionali esercitate direttamente da persone fisiche», che «non può mai dirsi “comune” e nemmeno può essere riferita [...] ad un “ente” diverso dai singoli [notai]».

9.- Tanto premesso, «la scelta (legislativa e interpretativa) di riferire l'esclusione di cui all'art. 1, comma 8, legge n. 234/2021 alle sole persone fisiche che non svolgono l'attività nell'ambito di una associazione professionale» sarebbe irragionevole, così come «l'equiparazione tra associazioni professionali e società semplici» derivante dal combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 446 del 1997 e 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi.

In particolare, la violazione del principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost., emergerebbe sia perché si trattano in modo analogo situazioni diverse - le attività professionali svolte in un contesto associativo sono assimilate alle attività di società ed enti - sia perché si trattano in modo differente situazioni analoghe - l'attività notarile svolta in forma individuale, che è esclusa dalla tassazione, e quella esercitata in forma associata, che vi è assoggettata.

Le disposizioni censurate, infine, lederebbero anche l'art. 41 Cost., perché incentivano «i professionisti a sciogliere le associazioni per esercitare l'attività in forma individuale per conseguire un risparmio d'imposta».

10.- In vista dell'udienza pubblica, il Consiglio nazionale del notariato ha presentato un'opinione scritta in qualità di amicus curiae, ammessa con decreto presidenziale del 4 maggio 2026, sostenendo la fondatezza delle questioni sollevate.



È stato, in particolare, evidenziato come i notai «in nessun caso possono costituire associazioni “per l’esercizio in forma associata” della funzione/professione di notaio e [...] l’associazione tra notai, pur consentita dalla legge in una forma del tutto peculiare, non può essere, in alcun modo, equiparata alle società semplici».

L’art. 82 della legge notarile, infatti, permette le associazioni tra notai solamente «per mettere in comune, in tutto o in parte, i proventi delle loro funzioni e ripartirli, poi, in tutto o in parte, in quote uguali o disuguali, ma tale libertà associativa non attiene, in nessun caso, alla “messa in comune” dell’attività».

Nel caso dell’associazione notarile, quindi, mancherebbe il presupposto dell’imposizione fiscale, ossia l’esercizio in forma associata della professione, perché la professione notarile, che costituisce una pubblica funzione, è esercitata in forma individuale, rimanendo sempre riferibile alla singola persona fisica e non all’associazione professionale. Sarebbe, pertanto, irragionevole «sottoporre ad IRAP il notaio che abbia stretto associazione», così creando «una pericolosa eguaglianza tra società e associazione notarile».

Inoltre, «imponendo [l’]IRAP ai notai associati, ma non a coloro che non fanno parte di alcuna associazione», si creerebbe una «discriminazione tra notai che, pur svolgendo tutti la medesima attività, sarebbero sottoposti, o meno, ad una imposta in virtù di una scelta associativa che, a quel punto, diverrebbe più complessa da adottare».

Considerato in diritto

11.- Con l’ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 254 del 2025), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze, sezione 1, dubita, in riferimento agli artt. 3, 53 e 41 Cost., della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021 e 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi.

In particolare - osserva la Corte rimettente - il censurato art. 1, comma 8, ha previsto che, a decorrere dal periodo d’imposta 2022, l’IRAP non è dovuta dalle persone fisiche esercenti attività commerciali, arti e professioni di cui alle lettere b) e c) del comma 1 dell’art. 3 del d.lgs. n. 446 del 1997.

La suddetta norma di esclusione non si applicherebbe - come chiarito anche dalla Agenzia delle entrate nella circolare 4/E/2022 - alle «associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l’esercizio in forma associata di arti o professioni», che continuerebbero, pertanto, a essere assoggettate al tributo.

L’art. 3, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 446 del 1997, infatti, nell’individuare i soggetti passivi di imposta, include «le società semplici e quelle ad esse equiparate a norma dell’articolo 5, comma 3», t.u. imposte redditi «esercenti arti e professioni» previste dall’art. 53, comma 1, del medesimo testo unico. Il menzionato art. 5, comma 3, lettera c), a sua volta, prevede che «le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l’esercizio in forma associata di arti e professioni sono equiparate alle società semplici».

Ad avviso del rimettente, l’equiparazione delle associazioni professionali alle società semplici, in forza del citato art. 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, si applicherebbe anche alle associazioni di notai, «per l’ampiezza della definizione», e ne implicherebbe l’assoggettamento all’IRAP.

Tanto premesso, la Corte rimettente lamenta che le disposizioni censurate, nella parte in cui non prevedono «l’esenzione dall’IRAP delle associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l’esercizio in forma associata dell’attività notarile», violerebbero il principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost.

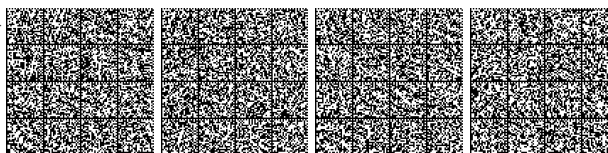
Esse, infatti, diversificherebbero «due situazioni invece del tutto equiparabili, l’attività notarile svolta al di fuori di un’associazione professionale e quella svolta nell’ambito di una associazione professionale», quanto a «natura, [...] modalità normative di svolgimento e di responsabilità, nonché di riferibilità dell’esercizio e del risultato comunque al singolo notaio».

Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con l’art. 41 Cost., in quanto «la tassazione IRAP dell’attività professionale svolta in forma associata» inciderebbe «sul libero esercizio dell’attività economica», sfavorendo, e quindi disincentivando, le aggregazioni professionali.

12.- È opportuno ricostruire, brevemente, il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

12.1.- Come già rilevato da questa Corte, l’IRAP - «che a suo tempo è stata introdotta nell’ordinamento per incrementare l’autonomia finanziaria delle regioni, sostituendo cinque preesistenti e diversificate forme di prelievo» - trova «la sua specifica giustificazione nella manifestazione di una capacità produttiva derivante dal potere di organizzazione e coordinamento dei fattori della produzione» (sentenza n. 21 del 2024).

Con essa, il legislatore «ha individuato quale nuovo indice di capacità contributiva, diverso da quelli utilizzati ai fini di ogni altra imposta, il valore aggiunto prodotto dalle attività autonomamente organizzate», che «altro non è che la nuova ricchezza creata dalla singola unità produttiva, che viene, mediante l’IRAP, assoggettata ad imposizione ancor



prima che sia distribuita al fine di remunerare i diversi fattori della produzione, trasformandosi in reddito per l'organizzatore dell'attività, i suoi finanziatori, i suoi dipendenti e collaboratori» (sentenza n. 156 del 2001; in senso analogo, da ultimo, sentenze n. 171 e n. 21 del 2024).

Infatti, «[i]l presupposto dell'IRAP è stato individuato nell'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, nonché, in ogni caso, nell'attività esercitata da società ed enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato (art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 446 del 1997)» (sentenza n. 12 del 2022).

L'art. 2, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 446 del 1997 specifica, come accennato, che «[l]'attività esercitata dalle società e dagli enti, compresi gli organi e le amministrazioni dello Stato, costituisce in ogni caso presupposto di imposta». Quindi, per le società e gli enti il requisito organizzativo si considera *ex lege* configurato, con l'effetto che l'imposta è sempre dovuta.

Con riferimento ai soggetti passivi dell'imposta, l'art. 3, comma 2, lettera c), del medesimo decreto individua, tra gli altri, «le persone fisiche, le società semplici e quelle ad esse equiparate a norma dell'articolo 5, comma 3, del [...] testo unico [delle imposte sui redditi] esercenti arti e professioni di cui all'articolo 49, comma 1, [oggi, art. 53, comma 1] del medesimo testo unico».

Quanto alle associazioni professionali, invece, la legge sull'IRAP non ne fa menzione, ma l'art. 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, a cui rinvia il menzionato art. 3 del d.lgs. n. 446 del 1997, dispone, in via generale ai fini delle imposte sui redditi, l'equiparazione tra «le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni [e] le società semplici», con la conseguenza che anche le prime sono assoggettate a IRAP.

In proposito, la giurisprudenza di legittimità ritiene che anche l'attività svolta dalle associazioni professionali «costituisce *ex lege*, in ogni caso, presupposto d'imposta, dovendosi perciò escludere la necessità di ogni accertamento in ordine alla sussistenza dell'autonoma organizzazione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 14 aprile 2016, n. 7371 e n. 7291 del 2016; nello stesso senso, *ex multis*, sezione tributaria, sentenze 4 giugno 2019, n. 15203 e 7 febbraio 2019, n. 3622, nonché ordinanze 26 novembre 2019, n. 30873, 21 ottobre 2019, n. 26848 e 19 maggio 2017, n. 12763).

La medesima giurisprudenza afferma, però, l'«esclusione da[ll']IRAP delle [...] associazioni professionali e degli studi associati» esercenti attività di lavoro autonomo, quando sia dimostrato «che non viene esercitata nessuna attività produttiva in forma associata» (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanze 27 aprile 2022, n. 13129 e 13 dicembre 2021, n. 39578).

Le associazioni professionali, quindi, possono sottrarsi al pagamento dell'IRAP non già provando «l'insussistenza dell'autonoma organizzazione nell'esercizio in forma associata dell'attività», che, secondo la giurisprudenza costituente diritto vivente, è in essa implicita, «ma piuttosto l'insussistenza dell'esercizio in forma associata dell'attività stessa» (Cass., sez. un. civ., n. 7371 del 2016).

12.2.- Occorre poi ricordare che, «per effetto di numerose modifiche normative, che nel tempo si sono stratificate sul quadro originario, la disciplina sulla determinazione della base imponibile dei singoli settori di attività e sulla natura dei soggetti passivi si è sviluppata in modo assai articolato e complesso, risultando caratterizzata da «regimi particolari, specificamente individuati dal legislatore in ragione delle diverse attività» (sentenza n. 12 del 2022)» (sentenza n. 21 del 2024).

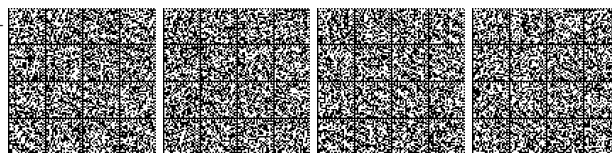
Per quel che qui interessa, l'art. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021 ha previsto che, a decorrere dal periodo d'imposta 2022, l'IRAP non è dovuta dalle persone fisiche esercenti attività commerciale, artistica o professionale, inserendosi in quella «linea di tendenza rivolta al progressivo svuotamento di tale imposta» già posta in evidenza da questa Corte (ancora, sentenza n. 21 del 2024).

L'intervento legislativo, come emerge con chiarezza dai lavori preparatori, persegue la *ratio* - oltre che di riduzione del carico impositivo a favore di detti soggetti - di semplificazione applicativa dell'imposta.

Sin dalla sentenza n. 156 del 2001, infatti, questa Corte ha escluso che «l'elemento organizzativo» sia connaturato all'«attività di lavoro autonomo, ancorché svolta con carattere di abitualità, nel senso che è possibile ipotizzare un'attività professionale svolta in assenza di organizzazione di capitali o lavoro altrui», con la conseguenza che, in tal caso, «risulterà mancante il presupposto stesso dell'imposta».

Operando una delimitazione negativa della sfera di applicazione del tributo mediante una ricognizione dei soggetti passivi, la legge n. 234 del 2021 ha, quindi, eliminato la necessità di verificare, caso per caso, se la struttura organizzativa di cui si avvale il professionista sia tale da giustificare l'imposizione, superando le relative incertezze applicative. L'attività economica, infatti, non è mai idonea a realizzare il presupposto di imposta se riferibile a una persona fisica, che non può (più) assumere la veste di soggetto passivo di essa.

Il censurato art. 1, comma 8, insomma, ha limitato la soggettività passiva dell'IRAP alle sole entità diverse dalle persone fisiche, operando una distinzione in funzione della forma di svolgimento dell'attività, individuale o collettiva, indipendentemente dalla presenza del requisito dell'autonoma organizzazione.



13.- Tanto premesso, le questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze non sono fondate nei termini che seguono.

Il rimettente muove dal presupposto interpretativo secondo cui il combinato disposto delle disposizioni censurate escluderebbe, dall'ambito applicativo dell'IRAP, le "persone fisiche" esercenti attività professionale e non le "associazioni" tra di esse costituite, indipendentemente dall'esercizio in forma associata della medesima attività. Ciò varrebbe anche per le associazioni professionali costituite tra notai ai sensi dell'art. 82 della legge notarile, che rimarrebbero, pertanto, sempre assoggettate al tributo.

Tale assunto è erraneo.

Si è già posto in evidenza che, ai sensi degli artt. 3, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 446 del 1997 e 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, a cui il primo rinvia, sono soggetti passivi dell'IRAP anche «le associazioni senza personalità giuridica costituite fra persone fisiche per l'esercizio in forma associata di arti e professioni».

Come emerge dalla lettera della norma, che fa riferimento all'«esercizio in forma associata» di arti e professioni, però - ai fini dell'equiparazione di dette associazioni alle società semplici e, quindi, della loro configurabilità quali soggetti d'imposta, diversi e autonomi rispetto alle persone fisiche che le compongono - non è sufficiente che si sia in presenza di un'associazione professionale (o studio associato, che dir si voglia), essendo invece necessario che, nell'ambito di essa, l'attività professionale sia svolta in comune, ossia, appunto, «in forma associata» dai professionisti che ne fanno parte.

Per contro, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (richiamata al punto 12.1.), se l'attività professionale è svolta personalmente, individualmente e autonomamente dai singoli professionisti, ciò prevale sulla forma associativa prescelta e l'imposta non trova applicazione. In tal caso, infatti, detta attività, pur essendo esercitata nell'ambito di uno studio associato, è riferibile non all'associazione, ma alle persone fisiche che costituiscono il vincolo associativo. Persone fisiche che, come chiarito, sono escluse dall'applicazione del tributo proprio in forza del censurato art. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021.

Con l'introduzione di tale previsione, infatti, è reso ancora più evidente che l'aspetto qualificante, nell'applicazione del tributo, è divenuto l'autonomia funzionale nell'esercizio dell'attività professionale: l'imposta viene in rilievo solo se vi è un fenomeno di "spersonalizzazione" di detta attività, tale da renderla ascrivibile direttamente al soggetto collettivo. Ciò significa che - diversamente da quanto accade nelle società o negli enti - nelle associazioni professionali tale fenomeno di "spersonalizzazione" non sempre si verifica, perché è ben possibile che l'associazione non eserciti attività professionale in proprio, ma esaurisca la sua funzione a meri fini organizzativi o economici interni all'associazione stessa. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui siano i singoli professionisti a svolgere, individualmente e separatamente, la propria attività professionale e l'associazione venga costituita al mero scopo di regolare rapporti giuridici non strettamente professionali, benché strumentali all'esercizio della professione: come la ripartizione delle spese e dei proventi, la locazione di un ufficio, l'acquisto di beni strumentali o la regolamentazione delle prestazioni del personale ausiliario.

È per questo motivo che il legislatore, nel definire la soggettività passiva dell'IRAP e nel fissare l'equiparazione tra associazioni professionali e società semplici, ha attribuito rilievo alla forma - individuale o associata - dell'esercizio dell'attività professionale. Ne discende che, ove la professione sia svolta in forma individuale, l'imposta non è comunque dovuta, a prescindere dalla sussistenza o meno di un'autonoma organizzazione. Pertanto, se «i singoli professionisti hanno concretamente esercitato in modo autonomo e non associato l'attività professionale», l'imposta è esclusa, non potendo essere applicata «sulla base della mera sussistenza dello Studio associato» (Cass., ord. n. 39578 del 2021).

14.- L'opposta interpretazione finirebbe per contrastare con i parametri evocati dal rimettente, con la conseguenza che l'interpretazione qui rappresentata finisce per trovare conferma in una lettura delle disposizioni costituzionalmente orientata, idonea a rendere il loro enunciato normativo conforme, in particolar modo, agli artt. 3 e 53 Cost., assicurando che lo svolgimento dell'attività professionale - quando privo del suddetto connotato della "forma associata" - sia indifferente, ai fini dell'eguale esclusione dall'imposta, tanto per il singolo professionista che per l'associazione professionale.

È evidente, infatti, che un'equiparazione tra le associazioni professionali e le società, anche laddove l'incarico sia conferito al singolo professionista e l'attività professionale sia svolta individualmente e autonomamente dalla persona fisica, finirebbe per contrastare con gli artt. 3 e 53 Cost., differenziando senza adeguate giustificazioni situazioni eguali, nonché con l'art. 41 Cost., rappresentando un disincentivo alla scelta associativa incidente sulla libertà di iniziativa economica privata.

15.- Le considerazioni che precedono non possono che riflettersi sul piano probatorio.

Posto, infatti, che l'attività professionale è svolta, di regola, individualmente e che alcune attività sono riservate, dalle rispettive leggi professionali, al singolo professionista inteso come persona fisica, il legislatore, all'art. 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, ha previsto un requisito di assimilazione fra le società e le associazioni professionali. Requisito che consiste nell'esercizio «in forma associata» della professione e di cui - per poter applicare l'equiparazione - è onere dell'amministrazione finanziaria dimostrare l'esistenza.



Ciò, ovviamente, non deve legittimare condotte elusive da parte del contribuente, nella prospettiva di una leale collaborazione tra l'amministrazione finanziaria e il privato, che - come questa Corte ha avuto modo di rilevare (sentenza n. 137 del 2025) - trova giustificazione, nella concezione costituzionale, nel pactum unionis (piuttosto che in quello subiectionis), posto a fondamento del dovere tributario. Leale collaborazione che si impone tanto all'amministrazione finanziaria (in termini, ad esempio, di doveri di informazione, di rispetto del contraddittorio o di obblighi motivazionali), quanto al contribuente (che ha, tra l'altro, il dovere di fornire nelle dichiarazioni fiscali informazioni complete e veritiere, di rispondere con tempestività e correttezza alle richieste da parte dell'amministrazione finanziaria di chiarimenti o di documentazione e di evitare comportamenti evasivi o fraudolenti che possano ostacolare il corretto funzionamento del sistema fiscale).

Tali principi sono essenziali anche per regolare l'ipotesi in cui, nell'ambito della medesima associazione, l'attività professionale sia svolta dai professionisti "associati" in parte in modo individuale, in parte in forma associata. In tal caso, il reddito di «esclusiva derivazione del lavoro professionale svolto dai singoli associati», cioè «generato unicamente dal lavoro personale di questi» (Cass., ord. n. 13129 del 2022), non sarà assoggettato a IRAP, se adeguatamente separato da quello prodotto dalle altre attività espletate avvalendosi dell'organizzazione dell'associazione professionale.

16.- Sulla base delle considerazioni che precedono, le associazioni di notai - su cui vertono le odierne questioni e che rilevano nel giudizio *a quo* - difettano, di regola, del requisito dell'effettivo svolgimento in forma associata della relativa attività e, dunque, non costituiscono un soggetto di imposta diverso dai singoli notai associati.

L'attività del notaio, infatti, pur essendo annoverabile tra le libere professioni, presenta i connotati della pubblica funzione - quali la terzietà, la doverosità del ministero, il controllo di legalità, la specifica competenza territoriale, il dovere di assistenza alla sede - che le attribuiscono un carattere spiccatamente personale. Di regola, dunque, l'associazione di notai, costituita ai sensi dell'art. 82 della legge notarile, è priva di una «sua autonomia strutturale e funzionale» (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 21 novembre 2023, n. 32248) e ha, invece, un «rilievo meramente interno (Cass., 12 marzo 1987, n. 2555), attinente ad una modalità di distribuzione degli onorari, senza alcuna interferenza sull'attività notarile, che resta personalissima» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 21 ottobre 1997, n. 10354 e, nello stesso senso, 5 marzo 1997, n. 1933).

17.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 8, della legge n. 234 del 2021 e 5, comma 3, lettera c), t.u. imposte redditi, sollevate in riferimento agli artt. 3, 53 e 41 Cost., vanno dichiarate non fondate nei sensi di cui in motivazione, in quanto è possibile un'interpretazione adeguatrice conforme agli evocati parametri costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1, comma 8, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) e 5, comma 3, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53 e 41 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Firenze, sezione I, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

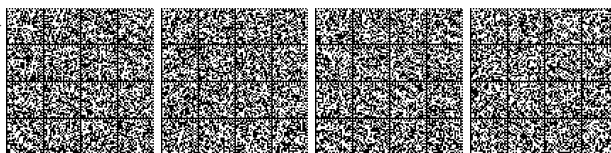
Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260153



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 9

*Ricorso per conflitto
di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 1° luglio 2026
(del Tribunale di Roma)*

Parlamento – Immunità parlamentari – Intercettazioni di conversazioni di parlamentari – Procedimento penale pendente nei confronti di Armando Siri, senatore all’epoca dei fatti – Rinnovata richiesta di autorizzazione, successivamente alla sentenza n. 117 del 2024 della Corte costituzionale, del Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale di Roma, con ordinanza del 21 febbraio 2025, ai sensi dell’art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, a utilizzare le conversazioni telefoniche intercettate, già oggetto di una prima richiesta, nell’ambito del procedimento penale n. 12460/17 R.G.N.R. D.D.A. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e confluite nel procedimento penale n. 40767/18 R.G.N.R. - n. 33315/21 R.G. gip – Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 maggio 2025 di diniego della richiesta di autorizzazione, «non sussistendo il requisito della fortuità e occasionalità», relativamente alle telefonate dei giorni 17 maggio 2018 (prog. 2618), 17 luglio 2018 (prog. 5760), 4 agosto 2018 (prog. 5997) e 6 agosto 2018 (prog. 6043, 6044 e 6090).

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 21 maggio 2025 (Doc. IV n. 5-A).

TRIBUNALE DI ROMA

SEZIONE GIP/GUP

UFFICIO X

Il giudice dell’udienza preliminare, dott. Nicola Di Grazia, a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza del 23 settembre 2025 in ordine alle richieste avanzate dal P.M. e dalla parte civile costituita L... S.p.a. di conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato innanzi alla Corte Costituzionale in ordine alla deliberazione del Senato della Repubblica del 21 maggio 2025 (Doc. IV n. 5-A) con la quale è stata rigettata la rinnovata richiesta avanzata da questo Tribunale ai sensi dell’art. 6 comma 2 legge 20 giugno 2003, n. 140 di autorizzazione all’utilizzo delle conversazioni intercettate tra il senatore Armando Siri e l’imprenditore P... F... A.... nell’ambito del procedimento penale n. 12460/17 R.G.N.R. D.D.A. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e confluite nel presente procedimento;

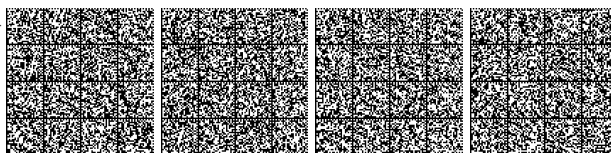
sentite le parti e letta la memoria depositata dall’avv. Alberto Berardi, quale difensore del senatore Armando Siri, che ha chiesto in via principale di dichiarare inutilizzabili, ai sensi dell’articolo 270 del codice di procedura penale, le comunicazioni telefoniche intercettate, con conseguente non luogo a provvedere in ordine alla richiesta del pubblico ministero, nonché in via subordinata il rigetto della predetta richiesta, ritenendo l’insussistenza dei presupposti per sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

sentite le dichiarazioni spontanee rese dall’imputato alla stessa udienza;

premesso che nel presente procedimento Armando Siri il quale ha chiesto la definizione con giudizio abbreviato già all’udienza del 14 aprile 2021 — è imputato dei seguenti reati:

in concorso con A... P... F....

a) del reato p. e p. dagli artt. 318, 321 del codice penale, perché Siri Armando, Senatore della Repubblica e Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ed in tale duplice qualità pubblico ufficiale, per l’esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri, asservendoli ad interessi privati — tra l’altro proponendo e concordando con gli organi apicali dei Ministeri competenti per materia (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dello



sviluppo economico, Ministero dell'ambiente) l'inserimento in provvedimenti normativi di competenza governativa di rango regolamentare (decreto interministeriale in materia di incentivazione dell'energia elettrica da fonte rinnovabile) e di iniziativa governativa di rango legislativo (legge c.d. mille proroghe, legge di stabilità, legge c.d. di semplificazione) ovvero proponendo emendamenti contenenti disposizioni in materia di incentivi per il c.d. «minieolico» riceveva indebitamente la promessa e/o la dazione di euro 30.000,00 da parte di A... P... F..., amministratore della E... S.r.l. e *dominus* della S... S.r.l. (amministrata dal figlio A... F...), società operative in quel settore, imprenditore che da tali provvedimenti avrebbe tratto benefici di carattere economico.

In Roma fino al settembre 2018.

in concorso con A... P... F... D... D... V... R... S... L... P...

b) del reato p. e p. dagli artt. 110, 318, 321 del codice penale perché, in concorso tra loro, Siri Armando, Senatore della Repubblica e Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ed in tale duplice qualità pubblico ufficiale, per l'esercizio delle sue funzioni e dei suoi poteri, asservendoli ad interessi privati, — si attivava (peraltro rientrando tale materia tra quelle oggetto di delega di attribuzioni quale Sottosegretario, giusto decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 31 luglio 2018) per ottenere un provvedimento normativo *ad hoc* che finanziasse, anche in misura minima — con differimento dell'intera copertura finanziaria, negli esercizi finanziari a venire il progetto di completamento dell'aeroporto di Viterbo, di interesse della L... S.p.a. per future commesse, — esercitava pressioni direttamente e per interposta persona (l'avv. C... L..., persona di sua fiducia) sul Comandante Generale della Guardia Costiera, Ammiraglio Ispettore Capo (CP) P... G..., al fine di determinarlo a rimuovere il Contrammiraglio (CP) P... P... dall'incarico di R.U.P. nell'ambito di un appalto in essere - ma in scadenza - per la fornitura di sistemi radar «V.T.S.» (*Vessel Traffic Service*), essendo questi invisibile alla L... S.p.a., siccome critico su alcuni aspetti della fornitura, — riceveva indebitamente la promessa di ingenti somme di denaro (per il tramite ed in parte destinate anche agli intermediari A con legami personali ed illeciti con lo stesso S... e D... D... V...) e comunque la dazione di euro 8.000,00 anticipate da D... D... V... e da R...S... (dipendente di L... S.p.a., d'intesa col suo superiore gerarchico L... P...), che avevano programmato di riottenere tale provvista — pur non riuscendo nell'intento — mediante il pagamento da parte di L... S.p.a. di una fattura emessa da A... S.p.a.

In Roma fino all'ottobre 2018.

OSSERVA:

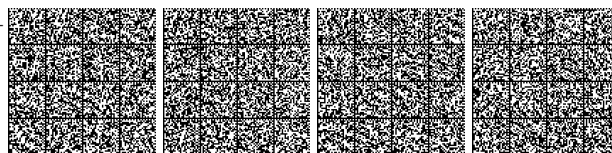
1. La vicenda processuale che qui interessa.

Le indagini a suo tempo svolte dalla Procura della Repubblica di Palermo sono scaturite dalle dichiarazioni rese da un collaboratore di giustizia nei confronti di un imprenditore che avrebbe reimpiegato nelle proprie iniziative economiche risorse finanziarie provenienti da famiglie mafiose: la successiva attività d'intercettazione nei confronti del suddetto imprenditore ha evidenziato rapporti di natura economica, legati allo sviluppo di impianti per la produzione di energia da fonte alternativa, tra lo stesso e l'ex sorvegliato speciale di P.S. V... N..., che risultava avere un ruolo attivo anche nell'ambito della S... S.r.l., i cui soci, attraverso la S... S.r.l., erano P... F... A... e il figlio F... A....

Nel corso delle indagini nei confronti di P... A... sono emersi a partire da maggio 2018 sporadici contatti con l'allora senatore Armando Siri, che solo il 13 giugno 2018 aveva poi assunto le funzioni di Sottosegretario di Stato presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Il senatore Siri veniva successivamente iscritto nel registro degli indagati, previo trasferimento degli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, a seguito della captazione di una conversazione ambientale del 10 settembre 2018 nel corso della quale P... A... i, discutendo col figlio F... e con M..., N..., figlio di V... N..., di questioni concernenti le loro società operanti nel settore eolico (e S.r.l. e S S.r.l.), dichiarava di dover ricompensare il «vice Ministro» con una somma di denaro di trentamila euro per un emendamento da inserire nella legge di conversione del decreto «mille proroghe».

Con ordinanza del 23 giugno 2021, a seguito di richiesta avanzata dal PM in ordine a tutte le conversazioni telefoniche alle quali aveva partecipato il senatore Armando Siri, questo Ufficio ha chiesto al Senato della Repubblica l'autorizzazione all'utilizzo solo di quelle intercettate nell'ambito del procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo in quanto antecedenti all'iscrizione del senatore nel registro degli indagati in data 25 settembre 2018, ritenendo che per quelle successive sarebbe stata necessaria l'autorizzazione preventiva.

Con deliberazione in data 9 marzo 2022, il Senato della Repubblica ha respinto la predetta richiesta «per la incerta e implausibile configurazione del requisito della necessità relativamente alle intercettazioni del 15 maggio 2018, prog. 2521 e prog. 2523», nonché «per mancanza del requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle telefonate del



17 maggio 2018, prog. 2618, del 17 luglio 2018, prog. 5760, del 4 agosto 2018 prog. 5997 e del 6 agosto 2018, prog. 6043, 6044 e 6090» (doc. IV, n. 10).

Questo Ufficio con ricorso-ordinanza in data 11 maggio 2022 sollevava avanti la Corte Costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti di tale deliberazione del Senato della Repubblica, osservando quanto di seguito riportato con carattere diverso.

L'art. 68, secondo e terzo comma, Cost., individua alcune specie di atti del procedimento penale per compiere i quali verso un parlamentare è prevista l'autorizzazione della Camera di appartenenza (cosiddetta autorizzazione *ad acta*): la legge n. 140 del parlamentare — dell'atto da autorizzare preventivamente (artt. 4 e 5), quanto l'autorizzazione all'utilizzazione nei confronti del parlamentare stesso di un atto già compiuto nei confronti di altro soggetto (art. 6), devono essere assistiti da un criterio di «necessità» (in tale senso dovendosi intendere anche l'espressione «quando occorre», recata dal comma 1 dell'art. 4). La valutazione circa la sussistenza, in concreto, di tale «necessità» spetta indubbiamente all'autorità giudiziaria richiedente, la quale peraltro deve, essa per prima, commisurare le proprie scelte anche all'esigenza del sacrificio minimo indispensabile dei valori di libertà e indipendenza della funzione parlamentare. Detta autorità è tenuta, quindi, a determinare in modo specifico i connotati del provvedimento e a dare adeguato conto delle relative ragioni, con motivazione non implausibile, nella richiesta di autorizzazione ad eseguirlo, così da porre la Camera competente in condizione di apprezzarne compiutamente i requisiti di legalità costituzionale. La delimitazione dei poteri, spettanti nella procedura di autorizzazione, all'autorità giudiziaria procedente e all'organo parlamentare, si coglie nelle disposizioni dell'art. 5 e dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003: esse stabiliscono il dovere della prima di indicare nella richiesta gli «elementi» su cui essa «si fonda», con ciò evocando, da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, la loro attitudine a fare sorgere la «necessità» di quanto si chiede di autorizzare. A fronte di ciò — e per converso — la Camera deve poter rilevare, dall'esame della richiesta (e degli eventuali allegati), che sussistono sia il requisito, per così dire, «negativo» dell'assenza di ogni intento persecutorio strumentale della richiesta, sia quello, per così dire, «positivo» della affermata «necessità» dell'atto, motivata in termini di non implausibilità (così, testualmente, la motivazione della sentenza n. 188 del 2010 della Corte Costituzionale);

con l'ordinanza del 23 giugno 2021, questo Tribunale ha puntualmente motivato in ordine alla «necessità» di utilizzare le predette intercettazioni, tra cui quelle del 15 maggio 2018, in quanto rilevanti per la valutazione dei fatti in contestazione, poiché «dalle stesse, emergono i contatti tra l'imprenditore e il parlamentare finalizzati alla presentazione degli emendamenti ai provvedimenti normativi in corso di discussione in Parlamento ed aventi ad oggetto il settore economico d'interesse dell'imputato A... le stesse, quindi, appaiono astrattamente rappresentative del contesto spazio temporale in cui avrebbe operato il Senatore e il Sottosegretario Armando Siri a seguito della consegna o promessa di denaro nelle modalità e finalità illecite prospettate dalla pubblica accusa»;

con la deliberazione di rigetto del 9 marzo 2022, il Senato della Repubblica, pur ritenendole occasionali, ha espresso un giudizio di non «necessità» con riferimento alle due intercettazioni del 15 maggio 2018, sulla base dell'assunzione solo successiva, in data 13 giugno 2018, della carica di Sottosegretario per le infrastrutture e i trasporti da parte del senatore Siri: dunque, «tale elemento rende implausibile la sussistenza del requisito della necessità con riferimento alle due telefonate del 15 maggio 2018, entrambe intercettate anteriormente all'assunzione della carica governativa in questione»;

la predetta valutazione è basata su un errato dato di fatto, non tenendo conto della contestazione di corruzione mossa ad Armando Siri nella duplice qualità di pubblico ufficiale (Senatore successivamente nominato anche Sottosegretario), e della conseguente rilevanza probatoria, chiaramente evidenziata da questo Tribunale nella richiesta di autorizzazione, delle due intercettazioni del 15 maggio 2018, essendo indifferente, secondo l'ipotesi accusatoria, che una parte della condotta sia stata commessa quando l'imputato era solo Senatore, potendo il sostegno ad un emendamento legislativo in cambio di utilità essere dato sia in tale qualità che in quella, successivamente assunta, di Sottosegretario;

pertanto, ad avviso del Tribunale, la deliberazione del Senato, con cui è stata rigettata la richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle due intercettazioni del 15 maggio 2018, è stata assunta sulla base di una lettura fallace degli atti che ha comportato una valutazione che travalica i limiti del sindacato della Camera di appartenenza, così come individuati dalla Corte Costituzionale nella sopra citata pronuncia;

analoga considerazione deve essere sviluppata in relazione alle 7 conversazioni successive, intercettate il 17 maggio 2018, 17 luglio 2018, 4 agosto 2018 e 6 agosto 2018, per le quali il Senato ha ravvisato la mancanza del requisito della occasionalità;

come è noto, esigono l'autorizzazione (preventiva) della Camera di appartenenza per eseguire nei confronti di un membro del Parlamento, fra gli altri atti, le intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, (direttamente o indirettamente) nei confronti del parlamentare, nel senso spiegato da Corte cost. n. 390/2007, per



cui occorre l'autorizzazione preventiva «tutte le volte in cui il parlamentare sia individuato in anticipo quale destinatario dell'attività di captazione» e dunque non soltanto quando siano sottoposti ad intercettazione utenze o luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità (intercettazioni «dirette»), ma anche quando lo siano utenze o luoghi di soggetti diversi, che possono tuttavia «presumersi frequentati dal parlamentare» (intercettazioni «indirette»), secondo un criterio che «non è la titolarità o la disponibilità dell'utenza captata, ma la direzione dell'atto di indagine», per cui «quest'ultimo è volto, in concreto, ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare, l'intercettazione non autorizzata è illegittima, a prescindere dal fatto che il procedimento riguardi terzi o che le utenze sottoposte a controllo appartengano a terzi». Invece l'art. 6 richiede l'autorizzazione (successiva) per le «intercettazioni casuali o fortuite» rispetto alle quali — sempre secondo Corte cost. n. 390/2007 - «proprio per il carattere impreveduto dell'interlocazione del parlamentare l'autorità giudiziaria non potrebbe, neanche volendo, munirsi preventivamente del *placet* della Camera di appartenenza»; a sua volta, secondo la Corte di legittimità la verifica dell'occasionalità delle intercettazioni deve essere quanto più stringente tanto più articolata e prolungata nel tempo è stata l'attività di intercettazione: pertanto, partendo dagli insegnamenti della Corte Costituzionale (*cf.* sentenze nn. 113 e 114/2010, così come sentenza n. 390/2007), per poter affermare la natura casuale dell'intercettazione ovvero riconoscerne la direzione “mirata” all'ascolto del parlamentare, occorre avere riguardo a molteplici parametri, riconducibili: al tipo dei rapporti intercorrenti tra il parlamentare e il terzo sottoposto a controllo telefonico; all'attività criminosa oggetto di indagine; al numero delle conversazioni intercorse tra il terzo e il parlamentare; all'arco di tempo entro il quale tale attività di captazione è avvenuta, anche rispetto a eventuali proroghe delle autorizzazioni e soprattutto in relazione al momento in cui sono sorti indizi a carico del parlamentare (*cf.* Cass. 22 settembre 2010 n. 34244; Cass. 22 febbraio 2013 n. 8739; Cass. 27 marzo 2019 n. 29901; cass. 5 aprile 2017, n. 34552);

con la deliberazione di rigetto del 9 marzo 2022, il Senato della Repubblica ha ravvisato la mancanza del requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle telefonate in questione, evidenziando che «dopo le prime due telefonate del 15 maggio 2018 la Procura poteva, alla stregua di criteri di plausibilità e di ragionevolezza, rendersi conto del coinvolgimento di un parlamentare e conseguentemente avrebbe dovuto sospendere immediatamente le captazioni; ove avesse voluto proseguire le stesse, avrebbe quindi dovuto richiedere l'autorizzazione al Senato [...] Nel caso di specie, in una stessa giornata si sono susseguite ben due telefonate tra il signor A ed il senatore Siri che avrebbero dovuto indurre gli inquirenti a richiedere l'autorizzazione a procedere da parte del Senato per proseguire l'attività captativa [...] È ragionevole supporre che la polizia giudiziaria abbia reso immediatamente edotta l'autorità giudiziaria in ordine alla circostanza del colloquio fra l'intercettato ed il parlamentare. Peraltro, anche ove ipoteticamente ci fosse stato un ritardo comunicativo tra la polizia e il magistrato, Io stesso non può in alcun modo rilevare in quanto il mutamento di direzione dell'atto di indagine deve essere riferito alle autorità inquirenti e non soggettivamente al magistrato. In altri termini, il mutamento di direzione dell'atto di indagine si ha nel momento in cui gli inquirenti (a partire dalla polizia giudiziaria che sta operativamente effettuando le intercettazioni su incarico dell'autorità giudiziaria) si rendono conto del coinvolgimento di un parlamentare e della conseguente necessità di richiedere l'autorizzazione per proseguire le captazioni [...]. La Giunta opera secondo criteri di plausibilità e verosimiglianza, alla luce dei quali appare ragionevolmente configurabile nel caso di specie un mutamento di direzione dell'atto di indagine dopo le due telefonate del 15 maggio 2018. In altri termini, quello che rileva è il «*fumus mutationis*» e non la prova della mutazione stessa. Appare quindi evidente che tutte le telefonate captate successivamente al 15 maggio 2018 risultano prive del requisito della casualità e pertanto non può essere autorizzato l'utilizzo delle stesse nei confronti del senatore Siri»;

tuttavia, come evidenziato nella parte sinteticamente dedicata alla genesi dell'indagine, prima della captazione ambientale che ha determinato all'iscrizione nel registro degli indagati del Senatore Armando Siri in data 25 settembre 2018, le sporadiche interlocazioni tra quest'ultimo e l'indagato P...F... A... (di cui 1 a maggio, 1 a luglio, 4 ad agosto) apparivano assolutamente neutre dal punto di vista penale, trattandosi di mere sollecitazioni di iniziative parlamentari: solo a seguito dell'intercettazione ambientale del 10 settembre 2018, relativa alla consegna di una somma di denaro per l'inserimento di emendamenti normativi in materia di incentivi per il c.d. minieolico, si è determinato quel «mutamento di obiettivi» nella direzione delle indagini che ha portato nel presente giudizio alla dichiarazione di inutilizzabilità da parte di questo Tribunale delle successive conversazioni a cui ha partecipato il senatore Siri; peraltro, Senato della Repubblica ha desunto l'abitudine dei rapporti con l'imprenditore A... da due sms del 15 maggio 2018 scambiati nel giro di 3 minuti, negando l'autorizzazione anche per la imprevedibile telefonata intercorsa appena due giorni dopo in data 17 maggio 2018, senza alcuna possibilità per gli inquirenti di rendersi conto che l'interlocutore «Armando» fosse un parlamentare; comunque, appare francamente irragionevole pretendere la sospensione immediata delle intercettazioni nei confronti di un cittadino indagato, per richiedere l'autorizzazione al Senato, sulla base di una apodittica abitudine di rapporti con un parlamentare desunta da due soli sms a conversazione «chiusa» (progr. 2521, ore 16:18:30 in uscita dal telefono di A... : «Nella sezione ambiente quando parli di rifiuti non puoi far aggiungere come impianti a biometano cioè impianti che dalla differenziata cioè dalla parte organica viene utilizzata per produrre biometano ciclo completo»; progr. 2523, ore 16:21:09 in entrata: «Ci provo ma sarà difficile perché quel capitolo è ormai approvato»);



pertanto, ad avviso del Tribunale, la deliberazione del Senato, con cui è stata rigettata la richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni successive al 15 maggio 2018 ed anteriori all'emersione degli elementi che hanno determinato l'iscrizione nel registro degli indagati del Senatore Armando Siri in data 25 settembre 2018, è stata assunta con una valutazione che travalica i limiti del sindacato della Camera di appartenenza, così come individuati dalla Corte Costituzionale nelle sopra citate pronunce (n. 390/2007, n. 113/2010 e n. 114/2010), secondo cui, per ritenere «indirette» le intercettazioni di comunicazioni comunque coinvolgenti i componenti delle Camere, è necessario il mutamento della direzione dell'atto d'indagine;

in conclusione, deve sollevarsi conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, avendo il Senato della Repubblica ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali, con conseguente illegittima interferenza nel presente procedimento, poiché ha ritenuto incerta e implausibile la configurazione del requisito della necessità relativamente ai 2 sms intercettati il 15 maggio 2018, nonché mancante il requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle successive 7 conversazioni captate tra maggio e agosto 2018.

Con sentenza n. 117 del 2024 (dep. il 2 luglio 2024) la Corte Costituzionale ha risolto il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato da questo Ufficio annullando la deliberazione adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 9 marzo 2022 ed indicando come necessaria una nuova valutazione da parte dello stesso Senato della Repubblica per le sole intercettazioni captate successivamente al 15 maggio 2018.

Con ordinanza del 21 febbraio 2025 questo Ufficio chiedeva nuovamente al Senato della Repubblica l'autorizzazione ad utilizzare nel presente procedimento (tutte) le comunicazioni e conversazioni intercettate già oggetto della prima richiesta.

Con deliberazione assunta nella seduta del 21 maggio 2025 l'Assemblea del Senato della Repubblica ha approvato le conclusioni della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari di respingere nuovamente la richiesta ai sensi dell'art. 68 terzo comma della Costituzione in relazione alle telefonate del 17 maggio 2018, del 17 luglio 2018, del 4 agosto 2018 e del 6 agosto 2018, dando atto di non avere invece più competenza in ordine alle due intercettazioni del 15 maggio 2025, siccome oggetto di annullamento senza rinvio da parte della Corte costituzionale.

2. Le valutazioni sulla deliberazione adottata il 21 maggio 2025 con cui il Senato della Repubblica ha negato l'autorizzazione a utilizzare le comunicazioni intercettate.

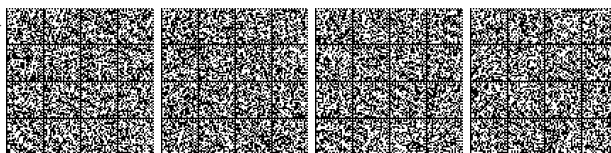
Deve essere premesso che, come già anticipato da questo Ufficio anche con l'ordinanza in data 21 febbraio 2025, la soluzione della questione relativa alla possibilità di utilizzare le captazioni di cui si discute rispetto al regime delle garanzie costituzionali riservate al parlamentare ha natura pregiudiziale rispetto alle questioni poste dalla difesa dell'imputato in ordine alla utilizzabilità processuale, ai sensi dell'art. 270 del codice di procedura penale, delle medesime: si tratta, infatti, della delimitazione del potere di questa autorità giudiziaria di utilizzare il materiale probatorio costituito dalle intercettazioni rispetto alle suddette garanzie, delimitazione che deve logicamente precedere la valutazione di eventuali profili processuali di inutilizzabilità quale vizio funzionale della prova medesima.

Così ragionando, l'attenzione deve necessariamente essere posta sull'apparato motivazionale della delibera del Senato della Repubblica rispetto al contenuto, oltremodo chiaro, del percorso argomentativo della sentenza della Corte Costituzione n. 117/2024.

La Corte Costituzionale, per quel che qui interessa, ha richiamato nell'occasione i principi della sua costante giurisprudenza a proposito degli indici utili a sceverare le intercettazioni cd indirette da quelle «occasional» e ne ha ribadito la loro portata orientativa per valutare il mutamento della direzione dell'atto di indagine, posto che rimane «a tal fine dirimente la circostanza che, a carico del parlamentare, emergano elementi idonei a dimostrare l'intenzione delle autorità procedenti di approfondire, tramite l'attività di intercettazione, la sua posizione in vista del possibile esercizio dell'azione penale» (affermazione mutuata da Corte Cost. sent. n. 227 del 2023).

In applicazione di tali principi la Corte Costituzionale non solo ha riconosciuto che l'ingresso nell'area di ascolto del senatore Siri è stato del tutto occasionale, ma ha anche affermato che non è dimostrata l'insorgenza, in capo alle autorità inquirenti, di un mutamento di direzione dell'atto di indagine in una fase temporale antecedente alla intercettazione del 10 settembre 2018.

Nello specifico, nella citata sentenza n. 117/2024 si legge che «le intercettazioni in questione assumono un valore diverso solamente a partire dal momento in cui, per effetto della riferita intercettazione ambientale del 10 settembre 2018, emergono indizi secondo i quali quegli accordi — pur di per sé potenzialmente legittimi — diventano oggetto di un asserito patto corruttivo, ciò che determina, ma solo a partire da tale momento, un mutamento della direzione degli atti di indagine, tale da indurre il Giudice dell'udienza preliminare a negare correttamente la possibilità di utilizzare in giudizio le intercettazioni captate successivamente a tale data, perché ormai connotate dall'intenzione delle autorità preposte alle indagini di accedere alla sfera di comunicazione del senatore Siri in quanto soggetto attinto da indizi di reità».



Ora, a fronte del perimetro valutativo così delineato dalla sentenza della Corte Costituzionale, si osserva che nella deliberazione del Senato della Repubblica qui esaminata il concetto di «*fumus mutationis*», evocato nella prima delibera del 9 marzo 2022, è stato semplicemente sostituito, in difetto di elementi nuovi, dal richiamo alla sussistenza di un atteggiamento volitivo in capo all'autorità giudiziaria che procedeva alle intercettazioni, secondo il seguente ragionamento: posto che dopo le prime due captazioni occasionali si era consapevoli della qualità del Siri, l'autorità giudiziaria nel momento in cui proseguiva nelle captazioni delle conversazioni in cui il terzo sollecita il parlamentare ad inserire nel disegno di legge l'emendamento desiderato non poteva non prefigurarsi che tali colloqui potessero preludere ad un accordo di tipo corruttivo; dunque, secondo lo schema del dolo eventuale, l'autorità giudiziaria avrebbe 'accettato il rischio' di proseguire nell'ascolto del parlamentare senza che emergessero dagli atti «argomenti sufficienti ad escludere che il suddetto sospetto o dubbio sia stato risolto in senso negativo, ovvero che sia emerso il convincimento che l'onorevole Siri fosse assolutamente estraneo ad ipotesi di reato».

Ebbene, si ritiene che tale valutazione non si misuri in concreto con le precise indicazioni fornite dalla sentenza n. 117/2024 della Corte Costituzionale, perché si individuano gli elementi rivelatori e dirimenti circa la intenzione di mutare la direzione dell'atto di indagini in circostanze — il tenore dei dialoghi iniziali con P... F... A... — che la citata sentenza ha già escluso che possano avere tale significato; al contrario infatti la Corte ha aderito espressamente alla prospettazione sul punto formulata da questo Ufficio nel conflitto promosso in data 11 maggio 2022 circa la natura del tutto 'neutra' dal punto di vista penale di tali dialoghi, «non potendosi ritenere precluso a un soggetto che riveste il mandato parlamentare ricevere indicazioni o comunque sollecitazioni in ordine al contenuto degli atti che contribuisce a formare, ivi compresi quelli di natura legislativa».

E del resto, volendo seguire la portata generale dell'argomentazione prospettata nella delibera del Senato della Repubblica si affermerebbe come ragionevole che ogni condotta di interlocuzione del soggetto che riveste mandato parlamentare con soggetti interessati al contenuto per sé favorevole dell'attività legislativa debba avere o possa avere con una qualificata probabilità un prevedibile sviluppo criminale, nella specie di natura corruttiva: il che appare un'affermazione non sostenibile.

3. La proposizione del nuovo conflitto di attribuzione.

Richiamate e qui condivise tutte le motivazioni già esposte da questo Ufficio nel precedente ricorso dell'11 maggio 2022, si ritiene quindi che anche la deliberazione del Senato della Repubblica del 21 maggio 2025, con cui è stata rigettata la richiesta di autorizzazione all'utilizzo delle intercettazioni successive al 15 maggio 2018, sia stata assunta con una valutazione che travalica limiti del sindacato della Camera di appartenenza, così come individuati dalla Corte Costituzionale nella stessa sentenza n. 117/2024 e nella giurisprudenza costituzionale ivi richiamata, secondo cui, per ritenere «indirette» le intercettazioni di comunicazioni comunque coinvolgenti i componenti delle Camere, è necessario il mutamento della direzione dell'atto d'indagine desunto da elementi idonei a dimostrare l'intenzione delle autorità procedenti di approfondire, tramite l'attività di intercettazione, la sua posizione in vista del possibile esercizio dell'azione penale.

Deve, pertanto, sollevarsi conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, avendo il Senato della Repubblica ecceduto i limiti delle proprie attribuzioni costituzionali, con conseguente illegittima interferenza nel presente procedimento, poiché ha ritenuto mancante il requisito della fortuità e occasionalità in relazione alle sette conversazioni captate tra maggio e agosto 2018.

Tali conclusioni appaiono inevitabili nella descritta situazione processuale e non possono essere inficiate dagli ulteriori argomenti spesi nella memoria difensiva dell'imputato a proposito della ricaduta della vicenda sulla durata ragionevole del presente processo, ove è stata richiesta la definizione con rito abbreviato ormai da oltre quattro anni, e sul rischio di provocare un 'corto circuito istituzionale'. Si tratta, infatti, di temi di obiettivo rilievo che tuttavia, ad avviso di questo giudice, non possono gravare sulla sede giurisdizionale ma devono essere affrontati nella sede propria del giudizio instaurato innanzi alla Corte Costituzionale, dove potrà essere stabilito come inervare nell'ordinamento il canone di leale collaborazione istituzionale richiamato espressamente dalla sentenza n. 117/2024, tenendo conto di tutti i valori costituzionali in gioco.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost. e 37 legge 11 marzo 1953, n. 87, solleva avanti la Corte Costituzionale conflitto di attribuzione nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo che, dichiarata l'ammissibilità del presente conflitto, dichiari che non spettava al Senato della Repubblica negare, con deliberazione del 21 maggio 2025, l'autorizzazione,



richiesta dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di Roma, ad utilizzare nei confronti del senatore Armando Siri le conversazioni telefoniche intercettate nell'ambito del procedimento penale n. 12460/17 R.G.N.R. D.D.A. dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo e confluite nel presente procedimento «non sussistendo il requisito della fortuità e occasionalità relativamente alle telefonate del 17 maggio 2018 prog. 2618, del 17 luglio 2018 prog. 5760, del 4 agosto 2018 prog. 5997 e del 6 agosto 2018 progressivi 6043, 6044 e 6090» (Doc. IV n. 5-A).

Sospende il presente procedimento, ordinando alla Cancelleria di trasmettere gli atti alla Corte Costituzionale nei termini di legge.

Roma, 11 novembre 2025, depositato in formato digitale e letto in udienza.

Il Giudice: DI GRAZIA

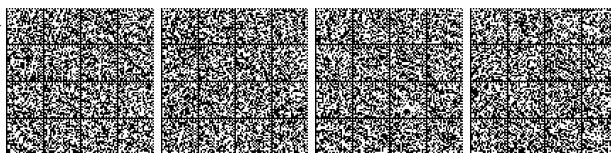
L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 107/2026, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1^a Serie Speciale n. 24 del 17 giugno 2026.

26C00143

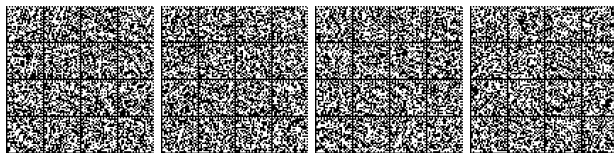
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-030) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

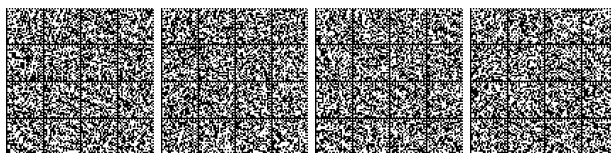
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

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

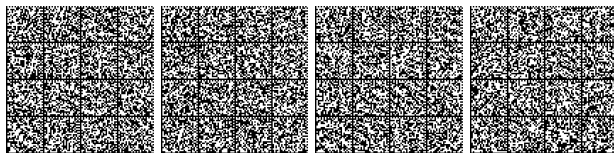
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

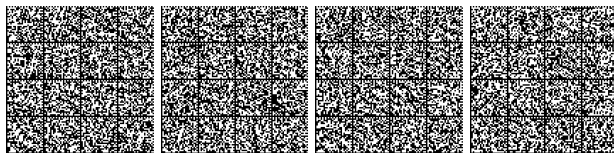
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

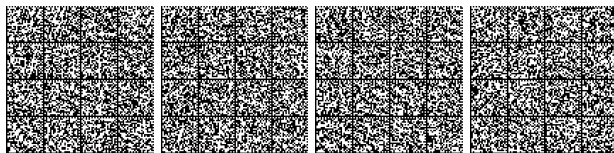
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 10,00

