1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 45

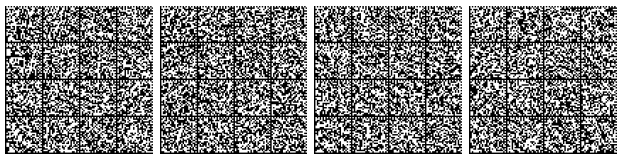
GAZZETTA UFFICIALE

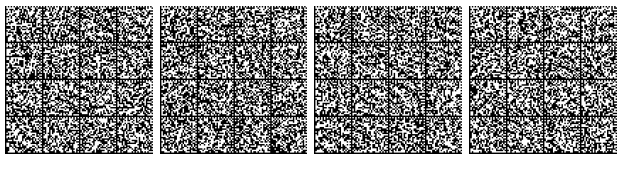
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 11 novembre 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





SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. **184.** Sentenza 23 settembre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Novella che introduce disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo - Restrizioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - Delimitazione dell'ambito di applicazione della novella, mediante misura di salvaguardia - Previsione che le opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, ubicate in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, devono comunque rispettare i limiti introdotti dalla novella - Ulteriore novella che asseritamente replica quelle già censurate - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, come declinato dalla normativa europea nonché dei principi di integrazione delle politiche ambientali e di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Disposizione che introduce, a seguito di novella, limiti l'uso del suolo agricolo - Restrizioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - Ulteriore novella che asseritamente replica quella già censurata - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, come declinato dalla normativa europea nonché dei principi di integrazione delle politiche ambientali e di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, art. 20, comma 1-*bis*, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, come convertito, art. 5, comma 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 2, comma 2, primo periodo.

– Costituzione, artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021. . . . . *Pag.* 1

N. **185.** Sentenza 23 settembre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Introduzione della definizione delle associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale - Applicazione di tale definizione alla disciplina dei centri di assistenza tecnica, dei distretti del commercio, dello strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (SIAD), dei protocolli di arredo urbano e della promozione delle medesime associazioni di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del pluralismo associativo e sindacale - Inammissibilità delle questioni.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Introduzione della definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale - Applicazione di tale definizione alla disciplina dei centri di assistenza tecnica, dei distretti del commercio, dello strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (SIAD), dei protocolli di arredo urbano e della promozione delle medesime associazioni di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), lettera *b)*, numeri 1) e 2), lettera *c)*, numeri) 1 e 2), lettera *g)*, numeri da 1) a 4), lettera *h)*, numero 3), e lettera *i)*, numero 1).
– Costituzione, artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e)*. . . . . *Pag.* 22

N. **186.** Sentenza 5 ottobre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Applicazione quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-*bis* cod. pen.), se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.
– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma.
– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.. . . . . *Pag.* 30

N. **187.** Ordinanza 5 ottobre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata - Facoltà del condannato, introdotta con novella legislativa, di formulare istanza per il riconoscimento dei semestri - Condizione - Sussistenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari - Denunciata irragionevolezza e violazione della finalità rieducativa della pena e dei principi del giusto processo - Disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima - Manifesta inammissibilità delle questioni.
– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.
– Costituzione, artt. 3, 24 e 27, terzo comma.. . . . . *Pag.* 34

N. **188.** Ordinanza 5 ottobre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Toscana - Disposizioni per la salvaguardia e la gestione della laguna di Orbetello - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente nonché delle regole contabili fissate dal legislatore statale - Successiva rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita - Estinzione del processo.
– Legge della Regione Toscana 20 maggio 2025, n. 27, artt. 2, comma 2, 3, comma 1, 4, commi da 1 a 7, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, comma 2, lettera *a)*, 12, commi 1 e 3, e 13, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *s)*. . . . . *Pag.* 38

N. **189.** Ordinanza 2 - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di RWE Renewables Italia srl nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione della Regione Umbria che disciplina, in maniera differenziata sulla base della fonte e della tipologia di impianto, l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) - Ipotesi di intervento che non è ricompresa nei casi consentiti nel giudizio di legittimità costituzionale in esame - Inammissibilità dell'intervento.
– Legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7, artt. 1, comma 2, 3, comma 1, lettera *y)*, nella parte in cui rinvia all'Allegato A, 4, comma 1e 5, comma 1. ..... Pag. 40

N. **190.** Sentenza 6 ottobre - 6 novembre 2026

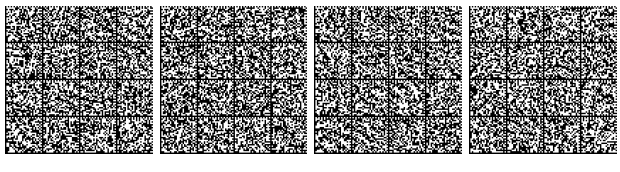
Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma (c.d. Tribunale dei ministri) alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti, tra gli altri, del Ministro della giustizia, nell'ambito del procedimento penale scaturito dalla liberazione e rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.) e favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) - Iscrizione nel registro degli indagati di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, per il reato di false informazioni al PM (art. 371-*bis* cod. pen.) rese il 31 marzo 2025 nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del predetto procedimento penale - Omessa esplicita valutazione, da parte del Tribunale dei ministri, della possibilità di qualificare la condotta della dott.ssa Bartolozzi come concorrente nel reato ascritto al Ministro Nordio - Omessa comunicazione, da parte della Procura, alla Camera della relativa determinazione del Collegio - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in persona del Procuratore della Repubblica - Violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza, in capo al Collegio per i reati ministeriali, del potere di non esplicitare le ragioni per le quali non ha ravvisato una possibile responsabilità della dott.ssa Giusi Bartolozzi per concorso nei reati attribuiti al Ministro della giustizia in relazione ai fatti avvenuti tra il 19 e il 21 gennaio 2025, e non spettanza, in capo alla Procura della Repubblica di Roma, del potere di non comunicare alla Camera la relativa determinazione del Collegio.

Reati ministeriali - Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma (c.d. Tribunale dei ministri) alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti, tra gli altri, del Ministro della giustizia, nell'ambito del procedimento penale scaturito dalla liberazione e rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.) e favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) - Iscrizione nel registro degli indagati di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, per il reato di false informazioni al PM (art. 371-*bis* cod. pen.) rese il 31 marzo 2025 nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del predetto procedimento penale - Omessa valutazione, da parte della Procura, del vincolo di connessione funzionale tra il reato ascritto alla dott.ssa Bartolozzi e quelli ascritti al Ministro - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in persona del Procuratore della Repubblica - Lamentata violazione delle guarentigie che vigono per i reati ministeriali - Non fondatezza - Spettanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del potere di avviare indagini ed esercitare l'azione penale nei confronti della dott.ssa Giusi Bartolozzi per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., in relazione alle dichiarazioni da lei rese al Collegio per i reati ministeriali, senza avere ottenuto la previa autorizzazione della Camera competente.

– Mancata attivazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale e in relazione alle condotte della dott.ssa Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto, all'epoca dei fatti, del Ministro della giustizia, del procedimento previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989.

– Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1. . . . . *Pag.* 42



N. **191.** Ordinanza 5 ottobre - 6 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti - Limitazione, a seguito di decretazione d'urgenza, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica - Conseguente esclusione della giurisdizione contabile sulla indicata ricognizione operata dall'ISTAT, con riassegnazione, secondo il diritto vivente, alla competenza del giudice amministrativo - Denunciata lesione dei principi, anche unionali e convenzionali, di eguaglianza e ragionevolezza, pareggio di bilancio, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, pieno e corretto esercizio della funzione giurisdizionale, in particolare contabile, effettività della relativa tutela, anche nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, e ragionevole durata del processo, nonché dei diritti di difesa e procedimentali degli interessati - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Qualificazione degli enti, indicati nell'elenco annesso alla normativa statale, quali unità concorrenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal SEC - Conseguente attribuzione a otto persone giuridiche della qualificazione soggettiva di unità rientrante nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, e connessa applicabilità delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, nonché di quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica - Denunciata lesione dei principi, anche europei e convenzionali, di eguaglianza e ragionevolezza, del corretto esercizio della funzione giurisdizionale contabile, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 3, 24, 81, sesto comma, 97, 103, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lettera *a)*; Trattato sull'Unione europea, art. 19; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47, paragrafo 2; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13. . . . . *Pag.* 63

N. **192.** Sentenza 23 settembre - 9 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Concessioni di posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Concessioni scadute al 31 dicembre 2020 per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo - Proroga automatica sino al 31 dicembre 2032 - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Concessioni di posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori già titolari di concessione («bandi di miglioria» e premialità per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo o che hanno partecipato alle «spunte giornaliere») - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Concessioni di posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Asserita previsione di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi euro-unitari, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, compressione della libertà di iniziativa economica privata e interferenza con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali - Inammissibilità delle questioni.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Grandi strutture di vendita - Autorizzazione per l'apertura e ampliamento - Previsione che lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) indice la conferenza di servizi per la decisione sull'autorizzazione di concerto con la struttura regionale competente e che l'indizione è comunicata anche alla regione, alla provincia o alla città metropolitana - Inclusione, tra le aperture di grandi strutture di vendita, degli ampliamenti merceologici qualora il settore aggiunto supera il 20% della superficie di vendita - Eliminazione della facoltà dell'operatore economico di chiedere l'esame in conferenza di servizi delle domande di autorizzazione che, non rientrando tra le dette aperture, sono esaminate solo dal SUAP - Autorizzazione all'ampliamento delle grandi strutture di vendita - Condizione più restrittiva per la concessione rispetto a quella precedente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi euro-unitari e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Prezzo dei prodotti esposti al pubblico - Possibilità che, per esigenze di ordine pubblico, sia indicato su un catalogo a disposizione della clientela - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Vendite di fine stagione - Obbligo di indicare sul cartellino, oltre al prezzo ridotto di vendita, anche il prezzo più basso praticato negli ultimi trenta giorni e la percentuale di sconto - Esclusione per i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Svolgimento dei mercati nei giorni domenicali - Possibilità limitata ai mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo - Esclusione dei mercati dell'usato - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, art. 1, comma 1, lettere *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), *aa)*, numero 2), *cc)*, numero 1), *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), e *zz)*.

– Costituzione, artt. 41, 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, e 118. . . . . *Pag.* 68

N. **193.** Sentenza 8 giugno - 10 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento o proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale - Competenza, a seguito di novella, assegnata alla Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida e modalità esecutive del trattenimento - Rinvio a fonte secondaria per la disciplina dei modi del trattenimento - Denunciata violazione della riserva assoluta di legge in materia di libertà personale - Manifesta inammissibilità delle questioni - Necessità che il legislatore adotti una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle limitazioni indicate.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento o proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale - Competenza, a seguito di novella, assegnata alla Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, anziché la Sezione specializzata in materia di immigrazione - Disciplina del trattenimento - Denunciata disparità di trattamento nonché violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale - Giudice competente, a seguito di novella legislativa - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, anziché la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge nonché della concentrazione della giurisdizione per determinate materie (nel caso di specie: in materia di protezione internazionale) - Manifesta infondatezza delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento, o sua proroga, dei richiedenti protezione internazionale - Competenza, a seguito di novella introdotta mediante decreto-legge, assegnata alla Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida e disciplina del trattenimento - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza - Manifesta infondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 19; decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, art. 5-*bis*; decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, artt. 6 e 7; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14.

– Costituzione, artt. 3, 13, 24, 25, primo comma, 72, primo comma, 77, secondo comma, 102, secondo comma, e 111. . . . . *Pag.* 88

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **2.** Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 19 ottobre 2026 (della Regione Emilia-Romagna)

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Ente Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna – Procedimento preordinato alla nomina del Presidente, d'intesa con i Presidenti delle Regioni territorialmente interessate, ai sensi della legge n. 394 del 1991, art. 9, comma 3 – Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 270 del 2026, recante la nomina dell'avv. Francesco Lucacci quale Presidente dell'Ente Parco.

– Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 1° settembre 2026, n. 270, recante la nomina dell'avv. Francesco Lucacci quale Presidente dell'Ente Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna. ..... Pag. 103

N. **182.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 4 agosto 2026

Impiego pubblico – Concorso pubblico – Scorrimento delle graduatorie – Determinazione del numero dei candidati idonei entro il limite del 20 per cento dei posti messi a concorso – Deroga a tale limite per le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025, nonché per quelle relative ai concorsi banditi nel 2025 – Mancata estensione della deroga, tra l'altro, alle graduatorie approvate nel 2026.

– Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, art. 4, comma 9. ..... Pag. 107

N. **183.** Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 4 agosto 2026
Impiego pubblico – Concorso pubblico – Scorrimento delle graduatorie – Determinazione del numero dei candidati idonei entro il limite del 20 per cento dei posti messi a concorso – Deroga a tale limite per le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025, nonché per quelle relative ai concorsi banditi nel 2025 – Mancata estensione della deroga, tra l'altro, alle graduatorie approvate nel 2026.
– Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, art. 4, comma 9. ..... Pag. 115

N. **184.** Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 25 luglio 2026
Processo penale – Giudizio abbreviato – Revisione – Denunciata disciplina la quale non prevede che qualora la prova nuova o scoperta dopo la condanna dimostri la ricorrenza di una circostanza attenuante non riconosciuta dalla sentenza irrevocabile, il giudice riforma corrispondentemente la sentenza, anche procedendo, se del caso, a nuovo giudizio di comparazione, *ex* art. 69 cod. pen.
– Codice di procedura penale, artt. 630, [comma 1,] lettera *c*), 631 e 637, comma 2. ..... Pag. 123

N. **185.** Ordinanza del Tribunale di Genova del 9 ottobre 2026
Reati e pene – Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, di cui al decreto-legge n. 116 del 2025, come convertito – Introduzione dell'art. 255-*ter* nel d.lgs. n. 152 del 2006 e del numero 4-*ter* all'art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen.
– Decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116 (Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi e per l'istituzione del Dipartimento per il Sud, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2025, n. 147, artt. 1 e 2, nella parte in cui introducono, rispettivamente, l'art. 255-*ter* nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e il numero 4-*ter* all'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale.
In subordine: Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 255-*ter* del d.lgs. n. 152 del 2006.
– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 4-*ter*.
In ulteriore subordine: Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per determinati delitti di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 – Valutazione della condotta susseguente al reato.
– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 4-*ter*. ..... *Pag.* 127

N. **186.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo dell'8 ottobre 2026
Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.
– Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, comma 1-*octies*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 5), della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale). ..... Pag. 135

N. **187.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo del 7 ottobre 2026

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

– Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, comma 1-*octies*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 5), della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale). ..... Pag. 172

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **184**

Sentenza 23 settembre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Novella che introduce disposizioni finalizzate a limitare l'uso del suolo agricolo - Restrizioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - Delimitazione dell'ambito di applicazione della novella, mediante misura di salvaguardia - Previsione che le opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, ubicate in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, devono comunque rispettare i limiti introdotti dalla novella - Ulteriore novella che asseritamente replica quelle già censurate - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, come declinato dalla normativa europea nonché dei principi di integrazione delle politiche ambientali e di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Disposizione che introduce, a seguito di novella, limiti l'uso del suolo agricolo - Restrizioni all'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra - Ulteriore novella che asseritamente replica quella già censurata - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di massima diffusione degli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, come declinato dalla normativa europea nonché dei principi di integrazione delle politiche ambientali e di proporzionalità - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, art. 20, comma 1-*bis*, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2024, n. 101; decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63, come convertito, art. 5, comma 2; decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, art. 2, comma 2, primo periodo.

– Costituzione, artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023; regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021.

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con tre distinte ordinanze del 24 giugno 2025, del 9 luglio 2025 e del 13 maggio 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 37 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2025 e dell'art. 20, comma 1-*bis*, 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, 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», come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con due sentenze non definitive del 13 maggio 2025 e dell'11 agosto 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 150 e 178 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 36 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di ERG Solar holding srl, Asja Ambiente Italia srl S.B., Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane, Green Sole Renewables Italia 1 srl, FRV Italia srl, Elements Green Atena srl e altri nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2026 il Giudice relatore Massimo Luciani;

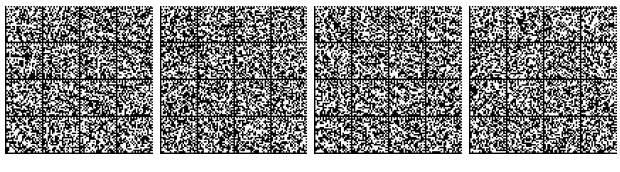
uditi gli avvocati Carlo Comandè per ERG Solar holding srl e per FRV Italia srl, Daniele Chiatante per Asja Ambiente Italia srl S.B. e per Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane, Germana Cassar per Green Sole Renewables Italia 1 srl e per le altre parti costituite nonché l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con tre distinte ordinanze del 24 giugno 2025, del 9 luglio 2025 e del 13 maggio 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101; *b)* dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b)* e *d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118». Con due sentenze non definitive del 13 maggio 2025 e dell'11 agosto 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 150 e 178 del registro ordinanze 2025, ha inoltre sollevato questioni di legittimità costituzionale: *a)* dell'art. 20, comma 1-*bis*, 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, 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» - titolo così modificato dal decreto legislativo 9 gennaio 2026, n. 5, recante «Attuazione della 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»; *b)* dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Il comma 1 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 (cosiddetto decreto-legge Agricoltura, citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione), va precisato, aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, mentre il successivo comma 2 ne delimita l'ambito di applicazione.



Con gli atti di promovimento rubricati ai numeri 150, 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025 viene denunciata la violazione degli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione ai princìpi della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio nonché dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

Con la sentenza non definitiva rubricata al n. 178 del registro ordinanze 2025, infine, viene denunciata la violazione degli stessi parametri, con esclusione dell'art. 9 Cost.

1.1.- Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione da parte di alcune società operanti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare da fonte solare, del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili).

1.2.- In punto di fatto, in tutti gli atti di promovimento, con l'esclusione della sola sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025, il rimettente precisa che tra le iniziative delle società ricorrenti nei giudizi a quibus, in corso di sviluppo, rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti fotovoltaici per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

Secondo le società ricorrenti nel giudizio principale, le previsioni dettate dal d.m. 21 giugno 2024, nel formale esercizio della delega di cui all'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, avrebbero di fatto introdotto criteri illegittimi e lesivi della loro posizione giuridica, in quanto suscettibili di pregiudicare l'autorizzazione dei progetti di impianti fotovoltaici.

1.3.- In via preliminare, il TAR Lazio argomenta in ordine all'impossibilità di pervenire a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 (introdotto, come si è già evidenziato, dallo stesso art. 5 ora menzionato).

Il giudice rimettente osserva che l'oggetto della previsione normativa riguarderebbe specificamente e chiaramente l'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in zone classificate agricole.

Il legislatore avrebbe inteso consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle aree agricole solo nei casi espressamente previsti, sicché l'avverbio «esclusivamente» confermerebbe la portata assoluta del divieto al di fuori delle deroghe contemplate.

1.4.- Il giudice rimettente osserva che l'impossibilità di pervenire a un'interpretazione della norma che sia pienamente satisfattiva per le società ricorrenti comporta la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate, atteso che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) precluderebbe la realizzazione dei progetti in ragione della loro concreta localizzazione.

Il d.m. 21 giugno 2024 replicherebbe il divieto sancito dalla norma primaria, demandando alla legge regionale la sua pedissequa trasposizione e determinando ex se l'impossibilità di realizzare i progetti delle società ricorrenti.

La perdurante vigenza della norma censurata precluderebbe al giudice rimettente l'accoglimento dei gravami, risultando il d.m. 21 giugno 2024 conforme alla legge. In mancanza della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) la domanda di annullamento dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024, per la parte di interesse, dovrebbe dunque essere rigettata.

Viceversa, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme censurate comporterebbe l'accoglimento dei ricorsi, con annullamento dell'art. 1, comma 2, lettera *d)*, del d.m. 21 giugno 2024.

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza, in tutti gli atti di promovimento (anche le sentenze non definitive iscritte ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025, seppur solo nelle conclusioni, richiamano l'art. 11 Cost.) il TAR Lazio sostiene che la disciplina censurata presenterebbe profili di contrasto anzitutto con gli artt. 11 e 117, primo comma,



Cost., pel profilo del mancato rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e, in particolare, del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa dell'Unione.

Dopo aver puntualmente richiamato il quadro normativo unionale, il rimettente rileva che tutela ambientale e promozione delle energie rinnovabili costituiscono politiche interdipendenti, evidenziando, alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, come l'impiego di fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica contribuisca alla protezione dell'ambiente mediante la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, che sono tra le principali cause dei cambiamenti climatici che l'Unione europea e gli Stati membri si sono impegnati a contrastare.

L'incremento della quota di rinnovabili costituirebbe uno degli elementi portanti del pacchetto di misure richieste per ridurre le emissioni di tali gas e conformarsi alla legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997), nonché agli altri impegni assunti a livello unionale e internazionale per la riduzione di tali emissioni.

Ciò, peraltro, sarebbe funzionale anche alla tutela della salute e della vita delle persone e degli animali, nonché alla preservazione dei vegetali (si richiamano Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 1° luglio 2014, causa C-573/12, Ålands Vindkraft AB, e sentenza 13 marzo 2001, causa C-379/98, PreussenElektra *AG)*.

Il rimettente, dopo aver diffusamente richiamato la direttiva 2018/2001/UE, evidenzia l'introduzione di un obiettivo vincolante dell'Unione per il 2030, ai sensi dell'art. 3 della direttiva, volto a garantire che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo raggiunga almeno il 32 per cento, con previsione di una possibile revisione al rialzo da parte della Commissione in funzione dell'andamento dei costi, degli impegni internazionali e della riduzione dei consumi, nonché della sufficienza dei contributi nazionali valutati attraverso i piani integrati per l'energia e il clima. Richiama altresì il regolamento n. 2021/1119/UE, che ha istituito il quadro normativo per la neutralità climatica, stabilendo l'obiettivo vincolante di azzeramento delle emissioni nette entro il 2050 e fissando, quale traguardo intermedio per il 2030, una riduzione di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990. Sono inoltre evocati la direttiva 2023/2413/UE e il regolamento n. 2018/1999/UE, che delinea il sistema di governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, improntato a criteri di affidabilità, trasparenza ed efficienza, funzionale al conseguimento degli obiettivi climatici ed energetici dell'Unione in coerenza con l'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015.

Si richiama la giurisprudenza di questa Corte e viene evidenziato che la normativa unionale e quella nazionale sarebbero ispirate al principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili, il quale si tradurrebbe nella generale utilizzabilità dei suoli per l'installazione degli impianti, salve eccezioni giustificate dalla tutela di altri interessi costituzionalmente rilevanti.

Si rileva, inoltre, che l'originaria disciplina di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, in materia di individuazione delle aree idonee e non idonee, non introduceva preclusioni generalizzate all'impiego di terreni agricoli, stabilendo anzi che le superfici agricole non utilizzabili erano, fra l'altro, considerate aree privilegiate per l'installazione degli impianti da fonti rinnovabili.

Secondo il rimettente il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, stravolgerebbe l'assetto previgente. Dall'elenco dei siti idonei all'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra si desumerebbe che la gran parte dei terreni agricoli, pari a circa metà del territorio nazionale, risulterebbe preclusa a nuovi interventi di tale tipo, salvi quelli di mero rifacimento, modifica o ricostruzione, con conseguente impossibilità di impiegare ulteriore suolo agricolo.

Si precisa inoltre che - per espressa previsione - il divieto non si estende ai soli progetti attuativi di misure finanziate con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o il Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR, che tuttavia non comprenderebbero tutti i progetti necessari al raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), strumento previsto dalla normativa unionale per conseguire gli obiettivi vincolanti dell'Unione per la quota di energia rinnovabile.

Secondo il TAR Lazio, considerato lo stato di attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 e l'ampia discrezionalità riconosciuta alle regioni dal d.m. 21 giugno 2024 nell'individuazione delle aree non idonee, l'impatto del divieto risulterebbe comunque incerto e, in ogni caso, si tradurrebbe in una significativa restrizione delle aree disponibili per l'installazione degli impianti, in potenziale contrasto con l'art. 15-*ter*, paragrafo 1, secondo capoverso, della direttiva 2018/2001/UE, inserito dall'art. 1, punto 6), della direttiva 2023/2413/UE a tenor del quale «[g]li Stati membri garantiscono che tali zone, compresi gli impianti di produzione di energia rinnovabile esistenti, e i meccanismi di cooperazione sono commisurati alle traiettorie stimate e alla potenza totale installata pianificata delle tecnologie per le energie rinnovabili stabilite nei piani nazionali per l'energia e il clima presentati a norma degli articoli 3 e 14 del regolamento (UE) 2018/1999».

Viene altresì evidenziato che, ai sensi dell'art. 32 del regolamento n. 2018/1999/UE, il mancato raggiungimento degli obiettivi in materia di energie rinnovabili può determinare per gli Stati membri l'obbligo di adottare misure supplementari, inclusi contributi finanziari al meccanismo europeo per l'energia rinnovabile.

Secondo il TAR Lazio, la sottrazione indiscriminata di vaste porzioni del territorio nazionale all'impiego della tecnologia fotovoltaica potrebbe ostacolare il conseguimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili, con conseguente necessità di misure correttive e possibili ricadute sulle finanze pubbliche.

La preclusione generalizzata dell'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra contrasterebbe inoltre con il principio che, nell'ambito del processo di individuazione delle zone necessarie per i contributi nazionali all'obiettivo complessivo dell'Unione di energia rinnovabile per il 2030 ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 15-*ter* della direttiva 2001/2018/UE (introdotto dall'art. 1, punto 6 della direttiva 2413/2023/UE), «[g]li Stati membri favoriscono l'uso polivalente delle zone di cui al paragrafo 1. I progetti in materia di energia rinnovabile sono compatibili con gli usi preesistenti di tali zone».

Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 determinerebbe un insanabile conflitto tra uso agricolo del suolo e tecnologia fotovoltaica con moduli a terra.

Il divieto, inoltre, potrebbe ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata da fonti rinnovabili e compromettere la strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici, mettendo a rischio il conseguimento della neutralità climatica.

Ad avviso del TAR Lazio, il divieto si porrebbe altresì in contrasto con il principio di integrazione ambientale di cui all'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, non prevedendo alcun effettivo bilanciamento fra gli interessi coinvolti e attribuendo prevalenza assoluta alla conservazione dello stato dei luoghi, senza considerare neppure la concreta utilizzabilità agricola dei terreni.

La disposizione, infine, apparirebbe disorganica rispetto all'impianto dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e incoerente con la finalità, perseguita dalla normativa unionale e nazionale citata, di promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili.

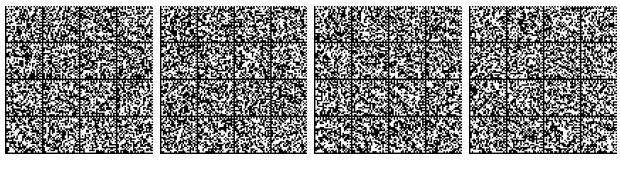
1.6.- Secondo il giudice rimettente, la disciplina censurata contrasterebbe anche con il principio di proporzionalità (si richiama Corte di giustizia UE, quinta sezione, sentenza 11 giugno 2009, causa C-170/08, H. J. Nijemeisland, nonché la sentenza di questa Corte n. 1 del 2014), violando pertanto l'art. 3 Cost.

La misura censurata introdurrebbe un divieto generalizzato e assoluto dell'impiego della tecnologia fotovoltaica con moduli a terra su vasta parte del territorio nazionale, discostandosi radicalmente dal modello ordinario di bilanciamento tra esigenza di diffusione delle energie rinnovabili e necessità della tutela ambientale, paesaggistica e culturale. Mentre, infatti, tali interessi sono normalmente salvaguardati mediante l'individuazione di aree non idonee, che consentono comunque una verifica in concreto della compatibilità dei singoli progetti, l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (con l'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) sancirebbe una prevalenza assoluta e preventiva dell'interesse alla conservazione dei suoli agricoli, senza alcuno spazio per il contemperamento con altri interessi di rilievo costituzionale.

1.7.- Il TAR Lazio, in tutti gli atti di promovimento - fatta eccezione, come detto, per la sentenza non definitiva reg. ord. n. 178 del 2025, che non richiama il parametro dell'art. 9 Cost. - sostiene che la normativa censurata comporterebbe il sacrificio incondizionato del principio di sviluppo sostenibile e che ciò contrasterebbe con gli artt. 3 e 9 Cost. e con la consolidata giurisprudenza di questa Corte, a tenore della quale «[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri» (si richiama la sentenza n. 85 del 2013).

Secondo il rimettente, il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 opererebbe sulla base della sola classificazione urbanistica dei terreni come agricoli, senza considerare il loro concreto utilizzo, la reale vocazione agricola o la qualità delle colture, risultando perciò irragionevole e sproporzionato, specie con riguardo alle aree degradate o non utilizzabili (censura contenuta anche nella sentenza non definitiva iscritta al reg. ord. n. 178 del 2025).

Tutti gli atti di promovimento, infine, mettono in evidenza che le linee guida di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) prevedevano che le regioni potessero indicare come aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti le aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili alle trasformazioni territoriali o del paesaggio, tra cui le aree agricole interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni DOP, IGP, STG, DOC, DOCG, produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.



La disciplina dettata dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e dall'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) si porrebbe inoltre in contrasto con la raccomandazione (UE) 2024/1343 della Commissione, del 13 maggio 2024, sull'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili e i progetti infrastrutturali correlati, poiché introdurrebbe un divieto massimizzante le zone di esclusione che sarebbe privo di adeguato fondamento concreto e risulterebbe incompatibile con l'obiettivo europeo di ampliare la disponibilità di spazi destinati allo sviluppo dei progetti di energie rinnovabili.

1.8.- Gli atti di promovimento precisano che i profili di vizio rilevati devono ritenersi estesi anche all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 (fatta eccezione per le sentenze non definitive iscritte ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025, che non ricomprendono la norma nel perimetro della questione di legittimità costituzionale promossa), nella parte in cui introduce una disciplina di salvaguardia fondata sul divieto previsto dal comma 1, nonché all'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, laddove stabilisce che «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199», poiché tale disposizione riprodurrebbe il divieto di cui al citato comma 1-*bis* dell'art. 20 del novellato d.lgs. n. 199 del 2021 (quest'ultima estensione si rinviene anche nelle sentenze non definitive iscritte ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025).

1.9.- Sulla scorta di tali premesse, il TAR Lazio solleva: *a)* nei giudizi iscritti ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024; *b)* nel giudizio iscritto al n. 150 del registro ordinanze 2025, in riferimento ai medesimi parametri sub *a)*, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024; *c)* nel giudizio iscritto al n. 178 del registro ordinanze 2025, in riferimento ai medesimi parametri sub *a)*, a eccezione dell'art. 9 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in tutti i giudizi con separati atti di analogo tenore, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, assumendo che esse sarebbero formulate in termini meramente dubitativi e si fonderebbero su elementi fattuali non dimostrati, prospettati quali presupposti materiali soltanto eventuali.

Più specificamente, il rimettente avrebbe proposto le questioni in termini meramente ipotetici, assumendo - senza adeguato supporto fattuale - che il divieto generalizzato di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole possa compromettere il conseguimento degli obiettivi unionali in materia di energie rinnovabili.

La censura risulterebbe pertanto inammissibile, poiché fondata su mere congetture e non corroborata da dati certi o da elementi probatori idonei.

In particolare, il rimettente avrebbe erroneamente assimilato il divieto in esame a una preclusione assoluta dello sfruttamento fotovoltaico delle aree agricole, omettendo di considerare che restano invece consentiti gli impianti agrivoltaici avanzati, compatibili con l'uso agricolo del suolo. Ne conseguirebbe che le aree agricole non sono integralmente sottratte alla produzione di energia solare, ma lo sono soltanto limitatamente alle installazioni incompatibili con la contestuale destinazione agricola.

La difesa del Presidente del Consiglio dei ministri osserva, infine, che il diritto dell'Unione prevede comunque strumenti correttivi idonei a fronteggiare eventuali difficoltà nel conseguimento degli obiettivi fissati per il 2030.

2.2.- Nel merito, la difesa dell'interveniente afferma che le questioni sarebbero non fondate.

2.2.1.- Quanto ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., evocati in relazione alla normativa unionale richiamata e al dedotto ostacolo al conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che le medesime ragioni prospettate a sostegno dell'inammissibilità varrebbero, comunque, a fondare una pronuncia di rigetto.

Non vi sarebbe, infatti, alcun elemento idoneo a dimostrare che le residue modalità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare - dagli impianti agrivoltaici avanzati alle ulteriori ipotesi consentite dalla normativa censurata - risultino tali da compromettere il conseguimento degli obiettivi unionali di tutela ambientale ed efficienza energetica.



Al contrario, la disciplina in esame costituirebbe espressione di una legittima scelta legislativa volta a contemperare le esigenze della produzione energetica con la tutela della destinazione agricola del suolo, anche alla luce dei meccanismi di salvaguardia previsti dall'ordinamento europeo.

2.2.2.- Quanto ai parametri di cui agli artt. 3 e 9 Cost., l'Avvocatura dello Stato contesta la prospettata violazione del principio di integrazione delle tutele e dei valori ambientali, sostenendo che la normativa censurata si collocherebbe nel quadro di un necessario bilanciamento fra promozione delle energie rinnovabili e tutela del suolo agricolo, bene non rinnovabile ed essenziale per la biodiversità, la sicurezza alimentare e la sostenibilità ambientale.

A tal proposito, sono richiamati i princìpi unionali in materia di sviluppo sostenibile, evidenziando come la stessa Unione europea persegua un equilibrio fra transizione energetica e salvaguardia del territorio agricolo.

Tale obiettivo implicherebbe l'adozione di una pianificazione territoriale accurata, accompagnata da valutazioni ambientali rigorose, nonché l'impiego di tecnologie compatibili, quali l'agrivoltaico di ultima generazione.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il giudice rimettente avrebbe omesso di considerare che la massima diffusione delle fonti rinnovabili non costituisce un obiettivo da raggiungere a qualsiasi costo, dovendo essere contemperato con altri fini costituzionalmente rilevanti, secondo un approccio sistemico già affermato dalla giurisprudenza di questa Corte.

In tale prospettiva, l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 rappresenterebbe una legittima scelta legislativa volta a prevenire il consumo irreversibile di suolo agricolo e a garantire un equilibrato governo del territorio, senza precludere in assoluto lo sfruttamento delle aree agricole per impieghi attinenti alla produzione di energia.

2.2.3.- Quanto al parametro di cui all'art. 3 Cost., l'Avvocatura dello Stato sostiene che le disposizioni oggetto del presente giudizio non sarebbero censurabili per difetto di proporzionalità, poiché il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, alla luce del dato letterale e della *ratio* della norma, non si estenderebbe agli impianti agrivoltaici avanzati, i quali, non comportando l'installazione di moduli a terra, non determinerebbero quella sottrazione di suolo agricolo che la norma mira a prevenire.

Il divieto introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non integrerebbe una preclusione assoluta alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su un'ampia parte del territorio nazionale, poiché consentirebbe l'utilizzo di impianti agrivoltaici avanzati, idonei a preservare la continuità delle attività agricole e pastorali.

Tale scelta legislativa costituirebbe un equilibrato bilanciamento fra tutela della produzione agricola e promozione dell'energia pulita, risultando conforme al principio di proporzionalità.

La contestata scelta normativa sarebbe necessaria, poiché la tutela della produzione agricola non potrebbe essere garantita ove si consentisse l'installazione di moduli a terra, e risulterebbe proporzionata in senso stretto, imponendo un sacrificio ragionevole agli operatori, i quali potrebbero comunque perseguire i propri obiettivi imprenditoriali attraverso il cosiddetto agrivoltaico avanzato.

Tale soluzione costituirebbe un'evoluzione naturale e strategica del fotovoltaico installato su suolo agricolo, idonea a generare un ecosistema virtuoso in grado di coniugare produzione agricola ed efficienza energetica.

In un'ottica sistemica, il divieto non integrerebbe una preclusione assoluta e irragionevole, ma attuerebbe proprio il principio di proporzionalità, evitando il sacrificio irreversibile e generalizzato del suolo agricolo in presenza di alternative tecniche meno impattanti, rappresentando così un vincolo essenziale per politiche di sviluppo delle energie rinnovabili improntate a equilibrio e sostenibilità.

In conclusione, la difesa erariale osserva che, in assenza della disciplina censurata, si determinerebbe il rischio di un'espansione illimitata del «diritto» all'installazione di impianti fotovoltaici a terra, suscettibile di diventare «tiranno» rispetto ad altri beni costituzionalmente tutelati, quali la protezione del patrimonio agricolo, della biodiversità e del suolo.

La Costituzione imporrebbe invece «un continuo e vicendevole bilanciamento fra princìpi e diritti fondamentali. Senza pretesa di assolutezza per nessuno di essi. [...] Il punto di equilibrio, proprio perché è dinamico e non prefissato in principio, deve essere valutato dal legislatore nelle statuizioni delle norme e dal giudice delle leggi in sedi di controllo, secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» (si richiama la sentenza di questa Corte n. 85 del 2013).

Nell'atto di intervento si aggiunge che, secondo il giudice amministrativo, tale bilanciamento sarebbe già stato compiuto a livello unionale, senza margini per gli Stati membri, con la conseguenza che i progetti eolici e fotovoltaici dovrebbero essere integralmente realizzati in funzione degli obiettivi di decarbonizzazione.

Ne deriverebbe l'emersione di un ulteriore interesse «tiranno», quello alla neutralità climatica, rispetto al quale ogni altro interesse dovrebbe recedere.



Tale impostazione è tuttavia ritenuta non condivisibile e si propugna un'interpretazione sistematica e coerente del diritto unionale, da coordinarsi con l'art. 9 Cost., inteso quale limite e criterio di bilanciamento, in armonia con l'art. 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, che salvaguarda l'identità costituzionale degli Stati membri.

2.2.3.1.- Quanto al profilo della irragionevolezza e della non proporzionalità del divieto in ragione della sola classificazione urbanistica dell'area come agricola, indipendentemente dal suo concreto utilizzo, si osserva che esigenze di certezza del diritto impongono il riferimento a categorie giuridiche stabili, non a condizioni fattuali mutevoli quali sono il degrado o la temporanea inutilizzazione del suolo.

La classificazione urbanistica esprimerebbe infatti la vocazione attuale e potenziale del terreno.

Si aggiunge, infine, che l'eventuale apertura alla installazione degli impianti agrivoltaici a terra su aree agricole degradate o non utilizzate risulterebbe, in concreto, scarsamente significativa, poiché tali superfici sarebbero spesso inidonee per caratteristiche morfologiche e strutturali all'installazione di impianti fotovoltaici.

2.2.3.2.- Nemmeno sarebbe condivisibile il passaggio degli atti di promovimento in cui si evidenzierebbe che il divieto dovrebbe essere selettivo e calibrato sulla qualità delle colture, limitandosi a preservare le sole aree interessate da produzioni agroalimentari di pregio (biologiche, «D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G.», tradizionali o di particolare rilevanza paesaggistica e culturale).

L'Avvocatura dello Stato rileva che tale impostazione si porrebbe in contrasto con la vocazione agricola del suolo, desumibile dalla sua classificazione urbanistica, la quale ne consente anche una destinazione a colture di pregio solo futura, possibilità che verrebbe compromessa da un'occupazione generalizzata con impianti fotovoltaici.

Si precisa, infine, che la tutela dei suoli agricoli non riguarda esclusivamente le produzioni di eccellenza, ma anche quelle tradizionali e ordinarie, cui si riferisce il principio di preservazione del suolo, strettamente connesso al diritto a una sana alimentazione e all'autosufficienza alimentare nazionale.

Tali interessi, riferiti alle coltivazioni tipiche del contesto mediterraneo, sarebbero stati trascurati dal giudice rimettente, che non avrebbe còlto come la normativa censurata sia immune dai vizi dedotti.

3.- Nei giudizi si sono costituite rispettivamente ERG Solar holding srl. (reg. ord. n. 150 del 2025), Asja Ambiente Italia srl S.B. (reg. ord. n. 156 del 2025), Green Sole Renewables Italia 1 srl (reg. ord. n. 164 del 2025), FRV Italia srl (reg. ord. n. 168 del 2025) e le società Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl (reg. ord. n. 178 del 2025), parti nei giudizi a quibus.

Le società richiamano la normativa nazionale e unionale nonché il contributo di Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane e ripercorrono le argomentazioni del TAR Lazio a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

In particolare, nelle memorie di costituzione di ERG Solar holding srl e di FRV Italia srl si evidenzia che il divieto di cui all'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) risulterebbe paradossale alla luce dei dati reali sull'occupazione di suolo agricolo da parte degli impianti fotovoltaici. Ne emergerebbe l'inesistenza del presupposto fattuale del depauperamento dei suoli agricoli, sia per la marginalità delle superfici effettivamente utilizzabili per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra rispetto alla superficie agricola totale sia per la necessità di conseguire gli obiettivi unionali mediante una combinazione di soluzioni tecnologiche, anche su infrastrutture esistenti, con conseguente incidenza solo limitata sui terreni agricoli.

Le opere, peraltro, sarebbero qualificate *ex lege* come di pubblica utilità, funzionali alla tutela ambientale, proprio a mitigazione e contemperamento del consumo di suolo necessario alla loro realizzazione.

Le società osservano inoltre, ad colorandum, che simili misure non sono mai state adottate nei confronti di interventi speculativi di trasformazione urbanistica di suoli agricoli privi di finalità pubblica, profilo da cui deriverebbe l'«abnormità» della scelta normativa censurata.

Infine, si richiama la consolidata giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe più volte ribadito la rilevanza del principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e la necessità che la normativa di settore sia coerente con gli obiettivi unionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e di contrasto al cambiamento climatico, in un'ottica di progressiva espansione delle energie rinnovabili.

Le menzionate società concludono chiedendo a questa Corte l'accoglimento delle sollevate questioni.

4.- Nel giudizio iscritto al n. 156 del registro ordinanze 2025 si è costituita anche l'associazione Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane, interveniente nel giudizio *a quo*, che, dopo aver illustrato il contesto normativo nazionale e europeo di riferimento e richiamato varie sentenze di questa Corte, ripercorre i passaggi più significativi della sentenza non definitiva del TAR Lazio.



L'associazione richiama un contributo dalla stessa prodotto, dal quale si evincerebbe che per raggiungere l'obiettivo del piano elettrico 2030/REPowerEU in Italia si dovrebbero installare 84 GW, di cui 57 GW di fotovoltaico. Nel territorio italiano la superficie agricola totale (SAT) sarebbe pari a 16 milioni di ettari mentre la superficie agricola utilizzata (SAU) sarebbe pari a 12,5 milioni di ettari. Inoltre, 4 milioni di ettari di terreni agricoli sarebbero abbandonati. Al 2023 sarebbero stati installati impianti pari a una potenza di 30,3 GW. Di questi, secondo il Gestore dei servizi energetici (GSE), 9,2 GW sarebbero impianti fotovoltaici a terra che utilizzano 16.400 ettari, che equivarrebbero solo allo 0,05 per cento del territorio nazionale, oppure allo 0,13 per cento della SAU. Installare gli 84 GW di cui al piano elettrico 2030/REPowerEU richiederebbe fino a 70.000 ettari - considerando l'ipotesi in cui l'intero obiettivo fosse conseguito mediante il solo impiego della tecnologia fotovoltaica con pannelli collocati a terra, senza tenere conto della quota installabile sugli edifici - che equivarrebbe allo 0,2 per cento del territorio italiano e allo 0,4 per cento della SAT.

Si tratterebbe di una porzione marginale di suoli agricoli anche se paragonata ai 4 milioni di ettari di terreni agricoli abbandonati e ai 12,5 milioni di ettari di SAU.

Alla luce di tali dati, l'associazione rileva che, a fronte di un rischio di eccessivo consumo di suolo agricolo ritenuto insussistente, il d.l. n. 63 del 2024 introdurrebbe un divieto generale e indiscriminato di realizzazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree qualificate urbanisticamente come agricole, con un impatto eccessivamente pregiudizievole sia sugli interessi privati sia sugli stessi obiettivi, in astratto perseguiti, di tutela ambientale e paesaggistica.

Secondo l'associazione non sarebbe comprensibile la ragione per cui il comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 stabilisce che gli impianti «fotovoltaici con moduli collocati a terra» possono essere realizzati, seppur nel rispetto dei limiti ivi stabiliti, esclusivamente nell'ambito di alcune delle aree qualificate come idonee ai sensi del comma 8 del medesimo art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Una simile «deroga» si configurerebbe, pertanto, come irragionevole e sproporzionata rispetto alla finalità perseguita dalla disciplina, risultando, per l'effetto, suscettibile di porsi in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

L'associazione, pertanto, chiede a questa Corte di accogliere le sollevate questioni.

5.- Nel giudizio iscritto al n. 178 del registro ordinanze 2025 hanno depositato opinioni scritte, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la Federazione italiana mediatori sociali energie rinnovabili (FIMSER-Sardegna) e la SAPER-Sardi per le rinnovabili. Le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 21 luglio 2025.

In sintesi, nelle opinioni, si insiste sulla illegittimità costituzionale delle norme censurate per contrasto con i parametri richiamati nei provvedimenti del TAR Lazio.

In particolare, si sostiene che, nonostante il giudice rimettente abbia eccepito la violazione della normativa unionale, anche alla luce dell'art. 37 della Carta di Nizza, questa Corte non sarebbe tenuta a sollevare, a sua volta, una questione pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia UE, essendo sufficiente applicare la consolidata giurisprudenza in materia, dichiarando l'illegittimità costituzionale della normativa censurata per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., oltre che dell'art. 3 Cost.

Tale conclusione sarebbe ulteriormente confermata dalla univocità della giurisprudenza della Corte di giustizia UE, consolidata nel ritenere che l'uso di fonti rinnovabili per la produzione di energia sia utile alla tutela dell'ambiente, contribuendo alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, una delle principali cause dei cambiamenti climatici.

Detti deducenti insistono nell'evidenziare che, anche in assenza del divieto, le aree agricole non sarebbero per ciò solo automaticamente utilizzabili per l'installazione di impianti fotovoltaici con pannelli a terra, poiché le zone agricole ricadrebbero in parte nelle aree idonee (ex art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021 nonché in quelle da individuarsi da parte delle regioni), in parte tra quelle non idonee (anch'esse da individuarsi a cura delle regioni), nonché nella categoria residuale delle «aree ordinarie» prevista dal d.m. 21 giugno 2024.

In ogni caso, anche per le zone agricole che dovessero essere qualificate come idonee, ciò non comporterebbe con certezza il loro sfruttamento per l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, essendo comunque necessario, a tale scopo, il conseguimento di provvedimenti autorizzativi da parte delle amministrazioni competenti.

6.- Nei giudizi iscritti ai numeri 150 e 168 del reg. ord. 2025, in data 1° settembre 2026, hanno depositato memorie, aventi analogo contenuto, rispettivamente ERG Solar holding srl e FRV Italia srl.

6.1.- Le società, oltre a ribadire le argomentazioni già svolte nelle memorie di costituzione, prendendo atto dell'evoluzione del quadro normativo, formulano ulteriori rilievi volti a confermare sia la rilevanza delle questioni sia la perdurante attualità dell'interesse a una pronuncia di questa Corte sull'illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Più nello specifico, le società evidenziano che, nelle more della definizione delle questioni sollevate innanzi a questa Corte, è entrato in vigore il 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, in legge 15 gennaio 2026, n. 4, con il quale sono state apportate integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 190 del 2024.

In particolare, le società affermano che il d.l. n. 175 del 2025 (citato, di qui in avanti, nel testo risultante dalla relativa legge di conversione) avrebbe abrogato l'art. 20 del d.lgs. 199 del 2021, compresa la disciplina delle aree idonee a ospitare gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (impianti *FER)* e il comma 1-*bis* introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, ma che ciò non avrebbe determinato il venir meno del requisito della rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale. Sul punto, le società richiamano la recente sentenza n. 127 del 2026 di questa Corte, laddove si afferma che: «l'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e l'abrogazione della norma censurata non producono effetti sul presente giudizio di legittimità costituzionale. [...] [Q]uesta Corte ha più volte evidenziato che quando il giudizio principale concerne l'impugnazione di un atto l'"abrogazione non ha effetti sul [...] giudizio di costituzionalità, in quanto, in ragione del principio tempus regit actum, il giudice rimettente è tenuto a effettuare la valutazione [dell'atto che è chiamato a scrutinare] alla luce della disciplina [...] vigente al momento della sua emanazione"» (è richiamata la sentenza n. 257 del 2017).

Le società richiamano la sentenza n. 127 del 2026 anche al fine di escludere la manifesta infondatezza della questione per *ius superveniens*, evidenziando che la nuova disciplina, pur avendo formalmente abrogato la previsione di cui all'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, ha introdotto l'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024, il cui comma 2 avrebbe sostanzialmente riproposto i contenuti della norma previgente e, quindi, il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra.

A sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Lazio, le società menzionano il contributo fornito da Elettricità Futura, alcuni dati dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) del 2021 sulla superficie disponibile all'installazione di impianti FER e il rapporto annuale 2026 dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla situazione del Paese nella parte relativa alle energie rinnovabili.

7.- Nel giudizio iscritto al n. 156 del reg. ord. 2025, in data 1° settembre 2026 hanno presentato memorie, di analogo contenuto, anche Elettricità Futura-Unione delle imprese elettriche italiane e Asja Ambiente Italia srl S.B., ribadendo quanto già evidenziato nell'atto di costituzione e formulando ulteriori rilievi alla luce della già richiamata sentenza di questa Corte n. 127 del 2026.

In sintesi, nelle memorie si osserva che la meritevole tutela del tessuto agricolo dovrebbe essere riguardata anche alla luce della specificità della singola area interessata nonché delle consolidate giurisprudenze amministrativa e costituzionale, giusta le quali la normativa unionale e interna non consentono che vi siano aree interdette in modo aprioristico a specifiche fonti di energia FER.

Inoltre, si chiede a questa Corte di valutare l'ipotesi di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, ai sensi dell'art. 267 TFUE, per un espresso pronunciamento sul contrasto tra l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 e la normativa unionale inerente alla "strategia" di adattamento ai cambiamenti climatici e, più nello specifico, la direttiva 2018/2001/UE, che ha fissato una riduzione delle emissioni al 2030 pari al 32 per cento (obiettivo aggiornato al 42,5 per cento dalla direttiva 2023/2413/UE), la direttiva 2023/2413/UE, il regolamento n. 2021/1119/UE, il regolamento (UE) 2022/2577 del Consiglio, del 22 dicembre 2022, che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili, come modificato dal regolamento (UE) 2024/223 del Consiglio, del 22 dicembre 2023, recante modifica del regolamento (UE) 2022/2577 che istituisce il quadro per accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e la raccomandazione (UE) 2024/1344, della Commissione, del 13 maggio 2024, sulla progettazione delle aste per le energie rinnovabili. Il decreto-legge Agricoltura inciderebbe sul raggiungimento di target imposti dalla normativa unionale.

Nelle memorie si sostiene che precludere agli operatori economici la possibilità di installare impianti fotovoltaici in aree agricole, anche degradate o perimetrali a zone industriali, costituirebbe una violazione della normativa unionale e, in particolare, della raccomandazione UE n. 2024/1343.

Più nello specifico, la normativa interna - nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti fotovoltaici in area agricola - si porrebbe in aperto contrasto con la normativa unionale sopra richiamata e in particolare con: *i)* il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e con i target stabiliti a livello unionale; *ii)* i princìpi di semplificazione dei procedimenti autorizzativi di impianti FER; *iii)* la natura di interesse pubblico prevalente degli impianti FER rispetto ad altri interessi in potenziale conflitto; *iv)* l'obiettivo di semplificare ulteriormente le procedure autorizzative nelle cosiddette zone di accelerazione; *v)* l'obiettivo di ridurre al minimo le cosiddette zone di esclusione, venendo in rilievo un divieto generalizzato che copre la quasi totalità delle aree agricole del territorio nazionale.

8.- Nei giudizi iscritti ai numeri 164 e 178 del reg. ord. 2025, in data 2 settembre 2026 hanno presentato memorie, aventi analogo contenuto, rispettivamente Green Sole Renewables Italia 1 srl e le società Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e



Elements Green Artemide srl, formulando ulteriori rilievi alla luce dell'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e della sentenza n. 127 del 2026.

Preliminarmente le società affermano che, nonostante l'abrogazione formale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, la disciplina censurata continua a produrre effetti nell'ordinamento, permanendo così sia la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nei giudizi pendenti innanzi al TAR Lazio sia l'interesse delle società ricorrenti.

In seguito, si precisa che le memorie riguardano profili circoscritti e autonomi di vizio dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024, quali: *i)* l'esatta configurazione degli impianti agrivoltaici esclusi dal divieto; *ii)* l'inclusione nella clausola di salvaguardia dei progetti fotovoltaici che, alla data del 16 maggio 2024, pur non essendo ancora oggetto di una formale domanda autorizzativa o ambientale, avevano già raggiunto un grado di consolidamento oggettivo, documentato e oneroso, risultando muniti di soluzione tecnica minima generale per la connessione (STMG) accettata e della disponibilità giuridica delle aree necessarie alla realizzazione dell'impianto.

Più nello specifico, le società sostengono che con la sentenza n. 127 del 2026 questa Corte avrebbe definito la questione concernente la legittimità costituzionale del divieto legislativo in esame in astratto, senza tuttavia esaurire le problematiche relative alla delimitazione normativa dell'ambito applicativo della nozione di «impianto con moduli collocati a terra» con riferimento ai procedimenti in corso.

Precisano, al riguardo, che le memorie non intendono riproporre i medesimi profili di censura in termini sovrapponibili a quelli già esaminati e respinti da questa Corte con la ricordata sentenza, ma sarebbero volte a evidenziare come tale sopravvenuta pronuncia imponga, in via preliminare, un puntuale accertamento del perimetro oggettivo della decisione già resa e, conseguentemente, una corrispondente delimitazione del residuo *thema decidendum* nel presente giudizio.

Le società sostengono che il giudice rimettente avrebbe motivato la rilevanza delle questioni sul presupposto fattuale che i progetti delle ricorrenti fossero riferibili a impianti agrivoltaici "base", cioè non avanzati e dunque, secondo la ricostruzione del TAR Lazio, certamente ricompresi nel divieto normativo. Viene altresì precisato che mediante la memoria di costituzione nel presente giudizio già si era evidenziato che «i progetti di agrivoltaico coltivati dalla Società, tutti base e quindi non avanzati, sono compromessi dalla predetta previsione». Tale chiarimento, ad avviso delle società, sarebbe decisivo, in quanto consentirebbe di cogliere che il nucleo del giudizio incidentale non era soltanto l'astratta legittimità del divieto legislativo, ma anche il concreto modo in cui quel divieto si proietta su specifiche configurazioni progettuali agrivoltaiche, ossia su impianti che, pur non essendo qualificati come "avanzati", sono stati concepiti dalle società ricorrenti come impianti agrivoltaici e non come meri parchi fotovoltaici tradizionali con moduli collocati a terra.

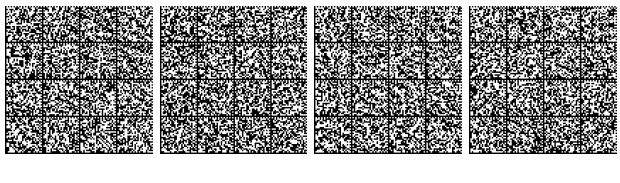
Ciò premesso, secondo le società permarrebbe un profilo che la sentenza n. 127 del 2026 avrebbe lasciato aperto sul piano applicativo e qualificatorio, cioè quello concernente l'esatta delimitazione dell'ambito del divieto rispetto agli impianti agrivoltaici, poiché, sul piano tecnico, la categoria «agrivoltaico» sarebbe più ampia della sottocategoria «agrivoltaico avanzato» e tra l'impianto fotovoltaico tradizionale a terra e l'impianto agrivoltaico «avanzato» esisterebbe un'area intermedia di configurazioni progettuali che non potrebbe essere automaticamente assimilata all'una o all'altra figura.

Quanto a tale profilo, le società affermano che questa Corte, pur avendo definito il piano della legittimità costituzionale astratta, non avrebbe chiuso il piano della qualificazione tecnico-giuridica delle singole fattispecie, affermando infatti che «spetta all'amministrazione e al giudice precisare il contenuto del sintagma normativo».

Secondo le società ricorrenti, pertanto, la sentenza n. 127 del 2026 non avrebbe integralmente risolto la questione interpretativa qui rilevante, lasciando aperto il punto decisivo, ovvero come distinguere, sul piano applicativo, un impianto agrivoltaico - benché non «avanzato» secondo la classificazione della normativa incentivante - da un impianto fotovoltaico a terra che consuma e sottrae il suolo agricolo alla sua destinazione.

Ad avviso delle società ricorrenti, il discrimine non potrebbe essere ridotto alla formula binaria che gli impianti agrivoltaici avanzati sono sempre consentiti e qualsiasi altra forma è sempre vietata. Tale automatismo, oltre a non essere ricavabile in modo testuale dalla pronuncia n. 127 del 2026, finirebbe per trasformare una distinzione funzionale in una distinzione puramente «etichettaria», elidendo proprio quello spazio valutativo che questa Corte ha riconosciuto spettare all'amministrazione e al giudice nella precisazione del contenuto del sintagma normativo.

Quanto alla norma transitoria, le società ricorrenti sostengono ch'essa determinerebbe uno spartiacque esclusivamente formale: sarebbe salvaguardato il progetto che abbia dato avvio a una procedura amministrativa, mentre resterebbe definitivamente precluso il progetto economicamente e tecnicamente più maturo, ma privo al 16 maggio 2024 (data di entrata in vigore del decreto-legge censurato) della sola protocollazione dell'istanza.



Le società evidenziano che alla data del 16 maggio 2024: *i)* era stata presentata al gestore di rete una richiesta di connessione riferita a uno specifico impianto, con potenza, ubicazione e punto di connessione determinati; *ii)* il gestore aveva elaborato e comunicato la STMG, individuando le opere di rete e le condizioni tecniche ed economiche necessarie; *iii)* le società avevano accettato la STMG e versato i corrispettivi richiesti, assumendo obblighi regolati dal testo integrato connessioni attive (TICA) e vincolando la prosecuzione dello sviluppo a quella soluzione di connessione; *iv)* erano stati stipulati contratti preliminari, opzioni, locazioni, diritti di superficie o altri negozi giuridici idonei ad assicurare la disponibilità giuridica dei terreni interessati dall'impianto e, ove occorrente, dalle opere di connessione; *v)* erano stati sostenuti costi di progettazione, studi ambientali, rilievi, consulenze e attività di sviluppo specificamente riferibili all'iniziativa.

Tali elementi avrebbero reso il progetto individualizzato e verificabile per tre profili decisivi: la localizzazione, la connessione e la disponibilità delle aree.

Non si tratterebbe, quindi, di una generica aspettativa concernente l'esercizio futuro dell'attività economica, ma di un investimento già concretamente avviato secondo il quadro normativo vigente prima dell'intervento restrittivo.

Secondo le società ricorrenti, la STMG non equivarrebbe a un mero studio tecnico liberamente predisposto dal proponente. Essa nascerebbe da una procedura disciplinata dall'Autorità di regolazione, sarebbe elaborata dal gestore della rete gravato dell'obbligo di connessione di terzi, individuerebbe la soluzione tecnica minima e costituirebbe il riferimento necessario per la progettazione e l'autorizzazione delle opere di connessione.

L'accettazione del preventivo contenente la STMG produrrebbe effetti giuridici ed economici tipizzati: comporterebbe il pagamento dei corrispettivi, l'assunzione degli impegni previsti dal TICA e, nei limiti e per i tempi stabiliti dalla regolazione, la prenotazione della capacità di rete.

La disciplina dell'Autorità di regolazione collegherebbe inoltre la persistenza o la conferma della soluzione allo sviluppo dell'*iter* autorizzativo e regolerebbe decadenza, voltura e modifiche della pratica.

La STMG accettata sarebbe dunque un atto esterno, datato e non manipolabile ex post, idoneo a provare l'effettività dell'iniziativa. La sua rilevanza sarebbe rafforzata dalla disciplina autorizzativa delle fonti rinnovabili, che considera le opere di connessione parte essenziale del progetto e imporrebbe l'inclusione della soluzione di rete nella documentazione sottoposta alle amministrazioni.

Le società precisano di non pretendere di qualificare la procedura di connessione come «procedura amministrativa necessaria all'ottenimento dei titoli» mediante un'estensione analogica incompatibile con il testo. Esse vorrebbero invece dimostrare che il legislatore, nel costruire una clausola destinata a proteggere i progetti già avviati, avrebbe irragionevolmente ignorato «un indice pubblico regolato e oggettivo di consolidamento, pur valorizzando la semplice apertura di qualsiasi procedimento amministrativo».

Per tale profilo le società deducono la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 sarebbe irragionevole e affetto da disparità di trattamento.

Le società affermano che la *ratio* del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 consisterebbe nella protezione dei progetti già avviati, per evitare che il nuovo divieto travolga iniziative preesistenti sufficientemente individualizzate e che la sentenza n. 127 del 2026 definisce espressamente la disposizione «clausola di salvaguardia» e l'include tra le eccezioni che attenuano la portata del divieto.

Secondo le società ricorrenti, rispetto a tale *ratio*, il criterio esclusivamente procedimentale risulterebbe «sovra-inclusivo e sotto-inclusivo». Sarebbe sovra-inclusivo perché salverebbe un progetto per il quale sia stata avviata una procedura amministrativa anche in assenza di una connessione definita, della disponibilità delle aree e di investimenti significativi. Sarebbe sotto-inclusivo perché escluderebbe un progetto già definito nella localizzazione e nella connessione, coperto da contratti relativi alla disponibilità dei terreni e gravato da costi irreversibili solo perché l'istanza autorizzativa è stata presentata dopo la data del 16 maggio 2024. Il differente trattamento dei progetti si fonderebbe su un dato formale che non misurerebbe in modo attendibile né la serietà del progetto né l'intensità dell'affidamento.

La disciplina sarebbe inoltre sproporzionata: alla mancata presentazione di una domanda entro il 15 maggio 2024 essa collegherebbe la perdita integrale della possibilità localizzativa e la sostanziale inutilità degli investimenti, senza periodo di adattamento, senza rimborso e senza una valutazione individuale. Non sarebbero previste misure meno restrittive quali un termine breve per completare la domanda o la prova documentale di un avanzamento qualificato.

Infine, la disciplina transitoria violerebbe la tutela dell'affidamento e della sicurezza giuridica, costituzionalmente garantiti dagli artt. 3 e 41 Cost.

Nel caso di specie l'affidamento sarebbe meritevole. Il suo consolidamento deriverebbe dalla convergenza di STMG accettata, obblighi economici, disponibilità delle aree e costi specifici. L'intervento del d.l. n. 63 del 2024 sarebbe stato immediato e non preceduto da un regime di adeguamento. Il sacrificio sarebbe definitivo, perché non

consisterebbe nella mera rimodulazione economica di un rapporto, ma nell'impossibilità sopravvenuta di realizzare il progetto in quella localizzazione, con sterilizzazione dei costi già sostenuti.

Ad avviso delle società ricorrenti, l'art. 41 Cost. assumerebbe rilievo non come pretesa alla cristallizzazione della disciplina economica, ma quale parametro della proporzionalità dell'incisione sull'iniziativa già concretamente esercitata. Una misura che azzera il valore di investimenti specifici senza gradualità e senza considerare il loro effettivo consolidamento imporrebbe un sacrificio eccedente rispetto alla tutela del suolo agricolo.

Nelle memorie si precisa che la sentenza n. 127 del 2026 non precluderebbe la possibilità di sollevare tale questione, poiché il *thema decidendum* riguardava il solo divieto generale, la sua proporzionalità rispetto alla tutela del suolo e agli obiettivi europei, nonché la sufficienza complessiva delle deroghe ed eccezioni, avendo il rimettente esteso le censure al comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 soltanto perché esso presupponeva il divieto del comma 1.

La presente questione assumerebbe la persistente validità della scelta di introdurre una salvaguardia e censurerebbe soltanto la sua irragionevole delimitazione. Diversi sarebbero dunque il petitum (una pronuncia additiva limitata), la causa petendi (artt. 3 e 41 Cost. sotto il profilo dell'affidamento e della disparità interna) e i fatti rilevanti.

Gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. potrebbero quindi essere richiamati non per dedurre un obbligo unionale di ammettere ogni impianto su suolo agricolo, ma a sostegno del canone di proporzionalità nella disciplina del passaggio tra regimi e dell'obbligo di considerare la maturità degli investimenti già avviati.

La categoria dei progetti esclusi dal divieto potrebbe dunque essere delimitata in termini rigorosi: progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto-legge: *i)* fosse stata rilasciata e accettata una STMG riferita allo specifico impianto; *ii)* fossero stati acquisiti, mediante atti aventi data certa, i diritti necessari alla disponibilità delle aree dell'impianto. Il giudice *a quo* resterebbe competente a verificare la ricorrenza dei requisiti e il nesso tra gli investimenti e il progetto.

In subordine, secondo le società ricorrenti, sarebbe possibile una pronuncia interpretativa che imponesse di intendere la locuzione «sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative [...] necessarie all'ottenimento dei titoli» in senso funzionale, includendovi la procedura regolata di connessione quando essa abbia già condotto al rilascio e all'accettazione della STMG e sia accompagnata dalla disponibilità delle aree.

Considerato in diritto

9.- Con le tre ordinanze indicate in epigrafe (iscritte al n. 156, n. 164 e n. 168 reg. ord. del 2025), il TAR Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.

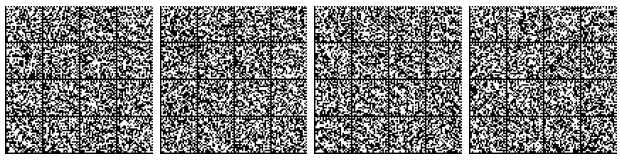
Con la sentenza non definitiva iscritta al n. 150 reg. ord. del 2025 ha inoltre sollevato, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021 e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Con la sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025 ha infine sollevato, in riferimento ai soli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale delle stesse norme censurate con la sentenza non definitiva iscritta al n. 150 reg. ord. del 2025.

9.1.- Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sull'impugnazione del d.m. 21 giugno 2024, applicativo delle norme censurate, da parte di alcune società operanti nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, in particolare, da fonte solare.

9.2.- In punto di fatto, tutti gli atti di promovimento, a eccezione della sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025, premettono che tra le iniziative delle società ricorrenti in corso di sviluppo rientrava, fra l'altro, la predisposizione di progetti per la realizzazione di impianti fotovoltaici per i quali dovevano ancora essere avviate le procedure per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio.

In punto di interpretazione della normativa censurata, il rimettente rileva che il legislatore avrebbe inteso consentire l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola solo nei casi espressamente previsti, configurando, al di fuori delle deroghe contemplate, un divieto assoluto.



9.3.- Tanto ritenuto in sede di interpretazione della normativa censurata, il TAR Lazio, dubitando della sua conformità a Costituzione, solleva plurime questioni di legittimità costituzionale.

9.4.- Dette questioni sarebbero, anzitutto, rilevanti: non essendo praticabile un'interpretazione delle norme censurate favorevole alle ricorrenti, il divieto previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 (e dal comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021) costituirebbe un ostacolo alla realizzazione dei progetti presentati dalle stesse e conseguentemente, in assenza di una declaratoria di illegittimità costituzionale, i gravami scrutinati nel giudizio principale dovrebbero essere respinti.

9.5.- Nel merito, il rimettente ritiene che la disciplina censurata contrasti anzitutto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in quanto violerebbe i princìpi dell'ordinamento dell'Unione europea, in particolare quello di massima diffusione delle energie rinnovabili. Il divieto potrebbe infatti ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di potenza installata e compromettere la strategia europea di adattamento ai cambiamenti climatici. Ciò anche in considerazione dell'ampiezza del divieto medesimo, che si estende a tutti i terreni agricoli, costituenti oltre la metà del territorio nazionale.

La normativa sarebbe inoltre in contrasto con il principio di integrazione delle politiche ambientali e con il principio di proporzionalità, in quanto attribuirebbe una prevalenza assoluta e aprioristica alla tutela del suolo agricolo, senza consentire un bilanciamento con altri interessi costituzionali, tra i quali quello dello sviluppo sostenibile.

Ne deriverebbe una violazione anche degli artt. 3 e 9 Cost. (tale ultimo parametro costituzionale, invero, non è richiamato nella sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025).

Ulteriori profili di irragionevolezza emergerebbero dall'essere il divieto ancorato alla sola classificazione urbanistica dei terreni, senza considerare il loro utilizzo concreto o la qualità delle colture su di essi praticate.

10.- Prima di accedere all'esame delle questioni è utile richiamare brevemente la normativa europea e nazionale in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

10.1.- Uno dei pilastri della politica ambientale e di sviluppo economico dell'Unione europea è la transizione energetica, che richiede, fra l'altro, una maggiore produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'indirizzo strategico volto all'incremento dell'energia "pulita" è stato dapprima definito 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, che ha configurato un'ulteriore disciplina, a sua volta abrogata dalla direttiva 2018/2001/UE.

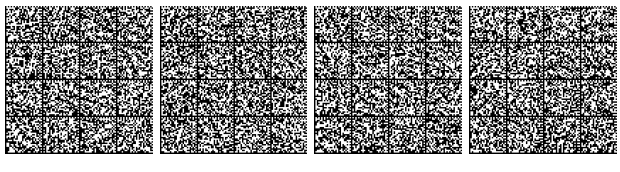
La strategia concernente le fonti rinnovabili ha ricevuto, quindi, ulteriore impulso da quest'ultima direttiva, a sua volta modificata dalla direttiva 2023/2413/UE, cui in Italia ha fatto seguito il d.lgs. n. 5 del 2026.

Contestualmente, con la comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019 (cosiddetto Green Deal europeo), la Commissione ha delineato una strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione in una realtà dotata di un'economia che «nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse».

In tale prospettiva è stato emanato anche il regolamento n. 2021/1119/UE, il cui art. 1 ha stabilito l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050, nonché, entro il 2030, la riduzione interna delle emissioni di gas a effetto serra (al netto degli assorbimenti), individuata dall'art. 4, paragrafo 1 (e anche dal considerando n. 26), nella misura di almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990.

Più di recente, poi, è stato adottato 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, per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera *a)*.

Tale regolamento prevede forme di preservazione e miglioramento di diversi habitat naturali. Quanto al rapporto fra tutela degli habitat e realizzazione di impianti "verdi", l'art. 6 (Energia da fonti rinnovabili), paragrafo 2, del suddetto regolamento afferma il principio che «[i]n circostanze specifiche e debitamente giustificate, gli Stati membri possono limitare l'applicazione del paragrafo 1» - ossia della previsione che «la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili [...] sono presunti di interesse pubblico prevalente» - «a determinate parti del loro territorio nonché a determinati tipi di tecnologie o a progetti con determinate caratteristiche tecniche, conformemente alle priorità stabilite nei rispettivi piani nazionali integrati per l'energia e il clima a norma del regolamento (UE) 2018/1999».



Pertanto, come ha già avuto modo di affermare questa Corte, «il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo favor» (sentenza n. 184 del 2025 e in precedenza, negli stessi termini, sentenza n. 134 del 2025).

10.2.- Al fine del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e - parallelamente - di uso dell'energia da fonti rinnovabili fissati a livello unionale sino al 2030, il nostro Paese 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 particolare, la regolamentazione dei procedimenti autorizzatori si è corredata di specifiche linee guida, approvate con d.m. 10 settembre 2010, funzionali ad assicurare il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti FER, stabilendo che le regioni potessero procedere all'indicazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti.

10.2.1.- In questo contesto si è collocato il d.lgs. n. 199 del 2021, attuativo della delega conferita al Governo con l'art. 5 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020).

L'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 ha poi inserito, nell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il comma 1-*bis*, che, prima di essere abrogato dall'art. 15, comma 1, e dall'Allegato D, lettera *p)*, del d.lgs. n. 190 del 2024, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *q)*, del d.l. n. 175 del 2025, così disponeva (nel testo, dunque, vigente al momento del promovimento dei giudizi principali): «[l]'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui alle lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c)*, incluse le cave già oggetto di ripristino ambientale e quelle con piano di coltivazione terminato ancora non ripristinate, nonché le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati, c-*bis*), c-*bis*.1) e c-*ter*), numeri 2) e 3), del comma 8 del presente articolo. Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del presente decreto nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR».

Il successivo comma 2 stabilisce inoltre che «[l]'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi».

Tanto il comma 1 quanto il comma 2, come evidenziato in epigrafe e in narrativa, sono oggetto di censura da parte del giudice rimettente (a eccezione dei giudizi iscritti ai numeri 150 e 178 reg. ord. del 2025).

In attuazione dell'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, così modificato, il d.m. 21 giugno 2024 ha stabilito i princìpi e i criteri omogenei per l'individuazione con legge, da parte delle regioni, delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti FER (art. 1, comma 1, lettera *b)*. Per quanto rileva ai fini del presente giudizio, il comma 2 dell'art. 1 del d.m. 21 giugno 2024 dispone che «[i]n esito al processo definitorio di cui al presente decreto, le regioni, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individuano sul rispettivo territorio: [...]; *d)* aree in cui è vietata l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra: le aree agricole per le quali vige il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli a terra ai sensi dell'art. 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

10.2.2.- Più recentemente, il d.lgs. n. 190 del 2024 è intervenuto a riordinare la complessa disciplina della materia. In particolare, l'art. 2, comma 2, primo periodo (esso pure qui oggetto di censura), anteriormente alle modifiche apportate dal d.l. n. 175 del 2025, così disponeva: «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 20, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199».

10.2.3.- Il d.l. n. 175 del 2025, all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, ha introdotto una nuova disciplina in materia di individuazione delle aree idonee, mediante l'inserimento dell'art. 11-*bis* (Aree idonee su terraferma) nel d.lgs. n. 190 del 2024, ove, al comma 2, si dispone che: «[l]'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere *a)*, limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *l)*, numeri 1) e 2). Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. È comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'articolo 4, comma 1, lettera f-*bis*), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra».

Anche l'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024 è stato modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a)*, del d.l. n. 175 del 2025 e, nella formulazione attualmente vigente, dispone che «[g]li interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di pubblica utilità, indifferibili e urgenti e possono essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 11-*bis*, comma 2».

10.2.4.- Da ultimo, in sede di conversione, all'art. 2, comma 1, lettera *h)*, del d.l. n. 175 del 2025 (che, come detto, ha introdotto l'art. 11-*bis* nel d.lgs. n. 190 del 2024) sono stati aggiunti i seguenti periodi: «Per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il soggetto proponente si dota di dichiarazione asseverata redatta da un professionista abilitato che attesti che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'articolo 9 e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo».

Oggi, pertanto, la disciplina dei criteri di individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è dettata dall'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, così come introdotto dal d.l. n. 175 del 2025. Le regioni sono quindi tenute a individuare, con legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024 sulla base di questa nuova disciplina e, in particolare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri stabiliti dal successivo comma 4 e degli obiettivi fissati dall'ulteriore comma 5 (così come dispone il comma 3 dell'art. 11-*bis*), e non più in attuazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e del corrispondente d.m. 21 giugno 2024.

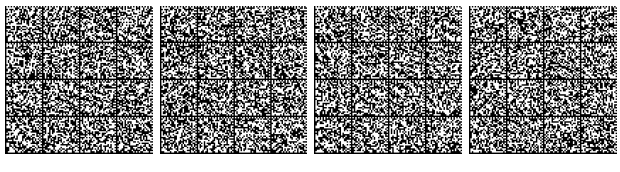
Così ricostruiti i tratti essenziali della normativa europea e nazionale relativa agli impianti fotovoltaici, può ora procedersi all'esame della problematica sottoposta a questa Corte.

11.- In via preliminare, va rilevato che, salve varianti da ritenersi marginali ai fini del decidere, i provvedimenti di rimessione sono, quanto al merito, sovrapponibili. Infatti, le questioni di legittimità costituzionale sottoposte a questa Corte hanno a oggetto, almeno in parte, le medesime disposizioni e, segnatamente, l'art. 2, comma 2, ultimo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024. Alcuni atti di promovimento investono, inoltre, la norma che ha introdotto la disposizione censurata, vale a dire l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024; altri hanno invece a oggetto direttamente la disposizione censurata, ossia il comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. Pur nella varietà delle prospettazioni formali, vengono comunque proposte censure analoghe e sono evocati parametri coincidenti (con l'eccezione della sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025, che, come già evidenziato, diversamente dagli altri atti di promovimento, non fa riferimento all'art. 9 Cost.).

Deve pertanto essere disposta la riunione dei relativi giudizi, affinché siano definiti con un'unica sentenza.

12.- È necessario anzitutto circoscrivere il *thema decidendum*, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, con esclusione della possibilità di ampliare il *thema decidendum* proposto dal rimettente, fino a ricomprendervi questioni formulate dalle parti, che tuttavia egli non abbia ritenuto di fare proprie» (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2026, che richiama le sentenze n. 213 del 2025 e n. 239 del 2021; sul punto, tra le tante, anche sentenze n. 198 e n. 186 del 2022, n. 239 e n. 147 del 2021 e n. 186 del 2020).

Ne consegue che, non essendo formulate anche negli atti di promovimento, non possono essere prese in esame le censure dedotte da Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl nel giudizio iscritto al n. 178 reg. ord. del 2025, volte a estendere la questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 2 dell'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024,



tenuto conto che, in tale giudizio, il TAR Lazio limita la censura al comma 1-*bis* dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e all'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024.

Le medesime considerazioni valgono con riguardo alle memorie depositate nei giudizi iscritti ai numeri 164 e 178 reg. ord. del 2025, rispettivamente dalla società Green Sole Renewables Italia 1 srl e dalle società Elements Green Atena srl, Elements Green Ermes srl, Elements Green Demetra srl, Elements Green Nettuno srl, Elements Green Ares srl e Elements Green Artemide srl, con le quali si è chiesto a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 per violazione anche dell'art. 41 Cost. (parametro non indicato negli atti di promovimento) e dell'art. 3 Cost. pel profilo della lesione dell'affidamento (profilo anch'esso assente in detti atti e che peraltro lo stesso rimettente ha espressamente ritenuto non rilevante nella sentenza non definitiva n. 15502 dell'11 agosto 2025, punto 7.1.).

Le società deducenti sollecitano poi una sentenza additiva che delimiti l'applicazione del divieto ai «progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del decreto, (i) fosse stata rilasciata e accettata una STMG riferita allo specifico impianto e (ii) fossero stati acquisiti, mediante atti aventi data certa, i diritti necessari alla disponibilità delle aree dell'impianto».

In via subordinata, le società deducenti invocano una pronuncia di tipo interpretativo, volta a chiarire come la locuzione «sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative [...] necessarie all'ottenimento dei titoli» debba essere intesa in senso funzionale, sì da ricomprendervi la procedura regolata di connessione alla rete allorché essa abbia già condotto al rilascio e all'accettazione della soluzione tecnica minima garantita (STMG) e risulti accompagnata dalla concreta disponibilità delle aree.

Ne consegue che le società interessate mirano ad ampliare il *thema decidendum*, deducendo la violazione di parametri costituzionali e profili di vizio non evocati negli atti di promovimento ovvero investendo del dubbio di legittimità costituzionale disposizioni in essi non censurate.

Tali società deducenti chiedono a questa Corte anche la delimitazione dell'ambito del divieto rispetto agli impianti definibili come agrivoltaici.

Sul punto, questa Corte, nella sentenza n. 127 del 2026, ha però già ricordato che «spetta all'amministrazione e al giudice precisare il contenuto del sintagma normativo» e spetta a maggior ragione al giudice del giudizio principale la qualificazione della fattispecie concreta sulla quale è chiamato a pronunciarsi.

In ogni caso, per completezza argomentativa, deve rilevarsi, in punto di fatto, che, con riferimento alle questioni proposte dall'atto di promovimento iscritto al n. 164 reg. ord. del 2025, la rilevanza risulta argomentata in ragione della presenza, nel giudizio *a quo*, di un progetto concernente impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, donde l'indubbia riconducibilità di siffatta tipologia di impianti all'ambito applicativo del censurato divieto e l'estraneità, rispetto a tale scrutinio, delle sollecitazioni volte a ridefinirne i confini operativi con riguardo agli impianti agrivoltaici cosiddetti «base».

Invero, il giudice rimettente precisa al punto 12 dell'ordinanza che «[d]alla documentazione prodotta dalla ricorrente si ricava che almeno uno dei progetti avviati riguarda impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra in area agricola, come tali soggetti al divieto di cui all'art. 5 del d.l. n. 63/2024, con conseguente rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel ricorso».

13.- Ciò premesso, è necessario esaminare anzitutto le ulteriori questioni in rito.

13.1.- In primo luogo, questa Corte rileva che nonostante lo *ius superveniens* permangono la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Deve infatti evidenziarsi che l'entrata in vigore del d.l. n. 175 del 2025 e l'abrogazione della norma censurata non producono effetti sul presente giudizio di legittimità costituzionale.

Sul punto, questa Corte ha già ribadito, con la stessa sentenza n. 127 del 2026, alcuni princìpi del diritto processuale costituzionale specificamente pertinenti in questo caso.

Quando il giudizio principale ha per oggetto l'impugnazione di un atto trova applicazione il principio tempus regit actum, sicché il giudice è tenuto a valutarne la legittimità alla luce della disciplina vigente al momento della sua adozione. Ne consegue che, poiché il TAR Lazio è chiamato a scrutinare un decreto ministeriale emanato in attuazione dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, tale disposizione resta comunque applicabile nel giudizio principale. Né rileva, in senso contrario, la disciplina transitoria introdotta dal d.l. n. 175 del 2025, la quale concerne le «procedure» in corso e non si estende al diverso caso, qui rilevante, della contestazione di un atto generale che avrebbe precluso proprio l'avvio delle "procedure" medesime.

Quanto al requisito della non manifesta infondatezza, non ogni modifica sopravvenuta impone una rinnovata delibazione dei presupposti di ammissibilità: tale esigenza non sussiste, infatti, sia quando la norma censurata continua a



trovare applicazione *ratione temporis* sia quando la disciplina successiva incide su di essa aggravandone i denunciati vizi. Nella specie, lo *ius superveniens* non solo non elide i dubbi di legittimità costituzionale già prospettati, ma, per taluni profili, li accentua. La nuova disciplina, infatti, non recepisce l'impostazione volta a escludere dal divieto tutti gli impianti agrivoltaici, inclusi quelli con pannelli collocati a terra, ma limita l'esenzione ai soli impianti con moduli «collocati in posizione adeguatamente elevata da terra», restringendo ulteriormente le aree agricole utilizzabili e introducendo specifici oneri asseverativi.

13.2.- Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, le questioni sollevate dal TAR Lazio sarebbero inammissibili, sia perché formulate in termini meramente ipotetici sia perché prive di adeguato supporto fattuale.

Il giudice rimettente avrebbe infatti assunto, senza riscontri concreti, che il divieto di installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra su aree agricole potrebbe compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di energie rinnovabili. A tal proposito, l'Avvocatura generale dello Stato evidenzia come il TAR rimettente abbia omesso di considerare che le aree agricole non risultano integralmente sottratte all'utilizzo fotovoltaico, permanendo la possibilità di realizzare impianti agrivoltaici avanzati, che sono compatibili con il contestuale sfruttamento agricolo dei terreni e non sono preclusi dalla normativa censurata.

L'eccezione non è fondata.

Invero, nel caso in esame, il giudice rimettente, oltre ad aver analiticamente esposto gli argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza delle censure, ha individuato in modo specifico e con sufficiente determinatezza le ragioni della ritenuta illegittimità costituzionale delle norme censurate, facendo riferimento, fra l'altro, alla costante giurisprudenza di questa Corte sul principio della massima diffusione degli impianti di produzione di energia rinnovabile (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011).

I contorni delle censure risultano chiari e ciascuno degli atti di promovimento risulta adeguatamente argomentato in ordine alle ragioni del ritenuto contrasto con i parametri costituzionali evocati. Né le carenze motivazionali evidenziate dall'Avvocatura generale dello Stato sono tali da compromettere l'*iter* argomentativo seguito dal rimettente (sentenze n. 72 del 2026 e n. 202 del 2023).

Più precisamente, l'omessa dimostrazione concreta dell'effettivo rischio di mancato conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili, asseritamente connesso alle disposizioni censurate, costituisce questione attinente, anziché al rito, al merito della controversia.

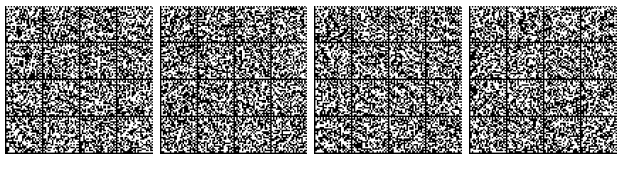
13.3.- Devono invece essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione in punto di rilevanza le questioni sollevate dal TAR Lazio nel giudizio iscritto al n. 178 reg. ord. del 2025.

Tenuto conto della clausola di salvezza di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 («[l]'articolo 20, comma 1-*bis*, primo periodo, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, introdotto dal comma 1 del presente articolo, non si applica ai progetti per i quali, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sia stata avviata almeno una delle procedure amministrative, comprese quelle di valutazione ambientale, necessarie all'ottenimento dei titoli per la costruzione e l'esercizio degli impianti e delle relative opere connesse ovvero sia stato rilasciato almeno uno dei titoli medesimi»), mentre in tutti gli altri atti di promovimento il giudice precisa che per le iniziative in questione non era stata ancora avviata alcuna procedura amministrativa necessaria all'ottenimento dei titoli autorizzativi entro il termine di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024, nella sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025 tale precisazione difetta.

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

Ebbene: per costante giurisprudenza di questa Corte, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale - non emendabile tramite la lettura diretta degli atti di tale giudizio, ostandovi il principio di autosufficienza dell'atto di promovimento - impedisce la necessaria verifica della rilevanza della questione e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità (fra le tante, sentenza n. 301 del 2012 che richiama, *ex plurimis*, la sentenza n. 338 del 2011 e le ordinanze n. 93 del 2012 e n. 260 del 2011).

Ne consegue che le questioni di legittimità costituzionale sollevate con la sentenza non definitiva iscritta al n. 178 reg. ord. del 2025 devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione in punto di rilevanza.



14.- Nel merito, il giudice rimettente solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 (e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, deducendo, in primis, la ritenuta violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., «anche in relazione ai principi espressi dalla Direttiva (UE) 2018/2001 e dal Regolamento (UE) 2018/1999», come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, assumendo che il divieto ivi previsto ostacoli il conseguimento degli obiettivi di efficienza energetica.

Inoltre, il TAR Lazio deduce la violazione dell'art. 9 Cost., per ritenuto contrasto con il principio di integrazione delle tutele di cui all'art. 11 TFUE e all'art. 37 della Carta di Nizza (norme, peraltro, non richiamate in quanto interposte nel dispositivo) e con la protezione dei beni ambientali (con censura, invero, strettamente legata alla precedente).

Infine, lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., per ritenuta inosservanza del principio di proporzionalità.

15.- Le surriferite questioni devono essere esaminate, prioritariamente, alla luce della giurisprudenza sopravvenuta, nelle more, dopo l'adozione degli atti di promovimento.

Successivamente al deposito degli atti di promovimento indicati in epigrafe, infatti, questa Corte, con la sentenza n. 127 del 2026, ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal medesimo TAR Lazio, e aventi a oggetto l'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 e l'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, del tutto analoghe alle odierne.

15.1.- Quanto alla prima questione, con la predetta pronuncia si è affermato che l'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024 non preclude nelle zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti l'installazione di tutti gli impianti di produzione di energia da fonte solare, ma soltanto quella degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, restando consentita la realizzazione di impianti agrivoltaici «con moduli non collocati a terra», in quanto tali idonei a preservare la continuità delle attività colturali e agropastorali sul sito di installazione.

L'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 è stato introdotto, infatti, con la finalità di contenere, anche per ragioni paesaggistiche e ambientali, l'espansione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra sui suoli agricoli, che potrebbero determinare effetti rilevanti, quali la perdita di suolo coltivabile, la frammentazione del paesaggio agrario, la riduzione della biodiversità, nonché il possibile insorgere di conflitti con gli strumenti di pianificazione agricola e ambientale a livello regionale e locale.

Questa Corte, sempre con la sentenza n. 127 del 2026, ha, inoltre, precisato che: *i)* l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, nel testo applicabile *ratione temporis* e risultante dalla novella introdotta dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, consentiva comunque l'installazione degli impianti con moduli collocati a terra in aree espressamente individuate dal legislatore; *ii)* il comma 1-*bis* del medesimo art. 20 prevedeva ulteriori deroghe al divieto; *iii)* l'art. 5, comma 2, del d.l. n. 63 del 2024 recava altresì una clausola di salvaguardia in favore dei procedimenti in corso.

Deve pertanto escludersi che la norma censurata introduca un divieto assoluto di installazione sui suoli agricoli di impianti destinati alla produzione di energia da fonte solare.

15.2.- Quanto alla seconda questione, questa Corte ha rilevato come la salvaguardia del suolo e della produzione agricola e la promozione della produzione di energia da fonti rinnovabili integrino politiche ambientali tra loro inscindibilmente interdipendenti e connesse.

Il contemperamento fra i plurimi beni e interessi costituzionalmente rilevanti in tale materia si presenta per sua natura complesso ed esige valutazioni di ordine economico, politico e sociale riservate alla discrezionalità del legislatore nell'esercizio del bilanciamento che gli compete. Ne discende che l'interesse alla realizzazione degli impianti energetici FER non può considerarsi aprioristicamente e automaticamente prevalente rispetto a quello, parimenti protetto, alla tutela dell'ambiente agrario e della continuità delle coltivazioni. Ne discende, altresì, che la complessità delle valutazioni da compiere in materia circoscrive il sindacato di questa Corte all'accertamento della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative, scelte che - sempre nel rispetto dei parametri costituzionali - potrebbero in futuro operare bilanciamenti diversi nella protezione dei vari beni e interessi in giuoco, come già osservato nella ricordata sentenza n. 127 del 2026, «[l]e valutazioni del legislatore possono [...] anche mutare alla luce del rendimento concreto delle varie discipline di volta in volta dettate [...] e del mutare delle condizioni di contesto (climatiche, scientifiche, economiche, eccetera)», in particolare quanto all'evoluzione del consumo del suolo e all'andamento della crisi energetica.

15.3.- Anche rispetto alla terza e ultima questione giova richiamare quanto questa Corte ha affermato nella già citata sentenza n. 127 del 2026, laddove si è rilevato che la soluzione prevista dal legislatore nazionale rappresenta il frutto di un bilanciamento non irragionevole tra interessi diversi, volto a rendere compatibile la salvaguardia dell'attività agricola con la produzione di energia solare.

In tale pronuncia, si è altresì posto in evidenza come la disciplina scrutinata superi il vaglio di proporzionalità. Essa, anzitutto, si palesa idonea rispetto allo scopo perseguito, in quanto incide direttamente sul bene limitato e non

riproducibile che viene qui in rilievo, vale a dire sul suolo. La disciplina risulta, inoltre, necessaria, poiché l'obiettivo di preservare la destinazione e la funzione produttiva agricola del terreno non potrebbe essere adeguatamente assicurato ove fosse consentita l'installazione di impianti con moduli collocati a terra. Né, infine, essa difetta di proporzionalità in senso stretto, dal momento che il sacrificio imposto agli operatori economici non eccede la soglia della tollerabilità, restando comunque loro consentito il perseguimento delle finalità imprenditoriali semplicemente investendo sugli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra. La maggiore onerosità di tali impianti, da taluno lamentata anche nella discussione orale, per quanto possa essere tenuta in conto da parte del legislatore ad altri fini, non può alterare un bilanciamento nel quale campeggiano beni di primario rilievo costituzionale direttamente o indirettamente connessi alla tutela dell'ambiente.

Parimenti non fondata è già stata ritenuta la censura di irragionevolezza, avendo questa Corte chiarito (oltre ai già ricordati confini del sindacato di ragionevolezza in una materia segnata da un alto tasso di complessità e di discrezionalità legislativa) che «[l]a circostanza che possano esistere, quale mero dato fattuale e contingente, terreni degradati ovvero temporaneamente non utilizzati a fini agricoli, non consente di prescindere dalla vocazione urbanistica impressa al fondo in ragione della sua destinazione pianificatoria», precisando altresì che, «se la concreta utilizzazione agricola dell'area non rileva, rileva la sua astratta utilizzabilità come tale» (ancora sentenza n. 127 del 2026).

In questa prospettiva, questa Corte ha ulteriormente osservato che la potenzialità agricola del terreno (non definitivamente trasformato), quale emerge dalla sua classificazione urbanistica, impone di considerare anche la possibile destinazione futura del fondo a colture di pregio, possibilità che verrebbe compromessa da un impiego generalizzato degli impianti agrivoltaici con moduli collocati a terra.

Nella medesima pronuncia si è, infine, chiarito che il valore agricolo protetto dalla norma censurata non è solo quello insito nelle colture di pregio, ma è anche quello legato alle colture e agli utilizzi tradizionali del suolo a fini agricoli.

16.- Il *thema decidendum* del presente giudizio costituzionale e i motivi di censura sono sostanzialmente analoghi a quelli dedotti nelle ordinanze che hanno dato impulso alla richiamata sentenza di non fondatezza n. 127 del 2026.

Non essendo ravvisabili ragioni per discostarsi dalla decisione recentemente assunta, non aggiungendo gli atti di promovimento indicati in epigrafe argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024 (e dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021) e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE, in linea con quanto già deciso da questa Corte, in fattispecie analoga, in relazione a parametri coincidenti, con la sentenza n. 127 del 2026.

17.- Alla luce di quanto sopra, non può essere accolta la richiesta formulata esclusivamente nelle memorie di parte nell'ambito del giudizio iscritto al n. 156 reg. ord. del 2025, sollecitante il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, per un espresso pronunciamento sul ritenuto contrasto fra l'art. 5 del d.l. n. 63 del 2024 e la normativa unionale inerente alla "strategia" di adattamento ai cambiamenti climatici.

Il giudice rimettente non ha infatti introdotto in giudizio un'argomentazione idonea a dimostrare che le possibilità di utilizzo dei terreni agricoli per la produzione di energia solare - che vanno dagli impianti agrivoltaici «con moduli non collocati a terra», consentiti in via di principio sulle aree agricole, sino alle ulteriori fattispecie previste dalla normativa censurata - risultino tanto esigue da compromettere il conseguimento degli obiettivi europei in materia di energie rinnovabili. In difetto di probanti dati fattuali e di una motivazione che ne avvalori l'interpretazione nel senso rappresentato dalle parti private, il vizio di violazione del diritto dell'Unione appare meramente ipotetico e indimostrato. Né a diversa conclusione inducono le difese (e i documenti) di parte, che - al di là di ogni considerazione sul rapporto fra dette difese, l'atto di promovimento e il sindacato di questa Corte - non offrono puntuale evidenza di tale vizio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, 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, 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», come introdotto dall'art. 5, comma 1, del decreto-legge 15 maggio 2024, n. 63 (Disposizioni urgenti per le imprese agricole, della pesca e dell'acquacoltura, nonché per le imprese di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 2024, n. 101, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera* b) *e* d)*, della legge 5 agosto 2022, n. 118», sollevate - in riferimento agli artt. 3, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e dal regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica i regolamenti (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio, nonché dal regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») - dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con la sentenza non definitiva iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2025, indicata in epigrafe;*

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, del d.l. n. 63 del 2024, per come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con le ordinanze iscritte ai numeri 156, 164 e 168 del registro ordinanze 2025, indicate in epigrafe;

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 199 del 2021, come introdotto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 63 del 2024, per come convertito, e dell'art. 2, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 190 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 9, 11 e 117, primo comma, Cost., anche in relazione ai princìpi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2018/1999/UE, come modificati dalla direttiva 2023/2413/UE, nonché dal regolamento n. 2021/1119/UE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, con la sentenza non definitiva iscritta al n. 150 del registro ordinanze 2025, indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

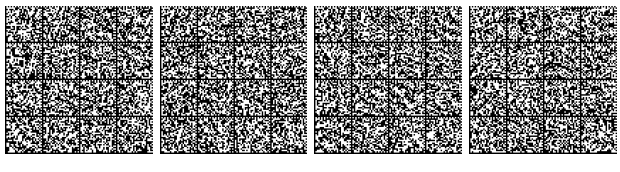
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260184



N. **185**

Sentenza 23 settembre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Introduzione della definizione delle associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale - Applicazione di tale definizione alla disciplina dei centri di assistenza tecnica, dei distretti del commercio, dello strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (SIAD), dei protocolli di arredo urbano e della promozione delle medesime associazioni di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio del pluralismo associativo e sindacale - Inammissibilità delle questioni.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Introduzione della definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale - Applicazione di tale definizione alla disciplina dei centri di assistenza tecnica, dei distretti del commercio, dello strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (SIAD), dei protocolli di arredo urbano e della promozione delle medesime associazioni di categoria - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

– Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), lettera *b)*, numeri 1) e 2), lettera *c)*, numeri) 1 e 2), lettera *g)*, numeri da 1) a 4), lettera *h)*, numero 3), e lettera *i)*, numero 1).
– Costituzione, artt. 3, 39 e 117, secondo comma, 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 *a)*, numero 3), lettera *b)*, numeri 1) e 2), lettera *c)*, numeri 1) e 2), lettera *g)*, numeri da 1) a 4), lettera *h)*, numero 3), e lettera *i)*, numero 1), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udita nell'udienza pubblica del 23 settembre 2026 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 15 dicembre 2025 e depositato in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, fra l'altro: l'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3); lettera *b)*, numeri 1) e 2); lettera *c)*, numeri 1) e 2); lettera *g)*, numeri da 1) a 4); lettera *h)*, numero 3), e lettera *i)*, numero 1), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», in riferimento agli artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione.

2.- Il ricorrente premette che la legge regionale in esame introduce rilevanti modifiche al testo unico regionale sul commercio, adottato con la legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11). Essa, secondo il Governo, presenterebbe diversi profili di illegittimità costituzionale, riferiti, fra l'altro, alle specifiche disposizioni richiamate, che sono fatte oggetto di puntuali censure.

2.1.- È impugnato, anzitutto, l'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, là dove ha modificato l'art. 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 (da ora in poi: t.u. commercio), introducendo, con la lettera mbis), una definizione autonoma di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale.

In particolare, la citata disposizione ha stabilito che si qualificano come tali solo le associazioni di categoria, rappresentative di imprese attive nel settore del commercio, che siano in possesso dei seguenti requisiti: siano costituite a livello regionale, aderiscano a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), siano firmatarie del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di settore applicato alla categoria e, infine, abbiano una rappresentanza stabile nel territorio regionale con sede operativa in Campania da almeno tre anni «da comprovare mediante idonea documentazione».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione avrebbe introdotto criteri selettivi eccessivamente stringenti per il riconoscimento della rappresentatività delle associazioni di categoria, in evidente contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., poiché in grado di incidere su un «ambito riconducibile alla tutela della concorrenza e alla determinazione dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche, riservati alla competenza esclusiva dello Stato».

L'innalzamento delle soglie di accesso al sistema di consultazione e partecipazione istituzionale produrrebbe una significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze, limitando in modo ingiustificato il numero dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale. Tale effetto escludente determinerebbe una compressione del pluralismo associativo e sindacale, con conseguenze discriminatorie rispetto a soggetti che, pur rappresentativi, resterebbero esclusi dal circuito istituzionale, in violazione anche degli artt. 3 e 39 Cost.

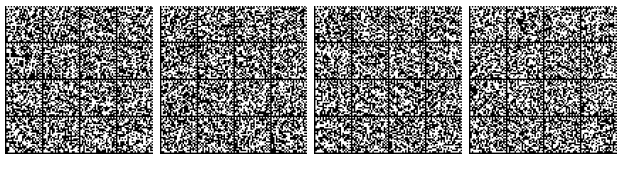
La disposizione regionale impugnata introdurrebbe, infatti, criteri di rappresentatività fondati su requisiti eccessivamente selettivi e sproporzionati, che, sotto l'apparenza della neutralità, sarebbero tali da produrre effetti discriminatori ed escludenti, e quindi irragionevoli, come affermato nella sentenza n. 156 del 2025 di questa Corte.

Tale disposizione, ancorando la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a indicatori di rappresentatività presunta costituiti dall'adesione a organizzazioni nazionali di categoria, nonché dalla stipulazione di un contratto collettivo nazionale di categoria, escluderebbe una platea di soggetti dalla possibilità di influenzare la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza di interessi economici. Inoltre, la previsione di una rappresentatività stabile nel territorio regionale per una durata considerevole comprimerebbe ulteriormente la rappresentanza di tutte le altre associazioni di categoria costituite da tempo minore.

In definitiva, il Governo ritiene che la citata previsione non si limiti a disciplinare aspetti organizzativi, ma regoli direttamente il mercato delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, alterando le dinamiche concorrenziali e comprimendo la parità di accesso ai meccanismi di riconoscimento istituzionale, con una significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze, in contrasto con gli artt. 3 e 39 Cost., oltre che con l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

2.2.- Analoghe censure sono rivolte all'art. 1, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2), della medesima legge reg. Campania n. 20 del 2025, che, modificando l'art. 10 t.u. commercio, rubricato «Centri di assistenza tecnica», avrebbe elevato ulteriormente la soglia di accesso al sistema di rappresentanza ivi previsto.

Le modifiche apportate al citato art. 10 produrrebbero effetti restrittivi sulla partecipazione delle associazioni di imprese ai processi consultivi e decisionali, nonché sulla possibilità di costituire i centri di assistenza tecnica (CAT)



riconosciuti dalla Regione, determinando un impatto sproporzionato sul pluralismo delle rappresentanze e alterando le condizioni di accesso al mercato dei servizi alle imprese e delle rappresentanze economiche, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., nonché dei principi costituzionali di eguaglianza, pluralismo e libertà associativa sanciti dagli artt. 3 e 39 Cost.

2.3.- Le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 1, alle lettere *c)*, numeri 1) e 2), *g)*, numeri da 1) a 4), *h)*, numero 3), e *i)*, numero 1), della medesima legge reg. Campania n. 20 del 2025 sono, altresì, impugnate nella parte in cui, intervenendo su diverse previsioni del testo unico sul commercio, sostituiscono il previgente ampio riferimento alle «organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale» con la formula «associazioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera mbis)», mutuando, nei rispettivi articoli modificati, la nuova nozione di associazione di categoria maggiormente rappresentativa o comunque adeguandosi ad essa.

Il criterio restrittivo introdotto dalla legge regionale in esame - recepito con riferimento a diversi istituti disciplinati dal testo unico sul commercio - determinerebbe l'effetto di ridurre ulteriormente la pluralità dei soggetti ammessi a partecipare alla formazione delle decisioni e alla gestione dei rapporti con l'amministrazione.

In particolare, il ricorrente ritiene che la modifica apportata (dall'art. 1, comma 1, lettera c, numeri 1 e 2, della legge reg. Campania n. 20 del 2025) all'art. 11 t.u. commercio, in tema di distretti del commercio, determini una limitazione ingiustificata del novero delle associazioni di categoria cui si riconosce l'iniziativa a proporre l'istituzione dei medesimi distretti e di cui si prevede la previa audizione, una volta definiti i criteri attuativi per individuarne l'ambito territoriale.

La nuova disciplina della «[p]romozione delle associazioni di categoria», dettata dall'art. 18 t.u. commercio, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *g)*, numeri da 1) a 4), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, è impugnata nella parte in cui prevede che: *a)* solo le associazioni in possesso degli stringenti requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera mbis), del citato testo unico, possono iscriversi all'istituendo registro regionale delle associazioni di categoria; *b)* solo alle medesime associazioni possono essere concessi contributi per la promozione e la realizzazione delle finalità istituzionali; *c)* quindi, solo tali associazioni possono presentare domanda di ammissione ai contributi.

Anche tali previsioni sono contestate in quanto implicherebbero una ingiustificata restrizione dei soggetti che possono iscriversi al registro delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative e fruire di contributi per il raggiungimento delle relative finalità.

Infine, quanto all'art. 1, comma 1, lettera *i)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha modificato l'art. 20, comma 1, t.u. commercio inerente agli interventi comunali per la valorizzazione del centro storico, il ricorrente ritiene che il recepimento della nuova definizione delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale, d'intesa con le quali sono definiti i protocolli di arredo urbano, abbia delimitato il novero di quelle chiamate a esprimere una propria opinione a tal proposito.

In conclusione, tutte le citate disposizioni avrebbero introdotto una regolazione del mercato delle rappresentanze tale da incidere sul principio di uguaglianza e sul pluralismo associativo, oltre che sull'assetto concorrenziale complessivo, con conseguente violazione degli artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

3.- Si è costituita nel giudizio la Regione Campania e ha chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile e non fondato.

3.1.- L'introduzione di criteri di individuazione della maggiore rappresentatività delle associazioni di categoria, operata dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, là dove inserisce la lettera mbis) al comma 1 dell'art. 6 t.u. commercio, non intaccherebbe i principi trasversali a tutela della concorrenza, ma risponderebbe all'esigenza di individuare interlocutori dotati di effettiva capacità rappresentativa nei procedimenti consultivi e partecipativi. La disposizione impugnata, infatti, non inciderebbe direttamente sull'accesso a un mercato concorrenziale in senso proprio, ma si limiterebbe a disciplinare l'organizzazione del sistema di interlocuzione istituzionale regionale, collocandosi nell'ambito dell'autonomia organizzativa e dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione.

Anche la scelta del legislatore regionale di valorizzare una rappresentatività stabile nel tempo risponderebbe alla esigenza di garantire che la rappresentanza istituzionale sia affidata a soggetti dotati di effettivo radicamento, di continuità organizzativa, oltre che di comprovata capacità rappresentativa. Tale scelta, peraltro, sarebbe in linea di continuità con soluzioni già adottate dal legislatore statale, ad esempio con riferimento ai procedimenti di rinnovo dei consigli camerali delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura disciplinati da un regolamento ministeriale adottato in attuazione della normativa statale (decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 156, recante «Regolamento relativo alla designazione e nomina dei componenti del consiglio ed all'elezione dei membri della giunta delle camere di commercio in attuazione dell'articolo 12 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, come modificata dal decreto legislativo 15 febbraio 2010, n. 23»).

3.2.- Analoghe considerazioni sono impiegate a sostegno della non fondatezza delle medesime censure di violazione degli artt. 3, 39 e 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., rivolte alle altre disposizioni della legge regionale in esame.

In tal caso, le censure formulate nel ricorso si fonderebbero sull'assunto che l'intersezione della richiamata definizione di organizzazioni maggiormente rappresentative, di cui alla lettera mbis) dell'art. 6, comma 1, t.u. commercio, con la disciplina dei centri di assistenza tecnica e dei distretti del commercio determini una indebita restrizione concorrenziale.

Tuttavia, anche in questi ambiti, la selezione dei soggetti legittimati a operare o a partecipare ai relativi strumenti non inciderebbe sull'accesso al mercato delle attività economiche, né introdurrebbe barriere all'esercizio dell'iniziativa imprenditoriale. Essa risponderebbe, piuttosto, all'esigenza di qualificare gli interlocutori istituzionali e di assicurare un assetto ordinato e funzionale dei meccanismi di supporto e di governance previsti dalla normativa regionale.

L'introduzione della lettera mbis) nell'art. 6, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 e il rinvio alla medesima operato dalle altre disposizioni regionali impugnate mirerebbero, in definitiva, a regolamentare aspetti attinenti all'esercizio delle funzioni amministrative concernenti l'attività del commercio, riconducibili alla competenza residuale spettante alle regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. e sarebbero, pertanto, coerenti con il quadro costituzionale oltre che funzionali al raggiungimento delle esposte finalità della legge.

Considerato in diritto

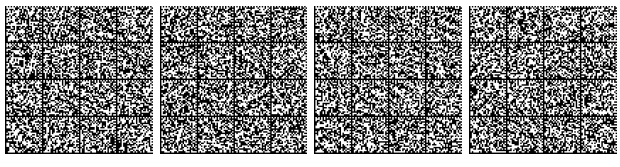
4.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge reg. Campania n. 20 del 2025, con cui è stato modificato il testo unico sul commercio, adottato con la legge reg. Campania n. 7 del 2020.

5.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono qui all'esame quelle relative all'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3); lettera *b)*, numeri 1) e 2); lettera *c)*, numeri 1) e 2); lettera *g)*, numeri da 1) a 4); lettera *h)*, numero 3), e lettera *i)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

In specie, il ricorrente denuncia la nuova definizione di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale», introdotta nell'art. 6, comma 1, lettera mbis), t.u. commercio per effetto dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025. Ancorando la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a indici presuntivi costituiti dall'adesione a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL, nonché dalla stipulazione di un contratto collettivo nazionale di settore applicato alla categoria, oltre che dalla presenza di una rappresentanza stabile sul territorio regionale per una durata considerevole (sede stabile operativa da almeno tre anni), tale definizione escluderebbe una platea di soggetti dalla possibilità di influenzare la regolazione dei mercati locali, come pure di rappresentare gli interessi economici delle imprese associate, così alterando le dinamiche concorrenziali e regolando direttamente il mercato delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Inoltre, la disposizione impugnata, introducendo criteri di rappresentatività fondati su requisiti eccessivamente selettivi, determinerebbe una significativa restrizione della pluralità dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto istituzionale e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale, con effetti discriminatori rispetto a tutte quelle associazioni che, pur rappresentative, resterebbero escluse dal circuito istituzionale, in violazione del principio del pluralismo associativo e sindacale e quindi degli artt. 3 e 39 Cost.

Le medesime censure sono rivolte alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b)*, numeri 1) e 2); lettera *c)*, numeri 1) e 2); lettera *g)*, numeri da 1) a 4); lettera *h)*, numero 3), e lettera *i)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025. Il recepimento della richiamata nozione restrittiva di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale», di cui alla lettera mbis) dell'art. 6, comma 1, t.u. commercio, nelle disposizioni del medesimo testo unico inerenti ai centri di assistenza tecnica (art. 10), ai distretti del commercio (art. 11), allo strumento comunale di intervento per l'apparato distributivo (il SIAD, di cui all'art. 19) e ai protocolli di arredo urbano (art. 20), nonché nelle disposizioni che hanno dettato la nuova disciplina della promozione delle medesime associazioni di categoria (art. 18), determinerebbe un'indebita restrizione della concorrenza sul mercato della rappresentanza e dei servizi alle imprese, comprimendo la parità di accesso ai meccanismi di riconoscimento istituzionale, con una significativa limitazione della pluralità delle rappresentanze, in contrasto anche con gli artt. 3 e 39 Cost.



6.- Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili per genericità e difetto di adeguata motivazione le questioni promosse nei confronti di tutte le disposizioni regionali impugnate in riferimento agli artt. 3 e 39 Cost.

In particolare, il ricorrente sottolinea come l'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, là dove ha inserito la lettera mbis) nel comma 1 dell'art. 6 del testo unico sul commercio, introducendo la definizione di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale», abbia ancorato la maggiore rappresentatività dell'associazione di categoria a quattro requisiti assai stringenti, che sono: la costituzione dell'associazione a livello regionale; l'adesione a organizzazioni nazionali di categoria rappresentate nel CNEL; la sottoscrizione del CCNL di settore applicato alla categoria; la presenza di una sede operativa nel territorio regionale da almeno tre anni. Di tali requisiti il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia l'attitudine a determinare una «significativa restrizione della pluralità delle rappresentanze» - conseguenza della limitazione asseritamente ingiustificata del numero dei soggetti ammessi ai tavoli di confronto e alle procedure consultive previste dalla normativa regionale - e la connessa «compressione del pluralismo associativo e sindacale, con effetti discriminatori rispetto a soggetti che, pur rappresentativi, restano esclusi dal circuito istituzionale».

Tuttavia, nessun argomento è speso per spiegare alla luce di quale paradigma i richiamati criteri di maggiore rappresentatività "presunta" siano irragionevolmente selettivi o sproporzionati, in che modo essi determinino effetti lesivi del principio del pluralismo delle organizzazioni sindacali, se li producano congiuntamente o singolarmente considerati o se siano riconducibili a uno di essi, in considerazione della differente incidenza che può essere riconosciuta, rispettivamente, al requisito dell'adesione a organizzazioni nazionali rappresentate nel CNEL, a quello negoziale della sottoscrizione del CCNL di settore applicato alla categoria o ancora a quello della rappresentanza stabile sul territorio regionale. Solo con riguardo a quest'ultimo criterio, il ricorrente espressamente lamenta che esso, nel richiedere l'operatività dell'associazione sul territorio regionale da almeno tre anni, comprime eccessivamente «la rappresentanza di tutte le altre associazioni di categoria costituite da un tempo minore», senza tuttavia motivare le ragioni di tale pretesa eccessività. Né fornisce indicazioni utili a individuare quali possano essere le associazioni di categoria che, pur prive dei richiamati requisiti, abbiano altre caratteristiche da cui possa evincersi la rappresentatività, al punto che la loro esclusione dalla possibilità di interloquire con le istituzioni territoriali comporti la conseguente lesione della libertà di associazione sindacale, contemplata dall'art. 39 Cost.

Un sostegno argomentativo al riguardo sarebbe stato necessario anche considerato che, nella specie, la disposizione regionale attiene all'accesso delle associazioni datoriali di categoria a una rappresentanza istituzionale, finalizzata, come s'è detto, a forme di partenariato e comunque di interlocuzione con le amministrazioni territoriali in vista dell'elaborazione delle politiche pubbliche di queste ultime. Proprio con riferimento all'accesso alla rappresentanza istituzionale da parte delle associazioni datoriali questa Corte, sia pure in tempi risalenti, ha riconosciuto che il riferimento alla nozione di «sindacato maggiormente rappresentativo» - peraltro già contenuta nelle norme del testo unico sul commercio della Regione Campania, pur se affidata, quanto alla sua precisa identificazione, alle deliberazioni della Giunta regionale - riflette un «principio organizzativo» conciliabile con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., a condizione che «sia assicurata dalla legge "a tutte le organizzazioni sindacali, allo stesso modo, la possibilità astratta di essere rappresentate [...]"» (sentenza n. 975 del 1988): circostanza, questa, con la quale l'odierno ricorrente omette però di confrontarsi.

Le medesime censure sono, poi, formulate in termini ancor più sintetici e meramente ripetitivi di quelli impiegati in relazione al citato art. 6, comma 1, lettera mbis), t.u. commercio, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, numero 3), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 nei confronti di tutte le altre disposizioni del medesimo testo unico nelle quali è inserita la nuova definizione di associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale. Esse attengono alla possibilità loro riconosciuta di istituire i centri di assistenza tecnica per le imprese operanti nel settore (art. 1, comma 1, lettera b, numeri 1 e 2), alla loro iniziativa e al loro coinvolgimento nell'individuazione dei distretti del commercio (art. 1, comma 1, lettera c, numeri 1 e 2), all'iscrizione in un apposito registro regionale ai fini dell'eventuale richiesta di ammissione al riparto dei contributi regionali per la promozione e la realizzazione delle finalità istituzionali delle medesime associazioni (art. 1, comma 1, lettera g, numeri da 1 a 4), al coinvolgimento nella definizione dello strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (di cui all'art. 1, comma 1, lettera h, numero 3), nonché nell'adozione di specifici protocolli di arredo urbano (art. 1, comma 1, lettera i, numero 1).

Alla luce della costante giurisprudenza costituzionale - secondo cui l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini particolarmente rigorosi nei giudizi proposti in via principale, ove «"il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e

n. 279 del 2020)" (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenza n. 93 del 2026; nello stesso senso anche sentenza n. 83 del 2026) -, si deve ritenere che tale onere non è stato adeguatamente assolto con il ricorso all'esame, con conseguente inammissibilità delle richiamate questioni.

7.- Tutte le disposizioni regionali citate vengono, inoltre, impugnate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

L'assunto del ricorrente è che la nuova definizione di «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale» - introdotta nell'art. 6, comma 1, lettera mbis), del testo unico sul commercio e recepita, come detto, dalle altre disposizioni impugnate (riferite ai CAT, ai distretti del commercio, al SIAD e ai protocolli d'arredo urbano, così come all'accesso ai contributi regionali) - si fondi su requisiti eccessivamente restrittivi e sproporzionati, tali da escludere una significativa platea di soggetti dall'accesso ai processi attraverso cui si formano gli indirizzi che influenzano la regolazione dei mercati locali e la rappresentanza degli interessi economici. Risulterebbero così alterate le dinamiche concorrenziali e sarebbe regolato direttamente il mercato delle rappresentanze e dei servizi alle imprese, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che delinea l'ambito della tutela della concorrenza e «dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche, riservati alla competenza esclusiva dello Stato».

7.1.- In via preliminare, si deve osservare che la motivazione fornita a sostegno della dedotta lesione della competenza legislativa statale esclusiva, sebbene formulata in termini molto sintetici, raggiunge «"la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito della questione promossa" (tra le più recenti, sentenze n. 65 e n. 32 del 2025; nello stesso senso, sentenze n. 133, n. 95 e n. 94 del 2024)» (sentenza n. 57 del 2026). È, infatti, evidente che il ricorrente contesta al legislatore regionale di aver introdotto una regolamentazione che, pur riconducibile all'esercizio della competenza residuale in materia di commercio, avrebbe alterato la dinamica concorrenziale inerente alle associazioni di imprese di categoria, così invadendo l'ambito della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza, sebbene intesa, in un'accezione peculiare, come comprensiva della «determinazione dei principi fondamentali in materia di libertà associativa e partecipazione alle attività economiche».

7.2.- Le questioni non sono fondate.

Al fine di verificare il rispetto del riparto costituzionale delle competenze, occorre procedere all'individuazione della materia cui ricondurre ciascuna delle disposizioni impugnate, alla stregua della «*ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando la considerazione degli aspetti marginali e degli effetti riflessi» (sentenza n. 193 del 2022, nel solco della costante giurisprudenza costituzionale, da ultimo ribadita dalle sentenze n. 200, n. 84 e n. 62 del 2025).

In specie, tutte le disposizioni impugnate si inseriscono nel tessuto normativo del testo unico regionale sul commercio, originariamente adottato dalla Regione Campania con la legge regionale n. 7 del 2020. A proposito di tale testo unico questa Corte ha già avuto occasione di affermare che esso «è [...] immediatamente riconducibile alla materia del "commercio", dunque, in particolare, all'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 187 del 2022), pur se interseca varie competenze legislative statali esclusive, come la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza (punto 7 del Considerato in diritto). Si tratta, perciò, di verificare se le disposizioni specificamente impugnate - in particolare là dove definiscono le «associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale» e recepiscono tale definizione ai fini dell'operatività di plurimi altri istituti - si rivelino o meno invasive della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

Dalla relazione illustrativa della proposta di legge regionale, poi tradottasi nella legge reg. Campania n. 20 del 2025, si evince che lo scopo delle modifiche apportate al testo unico sul commercio con le disposizioni ora all'esame di questa Corte era quello di risolvere alcuni problemi applicativi emersi nel corso degli anni. In specie, la circostanza che, nell'originaria formulazione del testo unico sul commercio, le disposizioni regionali si riferissero alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative per il settore del commercio a livello regionale senza precisarne i criteri di individuazione (demandati all'eventuale intervento successivo della Giunta regionale) aveva creato difficoltà in relazione a numerosi casi di coinvolgimento istituzionale di tali associazioni nella definizione delle politiche programmatiche di settore sul territorio, con il conseguente rischio di ostacolare l'attuazione delle previsioni in discorso da parte degli enti territoriali.

Più in dettaglio, forme di coinvolgimento istituzionale di tali associazioni sono previste, innanzitutto, con riguardo ai distretti del commercio, «entità innovative che definiscono ambiti e iniziative nei quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione con altri settori produttivi [...] per accrescere l'attrattività complessiva, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali» (art. 11, comma 1, t.u. commercio). L'istituzione di tali distretti è proposta, infatti, alla Regione, «anche su iniziativa» delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative per il settore del commercio a livello

regionale e il cui ambito territoriale è individuato e definito sulla base dei criteri attuativi stabiliti dalla Giunta regionale «previa audizione» delle predette associazioni (art. 11, comma 2, del medesimo testo unico).

Analogamente, è previsto che il SIAD - cioè lo «strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio a fini commerciali» (art. 19, comma 2, t.u. commercio) - venga approvato da parte del consiglio comunale (cui segue il visto di conformità della competente struttura amministrativa regionale) previo parere, obbligatorio anche se non vincolante, delle associazioni dei consumatori e delle citate associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale (art. 19, comma 7). Nella stessa prospettiva (ancora nell'ambito del SIAD) si colloca la disciplina dettata dall'art. 20, là dove - in vista dell'obiettivo di «preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico e il suo ruolo di polo primario e di aggregazione della vita sociale, attraverso la crescita e la diversificazione delle attività commerciali» - è prevista l'adozione di «specifici protocolli di arredo urbano» da definirsi con le medesime associazioni di categoria a fini di tutela del «patrimonio edilizio di interesse storico e culturale» (art. 20, comma 1).

Quanto poi alla disciplina dei CAT, vale a dire dei centri di assistenza tecnica, di formazione e di aggiornamento in favore delle imprese operanti nel settore del commercio, la disposizione regionale impugnata - che peraltro ne consente la costituzione, autorizzata dalla Regione, anche in forma consortile, a livello provinciale, a opera delle «associazioni di categoria [...] e d[i] altri soggetti interessati senza scopo di lucro che abbiano almeno due anni di operatività alla data di richiesta del riconoscimento regionale» (art. 10, comma 1) - assegna solo a quelli costituiti da associazioni di categoria che agiscono in ambito nazionale e con sede operativa sul territorio della Regione Campania con almeno due anni di attività il compito di attuare, per conto della stessa, i programmi dei corsi di formazione professionale per il commercio, non più solo in relazione al settore alimentare, ma anche alla somministrazione di alimenti e bevande (art. 10, comma 4).

In questo quadro si colloca, infine, anche il novellato art. 18 del testo unico sul commercio in tema di «[p]romozione delle associazioni di categoria», là dove istituisce il «Registro regionale delle associazioni di categoria del commercio maggiormente rappresentative a livello regionale» cui possono iscriversi le associazioni in possesso dei requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera mbis), t.u. commercio come modificato dalla disposizione regionale impugnata (comma 01) e prevede che alle stesse possano essere concessi da parte della Regione - previa verifica della disponibilità finanziaria - contributi in vista della «promozione e realizzazione delle loro finalità istituzionali» (comma 1).

Alla luce del contenuto delle singole disposizioni impugnate e della finalità perseguita con la loro modifica - consistente nella "agevolazione" dell'attività provvedimentale degli enti territoriali nel settore del commercio, nei casi di coinvolgimento istituzionale delle citate associazioni datoriali di categoria -, risulta evidente la riconducibilità delle stesse alla materia di competenza legislativa regionale residuale del commercio, in armonia con l'intero tessuto normativo del testo unico. La *ratio* sottesa alle disposizioni in esame è, infatti, quella - comune ad altre discipline regionali di settore - di indirizzare gli organi amministrativi regionali e degli enti locali, nell'ambito dei procedimenti consultivi e partecipativi inerenti alla disciplina del commercio, verso interlocutori "affidabili" e facilmente identificabili, con cui condividere i compiti di interesse pubblico di volta in volta considerati, individuandoli nelle organizzazioni rappresentative delle categorie che siano sufficientemente radicate nel territorio e al contempo dotate di una struttura multilivello, cui sia peraltro riconosciuta dai loro iscritti e dalla controparte contrattuale la titolarità negoziale.

Simili previsioni, d'altro canto, non producono effetti tali da risultare invasivi della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, nonostante la natura trasversale di quest'ultima e la sua conseguente attitudine a toccare «la disciplina dei mercati di riferimento di attività economiche molteplici e diverse» (sentenza n. 90 del 2026).

Premesso che - secondo l'orientamento ormai costante di questa Corte - la materia della tutela della concorrenza comprende, accanto alle misure legislative di tutela in senso proprio, «misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato")», con l'obiettivo di ampliare la «libera scelta dei cittadini e delle imprese, queste ultime anche quali fruitrici, a loro volta, di beni e di servizi» (sentenza n. 60 del 2026), le disposizioni regionali impugnate risultano estranee a tale ambito.

Esse, infatti, non incidono sulla dinamica concorrenziale, in quanto non pongono alcun ostacolo all'accesso al mercato delle imprese operanti nel settore del commercio, né limitano o vincolano la libera esplicazione della capacità imprenditoriale e la competizione fra imprese. Ove anche si volesse ravvisare una qualche incidenza sull'attività di queste ultime, essa si configurerebbe come una mera conseguenza, del tutto indiretta, del mancato coinvolgimento delle associazioni di imprese operanti nel settore non dotate dei requisiti di cui all'art. 6, comma 1, lettera mbis), t.u. commercio, come modificato, nell'elaborazione degli atti programmatori regionali o comunali che siano tali da influire

sull'assetto del mercato regionale di riferimento. In tal caso, tuttavia, a risultare costituzionalmente illegittimi perché lesivi della concorrenza sarebbero tali atti programmatori regionali (o eventualmente degli enti locali), ove introducessero barriere ingiustificate all'accesso al mercato delle imprese operanti nel settore del commercio.

Come questa Corte ha avuto occasione di ribadire anche di recente, la tutela della concorrenza «non è un passepartout in grado di giustificare l'attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l'esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale», purché quest'ultimo «non incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali (da ultimo, sentenza n. 89 del 2025)» (ancora sentenza n. 60 del 2026). Proprio in ragione della portata trasversale della promozione della concorrenza, ben può accadere che una misura appartenente a una regolamentazione stabilita dalle regioni in materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, si riverberi sulla tutela della concorrenza, purché tale riflesso sia solo marginale o indiretto e non si ponga in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza (sentenza n. 62 del 2025). Nel caso delle disposizioni regionali impugnate, peraltro, l'incidenza sulla concorrenza è non solo del tutto indiretta, ma anche eventuale e, come detto, nemmeno dimostrabile.

Pertanto, tutte le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. vanno dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a)*, numero 3); lettera* b)*, numeri 1) e 2); lettera* c)*, numeri 1) e 2); lettera* g)*, numeri da 1) a 4); lettera* h)*, numero 3), e lettera* i)*, numero 1), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosse, in riferimento agli artt. 3 e 39 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a)*, numero 3); lettera* b)*, numeri 1) e 2); lettera* c)*, numeri 1) e 2); lettera* g)*, numeri da 1) a 4); lettera* h)*, numero 3), e lettera* i)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera* e)*, 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 23 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*

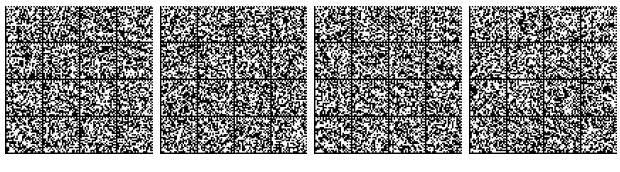
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260185



N. **186**

Sentenza 5 ottobre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Cause di non punibilità - Particolare tenuità del fatto - Applicazione quando si procede per il delitto di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341-*bis* cod. pen.), se il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Non fondatezza delle questioni.

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma.
– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Ancona, sezione penale, in composizione monocratica, con ordinanza del 22 gennaio 2026, dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione terza penale e del riesame, in composizione monocratica, con ordinanza del 23 febbraio 2026 e dalla Corte d'appello di Firenze, sezione prima penale, con ordinanza del 12 marzo 2026, rispettivamente iscritte ai numeri 38, 45 e 57 del registro ordinanze 2026 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 11, 12 e 16, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 gennaio 2026, iscritta al n. 38 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Ancona, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale (Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto), nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto previsto dall'art. 341-*bis* cod. pen. (Oltraggio a pubblico ufficiale), quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

1.1.- Il rimettente premette di dover giudicare della condotta di A. S., imputato del delitto di oltraggio a pubblico ufficiale perché il 27 maggio 2021, nel corso di un controllo circa il rispetto delle prescrizioni anti-COVID 2019 effettuato su un treno, in presenza delle altre persone che occupavano lo scompartimento, aveva rivolto espressioni offensive nei confronti di un sottufficiale della Guardia di finanza che gli stava irrogando una sanzione per il mancato uso della mascherina protettiva.

Ritenuta la sussistenza dei fatti oggetto di imputazione, il giudice *a quo* rileva tuttavia la particolare tenuità dell'offesa, poiché l'imputato - ultrasettantenne, senza fissa dimora e bisognoso di assistenza sociale - aveva agito con dolo d'impeto, ma si era prontamente tranquillizzato e, dopo alcuni giorni, aveva inviato all'ufficiale di pubblica sicurezza una lettera di scuse scritta di suo pugno; lo stesso, inoltre, risultava gravato da solo precedente per reato della stessa indole.

1.2.- Ciò posto in ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente assume poi, quanto alla non manifesta infondatezza, che l'inapplicabilità dell'esimente al reato di oltraggio a pubblico ufficiale violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. sotto il profilo della comparazione con il reato di cui all'art. 338 cod. pen. (Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti) - al quale l'esimente si applica, in quanto è punito con pena non superiore nel minimo a due anni - e con i reati di cui agli artt. 336 (Violenza o minaccia a un pubblico ufficiale) e 337 cod. pen. (Resistenza a un pubblico ufficiale), ai quali, ove commessi in danno di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, l'esimente è applicabile per effetto della sentenza n. 172 del 2025 di questa Corte, che ha ritenuto manifestamente irragionevole la previsione della loro inescusabilità proprio in quanto l'esimente è invece applicabile al reato di cui all'art. 338 cod. pen., quantunque a essi omogeneo, ma più grave.

Di tale pronunzia, l'ordinanza richiama l'impianto argomentativo, assumendone la sovrapponibilità alla presente fattispecie; e ciò in quanto, con le ipotesi di reato poste in comparazione, il codice penale avrebbe «delinea[to] un climax ascendente di gravità di condotte volte a perturbare (o financo impedire) l'attività dei pubblici ufficiali, che ha, alla base, il reato di oltraggio e, al vertice, quello di violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi componenti, passando, quali termini intermedi, per la violenza o minaccia e la resistenza a un pubblico ufficiale».

Sarebbe irragionevole, pertanto, la scelta legislativa di mantenere l'inescusabilità dell'oltraggio a fronte dell'applicabilità dell'esimente alle più gravi ipotesi delittuose richiamate; e da tale distonia normativa deriverebbe anche un vulnus alla finalità rieducativa della pena, di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., poiché il condannato finirebbe per non percepire come "giusta" la sanzione, considerato che gli autori di reati omogenei e più gravi possono invece ottenere l'applicazione della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto.

2.- Con ordinanza del 23 febbraio 2026, iscritta al n. 45 del registro ordinanze 2026, il Tribunale ordinario di Brescia, sezione terza penale e del riesame, in composizione monocratica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della stessa disposizione, in riferimento all'art. 3 Cost.

Il giudizio principale concerne l'imputazione di oltraggio a pubblico ufficiale formulata nei confronti di S. B., il quale, mentre si trovava all'interno di un supermercato, in compagnia di una persona fermata dai Carabinieri nell'atto di allontanarsi dopo il furto di alcuni articoli, aveva rivolto espressioni offensive nei confronti di un militare dell'Arma, alla presenza di altri clienti.

Secondo il rimettente, tale condotta, idonea a integrare la fattispecie contestata, sarebbe contraddistinta da particolare tenuità, in quanto sorretta da dolo d'impeto e consistita in espressioni ingiuriose di modesta portata offensiva, pronunziate in presenza di poche persone; l'imputato, inoltre, non risulta gravato da precedenti per reati della stessa indole.

2.1.- Anche questa seconda ordinanza denunzia un contrasto con il principio di ragionevolezza.

Richiamando la già citata sentenza n. 172 del 2025 di questa Corte, il rimettente ne evidenzia l'esito del diverso trattamento, quanto all'applicazione dell'esimente, fra il reato di oltraggio a pubblico ufficiale e quelli di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen.; e ciò benché tali ultimi siano omogenei al primo - in quanto ne condividono il bene giuridico protetto, l'elemento oggettivo della condotta violenta e la finalità di questa a impedire il compimento di un atto d'ufficio da parte del pubblico ufficiale - e più gravi, perché caratterizzati da una graduazione crescente di intensità dell'offesa.

3.- Con ordinanza del 12 marzo 2026, iscritta al n. 57 del registro ordinanze 2026, la Corte d'appello di Firenze, sezione prima penale, ha sollevato identica questione di legittimità costituzionale.

Il Collegio giudicante premette di dover decidere sull'appello proposto dal pubblico ministero avverso la sentenza con la quale il Tribunale ordinario di Pistoia ha assolto G. P. dal reato di cui all'art. 341-*bis* cod. pen., ritenuta applicabile l'esimente di cui all'art. 131-*bis* del medesimo codice.

L'imputato, in particolare, aveva rivolto espressioni ingiuriose nei confronti di due agenti della Polizia di Stato, intervenuti per identificarlo dopo averlo sorpreso a litigare con un'altra persona alla fermata di un autobus sulla pubblica via, in presenza di diversi astanti; il Tribunale aveva ravvisato la particolare tenuità dell'offesa in considerazione del fatto che l'imputato aveva poi manifestato le proprie scuse agli agenti offesi, e l'impugnazione del pubblico ministero si fondava sulla lettera della norma censurata, che esclude espressamente l'applicabilità dell'esimente al reato di oltraggio, quando commesso in danno di un agente di pubblica sicurezza nell'esercizio delle sue funzioni.

3.1.- In termini corrispondenti a quanto già evidenziato nelle prime due ordinanze, il rimettente richiama il precedente di questa Corte, per effetto del quale evidenzia che la causa di non punibilità è oggi applicabile a reati più gravi in danno dell'agente pubblico e, viceversa, esclusa per un reato meno grave.

Considerato in diritto

4.- Con tre ordinanze di analogo contenuto, rispettivamente iscritte ai numeri 38, 45 e 57 reg. ord. del 2026, il Tribunale di Ancona, sezione penale, in composizione monocratica, il Tribunale di Brescia, sezione terza penale e del riesame, in composizione monocratica, e la Corte d'appello di Firenze, sezione prima penale, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto previsto dall'art. 341-*bis* cod. pen. e il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di pubblica sicurezza o di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria nell'esercizio delle proprie funzioni.

Le ordinanze di rimessione denunziano il contrasto della disposizione censurata con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., evidenziando che, a seguito della sentenza n. 172 del 2025 di questa Corte, la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto è oggi applicabile ai delitti di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen., ove commessi in danno di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, quantunque tali delitti siano omogenei al delitto di oltraggio e anzi più gravi di esso, venendosi così a configurare un'irrazionale disparità di trattamento.

Il Tribunale di Ancona, inoltre, estende la comparazione al delitto di cui all'art. 338 cod. pen. (Violenza o minaccia ad un Corpo politico, amministrativo o giudiziario o ai suoi singoli componenti), assumendo che si tratterebbe di delitto omogeneo a quello di oltraggio e caratterizzato da maggiore gravità, e desume dalla manifesta irragionevolezza della disposizione censurata anche un vulnus alla funzione rieducativa della pena, di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

5.- I tre giudizi vanno riuniti, poiché hanno a oggetto la medesima disposizione, censurata sulla base di argomentazioni parzialmente coincidenti.

6.- Le questioni non sono fondate.

6.1.- Le ordinanze di rimessione si innestano sull'impianto argomentativo della sentenza n. 172 del 2025 di questa Corte, con la quale la norma censurata è stata dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabilisce che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per i delitti previsti dagli artt. 336 e 337 cod. pen., ove commessi in danno di un ufficiale o di un agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria.

In questa pronunzia, in particolare, premesso che le scelte del legislatore relative all'ampiezza applicativa delle cause di non punibilità sono sindacabili soltanto per irragionevolezza manifesta (sentenza n. 30 del 2021), si è ravvisato tale vizio nel diverso trattamento, quanto all'applicabilità dell'esimente per la particolare tenuità del fatto, che la disposizione di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. riserva al reato di cui all'art. 338 cod. pen., commesso in danno di un collegio, fattispecie per tale ragione più grave di quella che configura i due reati che ne sono invece esclusi.

A tanto questa Corte è addivenuta mediante un confronto tra le fattispecie e la loro specifica portata offensiva, che si riverbera sul corrispondente trattamento sanzionatorio.

In questo senso, la sentenza n. 172 del 2025 ha osservato che i reati di cui agli artt. 336, primo comma e 337, primo comma, cod. pen. «hanno quali elementi costitutivi l'uso della violenza o minaccia in danno del pubblico ufficiale e la finalità di alterazione dell'azione amministrativa» e che «[i] medesimi elementi sono propri della figura delittuosa di cui all'art. 338 cod. pen., con la specificità che la violenza o minaccia è qui rivolta ai danni di un'autorità pubblica costituita in collegio, il che giustifica una forbice edittale più severa», anche ove la condotta «sia tenuta contro singoli componenti del corpo politico, amministrativo o giudiziario, ma sempre in quanto il singolo è proiezione del collegio, quindi ancora in un contesto di maggiore gravità» (Considerato in diritto, punto 3.2.1.).

Così definita la relazione tra le fattispecie, in termini che individuano come più grave quella prevista dall'art. 338 cod. pen., questa Corte ha dedotto che la scelta del legislatore di disconoscere tale relazione agli effetti della particolare tenuità del fatto appariva manifestamente incongrua.

7.- Queste considerazioni, tuttavia, non sono estensibili al raffronto fra le richiamate fattispecie e il reato di oltraggio a pubblico ufficiale, per il quale la disposizione censurata non consente l'applicazione della causa di non punibilità.

7.1.- Per costante giurisprudenza costituzionale, il giudizio comparativo tra fattispecie normative, finalizzato a verificare la non manifesta irragionevolezza delle scelte del legislatore - quale, nella specie, quella concernente l'applicazione di una causa di non punibilità - deve avere a oggetto casistiche omogenee, risultando altrimenti improponibile la stessa comparazione (sentenze n. 90 del 2025, n. 120 del 2023, n. 156 del 2020, n. 282 del 2010 e n. 161 del 2009).

Le fattispecie indicate dai rimettenti nella prospettiva dell'art. 3 Cost. non presentano tale, necessaria, omogeneità.

7.2.- In primo luogo, se è vero che, come evidenziato dai rimettenti, il delitto di cui all'art. 341-*bis* cod. pen. condivide con le fattispecie assunte a tertia comparationis la direzione finalistica della condotta, nella misura in cui essa è volta ad alterare il regolare svolgimento di una pubblica funzione, è altrettanto vero che nell'un caso il bene protetto è rappresentato dall'onore e dal prestigio del funzionario, negli altri dalla libertà morale e dall'incolumità fisica di questi.

Differiscono, conseguentemente, anche gli elementi della condotta tipica.

Nei reati di cui agli artt. 336, 337 e 338 cod. pen., infatti, l'agente pone in essere una coartazione dell'altrui volontà, mediante un'azione violenta o la prospettazione di un male ingiusto che dipende dalla volontà propria; elementi, questi, del tutto estranei alla condotta tipica del reato di oltraggio.

Ancora, e soprattutto, le fattispecie differiscono per la tipologia dell'offesa arrecata all'azione amministrativa.

I reati addotti come tertia sono infatti reati di pericolo; essi, in quanto finalizzati a tutelare la libertà del funzionario nell'espletamento dei suoi doveri, si consumano indipendentemente dall'effetto raggiunto dall'azione delittuosa, non essendo necessario che quest'ultima abbia effettivamente impedito il compimento dell'atto del pubblico ufficiale.

Nell'oltraggio a pubblico ufficiale è invece necessario che si realizzi l'evento lesivo, cioè l'offesa all'onore e al prestigio dell'amministrazione, in ragione di quella arrecata al suo funzionario.

8.- Il modo in cui si manifesta l'offesa tipica del reato di cui all'art. 341-*bis* cod. pen. è reso evidente dalla formulazione con la quale tale fattispecie è stata reintrodotta nell'ordinamento, a opera dell'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica).

Come questa Corte ha precisato, infatti, il reato è oggi «integrato solo se la condotta offensiva [è] posta in essere nel momento in cui il pubblico ufficiale sta compiendo un atto doveroso del suo ufficio e quindi laddove è massimo il danno che tale condotta può arrecare» (sentenza n. 166 del 2024).

In questo senso, secondo quanto afferma la giurisprudenza di legittimità, «ciò che viene riprovato dall'ordinamento non è la mera lesione in sé dell'onore e della reputazione del pubblico ufficiale, quanto la conoscenza di tale violazione da parte di un contesto soggettivo allargato a più persone presenti al momento dell'azione, da compiersi in un ambito spaziale specificato come luogo pubblico o aperto al pubblico e in contestualità con il compimento dell'atto dell'ufficio ed a causa o nell'esercizio della funzione pubblica» (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 12 febbraio-3 aprile 2014, n. 15367).

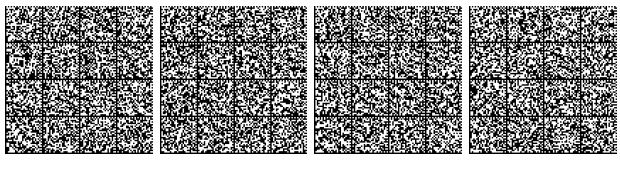
8.1.- La scelta del legislatore qui in discussione ha escluso dall'area della rilevanza penale, proprio perché ritenute inoffensive del prestigio del pubblico ufficiale nell'ambito di una determinata comunità, tutte le condotte che, pur se volte a ostacolare o impedire il compimento dell'atto doveroso, non si diffondono all'esterno, restando confinate alla dimensione soggettiva del rapporto fra l'autore e la vittima dell'offesa.

Il rilievo di tale circostanza costituisce elemento decisivo nell'ottica dell'invocato scrutinio di ragionevolezza.

8.2.- L'inclusione del reato di oltraggio a pubblico ufficiale nel novero di quelli per i quali l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità è infatti riconducibile alla dimensione funzionale e sociale del pregiudizio che esso arreca all'immagine dell'amministrazione e al suo buon andamento.

Lo stringente requisito della pubblicità dell'offesa, che diviene penalmente rilevante solo quando l'offesa stessa è obiettivamente percepita da più persone, connota infatti tale pregiudizio in termini di peculiare disvalore, consistente nella perdita di credibilità per l'amministrazione, che inevitabilmente ne deriva.

In questi termini, allora, appare non irragionevole la scelta del legislatore di escludere il reato di oltraggio a pubblico ufficiale dall'ambito di applicazione dell'esimente, che, come già osservato da questa Corte in fattispecie analoga, è corrispondente «all'individuazione discrezionale di un bene giuridico complesso, ritenuto meritevole di speciale protezione» (sentenza n. 30 del 2021).



9.- Da ultimo, mette conto rilevare che, laddove al pregiudizio così arrecato l'autore del reato abbia posto rimedio, il legislatore ha previsto una causa speciale di estinzione del reato, nei termini stabiliti dall'art. 341-*bis*, quarto comma, cod. pen.

Tale disposizione stabilisce infatti che il reato si estingue ove «l'imputato, prima del giudizio, abbia riparato interamente il danno, mediante risarcimento di esso sia nei confronti della persona offesa sia nei confronti dell'ente di appartenenza della medesima».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis*, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui si riferisce all'art. 341*-bis *dello stesso codice, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Ancona, sezione penale, in composizione monocratica, dal Tribunale ordinario di Brescia, sezione terza penale e del riesame, in composizione monocratica, e dalla Corte d'appello di Firenze, sezione prima penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260186

N. **187**

Ordinanza 5 ottobre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata - Facoltà del condannato, introdotta con novella legislativa, di formulare istanza per il riconoscimento dei semestri - Condizione - Sussistenza di uno specifico interesse, diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari - Denunciata irragionevolezza e violazione della finalità rieducativa della pena e dei principi del giusto processo - Disposizione già dichiarata costituzionalmente illegittima - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3, come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112.
– Costituzione, artt. 3, 24 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

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come sostituito dall' art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112, promossi dal Magistrato di sorveglianza di Nuoro con ordinanza del 12 agosto 2025 e dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, con ordinanza del 18 luglio 2025, nei procedimenti di sorveglianza nei confronti, rispettivamente, di F. G. e di M. S., iscritte ai numeri 183 e 190 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 40 e 42, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto che con ordinanza del 12 agosto 2025, iscritta al n. 183 reg. ord. del 2025, il Magistrato di sorveglianza di Nuoro ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112;

che il rimettente è investito dell'istanza di liberazione anticipata relativa a tre semestri di pena (dal 17 agosto 2023 al 17 febbraio 2025) presentata da F. G., detenuto presso la Casa circondariale di Nuoro in espiazione della pena dell'ergastolo;

che, in punto di rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* osserva che ai termini del novellato art. 69-*bis* ordin. penit. l'accertamento dei presupposti per la concessione della liberazione anticipata avviene non più, come in passato, a semplice domanda dell'interessato, presentabile alla scadenza di ciascun semestre di pena espiata, ma solamente nei casi seguenti: in occasione di un'istanza di accesso alle misure alternative o altri benefici analoghi, quando la liberazione anticipata è rilevante ai fini del computo della pena espiata (comma 1); nei novanta giorni antecedenti al fine pena (comma 2); ovvero, in via residuale, su istanza dell'interessato, purché quest'ultima sia sorretta, a pena di inammissibilità, da uno specifico interesse alla valutazione, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2 (comma 3);

che, alla luce della novella, l'istanza di F. G. sarebbe inammissibile, non trovandosi l'interessato in alcuna delle situazioni previste dai commi 1 e 2 dell'art. 69-*bis* ordin. penit., e non avendo egli allegato la sussistenza dello «specifico interesse» ora richiesto dal comma 3 della disposizione; sicché solo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale consentirebbe al giudice *a quo* di valutare nel merito l'istanza stessa;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene la disciplina censurata contraria agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., perché essa priverebbe la liberazione anticipata della funzione di «valorizzazione degli sforzi compiuti dal detenuto per un suo più efficace reinserimento sociale», trasformandola «da strumento rieducante a mero calcolo aritmetico di detrazione della pena», in contrasto con i principi enunciati dalla sentenza n. 276 del 1990 di questa Corte, secondo cui la cadenza semestrale della valutazione giudiziale, offrendo al condannato la prospettiva di «un premio da cogliere in breve lasso di tempo», è funzionale all'obiettivo rieducativo;

che, secondo il giudice *a quo*, il differimento della valutazione penalizzerebbe specialmente «i condannati a pene lunghe con reati ostativi», poiché impedirebbe loro di ottenere un tempestivo riconoscimento dell'impegno profuso nel percorso rieducativo e limiterebbe il dialogo con il magistrato di sorveglianza, il quale, decidendo periodicamente sulle istanze, potrebbe orientare la condotta del detenuto, ammonendolo in caso di rigetto, oppure incoraggiandolo a proseguire il percorso intrapreso in caso di accoglimento;

che 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 manifestamente infondate;

che, in punto di ammissibilità, la difesa statale eccepisce - in relazione alla censura riferita all'art. 3 Cost. - la mancata individuazione di un *tertium comparationis* e la mancata sperimentazione di un'interpretazione costituzionalmente orientata, osservando che la nozione di «specifico interesse» sarebbe sufficientemente ampia da consentire al magistrato di sorveglianza di valorizzare tutte le situazioni in cui il provvedimento può rivestire un'utilità per il detenuto;

che, nel merito, l'Avvocatura dello Stato ritiene la novella dell'art. 69-*bis* ordin. penit. ispirata da esigenze deflattive e di razionalizzazione procedimentale, osservando altresì che la spinta psicologica insita nel meccanismo della liberazione anticipata non sarebbe intaccata, alla luce delle coeve modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale, in forza delle quali l'ordine di esecuzione deve ora indicare le detrazioni di pena che potranno essere conseguite a titolo di liberazione anticipata;

che - aggiunge l'Avvocatura dello Stato - le modifiche regolamentari attuative della novella recata dal d.l. n. 92 del 2024, come convertito, imporrebbero di «aggiornare tempestivamente la cartella personale con le valutazioni semestrali e [...] di comunicare al detenuto le valutazioni negative», prevedendo altresì che «proprio in quest'ultima situazione va[da] ravvisato uno specifico caso di interesse ad azionare l'intervento del giudice»;

che con ordinanza del 18 luglio 2025, iscritta al n. 190 reg. ord. del 2025, il Tribunale di sorveglianza di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 27 (*recte*: 27, terzo comma,) Cost., questioni di legittimità costituzionale del comma 3 del novellato art. 69-*bis*, ordin. penit., come convertito, «nella parte in cui consente al condannato di formulare l'istanza di liberazione anticipata solo quando abbia indicato espressamente nell'istanza, a pena di inammissibilità, uno specifico interesse diverso da quello di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo»;

che il giudice *a quo* è investito del reclamo avverso la declaratoria di inammissibilità dell'istanza di liberazione anticipata (relativa a cinque semestri di pena, dal 2 gennaio 2018 al 3 dicembre 2024) presentata da M. S., detenuto presso la Casa circondariale di Prato in esecuzione della pena residua di quattro anni e cinque giorni di reclusione;

che, in ordine alla rilevanza delle questioni, il rimettente evidenzia che in forza della disposizione censurata, l'istanza del condannato dovrebbe essere dichiarata inammissibile, mentre potrebbe essere valutata nel merito a fronte di una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 69-*bis*, comma 3, ordin. penit.;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* osserva che, sebbene l'art. 54 ordin. penit., che disciplina gli aspetti sostanziali della liberazione anticipata, sia rimasto immutato e continui a configurarla come beneficio «semestralizzato», il procedimento delineato dal novellato art. 69-*bis* ne avrebbe invertito la logica: la detrazione di pena non opererebbe più come «premio» tempestivamente riconosciuto, e il suo mancato riconoscimento assumerebbe una connotazione essenzialmente sanzionatoria;

che la disposizione censurata frustrerebbe il principio rieducativo enunciato dall'art. 27, terzo comma, Cost., giacché non consentirebbe al condannato di «comprendere il valore o il disvalore dei propri comportamenti attraverso la lettura della motivazione dei provvedimenti del giudice adottati semestre per semestre», e lo priverebbe di «uno dei pochi poteri di "autorieducazione" a diretta disposizione per orientare e indirizzare i propri comportamenti» rendendo «opaco il sistema», dal momento che l'interessato non potrebbe avere «certezza sulla durata della propria pena, che potrà definirsi solo molto tempo dopo»;

che sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., essendo irragionevole «azzera[re] la funzione incentivante del beneficio», mantenendo però «il criterio di computo semestrale», ossia prevedendo una riduzione di pena di quarantacinque giorni per ogni semestre di pena scontato, laddove «è viceversa proprio la strettissima relazione tra la quantità della riduzione e il breve periodo di riferimento che fonda la natura incentivante e "premiale" dell'istituto»;

che, quanto all'art. 24 Cost., il giudice *a quo* lamenta che la posticipazione della valutazione sulla liberazione anticipata, da un lato, priverebbe il detenuto del diritto a «chiedere la riduzione di pena anche solo allo scopo di "presentarsi" al giudice, ai fini dell'ottenimento di una misura alternativa o di un permesso premio, con una pena residua ben inferiore a quella attuale»; dall'altro lato, gli renderebbe più difficile, in caso di rigetto dell'istanza di liberazione anticipata, presentare reclamo, poiché la facoltà di prova contraria e controdeduzione sono più difficilmente esercitabili a distanza di anni dai periodi di tempo che costituiscono oggetto del vaglio del magistrato di sorveglianza;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate, sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti in relazione al merito all'ordinanza iscritta al n. 183 reg. ord. del 2025, e aggiungendo, quanto alle censure formulate in riferimento agli artt. 24 e 27, terzo comma, Cost., che la valutazione sulla concessione della liberazione anticipata, ancorché postergata, dovrebbe essere comunque riferita a ciascun singolo semestre, senza che il giudizio negativo relativo a uno o più periodi possa precludere il riconoscimento della detrazione per quelli nei quali le condizioni di legge si siano verificate.

Considerato che le due ordinanze di rimessione sollevano questioni sovrapponibili, sicché i relativi giudizi meritano di essere riuniti ai fini della decisione;

che, nonostante la diversa individuazione del bersaglio delle censure nei dispositivi delle rispettive ordinanze (i commi 1, 2 e 3 del novellato art. 69-*bis* ordin. penit. per il Magistrato di sorveglianza di Nuoro, il solo comma 3 per il Tribunale di sorveglianza di Firenze), entrambi i rimettenti si dolgono in sostanza della necessità per il condannato, ai sensi del comma 3 della disposizione censurata, di allegare uno specifico interesse per proporre istanza di liberazione anticipata, diverso da quello connesso al computo della misura della pena espiata ai fini dell'accesso a misure alternative o altri benefici, ovvero alla determinazione del termine di conclusione della pena in prossimità di essa - interessi, questi ultimi, di cui il magistrato di sorveglianza è tenuto a farsi carico d'ufficio, nelle scansioni temporali indicate dai commi 1 e 2;

che, conseguentemente, le questioni di legittimità costituzionale in esame debbono essere considerate circoscritte al testo oggi vigente dell'art. 69-*bis*, comma 3, della legge n. 354 del 1975 (sentenza n. 201 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto);

che, nella sentenza n. 201 del 2025, sopravvenuta alle ordinanze di rimessione, questa Corte ha ritenuto che il predetto comma 3 dell'art. 69-*bis* - precludendo al condannato di formulare istanza di liberazione anticipata in assenza di uno «specifico interesse» diverso da quello alla determinazione del fine pena e del termine di accesso a misure alternative o a benefici penitenziari - si ponesse in contrasto con gli artt. 3, 27, terzo comma, e 111, sesto comma, Cost., poiché il meccanismo di valutazione globale dei semestri introdotto dall'art. 5, comma 3, del d.l. n. 92 del 2024, come convertito, facendo venir meno il riscontro periodico sulla qualità del percorso trattamentale, frustra la finalità rieducativa della pena che la liberazione anticipata è prioritariamente indirizzata a favorire; e sotto diverso profilo, rende arduo, a distanza, in ipotesi, di molti anni dal semestre di riferimento, l'adempimento dell'obbligo di motivazione del provvedimento del giudice e l'esercizio del diritto di difesa da parte del condannato;

che questa Corte ha operato la reductio ad legitimitatem della disciplina censurata mediante l'ablazione, nel comma 3 del novellato art. 69-*bis* ordin. penit., dell'intera seconda parte della disposizione, che condiziona la possibilità per il condannato di formulare istanza di liberazione anticipata alla sussistenza di uno specifico interesse («quando vi abbia uno specifico interesse, diverso da quelli di cui ai commi 1 e 2, che deve essere indicato, a pena di inammissibilità, nell'istanza medesima»), sicché la sopravvivenza della proposizione iniziale («Il condannato può formulare istanza di liberazione anticipata») assicura ora al condannato la possibilità di formulare in qualsiasi momento l'istanza in relazione al semestre o ai semestri già maturati;

che essendo la disposizione censurata già stata dichiarata costituzionalmente illegittima, nei termini auspicati dai rimettenti, le questioni oggi all'esame di questa Corte debbono essere dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto (*ex multis*, ordinanze n. 131 del 2026, n. 87 e n. 78 del 2023).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69-*bis*, commi 1, 2 e 3, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come sostituito dall'art. 5, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modi-*

ficazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112, sollevate, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 24 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Magistrato di sorveglianza di Nuoro e dal Tribunale di sorveglianza di Firenze, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260187

N. **188**

Ordinanza 5 ottobre - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali - Norme della Regione Toscana - Disposizioni per la salvaguardia e la gestione della laguna di Orbetello - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente nonché delle regole contabili fissate dal legislatore statale - Successiva rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita - Estinzione del processo.

– Legge della Regione Toscana 20 maggio 2025, n. 27, artt. 2, comma 2, 3, comma 1, 4, commi da 1 a 7, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, comma 2, lettera *a)*, 12, commi 1 e 3, e 13, commi 1 e 2.
– Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera *s)*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, 3, comma 1, 4, commi da 1 a 7, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, comma 2 , lettera *a)*, 12, commi 1 e 3, e 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Toscana 20 maggio 2025, n. 27 (Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 luglio 2025, depositato in cancelleria il successivo 30 luglio, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 29 luglio 2025 e depositato il successivo 30 luglio, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Toscana 20 maggio 2025, n. 27 (Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello), in riferimento, complessivamente, agli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4, 6 e 7 della legge 24 gennaio 2025, n. 11 (Istituzione del Parco ambientale per lo sviluppo sostenibile della laguna di Orbetello), e 81, terzo comma, della Costituzione;

che, ad avviso del ricorrente, le dette disposizioni regionali, sovrapponendosi, per un tempo non definito, al modello di governance disegnato dalla legge n. 11 del 2025, per l'area della laguna di Orbetello avrebbero invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e violato le regole contabili fissate dalla legislazione statale quale parametro interposto ai fini del rispetto dell'art. 81 Cost.;

che ne sarebbe, pertanto, derivata la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *s)*, e 81, terzo comma, Cost.;

che la Regione Toscana si è costituita in giudizio, con atto depositato il 3 settembre 2025, chiedendo di dichiarare inammissibile e, comunque, non fondato il ricorso;

che, in vista dell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2026, la Regione ha chiesto un rinvio della causa, cui il ricorrente ha aderito, al fine di consentire l'approvazione di una nuova legge regionale che eliminasse i punti di contrasto con la citata legge statale.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, con atto depositato il 28 settembre 2026 e notificato in pari data, ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 24 settembre 2026;

che il Presidente della Giunta regionale della Toscana, con atto depositato il 30 settembre 2026, ha dichiarato di accettare detta rinuncia;

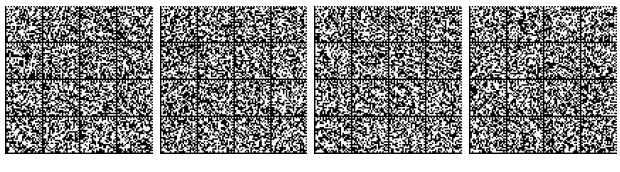
che questa Corte ha già chiarito che, con specifico riferimento alle condizioni di ammissibilità della costituzione in giudizio della regione quale parte resistente, né le Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, né la legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) richiedono espressamente il requisito della «previa deliberazione» della Giunta regionale, che è evocato dall'art. 32, secondo comma, di tale legge «solo come presupposto dell'iniziativa della Regione contro una legge statale» (*ex multis*, sentenza n. 37 del 2016);

che tale affermazione si fonda sul principio, di portata generale, per cui le disposizioni che prevedono nullità, preclusioni, inammissibilità, improcedibilità e decadenze processuali si intendono assoggettate a un regime di stretta legalità;

che questa Corte ha altresì ammesso che, «in ragione della sua generalità, tale principio è applicabile a tutti gli atti per cui le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale e la legge 11 marzo 1953, n. 87 non prescrivono formalità e, quindi, anche all'accettazione della rinuncia dell'impugnativa proposta dallo Stato» (ordinanza n. 78 del 2017);

che la legge regionale statutaria, approvata in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e in seconda deliberazione il 19 luglio 2004 (Statuto della Regione Toscana), si limita ad attribuire la rappresentanza dell'ente in giudizio al Presidente della Giunta regionale, senza ulteriori prescrizioni (art. 34, comma 1);

che, pertanto, l'accettazione della rinuncia al ricorso non richiede una previa deliberazione della Giunta regionale;



che, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla parte costituita, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260188

N. **189**

Ordinanza 2 - 5 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento di RWE Renewables Italia srl nel giudizio in via principale avente a oggetto la disposizione della Regione Umbria che disciplina, in maniera differenziata sulla base della fonte e della tipologia di impianto, l'individuazione delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile (FER) - Ipotesi di intervento che non è ricompresa nei casi consentiti nel giudizio di legittimità costituzionale in esame - Inammissibilità dell'intervento.

– Legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7, artt. 1, comma 2, 3, comma 1, lettera *y)*, nella parte in cui rinvia all'Allegato A, 4, comma 1e 5, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Francesco VIGANÒ;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 3, comma 1, lettera *y)*, 4, comma 1, e 5, comma 1, Allegato A, primo e secondo capoverso, della legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7 (Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16 dicembre 2025, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2025, iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visti l'atto di costituzione della Regione Umbria, nonché l'atto di intervento di RWE Renewables Italia srl;

udita la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli, alla camera di consiglio del 2 novembre 2026 fissata, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento di RWE Renewables Italia srl;

deliberato nella camera di consiglio del 2 novembre 2026.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso, notificato il 16 dicembre 2025 e depositato il giorno 18 dello stesso mese e iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2025, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 3, comma 1, lettera *y)*, nella parte in cui rinvia all'Allegato A; 4, comma 1; e 5, comma 1, della legge della Regione Umbria 16 ottobre 2025, n. 7 (Misure urgenti per la transizione energetica e la tutela del paesaggio umbro), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in relazione a plurimi parametri interposti;

che, con atto depositato il 10 febbraio 2026, è intervenuta in giudizio RWE Renewables Italia srl (da ora, anche: società *RWE)*, chiedendo l'accoglimento del ricorso;

che la società RWE dichiara essere attiva nello sviluppo, nella costruzione e nell'esercizio di impianti di produzione energetica da fonte rinnovabile (impianti *FER)* eolica, fotovoltaica e agrivoltaica e nella realizzazione di impianti di accumulo di energia rinnovabile sul territorio italiano, e asserisce di essere titolare di una posizione giuridica lesa in maniera diretta e immediata dalla normativa oggetto del giudizio;

che, in particolare, la società RWE afferma di essere titolare di diversi progetti nel territorio della Regione Umbria la cui realizzazione non è stata ancora avviata oppure è in fase di valutazione ambientale e di autorizzazione;

che, pertanto, sostiene di essere legittimata all'intervento ad adiuvandum in considerazione del fatto che la legge regionale oggetto del giudizio - nel prevedere la categoria delle aree non idonee alla costruzione e all'esercizio di impianti FER - risulterebbe idonea a compromettere integralmente l'attività d'impresa della società sull'intero territorio regionale, determinando la diretta lesione della libertà di iniziativa economica privata e della sfera patrimoniale riconosciute dagli artt. 41 e 42 Cost.;

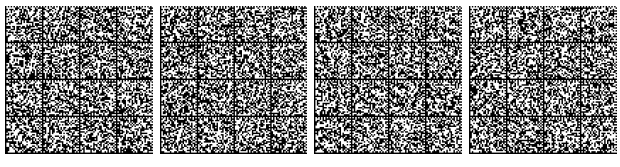
che, sempre a detta dell'interveniente, la sua qualifica di società a responsabilità limitata le impedirebbe di depositare un'opinione in veste di amicus curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che riserverebbe questa facoltà esclusivamente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali «portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità», elemento che ne legittimerebbe l'intervento nel presente giudizio;

che in data 31 luglio 2026 la società RWE ha depositato ulteriore memoria nella quale insiste per l'ammissibilità del proprio intervento.

Considerato che questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio in via principale «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi (*ex plurimis*, sentenza n. 119 del 2024)» (ordinanza letta all'udienza 8 luglio 2025 e allegata alla sentenza n. 134 del 2025), né «di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome» (ordinanza letta all'udienza 14 gennaio 2025 e allegata alla sentenza n. 28 del 2025; nello stesso senso, ordinanza letta all'udienza 12 novembre 2024 e allegata alla sentenza n. 192 del 2024);

che tale orientamento deve trovare conferma anche a seguito delle recenti modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (apportate con la delibera di questa Corte 12 marzo 2026), poiché esse non incidono sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale;

che, dunque, l'intervento della società RWE deve essere dichiarato inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, iscritto al n. 48 reg. ric. del 2025, dalla società RWE Renewables Italia srl.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2026.

F.to:
Francesco VIGANÒ, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260189

N. **190**

Sentenza 6 ottobre - 6 novembre 2026

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Reati ministeriali - Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma (c.d. Tribunale dei ministri) alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti, tra gli altri, del Ministro della giustizia, nell'ambito del procedimento penale scaturito dalla liberazione e rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.) e favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) - Iscrizione nel registro degli indagati di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, per il reato di false informazioni al PM (art. 371-*bis* cod. pen.) rese il 31 marzo 2025 nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito del predetto procedimento penale - Omessa esplicita valutazione, da parte del Tribunale dei ministri, della possibilità di qualificare la condotta della dott.ssa Bartolozzi come concorrente nel reato ascritto al Ministro Nordio - Omessa comunicazione, da parte della Procura, alla Camera della relativa determinazione del Collegio - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in persona del Procuratore della Repubblica - Violazione del principio di leale collaborazione - Non spettanza, in capo al Collegio per i reati ministeriali, del potere di non esplicitare le ragioni per le quali non ha ravvisato una possibile responsabilità della dott.ssa Giusi Bartolozzi per concorso nei reati attribuiti al Ministro della giustizia in relazione ai fatti avvenuti tra il 19 e il 21 gennaio 2025, e non spettanza, in capo alla Procura della Repubblica di Roma, del potere di non comunicare alla Camera la relativa determinazione del Collegio.

Reati ministeriali - Richiesta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma (c.d. Tribunale dei ministri) alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'art. 96 Cost., nei confronti, tra gli altri, del Ministro della giustizia, nell'ambito del procedimento penale scaturito dalla liberazione e rimpatrio di Osama Almasri, per i reati di rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.) e favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.) - Iscrizione nel registro degli indagati di Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, per il reato di false informazioni al PM (art. 371-*bis* cod. pen.) rese il 31 marzo 2025 nel corso dell'assunzione di sommarie informazioni disposte nell'ambito

del predetto procedimento penale - Omessa valutazione, da parte della Procura, del vincolo di connessione funzionale tra il reato ascritto alla dott.ssa Bartolozzi e quelli ascritti al Ministro - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale dei ministri e della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in persona del Procuratore della Repubblica - Lamentata violazione delle guarentigie che vigono per i reati ministeriali - Non fondatezza - Spettanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del potere di avviare indagini ed esercitare l'azione penale nei confronti della dott.ssa Giusi Bartolozzi per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., in relazione alle dichiarazioni da lei rese al Collegio per i reati ministeriali, senza avere ottenuto la previa autorizzazione della Camera competente.

– Mancata attivazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale e in relazione alle condotte della dott.ssa Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto, all'epoca dei fatti, del Ministro della giustizia, del procedimento previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989.
– Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della mancata attivazione, da parte del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale e in relazione alle condotte di Giusi Bartolozzi, del procedimento previsto dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione) e dalla legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), promosso dalla Camera dei deputati, con ricorso notificato il 20 luglio 2026, depositato in cancelleria il successivo 28 luglio 2026, iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2026 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 31, prima serie speciale, dell'anno 2026, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma;

uditi nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2026 i Giudici relatori Francesco Viganò e Luca Antonini;

udito l'avvocato Vittorio Manes per la Camera dei deputati;

deliberato nella camera di consiglio del 6 ottobre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 20 luglio 2026 e depositato il successivo 28 luglio, la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, lamentando che - nel contesto del procedimento penale iscritto

a carico del Ministro della giustizia Carlo Nordio, del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi e del Sottosegretario di Stato Alfredo Mantovano per i reati di rifiuto di atti di ufficio, favoreggiamento personale e peculato, in relazione alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri - il Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma (di seguito, anche: il Collegio) e la Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale (di seguito, anche: la Procura) non abbiano avviato, «in relazione al comportamento complessivamente tenuto dalla dott.ssa Giusi Bartolozzi», Capo di gabinetto del Ministro della giustizia all'epoca dei fatti, «la speciale procedura delineata dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, omettendo gli adempimenti, ivi previsti, strumentali alla tutela delle prerogative costituzionali riconosciute alle Camere in base all'articolo 96 della Costituzione, ed in particolare di quella concernente "la valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico", determinandone conseguentemente la lesione».

1.1.- In punto di fatto, la ricorrente espone:

- che a seguito di una denuncia presentata da un privato in relazione alla liberazione e al rimpatrio di Osama Almasri, arrestato a Torino il 19 gennaio 2025, è stato avviato un procedimento penale nei confronti di Carlo Nordio, Ministro della giustizia, di Matteo Piantedosi, Ministro dell'interno, nonché di Alfredo Mantovano, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in relazione ai reati di: rifiuto di atti di ufficio (art. 328, primo comma, del codice penale), per non aver dato corso alle richieste di cooperazione rivolte all'Italia dalla Corte penale internazionale; favoreggiamento personale (art. 378 cod. pen.), per avere concordato l'emissione del decreto di espulsione di Osama Almasri ed il successivo trasferimento in Libia mediante un volo della Compagnia Aeronautica Italiana (CAI) spa; nonché - con riferimento ai soli Ministro Piantedosi e sottosegretario Mantovano - peculato (art. 314 cod. pen.), per la distrazione dell'aereo dall'utilizzo cui era destinato e l'appropriazione del carburante necessario per il volo di rimpatrio di Osama Almasri;

- che il 5 agosto 2025 il Collegio ha formulato alla Camera dei deputati richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti delle persone sottoposte a indagine ai sensi dell'art. 96 Cost.;

- che il 9 ottobre 2025 tale domanda è stata respinta dall'Assemblea, con conseguente archiviazione del procedimento da parte del Collegio, mediante decreto del successivo 16 ottobre;

- che nella propria richiesta di autorizzazione a procedere, il Collegio ha qualificato le dichiarazioni rese dalla Capo di gabinetto del Ministro della giustizia Giusi Bartolozzi - sentita durante le indagini quale persona informata sui fatti - come «inattendibili e mendaci»;

- che contestualmente il Collegio ha denunciato la dott.ssa Bartolozzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma in relazione al delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. (False informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale), con conseguente iscrizione della stessa, da parte della Procura, nel registro delle notizie di reato per tale ipotesi delittuosa;

- che il 13 ottobre 2025 i Presidenti di Gruppo Bignami, Molinari, Barelli e Lupi hanno chiesto al Presidente della Camera di invitare l'Ufficio di Presidenza a valutare l'opportunità di «sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera medesima asseritamente lese dall'operato omissivo della magistratura procedente (Collegio per i reati ministeriali di Roma e Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma), con riguardo all'iscrizione, il 7 agosto 2025, della dott.ssa Bartolozzi nel registro delle notizie di reato per il delitto di cui all'articolo 371-*bis* del codice penale, senza trasmettere a questo ramo del Parlamento la richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione»;

- che sulla base della relazione della Giunta per le autorizzazioni del 4 novembre 2025, l'Ufficio di Presidenza il 1° aprile 2026 ha proposto di promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato all'Assemblea;

- che, nella seduta del 14 aprile 2026, l'Assemblea della Camera ha deliberato in tal senso.

1.2.- La Camera argomenta anzitutto la sussistenza dei requisiti di ammissibilità del ricorso, in particolare sostenendo che compete ai rami del Parlamento decidere sulle richieste di autorizzazione a procedere anche nei confronti dei cosiddetti «indagati laici», e più in particolare di coloro che, pur non rivestendo la qualifica di ministri, abbiano «concorso nel reato [ministeriale] o abbiano commesso un reato a quello funzionalmente connesso». Nel caso ora in esame, la competenza della Camera ricorrente a pronunciarsi sull'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro Nordio, deputato in carica, «attra[rrebbe] la competenza a conoscere anche delle richieste concernenti i coindagati».

Ricorda poi che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. potrebbe esprimere «una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero ad un ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'or-

dinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso [alla] Corte per mezzo del conflitto di attribuzione» (è citata la sentenza n. 87 del 2012 di questa Corte).

Proprio questa fattispecie ricorrerebbe nel caso in esame, in cui «la scelta di procedere per le vie ordinarie a carico della Capo di Gabinetto, seppure spetti alla Magistratura, ha impedito alla Camera, anche a causa dell'omessa comunicazione alla stessa della decisione circa la natura non ministeriale del reato, qualsiasi apprezzamento sulla natura ministeriale "derivata" del delitto contestato alla dott.ssa Bartolozzi».

1.3.- La ricorrente illustra poi le ragioni a sostegno della fondatezza del ricorso, diretto a fare valere una duplice violazione.

In primo luogo, il ricorso lamenta che sia la Procura della Repubblica, nella trasmissione delle sue richieste ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), sia il Collegio per i reati ministeriali - «specie a fronte della valutazione puntualmente sollecitata dal Procuratore della Repubblica di Roma nel proprio parere del 7 luglio 2025» -, avrebbero omesso di individuare la dott.ssa Bartolozzi quale «concorrente nei reati ipotizzati a carico dei Ministri». In particolare, i predetti organi non avrebbero seguito la speciale procedura di cui alla citata legge costituzionale e alla legge 5 giugno 1989, n. 219 (Nuove norme in tema di reati ministeriali e di reati previsti dall'articolo 90 della Costituzione), omettendo la trasmissione alla Camera dei deputati della richiesta di autorizzazione a procedere anche nei confronti della stessa a titolo di concorso e comunque - a fronte dell'esclusione della sua responsabilità quale concorrente -, omettendo la «comunicazione [...] dell'avvenuta archiviazione della sua posizione», ai sensi dell'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989.

In secondo luogo, il ricorso lamenta che sarebbe stata omessa la richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti della dott.ssa Giusi Bartolozzi per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., pur trattandosi di un «reato connesso a quelli ministeriali e tale per cui l'accertamento dello stesso comport[erebbe] in via principale l'accertamento dei presunti reati ministeriali, frustrando così la tutela della funzione garantita dall'art. 96 Cost.». In forza di una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989, tale disposizione dovrebbe ritenersi applicabile altresì ai «soggetti privi della qualifica di ministro ma "coinvolti" in "reati ministeriali"» anche nel caso di connessione teleologica prevista dall'art. 12, comma 1, lettera *c)*, del codice di procedura penale, pena la sua illegittimità costituzionale.

1.4.- Prima di argomentare più analiticamente le due violazioni lamentate, la ricorrente osserva in via preliminare che dalle norme della legge cost. n. 1 del 1989 deriverebbe che, salvi i casi in cui il procedimento penale si arresti immediatamente, per palese infondatezza della notizia di reato o per le ulteriori ipotesi che a ciò conducano, la Camera interessata dovrebbe «essere messa nelle condizioni di avere adeguata cognizione delle imputazioni» mosse ai membri del Governo, «al fine di esprimere le valutazioni di propria spettanza», ossia pronunziarsi anzitutto «in ordine alla ministerialità dell'ipotesi di reato» e, conseguentemente, «in ordine alle motivazioni e alle finalità cui sia eventualmente preordinato l'ipotetico illecito ministeriale».

A conferma dell'indispensabilità di tale passaggio parlamentare starebbe la previsione, di cui all'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, dell'obbligo per l'autorità giudiziaria di informare l'organo parlamentare «anche nell'ipotesi della definitiva archiviazione non accompagnata da alcuna ulteriore disposizione relativa alla translatio judicii».

Citando la sentenza n. 241 del 2009 di questa Corte, la ricorrente ritiene che la disciplina attuativa dell'art. 96 Cost. abbia la *ratio* di «contemperare la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge», così che «[p]er realizzare un ragionevole bilanciamento tra questi due principi, sia le norme costituzionali che quelle della legge ordinaria, mirano a porre tanto l'autorità giudiziaria quanto quella politica in condizione di tutelare, nei reciproci rapporti, la prima, il potere-dovere di perseguire i reati commessi da qualunque cittadino, indipendentemente dalla carica ricoperta, la seconda, il potere-dovere di attuare in concreto la guarentigia prevista dall'art. 96 Cost.».

1.5.- A sostegno del primo motivo di doglianza la ricorrente rileva che, nella richiesta di autorizzazione a procedere inviata alla Camera il 5 agosto 2025 dal Collegio, sono riportate le dichiarazioni di varie persone informate sui fatti, sentite nel corso delle indagini, «che attribuivano alla dott.ssa Bartolozzi un ruolo di primo piano svolto [...] nella vicenda relativa al rimpatrio del comandante libico Almasri». In particolare la ricorrente sottolinea:

- che il dott. Luigi Giuseppe Birritteri, dirigente del Ministero della giustizia, ha definito la figura del Capo di gabinetto come «l'alter ego del ministro», precisando che «quando il capo Dipartimento scrive al capo di Gabinetto è come se scrivesse al Ministro»;

- che la dott.ssa Cristina Lucchini, anch'essa dirigente, ha dato atto che le comunicazioni con la Corte penale internazionale «erano state accentrate al Gabinetto»;

- che il dott. Giovanni Caravelli, direttore dell'Agenzia informazioni e sicurezza estera (AISE), ha riferito che la Capo di Gabinetto era stata «presente a tutte le riunioni in cui si è discusso del tema del rimpatrio di Almasri»;

- che dalle stesse sommarie informazioni testimoniali rese dalla dott.ssa Bartolozzi risulta che quest'ultima ha utilizzato «il pronome personale "noi" (e mai "loro") nell'illustrare ogni avvenimento riguardante le iniziative e decisioni assunte sulla "vicenda Almasri"»: elemento che renderebbe evidente «come la Capo di Gabinetto non svolgesse un ruolo di mera "spettatrice esterna"».

La ricorrente segnala altresì che il Collegio, esprimendosi sul contenuto delle riunioni con gli alti vertici istituzionali, ha osservato che, da quanto riferito dagli altri partecipanti, oggetto di tali riunioni «era stata non solo la questione giuridica sulla legittimità o meno dell'arresto ma anche il cosa sarebbe stato fatto nell'eventualità in cui la Corte d'Appello avesse disposto la scarcerazione dell'Almasri, convenendo, altresì, in tali riunioni, sulla necessità/opportunità di espellerlo e rimpatriarlo tramite volo CAI».

La ricorrente lamenta dunque che, pur avendo il Collegio dato conto «di come il ruolo della dott.ssa Bartolozzi fosse stato centrale ed [ella] abbia attivamente collaborato al rimpatrio di Almasri, coordinando a tal fine l'attività del Ministro Nordio», il Collegio stesso avrebbe considerato la Capo di gabinetto estranea alle ipotesi di reato formulate, procedendo a sentirla a sommarie informazioni.

Sul punto, dopo aver ricordato che lo stesso Procuratore della Repubblica, nel parere reso ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989, «proprio in ragione del ruolo sopra descritto», aveva espressamente ritenuto il complessivo comportamento della dott.ssa Bartolozzi sussumibile «in ipotesi di reato sotto un duplice profilo: o quello del concorso nei reati attribuiti al Ministro Nordio, o quello previsto dall'art. 371-*bis* c.p.», la ricorrente rimarca che, «a fronte di tale espressa richiesta» sulla duplice possibile qualificazione, «il Collegio abbia tuttavia omesso qualsiasi formale, esplicito e motivato riscontro, limitandosi successivamente a trasmettere» al pubblico ministero denuncia per il suddetto reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen.

Il comportamento del Collegio, consistito nell'avere «omesso di assumere le debite e formali determinazioni in ordine alla configurabilità nei confronti della dott.ssa Bartolozzi del concorso nel reato ministeriale», integrerebbe dunque «un'omissione degli adempimenti procedimentali» previsti dalla legge cost. n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989, i quali, «se osservati, avrebbero condotto ragionevolmente - sulla base delle considerazioni svolte dal Collegio stesso e sopra richiamate nonché delle valutazioni compiute dalla stessa Procura nel citato parere - alla richiesta di autorizzazione a procedere» anche nei confronti della predetta, consentendo così alla Camera «di valutare la sussistenza o meno di quei preminenti interessi dello Stato alla cui tutela è preordinata l'autorizzazione stessa».

Nella specie, si assisterebbe «ad un salto di consequenzialità logico-giuridica» tra la ricostruzione del ruolo della dott.ssa Bartolozzi nella vicenda Almasri, che il Collegio avrebbe ritenuto «centrale o comunque comprimario», e la «totale non considerazione dello stesso [...] ai fini del concorso nel reato ascritto ai Ministri».

Questo rilievo varrebbe a integrare la consumazione della lamentata lesione, considerato che la valutazione operata dalla Camera circa la sussistenza delle preminenti ragioni di cui all'art. 9, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989 «rimarrebbe priva, e perciò menomata», di un tratto della condotta della dott.ssa Bartolozzi, che risulterebbe «intrinsecamente avvinta a quella dei Ministri, condividendone perciò, almeno in astratto e ferma l'autonoma e specifica valutazione da parte della Camera, la medesima *ratio*».

1.5.1.- Tutto ciò «anche in relazione alla specificità del ruolo di Capo di Gabinetto»: figura rientrante tra quelle «di diretta collaborazione», delle quali il Ministro si avvale «[per] l'esercizio delle funzioni» di «indirizzo politico-amministrativo», come previsto dal combinato disposto degli artt. 4, comma 1, e 14, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

La collaborazione tra il Ministro e il Capo di gabinetto si configurerebbe dunque come una «partecipazione [all'indirizzo ministeriale] da parte dell'ufficio servente»; sicché il Capo di gabinetto, «pur non possedendo la qualifica ministeriale», certamente non potrebbe essere considerato «un "laico" qualsiasi», costituendo «una sorta [di] longa manus del Ministro», coadiuvandone l'azione «in ogni modo al fine della realizzazione della politica di governo». Dunque, «[g]ià in virtù della sua funzione [...], salve diverse evidenze e/o dissidi interni, il capo di gabinetto tiene un contegno che tipicamente "concorre" con l'azione (funzionale) del Ministro».

1.5.2.- La ricorrente richiama inoltre l'orientamento della giurisprudenza penale, ai sensi del quale, «ai fini della configurabilità del concorso di persone nel reato, il contributo concorsuale assume rilevanza non solo quando abbia efficacia causale, ponendosi come condizione dell'evento lesivo, ma anche quando assuma la forma di un contributo agevolatore» (è citata Corte di cassazione, sesta sezione penale, sentenza 22 maggio-25 settembre 2012, n. 36818), e cioè di «un contributo partecipativo positivo - morale o materiale - all'altrui condotta criminosa, che si realizza anche solo assicurando all'altro concorrente lo stimolo all'azione criminosa o un maggiore senso di sicurezza, rendendo in tal

modo palese una chiara adesione alla condotta delittuosa» (è citata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 21 novembre 2024-28 febbraio 2025, n. 8400).

A fronte di tale giurisprudenza, «la scelta di ritenere la posizione della capo di Gabinetto come estranea ai fatti ipotizzati», e pertanto come mera persona informata sui fatti, si porrebbe «in contrasto con le norme in tema di concorso di persone nel reato e, conseguentemente, anche con il principio di obbligatorietà dell'azione penale sancito dall'art. 112 Cost.».

Alla luce della giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 58 del 2026), tale principio implicherebbe l'obbligo a carico del pubblico ministero di svolgere indagini tendenzialmente complete, al fine di consentire all'organo di accusa di valutare la sussistenza di evidenze tali da rendere ragionevolmente prevedibile la condanna in giudizio dell'imputato.

Peraltro, ad avviso della Camera ricorrente, lo stesso principio presupporrebbe anzitutto che non venga eluso l'obbligo di iscrizione della notizia di reato, fermo restando che le garanzie difensive accordate dalla legge alla persona sottoposta alle indagini «debbano ritenersi pienamente operanti anche in assenza dell'iscrizione» (è citata l'ordinanza n. 307 del 2005 di questa Corte).

In questa direzione si porrebbero i nuovi artt. 335-*ter* e 335-*quater* cod. proc. pen. - introdotti dall'art. 15, comma 1, lettera *b)*, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) - che, rispettivamente, consentono al giudice per le indagini preliminari di ordinare al pubblico ministero l'iscrizione nel registro delle notizie di reato della persona alla quale debba essere attribuito il fatto per cui si procede, e disciplinano il procedimento, attivabile dalla persona sottoposta alle indagini, per l'accertamento della tempestività dell'iscrizione della notizia di reato che la riguarda e del suo nome.

Ad avviso della ricorrente, non vi sarebbe dunque «alcun dubbio [...] che in sede di conflitto di attribuzione l'ordinamento consenta di valutare anche il corretto esercizio del potere di iscrizione, ove lo stesso abbia avuto l'effetto di sottrarre al Parlamento determinate prerogative».

1.5.3.- Sotto un ulteriore profilo ancora, il ricorso rammenta la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, che non farebbe dipendere la qualifica da attribuire al dichiarante (persona informata sui fatti o coindagato) da atti formali quali la iscrizione nel registro degli indagati, potendo il giudice «comunque "autonomamente" apprezzare, ora per allora (e sempre che, naturalmente, egli possa disporre di elementi di fatto idonei a consentirgli un tale giudizio) la corretta qualifica da attribuirsi al "dichiarante"». In particolare, verrebbe in rilievo «il potere di verificare nella sostanza - al di là del riscontro di indici formali, quali la già intervenuta o meno iscrizione nominativa nel registro delle notizie di reato - l'attribuibilità, al dichiarante, della qualità di indagato nel momento in cui le dichiarazioni stesse vengano rese» (è citata la sentenza delle Sezioni unite penali, 25 febbraio-21 aprile 2010, n. 15208).

Inoltre, la ricorrente sottolinea come, in merito al divieto di utilizzazione delle dichiarazioni della persona che doveva essere sentita sin dall'inizio in qualità di imputato o di persona sottoposta alle indagini, stabilito dall'art. 63, comma 2, cod. proc. pen., la giurisprudenza di legittimità abbia rilevato che l'applicabilità dello stesso non può essere subordinata «all'effettiva iscrizione dell'indagato» nel registro delle notizie di reato, dal momento che, altrimenti, sarebbe lasciata «all'arbitrio del pubblico ministero l'operatività di una sanzione destinata proprio a stigmatizzare il suo comportamento» (è citata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 4 marzo-8 settembre 2020, n. 25425).

Anche sotto il profilo evidenziato, la ricorrente ritiene dunque evidente che, se il giudice ordinario può autonomamente apprezzare «ora per allora» la corretta qualifica da attribuirsi alla persona chiamata a rendere dichiarazioni, se concorrente nel reato o persona informata sui fatti, «a fortiori può farlo la Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni, laddove da ciò dipenda la lamentata sottrazione alle prerogative del Parlamento».

1.5.4.- La ricorrente deduce che «[l]'omessa individuazione dei presupposti per l'integrazione del concorso di persone nei reati ministeriali» determinerebbe, «anzitutto, la sottrazione alla Camera delle prerogative previste dall'art. 96 Cost.», poiché la richiesta di autorizzazione a procedere formulata per i Ministri Nordio e Piantedosi avrebbe dovuto essere semmai estesa anche alla dott.ssa Bartolozzi; in secondo luogo, tale omissione determinerebbe l'illegittimità dell'assunzione nei confronti della Capo di gabinetto delle sommarie informazioni che si assumono false, stante il divieto, previsto dall'art. 197, comma 1, lettera *a)*, cod. proc. pen., di assumere come testimoni «i coimputati del medesimo reato o le persone imputate in un procedimento connesso a norma dell'articolo 12, comma 1, lettera *a)*, salvo che nei loro confronti sia stata pronunciata sentenza irrevocabile di proscioglimento, di condanna o di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444». In altri termini, laddove fosse stato riconosciuto il concorso nel reato ministeriale, il reato ora ipotizzato a carico della dott.ssa Bartolozzi «non avrebbe nemmeno potuto astrattamente realizzarsi».

Quanto al primo dei due profili, rilevante ai fini del conflitto di attribuzione tra poteri, la Camera ricorrente riconosce che «la valutazione giuridica dei fatti e [del]la loro rilevanza penale» spetti, nella specie, al Collegio per i reati ministeriali e, con le modalità previste dalla legge cost. n. 1 del 1989, alla Procura della Repubblica.

Tuttavia, se per effetto dell'inquadramento giuridico operato dal Collegio si determinasse, come nel caso in esame, «una (ipotizzata) sottrazione delle prerogative spettanti alla Camera dei deputati, nel rispetto del principio di divisione dei poteri», spetterebbe alla Camera stessa promuovere conflitto di attribuzione tra poteri, dal momento che l'inosservanza di norme procedurali si tradurrebbe in una lesione delle prerogative di cui all'art. 96 Cost.

La situazione in esame sarebbe, mutatis mutandis, simile a quella della cosiddetta archiviazione "asistematica", che si verifica quando il Collegio per i reati ministeriali concluda per la natura comune del reato contestato al Ministro e quindi trasmetta gli atti alla Procura affinché proceda nelle forme ordinarie. Situazione, quest'ultima, che pure attiene alla qualificazione giuridica del fatto, e che parimenti richiede un'informativa al Parlamento, ai sensi dell'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, affinché la Camera competente abbia la possibilità di valutare se sollevare conflitto di attribuzione (sono richiamate le sentenze n. 87 del 2012 e n. 241 del 2009 di questa Corte).

In entrambe le situazioni, la valutazione dell'autorità giudiziaria rischia di precludere al Parlamento «la possibilità di valutare i presupposti per l'applicazione dell'art. 96 Cost. e, quindi, di considerare l'eventuale pregiudizio che può derivare all'attività di governo». Dovrebbe perciò essere concesso al Parlamento sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato «entrando nel merito della qualifica "ministeriale" del reato ipotizzato», spettante alla magistratura, «nel caso in cui venga escluso, dal novero degli indagati, un laico per il quale vi siano chiari elementi che depongono per il suo concorso nel reato addebitato al Ministro».

Peraltro, osserva la Camera «che una valutazione del genere - analoga a quella effettuata in caso di archiviazione cd. asistematica - sia stata compiuta è dimostrato dal fatto che [...] il Procuratore della Repubblica, in sede di parere al Tribunale dei ministri, invitava espressamente il Collegio ad effettuare una valutazione della condotta tenuta dalla dott. ssa Bartolozzi, anche ai fini di una verifica circa l'eventuale ministerialità del reato».

Il ricorso per conflitto di attribuzione sarebbe per l'appunto funzionale a valutare se la scelta operata dal Collegio per i reati ministeriali circa la ministerialità o meno del reato «possa dirsi corretta e se siano state rispettate le prerogative del Parlamento», dovendosi ritenere che, diversamente, la piena esplicazione delle tutele di cui all'art. 96 Cost. «dipenderebbe da insindacabili scelte della Magistratura, potenzialmente erronee o, peggio, addirittura strumentali».

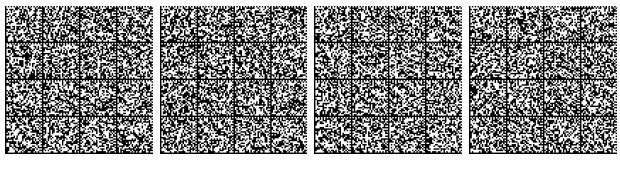
Quanto al secondo effetto della denunciata omessa individuazione dei presupposti per l'integrazione del concorso di persone nel reato, la ricorrente deduce che, se fosse stata indicata come concorrente nel reato, la dott.ssa Bartolozzi non avrebbe potuto commettere il reato di false informazioni al pubblico ministero, di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., non essendo l'indagato tenuto all'obbligo di verità ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen.

Ad avviso della Camera, «[s]olo la predetta scelta di escluderla dal novero degli indagati per i reati contestati ai Ministri» avrebbe pertanto consentito al Collegio di trasmettere alla Procura della Repubblica una denuncia per il suddetto reato, l'accertamento del quale postulerebbe «l'espletamento della medesima attività istruttoria e di approfondimento che sarebbe stata necessaria per accertare i reati a carico dei Ministri e che è stata ritenuta dalla Camera (attraverso il diniego dell'autorizzazione a procedere) pregiudizievole per l'attività di governo».

1.6.- Quanto al secondo motivo di doglianza, la ricorrente deduce che - anche a prescindere dalla violazione derivante dalla mancata contestazione alla dott.ssa Bartolozzi del concorso nei reati ministeriali - il delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. a lei contestato «dovrebbe ritenersi [...] di competenza dello speciale Collegio per i reati ministeriali, con la conseguenza che anche per esso avrebbe dovuto essere richiesta l'autorizzazione a procedere», considerato che la stretta interdipendenza esistente tra quella contestazione e i fatti addebitati ai Ministri avrebbe imposto «una trattazione unitaria dei differenti reati».

Infatti, le dichiarazioni ritenute mendaci dal Collegio verterebbero «sui medesimi fatti per i quali al Ministro sono attribuiti reati funzionali, con l'effetto che l'accertamento della falsità o veridicità delle informazioni rese comporta un'indagine tesa a scandagliare gli stessi fatti attribuiti al Ministro», in relazione ai quali era stata però negata l'autorizzazione a procedere a tutela dell'attività di Governo.

1.6.1.- Rilevato peraltro che non esiste «una norma specificatamente dedicata a regolare se ed in quali casi si debba estendere ai "laici" la procedura prevista per reati c.d. "ministeriali"», la ricorrente ritiene «necessario definire quali siano le situazioni riguardanti "soggetti laici", in cui debba chiedersi l'autorizzazione a procedere per garantire la piena estrinsecazione delle finalità sottese alla prerogativa costituzionale di cui all'art. 96 Cost.»; approfondimento, quest'ultimo, tanto più necessario considerando che «nella disciplina previgente» era espressamente previsto che il giudizio sul fatto del Ministro si estendesse anche a terzi soggetti, non solo nelle ipotesi di concorso, ma anche in quelle di connessione, secondo il disposto degli artt. 16 e 27 della legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa).



Nel quadro della normativa attuale, la ricorrente ritiene che, se è indiscutibile che le Camere debbano avere la possibilità di pronunciarsi sulla procedibilità anche nei confronti del concorrente nel reato commesso dal ministro, nel silenzio del legislatore non dovrebbero esserci ostacoli a considerare rientranti nella prerogativa di cui all'art. 96 Cost. anche i casi, come quello in esame, «che, in ragione di una connessione funzionale con il reato ministeriale, ugualmente pongono a repentaglio la funzione del Ministro e l'attività di governo».

Sarebbero infatti ipotizzabili situazioni in cui al soggetto privo della qualifica ministeriale siano attribuibili condotte autonome, ma strumentali a quelle del ministro, «tali da non avere alcuna ragion d'essere in assenza della condotta da lui tenuta ed anch'esse funzionali all'azione di governo».

Per quanto le immunità siano soggette a stretta interpretazione, la speciale disciplina dell'accertamento dei reati discendente dall'art. 96 Cost., non essendo connessa alla persona del ministro, ma alla funzione dallo stesso ricoperta, andrebbe considerata nella prospettiva di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, entrambi indicati dall'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989.

Pertanto, conclude il ricorso, la tutela di cui all'art. 96 Cost. non potrebbe incontrare ostacoli in presenza di «un reato intimamente connesso a quello ministeriale e tale da determinare le medesime implicazioni politiche»: «negare l'autorizzazione a procedere per quello commesso dal Ministro, ma non per quello connesso attribuibile al terzo, equivarrebbe (a livello politico ed in termini di ripercussioni sull'attività di governo) a sottoporre a giudizio il Ministro medesimo».

Secondo la ricorrente, una tale situazione si verificherebbe nel caso in esame, perché, da un lato, le dichiarazioni di cui si assume la falsità «non avrebbero nemmeno potuto essere richieste in assenza dell'addebito verso il Ministro»; dall'altro, l'ipotesi della falsità delle dichiarazioni non sarebbe pensabile «se non presupponendo il movente di "coprire" il supposto reato del Ministro», coincidendo tale finalità con quella della garanzia di cui all'art. 96 Cost., ossia con la tutela della corretta funzione di governo.

Inoltre, le dichiarazioni in questione riguarderebbero fatti «attinenti all'attività istituzionale della Capo di Gabinetto»: figura, come già evidenziato, «preposta a collaborare con il Ministro per lo svolgimento dell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo».

Infine, poiché l'accertamento del reato addebitato alla dott.ssa Bartolozzi presupporrebbe necessariamente l'indagine sugli stessi fatti attribuiti al Ministro, le ragioni che hanno portato la Camera dei deputati a negare l'autorizzazione a procedere si ripresenterebbero «tali e quali in seguito all'iscrizione della dott.ssa Giusi Bartolozzi nel registro degli indagati secondo le forme ordinarie».

Le predette considerazioni imporrebbero, ad avviso della Camera ricorrente, «una interpretazione costituzionalmente orientata» tale da comprendere, tra i casi di autorizzazione a procedere funzionale alla prerogativa di cui all'art. 96 Cost., anche quelli di reati connessi a quello ministeriale, «che per loro natura siano ad esso funzionali e comportino per il loro accertamento la preliminare ricostruzione dei fatti addebitati al Ministro».

1.6.2.- In alternativa, la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 219 del 1989, «nella parte in cui ingiustificatamente non prevede, oltre al caso "relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro", anche quello di più reati in connessione funzionale con quello ministeriale - quantomeno se commess[i] nell'esercizio della funzione da soggetti che coadiuvano il Ministro e [...] tali da richiedere la dimostrazione del reato addebitato al Ministro - per contrasto con gli artt. 96, 70, 72, 94, 95, 105, 3 Cost.».

Il combinato disposto delle norme costituzionali evocate, regolamentando la divisione tra poteri dello Stato e attribuendo a ciascuno la sua sfera di operatività, giustificherebbe la possibilità di limitare l'accertamento di reati che incidano sulla funzione di governo, secondo il canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

1.7.- In conclusione, la Camera dei deputati chiede a questa Corte di statuire, «in via alternativa:

a) che il Collegio per i reati ministeriali e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma erano a conoscenza di elementi, presenti sin dall'inizio e, comunque, confermati nel corso delle indagini, tali da imporre di considerare la dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente nei reati del Ministro di giustizia Nordio e che pertanto la richiesta di autorizzazione a procedere avrebbe dovuto essere estesa anche alla sua figura; in ogni caso, fatta la valutazione di non ministerialità della condotta si sarebbe dovuto comunicare alla Camera l'esito di tale valutazione al fine di permettere ad essa di garantire la tutela delle sue attribuzioni costituzionali;

b) che - eventualmente previa sollevazione avanti a sé di questione di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 96, 70, 72, 94, 95, 105, 3 Cost. dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219/1989, laddove non menziona anche i casi di connessione funzionale con i reati dei Ministri per condotte attribuibili a soggetti "laici" - debbano essere con-

siderati "ministeriali" anche i reati commessi da terzi soggetti, se funzionalmente connessi con quelli del Ministro e tali da frustrare, se accertati, la corretta funzione governativa e che pertanto si applichi anche all'ipotesi di reato di cui all'art. 371-*bis* c.p. attribuito alla dott.ssa Giusi Bartolozzi la disciplina dettata dalla L. cost. n. 1/1989 e si estenda anche a quel caso la trasmissione degli atti al Collegio per i Ministri e la successiva necessaria richiesta di autorizzazione a procedere».

2.- Con ordinanza n. 122 del 2026, questa Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi del conflitto e lo ha dichiarato ammissibile ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), disponendo la notificazione del ricorso introduttivo e dell'ordinanza di ammissibilità al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma e al Procuratore della Repubblica presso il medesimo Tribunale, oltre che al Senato della Repubblica, «stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare».

3.- Si è costituita in giudizio la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, in persona del Procuratore della Repubblica e di due sostituti procuratori, chiedendo dichiararsi inammissibili e comunque infondati sia il conflitto di attribuzione promosso dalla Camera, sia le ipotizzate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989.

3.1.- La resistente dà atto anzitutto di avere emesso nei confronti della dott.ssa Bartolozzi un decreto di citazione diretta a giudizio per il delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., contestandole di avere reso dichiarazioni false e comunque taciuto ciò che sapeva al Collegio, che l'aveva sentita quale persona informata sui fatti nel procedimento penale a carico del Ministro Carlo Nordio e di altri.

3.2.- La Procura eccepisce quindi l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, relativo alla mancata iscrizione della dott.ssa Bartolozzi quale concorrente nei reati attribuiti ai Ministri.

Il ricorso della Camera chiederebbe infatti a questa Corte un controllo sulla valutazione degli indizi di reato, potenzialmente sfociante in un ordine alla Procura di effettuare l'iscrizione della relativa notitia criminis. Ciò non sarebbe previsto da norme della Costituzione o di pari rango, e trasformerebbe il conflitto di attribuzione in uno «strumento atipico di impugnazione diretto contro atti giurisdizionali» (è citata la sentenza n. 87 del 2012), senza, peraltro, che sia stata prodotta «copia integrale degli atti del procedimento penale [...] nel quale la dott.ssa Giusi Bartolozzi avrebbe dovuto essere iscritta», il che priverebbe comunque questa Corte degli strumenti idonei a compiere la valutazione richiesta.

3.3.- In ogni caso, la denunciata lesione sarebbe nel merito insussistente, poiché l'art. 335 cod. proc. pen. individua quale titolare del potere-dovere di iscrizione nel registro delle notizie di reato in via esclusiva il pubblico ministero, ferme restando le ipotesi di sindacato giurisdizionale sull'esercizio del suddetto potere.

Tale sistema non soffrirebbe eccezioni neanche nello speciale procedimento di accertamento dei reati ministeriali, spettando «il potere di prima iscrizione» all'ufficio del pubblico ministero indicato dall'art. 6 della legge cost. n. 1 del 1989, ed essendo demandato «il controllo giurisdizionale sulla correttezza delle iscrizioni [...] al Tribunale dei ministri e, in caso di esercizio dell'azione penale, al Giudice del dibattimento».

Nel caso in esame, l'ipotesi del «concorso dell'extraneus nel reato ministeriale» sarebbe stata espressamente esclusa dal Collegio per i reati ministeriali, «organo costituzionalmente deputato a compiere simile vaglio», avendo questo ordinato l'iscrizione a carico [della dott.ssa] Bartolozzi per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. «con motivazione attenta e condivisa nel merito, che ha escluso la sussistenza di indizi di correità a carico della stessa, il cui accertamento si poneva quale prius logico all'iscrizione anzidetta».

La Procura richiama poi diffusamente la sentenza n. 87 del 2012, evidenziando come il caso in esame sia diverso rispetto a quello oggetto della richiamata pronuncia, concernente la natura ministeriale o non ministeriale del fatto iscritto nel registro delle notizie di reato e attribuito a un ministro. L'odierna ricorrente, invece, chiederebbe a questa Corte «di pronunciarsi prioritariamente sulla corretta qualificazione costituzionale da dare a un fatto non iscritto nel registro delle notizie di reato, ossia l'ipotetico concorso nei reati ministeriali». Dal punto di vista soggettivo, poi, il reato di cui ora si discute è ipotizzato a carico di un soggetto diverso dal ministro: e ciò attraverso un «duplice passaggio logico offerto dalla previa riqualificazione dello status processuale di Giusi Bartolozzi in senso di indagato sostanziale» nel procedimento penale per il reato ministeriale e dal «successivo, indiretto, riconoscimento del crisma della ministerialità al fatto-reato oggetto di accertamento» nel procedimento penale per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. «La richiesta così intesa», oltre a non trovare precedenti nella giurisprudenza costituzionale, comporterebbe la necessità per questa Corte di compiere in via incidentale, sostituendosi al giudice penale, «un vaglio tipicamente di merito che presuppone la conoscenza approfondita di tutti gli atti di indagine e la relativa scansione temporale».

Peraltro, la circostanza che alla dott.ssa Bartolozzi sia stato contestato un fatto diverso da quello ministeriale «non rec[herebbe] rischi di compromissione delle prerogative parlamentari». Infatti, se il Tribunale di Roma, nel corso del

processo per il reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., ravvisasse invece indizi relativi al concorso dell'imputata nel reato ministeriale, dovrebbe pronunciare sentenza di assoluzione e restituire gli atti al pubblico ministero affinché proceda all'iscrizione nel registro delle notizie di reato della stessa in qualità di concorrente nel reato ministeriale stesso. In questo caso, il Procuratore della Repubblica dovrebbe attivare lo speciale procedimento previsto dalla legge cost. n. 1 del 1989, in forza della connessione ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *a)*, cod. proc. pen., con il fatto originariamente ascritto ai ministri.

3.4.- La Procura resistente illustra poi le ragioni per le quali dagli atti dell'istruttoria non emergerebbero indizi del concorso della dott.ssa Bartolozzi nei reati contestati al Ministro Nordio, diversamente da quanto affermato dalla Camera dei deputati.

La Procura rammenta come il delitto di rifiuto di atti d'ufficio, contestato al Ministro, sia un reato omissivo proprio, rispetto al quale il soggetto sprovvisto di qualifica soggettiva può concorrere soltanto a condizione che fornisca un «contributo materiale o morale determinante del rifiuto». Nel caso in esame, invece, la dott.ssa Bartolozzi, «nella sua veste di Capo di gabinetto e dunque di componente dello staff tecnico», si sarebbe limitata ad agire - a quanto emerge dagli atti - «nei limiti del proprio ruolo tecnico, rapportandosi al Ministro, informandolo delle riunioni, offrendogli tutti gli elementi per assumere le proprie determinazioni, rimettendo al Ministro ogni decisione politica sul contegno da tenere».

D'altro canto, la circostanza «di aver partecipato, secondo il proprio ruolo, alle concitate riunioni» precedenti alla liberazione del cittadino libico non varrebbe a integrare quegli indizi specifici che sostanziano una notizia di reato, dovendosi altrimenti ritenere che tutti coloro che hanno partecipato alle riunioni o comunque operato all'interno del Ministero della giustizia dovessero essere iscritti nel registro delle notizie di reato quali concorrenti «per il solo fatto di aver prestato la propria opera istituzionale nella vicenda».

Peraltro, la Procura resistente, affermando di avere essa stessa sollecitato il Tribunale dei ministri a valutare la responsabilità della dott.ssa Bartolozzi «alternativamente per concorso nei reati attribuibili ai Ministri o per falsità delle sue dichiarazioni», puntualizza che il Collegio avrebbe comunque valutato tale aspetto «giungendo alla seconda conclusione, ossia alla responsabilità della stessa per art. 371 bis c.p.».

Elementi indizianti non emergerebbero d'altronde né dalle dichiarazioni del prefetto Caravelli, né da quelle dei componenti del Dipartimento degli affari di giustizia, da cui si desumerebbe «unicamente l'attività di studio tecnico della questione svolta in prima persona dalla Bartolozzi per conto del Ministro».

Quanto poi alle dichiarazioni della dirigente del Ministero, dott.ssa Maria Emanuela Guerra, peraltro successive all'audizione della dott.ssa Bartolozzi e dunque non considerabili come elementi indizianti a suo carico nel momento della escussione, esse avrebbero meramente confermato la riconducibilità al solo Ministro della «valutazione e decisione circa il dare seguito o meno alla richiesta di arresto» e l'esistenza di «implicazioni di carattere politico-internazionale che necessitavano di mantenere la massima riservatezza».

Dalle dichiarazioni acquisite si rileverebbe, dunque, che la dott.ssa Bartolozzi, pur avendo cercato di «escludere il più possibile» il personale ministeriale dalle attività di ricezione e analisi della richiesta di arresto avanzata dalla Corte penale internazionale, «incaricò comunque l'Ufficio del DAG della predisposizione dei relativi atti di competenza», a lei inviati in bozza per la sottoposizione al Ministro, «con ciò svolgendo la propria funzione di Capo di Gabinetto» in modo che al Ministro fossero forniti gli strumenti adeguati ad agevolarlo nell'assumere le proprie determinazioni.

D'altro canto, considerato che la decisione di omettere l'atto d'ufficio sarebbe stata presa nella riunione del 20 gennaio 2025, alla presenza del Ministro, il contegno successivamente tenuto dalla dott.ssa Bartolozzi, che non ne informò i funzionari, lasciando che predisponessero le bozze dei provvedimenti senza dare loro direttive, non potrebbe integrare una condotta di rafforzamento del proposito di rifiuto e favoreggiamento nei confronti dell'arrestato, posto che la decisione già assunta «era da sé sola sufficiente a determinare l'evento scarcerazione e sottrazione alla procedura di arresto avviata dalla CPI».

3.5.- Quanto al secondo motivo di ricorso, la Procura resistente sottolinea che, alla luce del tenore letterale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989, lo spostamento della competenza in capo al Tribunale dei ministri per un delitto connesso a quello ministeriale sarebbe possibile solo in caso di concorso di persone in quest'ultimo reato, e non anche nelle ipotesi di connessione fra i reati ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettere *b)* o *c)*, cod. proc. pen. Si tratterebbe infatti di una disposizione di diretta attuazione degli artt. 5, 6, comma 1, e 11 della legge cost. n. 1 del 1989, norme speciali e di stretta interpretazione, non suscettibili di applicazione analogica, in quanto risolventisi in una deroga al principio dell'uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Del resto, se la ragione giustificatrice della deroga apportata dalla legge cost. n. 1 del 1989 alle norme ordinarie sul procedimento penale risiede nella tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante o di un preminente interesse pubblico, la *ratio* di tale deroga non potrebbe estendersi alla condotta contestata alla dott.ssa Bartolozzi, ossia

di «avere mentito al fine di non far rilevare l'esistenza di una decisione eminentemente politica da parte del Ministro della Giustizia».

L'interessata avrebbe invece dovuto cooperare agli accertamenti svolti dal Collegio, funzionali alla valutazione in fatto e in diritto della condotta del Ministro; condotta rispetto alla quale la Camera avrebbe poi comunque potuto opporre il diniego dell'autorizzazione a procedere, in presenza dei presupposti di cui all'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989. L'avere «taciuto o reso mendacio su circostanze che evidenziavano l'avvenuta decisione del Ministro» avrebbe anzi rischiato di inquinare gli accertamenti investigativi e, di conseguenza, la valutazione dell'organo politico circa l'esistenza di un preminente interesse pubblico a giustificazione delle condotte ministeriali.

D'altra parte, la prospettazione della sussistenza di una connessione teleologica non sarebbe condivisibile, non potendo ritenersi che «l'attività di rendere dichiarazioni nelle more di un procedimento penale concernente reato ministeriale costituisca esercizio della funzione ministeriale in senso lato».

Inoltre, non verrebbe in rilievo «una pretesa tutela alla riservatezza di interessi nazionali», né sarebbe evidente il nesso ipotizzato dalla Camera ricorrente tra «rendere dichiarazioni innanzi all'autorità giudiziaria procedente e il "pieno e corretto esercizio della funzione ministeriale o di governo", in ordine a fatti tali "da frustrare, se accertati, la corretta funzione governativa" [...], tanto più che sulla vicenda Al Masri non è mai stato opposto (e apposto) il segreto di Stato o segreto di altra natura».

Al riguardo, la Procura osserva che la disciplina dell'accertamento dei reati ministeriali non sarebbe posta a presidio dei segreti di Stato o comunque professionali, a garanzia dei quali l'ordinamento appresta appositi strumenti, e aggiunge che sarebbe, anzi, fondamentale che, «proprio ai fini del controllo democratico», l'autorità giudiziaria sia messa nelle condizioni di accertare ogni aspetto della condotta ministeriale.

3.6.- Infine, la Procura resistente eccepisce l'inammissibilità e comunque l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989, nei termini formulati dalla Camera dei deputati.

Rilevata anzitutto l'assenza di motivazione e la conseguente inammissibilità dei dubbi in riferimento a tutti i parametri diversi dall'art. 96 Cost., quanto a quest'ultimo la questione sarebbe irrilevante ai fini del decidere, e dunque inammissibile, perché mancherebbe la connessione funzionale tra la condotta di mendacio al pubblico ministero e l'esercizio delle funzioni ministeriali.

In ogni caso, la resistente prospetta «la assoluta e radicale infondatezza» delle questioni formulate, giacché il richiamato art. 4 costituirebbe disposizione direttamente attuativa della legge cost. n. 1 del 1989, in particolare del combinato disposto degli artt. 5 e 11, che riserverebbero espressamente la disciplina dei reati ministeriali esclusivamente a coloro che rivestano la carica ministeriale o che abbiano agito in concorso coi predetti nella commissione del fatto; e ciò in coerenza con «[l]a volontà del legislatore di circoscrivere la disciplina del reato ministeriale ai soli concorrenti laici nel reato proprio», risultante dai lavori preparatori (al riguardo è richiamata la relazione illustrativa della 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione, del 2 maggio 1989, A.S. n. 1603-A, X legislatura).

Pertanto, trattandosi di norme costituzionali di dettaglio rispetto alla previsione dell'art. 96 Cost., dall'applicabilità delle stesse in base al criterio di specialità discenderebbe la piena legittimità costituzionale della disciplina di cui all'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989.

4.- Il Collegio per i reati ministeriali e il Senato della Repubblica, cui il ricorso e l'ordinanza di questa Corte sono stati ritualmente notificati, non si sono costituiti in giudizio.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Camera ha depositato una memoria illustrativa.

5.1.- In replica all'eccezione di inammissibilità del primo motivo di ricorso sollevata dalla Procura, la Camera sottolinea che l'iscrizione di un nominativo nel registro delle notizie di reato costituisce «il presupposto per attivare la garanzia dell'art. 96 Cost.» e che l'omissione di tale adempimento inciderebbe dunque sulle prerogative del Parlamento. Nel caso di specie, ciò «non ha solo determinato il mancato avvio di un procedimento penale a carico della Dr.ssa Bartolozzi, ma ha costituito il presupposto per procedere nei suoi confronti per il reato di false dichiarazioni, senza possibilità per la Camera dei Deputati di interloquire». Il conflitto di attribuzione tra poteri sarebbe precisamente preordinato a porre rimedio a simili «ipotesi patologiche», come riconosciuto dalla stessa sentenza n. 87 del 2012.

D'altro canto, a questa Corte sarebbe richiesto l'accertamento non della responsabilità penale dell'interessata, ma del «corretto esercizio del potere di iscrizione» e dell'«esistenza dei presupposti costituzionali che imponevano l'attivazione della procedura di garanzia»; ciò al fine di verificare «se vi sia stato un adeguato esplicarsi delle prerogative parlamentari di cui all'art. 96 Cost.», in conformità con il paradigma delineato dalla richiamata sentenza. In quest'ot-

tica, sarebbe anche possibile valutare, «in via incidentale», l'eventuale violazione dei diritti processuali della persona indagata, nella misura in cui essa determini anche «una pretermissione delle prerogative del Parlamento».

5.2.- Nel merito e sempre in relazione al primo motivo, sarebbe irrilevante che la Camera non abbia allegato al ricorso gli atti dell'indagine svoltasi innanzi al Collegio, essendo questi necessari solo per l'accertamento della responsabilità penale della dott.ssa Bartolozzi e non invece per la verifica della sussistenza dei presupposti per l'iscrizione del suo nominativo nel registro delle notizie di reato; iscrizione che si configurerebbe come «atto dovuto» in presenza di indizi risultanti anche da un unico atto di indagine (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 26 giugno-2 ottobre 2025, n. 32584).

La circostanza che la dott.ssa Bartolozzi svolgesse un «ruolo centrale» di «stretta collaborazione e coordinamento» con il Ministro non escluderebbe l'ipotesi di una cooperazione nei reati a lui ascritti, poiché tali funzioni potrebbero semmai costituire «occasione per possibili contributi agevolatori, se non addirittura configurare, in alcuni casi, una posizione di garanzia».

In ogni caso, proprio dagli stralci dei verbali di sommarie informazioni riportati nell'atto di costituzione della Procura emergerebbero «indizi inequivocabili [...] circa il coinvolgimento della Capo di Gabinetto», così come, del resto, sarebbe stata la stessa Procura della Repubblica, nel proprio parere del 7 luglio 2025, ad avere «prospettato astrattamente la configurabilità di un concorso rispetto alla condotta tenuta dalla dott.ssa Bartolozzi».

5.3.- Quanto al secondo motivo di ricorso, la ricorrente esclude che venga in rilievo il tema di una interpretazione estensiva di una normativa speciale, in deroga al principio di uguaglianza, ponendosi piuttosto il problema di «individuare correttamente - in assenza di esplicita disciplina - il perimetro di applicazione delle prerogative del Parlamento, dettate dalla Costituzione per il corretto svolgimento e funzionamento dell'attività di governo».

Inoltre, il ricorso non avrebbe inteso affermare che il delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. concreti «esercizio di funzioni politico amministrative», bensì rimarcare come la condotta contestata alla dott.ssa Bartolozzi, in quanto finalisticamente orientata a evitare la contestazione di reati in capo al Ministro - oltre che a schermarlo da «attacchi rispetto al suo operato nell'esercizio della sua funzione» - potesse dirsi teleologicamente connessa, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *c)*, cod. proc. pen., a quella per la quale il Ministro stesso era sottoposto a indagini. Poiché, in altre parole, «quelle dichiarazioni preservavano l'attività del Ministro, considerata dal Parlamento - con il diniego dell'autorizzazione a procedere nei suoi confronti - funzionale al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo», a garanzia delle prerogative del Parlamento stesso, il procedimento a carico della dott.ssa Bartolozzi per il delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. avrebbe dovuto essere sottoposto all'autorizzazione richiesta dall'art. 96 Cost.

5.4.- Infine, la ricorrente osserva che la prospettata fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989 non implicherebbe di «ritenere soccombente rispetto all'art. 96 Cost. la disciplina posta dagli artt. 5 e 11 l. cost. n. 1/1989», poiché queste ultime disposizioni non stabilirebbero alcuna espressa limitazione delle garanzie ministeriali ai soli concorrenti laici dei componenti del Governo.

Considerato in diritto

6.- Con il ricorso in epigrafe la Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Roma e della Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale, lamentando la lesione delle proprie prerogative costituzionali in relazione alle determinazioni di tali organi relative alla posizione della dott.ssa Giusi Bartolozzi, all'epoca Capo di gabinetto del Ministro della giustizia, on. Carlo Nordio, nel procedimento penale iscritto a carico dello stesso Ministro Nordio, del Ministro dell'interno Matteo Piantedosi e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Alfredo Mantovano, in relazione ai fatti concernenti, in particolare, l'arresto del cittadino libico Osama Almasri, avvenuti tra il 19 e il 21 gennaio 2025.

La vicenda in questione è dettagliatamente ricostruita dalla relazione conclusiva del Collegio, datata 1° agosto 2025 e trasmessa alla Camera dei deputati dalla Procura (doc. n. 1 allegato al ricorso introduttivo). Ai fini della presente decisione, basterà evidenziare:

- che il 18 gennaio 2025 la Camera preliminare della Corte penale internazionale ha emesso un mandato di arresto nei confronti del cittadino libico Osama Almasri per crimini di guerra e contro l'umanità;

- che in pari data la Corte penale internazionale ha chiesto alle autorità italiane di procedere, tra l'altro, all'arresto provvisorio dello stesso;

- che il giorno successivo, 19 gennaio, la Squadra Mobile-DIGOS di Torino ha eseguito l'arresto;

- che il 20 gennaio il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma, competente per la procedura di consegna alla Corte penale internazionale ai sensi dell'art. 11 della legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), ha comunicato al Ministro della giustizia di essere in attesa delle sue determinazioni in ordine all'esecuzione del mandato di arresto in questione, secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge medesima (nella versione antecedente alla sentenza n. 143 del 2026 di questa Corte);

- che il 21 gennaio, su istanza del difensore di Almasri e su parere conforme della Procura generale, la Corte d'appello di Roma - non avendo ricevuto nel frattempo alcuna richiesta da parte del Ministro della giustizia - ha ordinato la scarcerazione dell'arrestato, poi effettivamente rimpatriato in Libia il successivo 22 gennaio tramite un volo di Stato;

- che in relazione a tale vicenda la Procura della Repubblica di Roma ha avviato un procedimento penale nei confronti del Ministro della giustizia, del Ministro dell'interno e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, ipotizzando in particolare a carico del primo i delitti di rifiuto di atti d'ufficio (art. 328, primo comma, cod. pen.) e di favoreggiamento (art. 378 cod. pen.), entrambi realizzati - secondo l'ipotesi d'accusa - mediante la condotta omissiva consistente nel non dar seguito alla richiesta di arresto e consegna di Osama Almasri proveniente dalla Corte penale internazionale;

- che il 31 marzo 2025 il Collegio per i reati ministeriali, investito delle indagini ai sensi dell'art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989, tra le altre attività svolte, ha assunto sommarie informazioni testimoniali dalla dott.ssa Giusi Bartolozzi, Capo di gabinetto del Ministro della giustizia all'epoca dei fatti;

- che, nel parere reso il 7 luglio 2025 ai sensi della richiamata disposizione, il Procuratore della Repubblica, tra l'altro, ha sottoposto al Collegio «la valutazione della sussumibilità del complessivo comportamento della dott.ssa Bartolozzi in ipotesi di reato sotto un duplice profilo: o quello del concorso nei reati attribuiti al Ministro Nordio, o quello previsto dall'art. 371 bis c.p.»;

- che il Collegio ha concluso le indagini medesime disponendo, il 1° agosto 2025, la trasmissione degli atti alla Procura perché questa li rimettesse alla Camera per la deliberazione sull'autorizzazione a procedere nei confronti dei Ministri indicati e del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio;

- che il 9 ottobre l'Assemblea della Camera, su conforme proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere, ha negato la richiesta di autorizzazione, per avere gli stessi agito «per tutelare interessi dello Stato costituzionalmente rilevanti e per perseguire preminenti interessi pubblici nell'esercizio della funzione di governo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989»;

- che il 16 ottobre, preso atto del diniego di autorizzazione, il Collegio ha archiviato il procedimento.

La Camera ricorrente, avendo appreso dell'apertura di un distinto procedimento penale a carico del Capo di gabinetto del Ministro Nordio, dott.ssa Bartolozzi, per il delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., in relazione alle dichiarazioni da lei rese al Collegio il 31 marzo 2025, lamenta ora due distinte violazioni delle proprie attribuzioni, entrambe di natura omissiva.

6.1.- Sotto un primo profilo, la Procura e il Collegio avrebbero indebitamente omesso di procedere nei confronti della dott.ssa Bartolozzi per l'ipotesi delittuosa di concorso nei reati contestati al Ministro della giustizia in relazione ai fatti avvenuti tra il 19 e il 21 gennaio 2025, e in particolare alla mancata consegna di Osama Almasri alla Corte penale internazionale. Secondo la ricorrente, tale omissione - in presenza di elementi noti sin dall'inizio dell'indagine, e poi confermati durante la stessa, univocamente indicativi della partecipazione della dott.ssa Bartolozzi alle decisioni del Ministro - avrebbe consentito al Collegio e alla Procura di non estendere la richiesta di autorizzazione a procedere alla posizione della stessa dott.ssa Bartolozzi. Ciò avrebbe indebitamente precluso alla Camera di valutare, ai sensi dell'art. 96 Cost., se concedere o meno tale autorizzazione. In ogni caso, laddove il Collegio non avesse ritenuto di qualificare la dott.ssa Bartolozzi come concorrente nei reati attribuiti al Ministro, la valutazione di «non ministerialità» della sua condotta avrebbe dovuto essere comunicata alla Camera, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989.

Più precisamente, come meglio chiarito in udienza dalla difesa della Camera in risposta a una specifica domanda, con il primo motivo di ricorso la ricorrente lamenta che il Collegio e la Procura:

(a) non abbiano qualificato la dott.ssa Bartolozzi (evidentemente mediante la sua iscrizione nel registro delle notizie di reato) quale concorrente nei reati di rifiuto di atti dell'ufficio e favoreggiamento attribuiti al Ministro della giustizia per i fatti accaduti tra il 19 e il 21 gennaio 2025, e per l'effetto non abbiano chiesto l'autorizzazione a procedere anche nei suoi confronti per questi reati;

(b) e comunque non abbiano esplicitato e comunicato alla Camera le ragioni per le quali hanno ritenuto di non ravvisare in tale condotta gli estremi del concorso nei medesimi reati (così dovendo intendersi, come ha confermato il difensore, l'espressione «valutazione di non ministerialità della condotta» utilizzata nelle conclusioni della ricorrente).

6.2.- Sotto un secondo e distinto profilo, la ricorrente lamenta che la Procura e il Collegio non abbiano considerato quale reato ministeriale anche il delitto di false informazioni al pubblico ministero, ipotizzato a carico della dott.ssa Bartolozzi in relazione alle sue dichiarazioni rese al Collegio il 31 marzo 2025, e per l'effetto non abbiano richiesto l'autorizzazione a procedere prevista dall'art. 96 Cost. anche per tale diverso reato. Ciò in quanto, ad avviso della ricorrente, il regime dell'autorizzazione a procedere dovrebbe estendersi anche ai reati che, pur se commessi da persone sprovviste della qualifica ministeriale, siano tuttavia in «connessione funzionale» rispetto ai reati commessi dal ministro ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *c)*, cod. proc. pen.

A tale esito la ricorrente ritiene si debba pervenire attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina vigente. Nell'ipotesi, peraltro, in cui una simile interpretazione fosse ritenuta preclusa dal dato letterale di tale disciplina, la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare innanzi a sé questioni di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 96, 70, 72, 94, 95, 105 e 3 Cost. - delle pertinenti disposizioni, nella parte in cui non estendono le speciali guarentigie che circondano i reati ministeriali ai reati che, pur se commessi da soggetti sprovvisti di qualifica ministeriale, siano tuttavia in connessione funzionale con i primi.

7.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 122 del 2026, nella quale questa Corte ha ritenuto sussistenti i requisiti soggettivo e oggettivo del conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, con motivazione da intendersi qui integralmente richiamata.

In seguito all'integrazione del contraddittorio, la Procura resistente ha formulato due eccezioni di inammissibilità, che non possono tuttavia trovare accoglimento.

7.1.- La Procura eccepisce anzitutto l'inammissibilità del primo motivo di ricorso, che mirerebbe a conferire a questa Corte un anomalo potere di controllo sulla valutazione degli indizi di reato, potenzialmente sfociante in un ordine alla Procura di effettuare l'iscrizione della relativa notitia criminis.

L'eccezione non è fondata. Il ricorso della Camera assume che la mancata configurazione in capo alla dott.ssa Bartolozzi di una possibile responsabilità per il concorso nei reati ascritti al Ministro della giustizia - e dunque, implicitamente, la mancata iscrizione della stessa nel registro delle notizie di reato per questa ipotesi delittuosa - abbia determinato una lesione delle attribuzioni costituzionali della Camera stessa. Se e in che misura questa prospettazione sia sostenibile in linea di diritto, oltre che fondata in punto di fatto, costituisce questione - come meglio si dirà - nuova nella giurisprudenza della Corte, che dovrà essere vagliata funditus in sede di esame del merito della doglianza.

7.2.- La Procura assume, altresì, l'inammissibilità del secondo motivo di ricorso, con riferimento specifico alla richiesta formulata alla Corte di sollevare innanzi a sé questioni di legittimità costituzionale sulla mancata estensione ai reati funzionalmente connessi ai reati ministeriali della disciplina prevista per questi ultimi. Secondo la resistente, la questione sarebbe irrilevante, non essendovi a suo avviso alcuna relazione tra la condotta di mendacio al pubblico ministero e l'esercizio delle funzioni ministeriali. Inoltre, nel ricorso difetterebbe ogni illustrazione dell'asserito vulnus agli evocati parametri diversi dall'art. 96 Cost.

Al riguardo, occorre però precisare che la sollecitazione affinché questa Corte sollevi innanzi a sé una questione di legittimità costituzionale della disciplina che deve trovare applicazione in un dato giudizio non può essere confusa con un motivo di ricorso, come tale soggetto a un vaglio preliminare di ammissibilità. Piuttosto, questa Corte si trova in casi siffatti nella posizione di qualsiasi giudice, il quale - ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, richiamato per ciò che concerne i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato dall'art. 37, quinto comma, della legge medesima - è tenuto a valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità formulato dalla parte, senza essere vincolato alla prospettazione di quest'ultima quanto ai parametri che si assumono violati, né alle ragioni di tale asserita violazione.

Anche tali valutazioni debbono pertanto essere riservate all'esame sul merito dei motivi di ricorso.

8.- Deve anzitutto essere esaminato il primo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente si duole della mancata configurazione in capo alla dott.ssa Bartolozzi di una possibile responsabilità per il concorso nei reati ascritti al Ministro della giustizia.

Per effetto di tale mancata qualificazione, secondo la ricorrente, la Camera sarebbe stata privata della possibilità di valutare se la condotta ascritta alla dott.ssa Bartolozzi fosse stata compiuta, al pari di quella ascritta al Ministro, per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo; valutazione che avrebbe potuto condurre, in forza dell'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989, al diniego dell'autorizzazione a procedere contro la medesima.



Inoltre, la ricorrente sostiene che il Collegio e la Procura avrebbero leso le prerogative della Camera anche sotto il profilo "procedurale", omettendo di comunicarle la loro decisione di non configurare a carico della dott.ssa Bartolozzi una tale responsabilità a titolo di concorso per i fatti accaduti tra il 19 e il 21 gennaio 2025.

8.1.- Sulla configurabilità in punto di fatto di tale concorso, le prospettazioni delle parti divergono radicalmente.

Secondo la Camera, il concorso della dott.ssa Bartolozzi nel reato attribuito al Ministro si evincerebbe, tra l'altro, dalle circostanze seguenti:

- la sua volontà, più volte manifestata a vari dirigenti del Ministero sentiti a sommarie informazioni dal Collegio, di accentrare esclusivamente in capo al gabinetto la gestione della vicenda Almasri tra il 19 e il 21 gennaio 2025;

- la sua partecipazione, attestata da numerosi testimoni, alle riunioni svolte in collegamento telematico con membri del Governo e funzionari di altri Ministeri nelle quali sono state assunte le decisioni contestate dalla Procura;

- l'uso insistito, nelle sue stesse dichiarazioni rese al Collegio il 31 marzo 2025 della prima persona plurale, per indicare le persone responsabili delle decisioni assunte sulla vicenda;

- il suo ruolo de facto di «alter ego» del Ministro e le sue funzioni de iure di Capo di gabinetto, figura apicale di diretta collaborazione di cui il Ministro si avvale per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo: ciò che evidenzierebbe la sua necessaria, e fisiologica, partecipazione all'intera «azione (funzionale) del Ministro».

Secondo la Procura, per converso, dagli atti non emergerebbero elementi che consentano di ravvisare un contributo morale o materiale determinante rispetto ai reati (di natura omissiva) attribuiti al Ministro. Piuttosto, sarebbe emerso che la dott.ssa Bartolozzi abbia agito nei limiti del proprio ruolo tecnico, offrendo al Ministro tutti gli elementi per assumere le decisioni a lui spettanti. Né la sua partecipazione alle riunioni in cui si è discusso della vicenda costituirebbe elemento decisivo nel senso di un suo concorso morale nelle decisioni che ivi sono state assunte, dovendosi altrimenti ritenere che anche tutti gli altri partecipanti a tali riunioni avrebbero per ciò solo concorso in quelle decisioni. D'altra parte, la volontà di accentrare al solo gabinetto la gestione della questione sarebbe indicativa dell'intenzione di riservare, in realtà, al Ministro stesso ogni decisione, stanti le «implicazioni di carattere politico-internazionale che necessitavano di mantenere la massima riservatezza».

8.2.- Ai fini della decisione, occorre preliminarmente chiarire in quali limiti questa Corte possa in linea generale sindacare, in sede di conflitto di attribuzione, la scelta del Collegio, e prima ancora della Procura, di non configurare a carico di una persona sprovvista di qualifica ministeriale un'ipotesi di responsabilità a titolo di concorso nel reato ascritto al Ministro.

L'esercizio di un simile sindacato, come già osservato, è recisamente contestato dalla Procura resistente, ad avviso della quale spetta unicamente al pubblico ministero valutare se sussistano gli estremi per iscrivere tale persona nel registro delle notizie di reato, non potendo alcun altro soggetto sostituirsi a tale valutazione.

Il tema dei poteri valutativi di soggetti diversi dall'autorità giudiziaria sui fatti costitutivi dei reati contemplati dall'art. 96 Cost. è stato già affrontato in vari precedenti di questa Corte (sentenze n. 29 del 2014, n. 88 e n. 87 del 2012, n. 241 del 2009), i quali concernono però la diversa ipotesi in cui l'autorità giudiziaria ritenga che il fatto per il quale sta procedendo non configuri un reato ministeriale, ma un reato comune, non soggetto come tale alla speciale procedura di autorizzazione configurata dall'art. 96 Cost., dalla legge cost. n. 1 del 1989 e dalla legge n. 219 del 1989.

Da questi precedenti si evincono due principi essenziali.

8.2.1.- In primo luogo, la scelta del legislatore costituzionale del 1989 è stata quella di trasferire alla «giurisdizione ordinaria» la valutazione della responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri «per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni», sia pure nell'ambito di uno speciale procedimento che prevede lo svolgimento delle indagini da parte di un collegio *ad hoc* e la necessaria autorizzazione delle Camere.

Tale scelta di fondo comporta che - a differenza di quanto accadeva nel vigore del vecchio art. 96 Cost. e di quanto tuttora accade in relazione ai reati di cui all'art. 90 Cost. - la qualificazione giuridico-penale delle loro condotte spetta oggi, in linea di principio, alla giurisdizione comune: anzitutto al pubblico ministero, nel momento in cui iscrive la notizia di reato a carico di tali soggetti; quindi al Collegio per i reati ministeriali (il cosiddetto Tribunale dei ministri), chiamato a compiere in via esclusiva le indagini sulla notitia criminis e a valutare se sussistano i presupposti per chiedere l'autorizzazione a procedere alla Camera competente; e infine, a valle dell'autorizzazione, ai giudici penali secondo le comuni regole del codice di procedura penale.

La valutazione demandata in linea di principio alla giurisdizione ordinaria, con le scansioni ora rammentate, non concerne peraltro soltanto l'an della responsabilità penale e il titolo del reato - dunque, la qualificazione giuridico-penale della condotta -; ma concerne, altresì, la natura "ministeriale" o "non ministeriale" del reato stesso: in altre parole, il suo essere stato commesso o meno «nell'esercizio delle [...] funzioni». Quest'ultima valutazione spetta in primis al pubblico ministero, il quale, ricevuta la notitia criminis, deve decidere se trasmettere gli atti al collegio per i

reati ministeriali o se proseguire con l'indagine ordinaria; e spetta poi allo stesso collegio, allorché - ultimate le indagini - deve stabilire se chiedere l'autorizzazione a procedere, archiviare tout court il procedimento ovvero restituire gli atti al pubblico ministero, attraverso una archiviazione cosiddetta "asistematica", affinché proceda nelle forme ordinarie sulla base della qualificazione di "non ministerialità" del reato.

8.2.2.- Tutto ciò, tuttavia, non significa - e si tratta del secondo principio evincibile dalla giurisprudenza in parola - che alle Camere sia precluso ogni apprezzamento circa la qualificazione giuridica dei fatti contestati al Presidente del Consiglio dei ministri o ai ministri.

In particolare, questa Corte ha sottolineato, già nella sentenza n. 241 del 2009, che alla Camera competente «non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno - ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri - la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciutale dall'art. 96 Cost.» (punto 4.4.). Il tema è stato poi ripreso e approfondito, con formulazioni tra loro sostanzialmente sovrapponibili, dalle sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, ove si sottolinea che «l'attribuzione esclusiva dell'autorità giudiziaria relativa all'accertamento degli elementi della fattispecie penale convive, di regola, con la competenza di altri soggetti pubblici ad assumere determinazioni, che a propria volta possono essere legate ad un apprezzamento giuridico in ordine alla sussistenza ed alla natura di un reato»; sicché «va riconosciuto che il ramo del Parlamento competente ai sensi dell'art. 96 Cost. possa esprimere una propria valutazione sulla natura del fatto contestato al ministro, purché essa si collochi all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, o sia strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento innanzi ad una qualificazione, da parte dell'ordine giudiziario, del reato come comune anziché ministeriale, ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione» (sentenza n. 88 del 2012, punto 3.3., nonché - in termini pressoché identici - sentenza n. 87 del 2012, punto 5.3., corsivi aggiunti).

In altre parole: la qualificazione alla stregua non solo del diritto penale, ma anche del diritto costituzionale, del reato commesso «nell'esercizio delle [...] funzioni» dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri spetta sì, in prima battuta, alla giurisdizione ordinaria; ma la Camera competente può contestare, con lo strumento del conflitto di attribuzione, tale qualificazione, al fine precipuo di evitare una elusione delle proprie attribuzioni costituzionali - e segnatamente del potere di valutare se il fatto attribuito a tali soggetti dall'autorità giudiziaria sia stato compiuto «per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo» ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989. Una tale elusione potrebbe in effetti essere realizzata mediante una non corretta qualificazione, ad opera dell'autorità giudiziaria, del fatto come estraneo all'esercizio delle funzioni ministeriali.

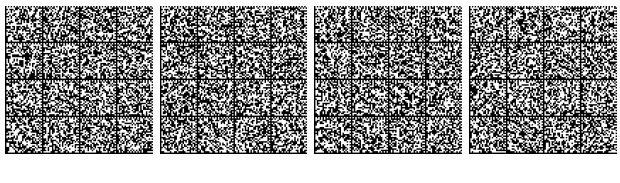
Proprio per garantire alle Camere l'opportunità di una completa e tempestiva valutazione relativa all'eventuale proposizione di un conflitto di attribuzione in simili ipotesi, questa Corte ha affermato, sin dalla sentenza n. 241 del 2009, che l'archiviazione "asistematica" del procedimento - ossia la restituzione, da parte del Collegio per i reati ministeriali, degli atti alla Procura della Repubblica affinché proceda con le forme ordinarie sulla base della natura "non ministeriale" del reato - deve essere anch'essa comunicata alla Camera competente: «anche e soprattutto in questa situazione», si è osservato, «la Camera competente ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, come prescrive, senza eccezioni, il [...] comma 4 dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Tale comunicazione è, del resto, l'unico strumento che consente alla Camera stessa di apprezzare che si tratta di archiviazione che non implica una chiusura, ma, al contrario, un seguito del procedimento per diversa qualificazione giuridica del fatto di reato e così di esercitare, al riguardo, i propri poteri» (punto 4.4.).

A seguito poi del promovimento di un conflitto di attribuzione da parte della Camera competente, la valutazione definitiva sulla natura del reato contestato al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri - e dunque sulla loro effettiva sottoposizione alle guarentigie di cui all'art. 96 Cost. e alla legge cost. n. 1 del 1989 - non potrà che spettare a questa Corte, sulla base degli elementi di prova ad essa sottoposti dalle parti.

8.3.- Occorre ora valutare se e in quale misura questi principi siano trasferibili al caso ora all'esame, del tutto inedito nella giurisprudenza costituzionale.

Esso presenta almeno due peculiarità che lo distinguono da quelli in precedenza esaminati.

8.3.1.- Anzitutto, a essere ora in discussione è la possibile responsabilità penale di una persona che non possedeva al momento del fatto le qualifiche soggettive indicate nell'art. 96 Cost., ma che la Camera assume essere stata concorrente nel reato ipotizzato in capo al Ministro, nella sua qualità di titolare di un ufficio di diretta collaborazione con il Ministro stesso.



Va, pertanto, preliminarmente chiarito se la guarentigia di cui all'art. 96 Cost. sia suscettibile di estendersi anche a chi abbia concorso nei reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o da un ministro.

Almeno due dati testuali nella legge cost. n. 1 del 1989 sorreggono la soluzione affermativa a tale quesito. Anzitutto, l'art. 10, comma 1, disciplina uno speciale procedimento di autorizzazione al compimento di vari atti di indagine «[n]ei procedimenti per i reati indicati dall'articolo 96 della Costituzione», avviati nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, dei ministri, nonché degli «altri inquisiti»: e dunque di soggetti sprovvisti delle qualifiche indicate nell'art. 96 Cost., ma ugualmente soggetti ai medesimi procedimenti. Inoltre, e soprattutto, l'art. 11, comma 1, nel dettare la disciplina relativa alla competenza per territorio nei giudizi per reati ministeriali, menziona espressamente «i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai Ministri nell'esercizio delle loro funzioni, e in concorso con gli stessi da altre persone» (corsivo aggiunto), confermando così implicitamente che tutti coloro che concorrono nei reati compiuti dai soggetti indicati nell'art. 96 Cost. soggiacciono alla complessiva disciplina dettata dalla legge cost. n. 1 del 1989.

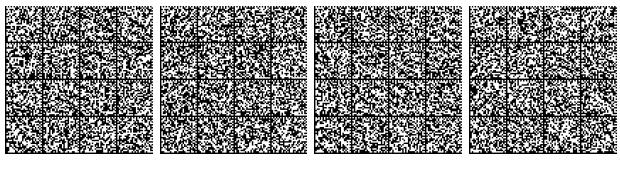
Coerentemente, l'appena successiva legge n. 219 del 1989, attuativa dei nuovi precetti costituzionali, dispone all'art. 4, comma 2, che «[s]e il procedimento è relativo ad un reato commesso da più soggetti in concorso tra loro, l'assemblea indica a quale concorrente, anche se non Ministro né parlamentare, non si riferisce il diniego, per l'assenza dei presupposti di cui al comma 3 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1» (corsivo aggiunto) e cioè avere «l'inquisito [...] agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo»: confermando così a contrario - come espressamente sottolineato anche dalla relazione al disegno di legge governativo all'origine della legge n. 219 del 1989 e dalla relazione su di esso della 1ª Commissione del Senato - che il diniego dell'autorizzazione può concernere anche un inquisito che non possieda le qualifiche soggettive indicate dall'art. 96 Cost., ma abbia concorso nel reato commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali.

Nel medesimo senso sono, d'altronde, orientate tanto la prassi assolutamente prevalente dei collegi per i reati ministeriali, quanto, senza eccezioni, quella delle Camere in sede di autorizzazione. L'orientamento dei collegi, inizialmente motivato richiamando le previsioni degli artt. 5 e 11, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989, nonché dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989 - come nelle richieste indirizzate alla Camera dei deputati nella XI legislatura, Doc. IV-*bis* n. 9, n. 11, n. 11-*bis* e n. 14, e al Senato della Repubblica nella XII legislatura, Doc. IV-*bis* n. 5, n. 8 e n. 9 -, è stato poi seguito, in sostanziale adesione a tali argomenti, in decine di casi successivi nei confronti degli indagati cosiddetti laici, concorrenti nel reato ascritto al soggetto munito della qualifica ministeriale. Nei due soli casi nei quali le richieste nei confronti del ministro non hanno coinvolto altresì il concorrente "laico", la Camera dei deputati - X legislatura, relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere del 13 luglio 1989, Doc. IV-*bis* n. 3-A, approvata dall'Assemblea il 20 luglio 1989, e XVI legislatura, relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere del 7 ottobre 2010, Doc. IV-*bis* n. 1-A, approvata dall'Assemblea il 19 ottobre 2010 - ha tenuto a precisare la propria interpretazione, conforme a quella prevalente della autorità giudiziaria stessa. Tale prassi è stata da ultimo seguita nello stesso procedimento penale di cui oggi è causa, nel quale la Camera ha negato l'autorizzazione a procedere sia nei confronti dei due ministri (della Giustizia e dell'Interno) sottoposti a indagine, sia di un coindagato (il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri) sprovvisto di tale qualifica, ma attratto nella competenza funzionale del Collegio, in quanto da quest'ultimo ritenuto concorrente nei reati a costoro ascritti, senza che alcuno abbia sollevato obiezioni in proposito.

8.3.2.- La seconda peculiarità del caso ora all'esame è che la Camera si duole non già di una archiviazione "asistematica" da parte del Collegio per i reati ministeriali, con conseguente prosecuzione del procedimento penale nelle forme ordinarie per un fatto di reato originariamente qualificato come "ministeriale" dal pubblico ministero; e nemmeno si duole della pendenza, contro il Presidente del Consiglio dei ministri, un ministro o un loro concorrente, di un procedimento per un reato ad essi ascritto qualificato sin dall'origine dal pubblico ministero e poi dai giudici penali come indipendente dall'esercizio delle loro funzioni. La Camera lamenta qui, proprio all'opposto, l'assenza di un procedimento penale a carico di una persona che la stessa Camera assume avere avuto un ruolo di concorrente in un reato ministeriale, per il quale essa peraltro ha già negato l'autorizzazione a procedere.

Una doglianza così costruita pone immediatamente il tema dell'esatta individuazione del vulnus che la Camera ritiene sia derivato da tale condotta omissiva dell'autorità giudiziaria.

La difesa della Camera ha insistito, nel proprio ricorso e nella discussione orale, sull'obbligo in capo alla Procura di esercitare l'azione penale ai sensi dell'art. 112 Cost. Tuttavia, la vigilanza sulla puntuale osservanza in ciascun caso concreto di tale obbligo - le cui implicazioni per il pubblico ministero sono state di recente analizzate da questa Corte nella sentenza n. 58 del 2026, estesamente citata dalla ricorrente - non rientra, all'evidenza, tra le attribuzioni costituzionali della Camera, suscettibili di essere fatte valere, in quanto tali, attraverso lo strumento del conflitto tra poteri.



In secondo luogo, la Camera ricorrente si sofferma nel ricorso su due specifiche conseguenze della mancata configurazione dell'ipotesi di concorso nei reati ministeriali a carico della dott.ssa Bartolozzi, rappresentate (a) dalla sua audizione quale persona informata sui fatti da parte del Collegio, nonché (b) dalla successiva ascrizione alla stessa della diversa ipotesi di reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. (evidentemente ritenuta integrata anche nel caso di false informazioni al Collegio per i reati ministeriali in forza del richiamo di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 219 del 1989, a tenore del quale «il collegio procede alle indagini di cui al comma 1 con i poteri che spettano al pubblico ministero nella fase delle indagini preliminari»), in relazione alle dichiarazioni asseritamente false da lei rese al Collegio il 31 marzo 2025.

Secondo la Camera, tali conseguenze non si sarebbero verificate, ove la dott.ssa Bartolozzi fosse stata sentita sin dall'inizio come persona sottoposta a indagini quale concorrente nei reati all'epoca ipotizzati nei confronti del Ministro della giustizia. In tal caso, infatti, il Collegio avrebbe dovuto far precedere l'audizione dagli avvertimenti dovuti alle persone sottoposte a indagini ai sensi dell'art. 64, comma 3, cod. proc. pen., e in particolare da quello relativo alla facoltà di non rispondere. Comunque, l'ipotesi di reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen. non sarebbe stata in radice configurabile a suo carico, stante l'incompatibilità a testimoniare della persona coimputata nel medesimo reato (art. 197, comma 1, lettera a, cod. proc. pen.).

Resta qui impregiudicata la questione se le conseguenze in parola ridondino effettivamente in altrettante violazioni delle prerogative costituzionali della Camera. Parimenti resta impregiudicato se esse possano essere vagliate quali violazioni dei diritti di difesa dell'imputata, da far valere come tali nel processo penale che dovesse essere celebrato a suo carico. Ai fini che qui rilevano, è sufficiente constatare che - evidenziando tali circostanze - la Camera assume di avere un concreto interesse a sollecitare questa Corte a una revisione della decisione del Collegio di non procedere contro la dott.ssa Bartolozzi in quanto concorrente nei reati attribuiti al Ministro, riferiti agli accadimenti svoltisi tra il 19 e il 21 gennaio 2025.

8.4.- Una tale revisione non potrebbe però in ogni caso essere compiuta da questa Corte, sulla base della sola documentazione agli atti del presente procedimento.

Ciò non solo per la circostanza, sottolineata dalla Procura resistente, che nessuna parte ha prodotto innanzi a questa Corte l'intero fascicolo relativo all'indagine compiuta dal Collegio; ma anche perché, più in radice, il Collegio non si è affatto espresso su tale possibile configurazione, nonostante la Procura, nel parere reso il 7 luglio 2025 dopo la conclusione delle indagini, l'avesse espressamente sollecitato a valutare la «sussumibilità del complessivo comportamento della dott.ssa Bartolozzi in ipotesi di reato sotto un duplice profilo: o quello del concorso nei reati attribuiti al Ministro Nordio, o quello previsto dall'art. 371-*bis* cod. pen.».

Ora: se è indubitabile che la valutazione giuridico-penale di una condotta riconducibile all'alveo delle guarentigie di cui all'art. 96 Cost. spetta in linea di principio alla giurisdizione penale ordinaria; e se è altrettanto indubitabile che la Camera competente può sollecitare questa Corte, attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione, a verificare che tale valutazione non abbia comportato una surrettizia elusione della guarentigia costituzionale (*supra*, 8.2.); è giocoforza concludere che una tale verifica presuppone necessariamente che la giurisdizione penale ordinaria abbia per prima esplicitato la propria valutazione su quella condotta, anche soltanto per motivarne l'irrilevanza penale.

Ciò che, per l'appunto, non è avvenuto nel caso di specie.

8.5.- Proprio quest'ultima omissione da parte del Collegio - omissione che logicamente e cronologicamente precede la stessa mancata comunicazione alla Camera delle ragioni della valutazione negativa sulla responsabilità della dott.ssa Bartolozzi a titolo di concorso nei reati ascritti al Ministro, di cui la ricorrente espressamente si duole - ridonda invece in un vulnus alle prerogative della Camera, che questa Corte è in grado di apprezzare in questa sede.

Infatti, anche in assenza di una formale iscrizione della dott.ssa Bartolozzi nel registro delle notizie di reato, la segnalata circostanza che la Procura abbia specificamente invitato (sia pure in via alternativa) il Collegio a qualificare la sua condotta nei termini di un concorso nei reati ascritti al Ministro comporta che il Collegio avesse - e tuttora abbia - l'onere di esplicitare la propria posizione in proposito e di comunicarla, per il tramite della Procura, alla Camera. Ciò al fine di porre quest'ultima in condizione di eventualmente contestare, con lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri, l'*iter* logico e argomentativo seguito per giungere alla conclusione della irrilevanza penale della condotta della dott.ssa Bartolozzi in relazione agli avvenimenti svoltisi tra il 19 e il 21 gennaio 2025, o comunque della impossibilità di esercitare l'azione penale nei confronti della stessa alla luce dello standard probatorio dell'assenza di «ragionevole previsione di condanna» - standard applicabile in via generale a ogni ipotesi di archiviazione del procedimento ai sensi dell'art. 408, comma 1, cod. proc. pen., e dunque anche all'archiviazione del procedimento relativo ai reati ministeriali disciplinata dall'art. 8, comma 2, della legge cost. n. 1 del 1989.

Un simile obbligo di comunicazione non è, invero, espressamente statuito dalla disciplina vigente, che all'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989 prevede soltanto la comunicazione, da parte del procuratore della Repubblica,



dell'avvenuta archiviazione del procedimento: archiviazione che il comma 2 assegna alla competenza dello stesso Collegio, ma che presuppone - nel lessico del codice di rito - una previa iscrizione, da parte del procuratore della Repubblica, della notizia di reato nel relativo registro, che nel caso ora all'esame non si è mai verificata.

Tuttavia, il principio costituzionale di leale collaborazione tra le diverse istituzioni e poteri della Repubblica - principio sotteso all'intera architettura della Carta costituzionale (sentenza n. 379 del 1992, punto 6 e, più di recente, *ex multis* sentenza n. 157 del 2023, punto 10.1., ordinanze n. 132 del 2020, punto 8, e n. 207 del 2018, punto 11; nonché - con riferimento specifico ai rapporti tra ordine giudiziario e altri poteri dello Stato - sentenze n. 168 del 2013, punto 4.1.; n. 26 del 2008, punti 4.1. e seguenti; n. 149 del 2007, punto 5, n. 110 del 1998, punto 7, n. 403 del 1994, punto 7) - suggerisce di interpretare in maniera ragionevolmente estensiva l'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989, a tenore del quale «[i]l procuratore della Repubblica dà comunicazione dell'avvenuta archiviazione al Presidente della Camera competente». Ne deriva che proprio alla luce del principio in parola, nel peculiare contesto della legge cost. n. 1 del 1989, al lemma «archiviazione» deve assegnarsi un significato più ampio rispetto a quello corrente nel processo penale: sì da ricomprendere anche situazioni, come quella ora all'esame, in cui l'organo della pubblica accusa, nel parere reso ai sensi dell'art. 8, comma 1, della richiamata legge costituzionale, abbia ipotizzato, per una stretta collaboratrice di un ministro una possibile responsabilità a titolo di concorso nel reato da questi asseritamente commesso, e il Collegio non abbia ritenuto di accogliere una tale prospettazione.

Non si tratta, in altri termini, di sancire *ex novo* un obbligo di comunicazione non previsto dal legislatore costituzionale (ciò che questa Corte ha in passato escluso di poter derivare dallo stesso principio di leale collaborazione: sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, rispettivamente punti 7 e 5); quanto, piuttosto, di armonizzare le peculiarità del caso all'attenzione di questa Corte al contesto della legge cost. n. 1 del 1989.

Pertanto, in un caso siffatto, le esigenze di leale collaborazione tra Collegio e Camera competente impongono che le ragioni che sostengono la decisione del Collegio siano esplicitate in modo trasparente all'autorità politica, in modo che quest'ultima sia posta in condizione di ponderare se per effetto di tale decisione siano state in qualsiasi modo menomate le proprie prerogative costituzionali.

In un tale scenario, la verifica che questa Corte deve compiere non implica un inammissibile esercizio da parte della giurisdizione costituzionale delle responsabilità relative alla qualificazione giuridico-penale del fatto, che il legislatore costituzionale del 1989 ha inteso attribuire alla giurisdizione comune. Piuttosto, il compito di questa Corte è quello di verificare che la valutazione giuridico-penale compiuta, nell'ambito delle rispettive competenze, dal procuratore della Repubblica e dal Collegio per i reati ministeriali non si risolva in una elusione delle guarentigie che lo stesso legislatore costituzionale ha inteso riservare a una delle due Camere.

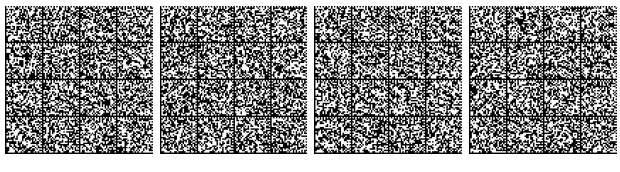
8.6.- In conclusione: il primo motivo di ricorso della Camera non può essere accolto nella parte in cui chiede a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Procura e al Collegio omettere di «considerare la dott.ssa Giusi Bartolozzi quale concorrente» nei reati ascritti al Ministro e, conseguentemente, omettere di richiedere alla Camera l'autorizzazione a procedere anche nei suoi confronti, in difetto - allo stato - di qualsiasi motivazione da parte del Collegio sulle ragioni per le quali non ha ritenuto di accogliere la richiesta, formulata in via alternativa dalla Procura nel suo parere del 7 luglio 2025, di configurare a carico della dott.ssa Bartolozzi una tale responsabilità per i fatti svoltisi tra il 19 e il 21 gennaio 2025.

Il ricorso è, invece, fondato nella parte in cui lamenta (a) che il Collegio non abbia esplicitato, nella propria relazione conclusiva, le ragioni per le quali non ha ritenuto di condividere la prospettazione formulata in tal senso, seppur in via alternativa, dalla Procura, e (b) che la Procura non abbia provveduto a comunicare alla Camera la relativa determinazione del Collegio, ai sensi dell'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989.

9.- Con il secondo motivo di ricorso, la Camera calibra il fuoco delle doglianze sulla diversa ipotesi di reato, ascritta alla dott.ssa Bartolozzi, di false informazioni al pubblico ministero di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., da lei asseritamente compiuto in occasione della sua audizione da parte del Collegio in qualità di persona informata sui fatti, il 31 marzo 2025.

Secondo la ricorrente, tale ipotesi di reato sarebbe avvinta da «connessione funzionale» (o «connessione teleologica») rispetto ai reati attribuiti al Ministro, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera *c)*, cod. proc. pen.: ciò che ne determinerebbe la necessaria sottoposizione alle medesime guarentigie che vigono per i reati ministeriali, in via di interpretazione della disciplina vigente o, in via subordinata, per effetto di un'auspicata pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989, nella parte in cui menziona soltanto «più soggetti in concorso tra loro» e non anche gli autori di reati avvinti da nesso teleologico con i reati ministeriali (e dunque commessi «per eseguire o per occultare» questi ultimi reati).

Il motivo ora all'esame non è fondato (*infra*, 9.1.), e la questione di legittimità costituzionale prospettata - pur se rilevante ai fini della decisione del caso - non supera il vaglio di non manifesta infondatezza (*infra*, 9.2.).



9.1.- Come poc'anzi rammentato (*supra*, 8.3.1.), plurimi indici normativi nella disciplina di rango costituzionale (rappresentata in questa materia dall'art. 96 Cost. e dalla legge cost. n. 1 del 1989) e ordinaria (costituita dalla legge n. 219 del 1989) inducono a ritenere che le guarentigie che circondano i reati commessi dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai ministri nell'esercizio delle loro funzioni si estendano anche alle persone che con gli stessi abbiano concorso nella commissione del reato, ai sensi degli artt. 110 e seguenti cod. pen.

Analoghi indici non si ravvisano, invece, rispetto all'ipotesi, che qui viene in considerazione, dei reati semplicemente connessi a quelli "ministeriali", ai sensi in particolare dell'art. 12, comma 1, lettera *c)*, cod. proc. pen.

Non solo di tali reati non è fatta alcuna menzione nella normativa in parola; ma anzi tale disciplina si distingue chiaramente, sotto questo specifico profilo, da quella dettata dalla legge n. 20 del 1962, che all'art. 16 - ritenuto non costituzionalmente illegittimo dalla sentenza n. 125 del 1977, pronunciata a seguito di un'ordinanza di rimessione proveniente da questa Corte a composizione integrata, ai sensi dell'art. 135, settimo comma, Cost. - prevedeva espressamente la possibilità per la Commissione inquirente e per il Parlamento in seduta comune, nel corso di un procedimento d'accusa, di disporre la riunione, ove ritenuta necessaria, del procedimento instaurato nei confronti del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio dei ministri o dei ministri con i procedimenti concernenti «reati connessi ai sensi dell'art. 45 c.p.p.» (corsivo aggiunto). A sua volta, l'art. 45 dell'abrogato codice di rito, esattamente come il vigente art. 12, lettera *c)*, cod. proc. pen., affiancava all'ipotesi di concorso tra più persone nel medesimo reato quella dei reati «commessi per eseguire o per occultare gli altri».

La mancata menzione della generalità dei reati connessi da parte della nuova disciplina, unitamente alla espressa menzione dei soli concorrenti nel reato ministeriale (nell'art. 11, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989 e nell'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989), riflette certamente la consapevole scelta del legislatore (costituzionale e poi ordinario) di limitare alla sola ipotesi del concorso l'ambito applicativo della speciale disciplina fondata sul novellato art. 96 Cost.

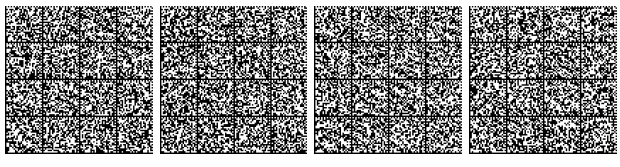
Nello stesso senso è, d'altronde, stabilmente orientata la prassi parlamentare (a partire dai casi oggetto delle richieste di autorizzazione a procedere esaminate dalla Camera dei deputati il 18 dicembre 1993, Doc. IV-*bis*, n. 9-*bis*, e dal Senato della Repubblica il 17 novembre 1994, Doc. IV-*bis*, n. 5), nonché la pur esigua giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 7 novembre-11 dicembre 1995, n. 5581).

Una simile scelta restrittiva è, d'altronde, coerente con l'ispirazione di fondo della riforma della disciplina dei reati ministeriali attuata nel 1989: una riforma volta, come si è poc'anzi rammentato, ad affidare in linea di principio alla giurisdizione ordinaria la cognizione su questi reati, salva la previsione di un possibile intervento del Parlamento a tutela dell'azione di governo, concepito quale mero diaframma tra le indagini (affidate a uno speciale collegio di magistrati ordinari, e non sottoposte ad alcuna autorizzazione politica) e il giudizio (subordinato invece all'autorizzazione della Camera competente).

La riforma marca così un radicale cambio di paradigma rispetto alla disciplina previgente, che escludeva la giurisdizione ordinaria da ogni competenza in merito al procedimento penale per reati ministeriali. «Il legislatore costituzionale del 1989», come osservato all'unisono dalle sentenze n. 87 e 88 del 2012 (rispettivamente, punti 5.1. e 3.1.), «si è [...] incamminato verso la direzione opposta, optando per la piena riespansione della giurisdizione comune, al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione giustificatrice degli istituti di giustizia politica», sulla base di un «presupposto di adeguatezza del giudice ordinario all'esercizio della giurisdizione per reato ministeriale».

Proprio la natura eccezionale, direttamente fondata su fonti di rango costituzionale, delle guarentigie politiche ancor oggi previste a tutela dell'azione di governo - hanno osservato ancora le sentenze n. 87 e n. 88 del 2012 - ne impone una «stretta interpretazione», che in quanto tale osta a «interpretazioni evolutive, che vadano nella direzione dell'ampliamento dell'area delle immunità costituzionali, oltre le previsioni della Costituzione» (rispettivamente, ancora punti 5.1. e 3.1.) nonché delle fonti di pari rango, come per l'appunto la legge costituzionale n. 1 del 1989.

D'altra parte, la relativa estensione della guarentigia finirebbe in pratica per coprire tutte le condotte di favoreggiamento personale, di false dichiarazioni all'autorità giudiziaria nonché di frode processuale e depistaggio, realizzate per schermare la responsabilità del soggetto politico. Ciò ridonderebbe in un grave ostacolo all'attività di accertamento dei fatti costitutivi del reato ministeriale: attività che il legislatore costituzionale del 1989 ha voluto preservare intatta in capo all'organo giurisdizionale istituito *ad hoc*, per consentire semmai all'autorità politica di compiere la propria valutazione sulla concessione o sul rifiuto dell'autorizzazione a celebrare un giudizio sulla base delle indagini già effettuate compiutamente dal Collegio. Il che presuppone che il Collegio sia posto in condizione di svolgere indagini effettive, sia pur entro i limiti imposti dall'art. 10 della legge cost. n. 1 del 1989, anche tramite l'audizione delle persone informate sui fatti, contando sulla circostanza che queste - come accade di regola di fronte all'autorità giudiziaria - siano soggette all'obbligo di verità, salvo che non siano esse stesse sottoposte a indagini per il reato su cui l'autorità giudiziaria sta indagando.



Eventuali esigenze di riservatezza istituzionale su circostanze apprese dalla persona interrogata dal Collegio possono, del resto, ricevere adeguata tutela nel nostro ordinamento, ove ne ricorrano le condizioni di legge, attraverso lo strumento dell'opposizione del segreto di Stato e della sua successiva conferma da parte del Presidente del Consiglio dei ministri: strumento, quest'ultimo, puntualmente regolato dalla legge (art. 202 c.p.p.), e il cui eventuale abuso può essere sanzionato, in ultima istanza, da questa stessa Corte in esito a un conflitto di attribuzione.

Non essendo dunque possibile accedere a una interpretazione estensiva delle disposizioni che menzionano espressamente i concorrenti nel reato ministeriale, sì da ricomprendere nelle guarentigie parlamentari anche gli autori di reati soltanto funzionalmente connessi a quelli ministeriali, non può ritenersi che il Collegio abbia violato le attribuzioni costituzionali della Camera nel disporre la trasmissione degli atti alla Procura perché valutasse la sussistenza degli estremi del reato di cui all'art. 371-*bis* cod. pen., senza chiedere l'autorizzazione a procedere per tale reato alla Camera stessa; né che la Procura abbia, dal canto suo, violato tali attribuzioni nell'iscrivere la dott.ssa Bartolozzi nel registro degli indagati (e poi, come attestato dalla Procura nell'atto di costituzione in giudizio, nel notificarle decreto di citazione a giudizio) per tale titolo di reato.

9.2.- Non ritiene, infine, questa Corte sussistenti gli estremi per l'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale sollecitata dalla ricorrente, allo scopo di raggiungere il medesimo risultato cui non può addivenirsi in via interpretativa.

Le questioni prospettate sarebbero, in verità, rilevanti per la decisione del caso, posto che il loro accoglimento determinerebbe la necessità, per l'autorità giudiziaria, di richiedere alla Camera competente l'autorizzazione a procedere anche per i reati commessi da terzi che risultino funzionalmente connessi a quelli ministeriali, come per l'appunto il delitto di cui all'art. 371-*bis* cod. pen.

Esse, tuttavia, non superano il vaglio di non manifesta infondatezza, per l'assorbente ragione che l'art. 4, comma 2, della legge n. 219 del 1989, menzionando i concorrenti nel reato, ma non gli autori di reato connesso, appare sostanzialmente riproduttivo - sotto questo specifico profilo - dell'art. 11, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1989, che parimenti si riferisce all'una ma non all'altra categoria di persone.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

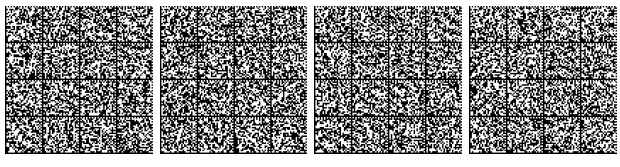
1) dichiara che non spettava al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale ordinario di Roma non esplicitare le ragioni per le quali non ha ravvisato una possibile responsabilità della dott.ssa Giusi Bartolozzi per concorso nei reati attribuiti al Ministro della giustizia in relazione ai fatti avvenuti tra il 19 e il 21 gennaio 2025, e che non spettava alla Procura della Repubblica presso il medesimo Tribunale non comunicare alla Camera la relativa determinazione del Collegio;

*2) dichiara che spettava alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma avviare indagini ed esercitare l'azione penale nei confronti della dott.ssa Giusi Bartolozzi per il reato di cui all'art. 371-*bis *del codice penale, in relazione alle dichiarazioni da lei rese al Collegio per i reati ministeriali presso il medesimo Tribunale il 31 marzo 2025, senza avere ottenuto la previa autorizzazione della Camera competente ai sensi della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione).*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ
Luca ANTONINI, *Redattori*



Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260190

N. **191**

Ordinanza 5 ottobre - 6 novembre 2026

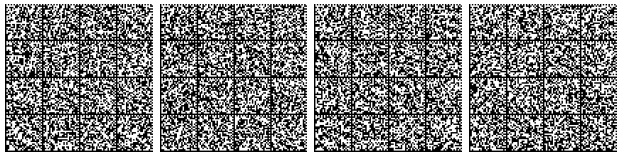
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti - Limitazione, a seguito di decretazione d'urgenza, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica - Conseguente esclusione della giurisdizione contabile sulla indicata ricognizione operata dall'ISTAT, con riassegnazione, secondo il diritto vivente, alla competenza del giudice amministrativo - Denunciata lesione dei principi, anche unionali e convenzionali, di eguaglianza e ragionevolezza, pareggio di bilancio, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, pieno e corretto esercizio della funzione giurisdizionale, in particolare contabile, effettività della relativa tutela, anche nei confronti degli atti della pubblica amministrazione, e ragionevole durata del processo, nonché dei diritti di difesa e procedimentali degli interessati - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità delle questioni.

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza pubblica - Individuazione da parte dell'ISTAT degli enti inclusi tra le amministrazioni pubbliche secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al SEC - Qualificazione degli enti, indicati nell'elenco annesso alla normativa statale, quali unità concorrenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal SEC - Conseguente attribuzione a otto persone giuridiche della qualificazione soggettiva di unità rientrante nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, e connessa applicabilità delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, nonché di quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica - Denunciata lesione dei principi, anche europei e convenzionali, di eguaglianza e ragionevolezza, del corretto esercizio della funzione giurisdizionale contabile, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 3, 24, 81, sesto comma, 97, 103, secondo comma, 111, 113 e 117, primo comma; legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, art. 5, comma 1, lettera *a)*; Trattato sull'Unione europea, art. 19; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47, paragrafo 2; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 6 e 13.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:*Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promossi dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con ordinanze del 21, 25, 26, 27 e 28 novembre 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 246, 248, 249, 250 e 251 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 52 e 53, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Ferrovienord spa, della Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'est europeo-Finest spa, di Autostrada regionale cispadana spa e del Procuratore generale della Corte dei conti, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

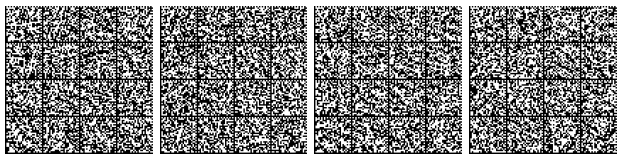
Ritenuto che, con cinque ordinanze emesse tra il 21 e il 28 novembre 2025, iscritte ai numeri 246, 248, 249, 250 e 251 del registro ordinanze 2025, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176;

che la disposizione censurata ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera *b)*, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), aggiungendo, dopo le parole «operata dall'ISTAT», le seguenti: «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», conducendo all'attuale formulazione dell'indicato art. 11, che recita: «[l]e sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b)* in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica»;

che oggetto dei giudizi a quibus è l'inserimento degli enti ricorrenti negli elenchi predisposti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in alcuni degli anni tra il 2020 e il 2024, contenenti la ricognizione delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, in forza di quanto previsto dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica);

che, ritenendo insussistenti i presupposti per essere qualificati come amministrazioni pubbliche, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento *in parte qua* degli elenchi, ovvero, nel giudizio iscritto al n. 251 reg. ord. del 2025, relativo al Consortium gestione ampliamento rete ricerca (GARR), la dichiarazione di inapplicabilità alla ricorrente delle vigenti disposizioni di contenimento della spesa pubblica, previa dichiarazione incidentale dell'illegittimità dell'elenco pubblicato nel 2024;

che i giudici a quibus ritengono le questioni di legittimità costituzionale rilevanti per la decisione delle domande formulate dai ricorrenti, avendo la disposizione censurata limitato l'ambito della giurisdizione contabile in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT;



che, in punto di non manifesta infondatezza, le ordinanze di rimessione osservano che il censurato art. 23-*quater*, comma 2, violerebbe: *a)* l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, in connessione con gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché con l'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), limitando la giurisdizione contabile nei giudizi sulla ricognizione operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica» ed escludendola invece in relazione alla rilevanza eurounitaria dell'elenco ISTAT, così sottraendo a tale giurisdizione un ambito dell'unitaria materia contabile, nella quale i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza europea, dai quali i primi sono condizionati, risulterebbero del tutto inscindibili; *b)* l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione, nell'interpretazione fornita dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza 25 novembre 2024, n. 30220, secondo la quale la giurisdizione sugli ambiti non più riservati alla Corte dei conti sarebbe attribuita al giudice amministrativo, produrrebbe comunque effetti irragionevoli e illogici, connessi all'inscindibile compenetrazione tra le questioni oggetto delle due concorrenti giurisdizioni; *c)* gli artt. 24, 111 e 113 Cost., in quanto renderebbe difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio nonché lederebbe il principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele; *d)* l'art. 117 Cost., sia in quanto, limitando la giurisdizione della Corte dei conti ai soli profili inerenti alla normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica, farebbe sì che il sistema giurisdizionale non assicuri alcun rimedio contro gli effetti di diritto dell'Unione derivanti dall'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice (ordinanze iscritte ai numeri 246 e 251 reg. ord. del 2025); sia perché, in violazione dell'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, dell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, impedirebbe il dispiegarsi dell'effetto utile della normativa dell'Unione, non potendo la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile soddisfare il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti eurounitari dell'iscrizione (ordinanze iscritte ai numeri da 248 a 250 reg. ord. del 2025);

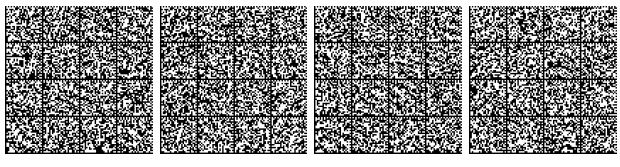
che nel giudizio iscritto al n. 248 reg. ord. del 2025 le Sezioni riunite rimettenti sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, in base al quale: «[a]gli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica»;

che, in punto di rilevanza, l'ordinanza osserva che la ricorrente Finest spa ha chiesto l'annullamento dell'elenco ISTAT pubblicato il 30 settembre 2020 nella parte in cui, in assenza dei presupposti, l'ha inclusa tra le amministrazioni pubbliche, ma che la stessa «non risulterebbe soddisfatta dall'eventuale pronuncia favorevole» del giudice, perché il suddetto comma 1 - applicabile alla società in quanto indicata nell'elenco di otto soggetti, annesso al decreto-legge, come convertito, al quale la disposizione rinvia - parrebbe aver legificato la sua qualità di amministrazione pubblica, come emergerebbe dalla mancata inclusione negli elenchi pubblicati dall'ISTAT negli anni 2021, 2022 e 2023;

che, pertanto, le incertezze sulla «posizione giuridica» della ricorrente attesterebbero «un interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito [...] meritevole di tutela in sede giurisdizionale»;

che il censurato comma 1 violerebbe: *a)* l'art. 3 Cost., trattandosi di una legge-provvedimento priva di qualsiasi ragione giustificativa collegata a particolari dati economici o di bilancio degli enti interessati; *b)* gli artt. 24, 103, secondo comma, e 111, commi primo e secondo, Cost., in quanto inciderebbe sul diritto di difesa della ricorrente, sulla funzione giurisdizionale contabile e sulla condizione di parità delle parti, avendo alterato la regolamentazione degli interessi stabilita da una precedente sentenza alla stessa favorevole; *c)* gli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'attribuzione *ex lege* a otto enti della qualità di amministrazione pubblica inciderebbe sulle modalità dell'azione amministrativa diretta all'accertamento di tale «particolare status»; *d)* l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU, non offrendo «una stabile tutela del diritto della ricorrente alla corretta rivalutazione della sua qualità di "amministrazione pubblica" alla stregua delle regole dettate dal Regolamento SEC 2010»;

che, in tutti i giudizi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, senza svolgere difese in relazione alle censure mosse al comma 1 della stessa disposizione nel giudizio iscritto al n. 248 reg. ord. del 2025;



che la difesa statale, richiamata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord spa e Federazione italiana triathlon, che ha escluso il contrasto con il diritto dell'Unione della disposizione di cui al richiamato art. 23-*quater*, comma 2, ritiene che la norma censurata non leda la tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost., perché alla limitazione della giurisdizione contabile sarebbe seguita una riespansione della giurisdizione generale del giudice amministrativo;

che, inoltre, quest'ultimo garantirebbe la pienezza di tutela all'ente inserito nell'elenco ISTAT, senza necessità che sia proposto anche un giudizio davanti al giudice contabile, la cui cognizione, in base alla lettura offerta dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con sentenza n. 30220 del 2024, avrebbe un «oggetto non necessariamente ed esattamente sovrapponibile, in quanto delimitato ai soli effetti della disciplina interna sulla spending review»;

che sarebbero non fondate anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, 111 e 117 Cost., sul «non condivisibile presupposto che l'inclusione nell'elenco ISTAT abbia esclusiva rilevanza contabile»;

che, in tutti i giudizi, il Procuratore generale presso la Corte dei conti ha depositato un «atto di costituzione-intervento», dal contenuto sostanzialmente identico, fondando la costituzione nei giudizi incidentali sulla sua qualità di parte dei giudizi a quibus, sancita dall'art. 127, comma 2, cod. giust. contabile, e, in via subordinata, spiegando domanda di intervento, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, nel merito, il Procuratore generale, riassunte e condivise le censure di illegittimità costituzionale formulate dalle ordinanze di rimessione, ha concluso per la fondatezza delle questioni sollevate;

che si sono costituite Ferrovienord spa, Finest spa e Autostrada regionale cispadana spa, ricorrenti nei giudizi iscritti, rispettivamente, ai numeri 246, 248 e 249 reg. ord. del 2025, chiedendo di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Considerato che, con le ordinanze indicate in epigrafe (iscritte ai numeri 246, 248, 249, 250 e 251 reg. ord. del 2025), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito;

che la disposizione censurata, limitando l'ambito della giurisdizione contabile nei giudizi in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», si porrebbe in contrasto, complessivamente, con gli artt. 3, 24, 103, secondo comma - quest'ultimo in connessione con gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché con l'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge cost. n. 1 del 2012 -, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, paragrafo 2, CDFUE, e agli artt. 6 e 13 CEDU;

che è ammissibile la costituzione nei giudizi del Procuratore generale della Corte dei conti, per le stesse considerazioni e nei termini esposti nella sentenza n. 39 del 2026 (punto 14);

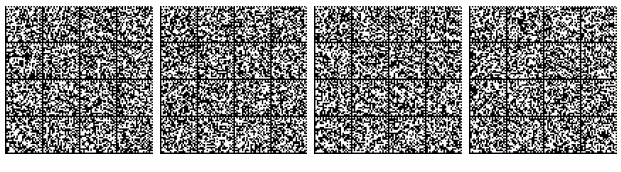
che le ordinanze sollevano questioni identiche o strettamente connesse, sì da rendere opportuna la riunione dei relativi giudizi;

che, successivamente a tali ordinanze, questa Corte, con la sentenza n. 39 del 2026, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito;

che la citata sentenza ha ritenuto fondate le censure di violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento di tutte le altre articolate dai rimettenti, prospettate sulla base del principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con sentenza n. 30220 del 2024, nel senso che, alla delimitazione della giurisdizione contabile operata dal richiamato art. 23-*quater*, corrisponde la riespansione della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo;

che la suindicata sentenza di questa Corte ha riconosciuto che «il previgente criterio della concentrazione della giurisdizione, ottenuto intestando alla Corte dei conti, in un unico grado, il sindacato sia sulla correttezza della ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, sia sul rispetto delle regole di spending review, rispondeva a una fondamentale esigenza di certezza del diritto, garantita dall'assegnazione a un'unica istanza avanti a un organo giudiziario di vertice, specializzato nella materia contabile», rilevando che tale criterio era quindi idoneo anche a «risol[vere] unitariamente e in termini temporalmente compatibili con le politiche di spesa degli enti interessati» le controversie «inerenti sia alla soggezione che all'applicazione delle complesse regole di spending review» (punto 22.1.);

che, invece, il frazionamento della giurisdizione risultante dalla disposizione censurata «ha minato in radice questo risultato», producendo sia un allungamento dei «tempi della definitiva decisione sulla legittimità o meno dell'inserimento nell'elenco», sia «la possibilità di giudicati contrastanti», così che, in definitiva, lo «sdoppiamento della giurisdizione evidenzia dunque un vizio di manifesta irrazionalità intrinseca della norma censurata» (ancora, punto 22.1.);



che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 23-*quater*, comma 2, in accoglimento di questioni sovrapponibili a quelle in scrutinio, rende queste ultime prive di oggetto e ne determina, quindi, la manifesta inammissibilità (tra le molte, ordinanze n. 131 e n. 48 del 2026, n. 209, n. 208 e n. 35 del 2025);

che l'ordinanza iscritta al n. 248 reg. ord. del 2025 solleva altresì questioni di legittimità costituzionale del comma 1 del richiamato art. 23-*quater*, logicamente condizionate all'accoglimento di quelle aventi a oggetto la disposizione sostanzialmente preclusiva della stessa giurisdizione contabile;

che tale disposizione, dettando una specifica disciplina applicabile soltanto alla società ricorrente Finest spa e agli altri sette enti ricompresi nell'elenco annesso al d.l. n. 137 del 2020, come convertito, avrebbe un contenuto provvedimentale privo di giustificazione e lederebbe sia il diritto di difesa dei soggetti destinatari, sia la funzione giurisdizionale contabile;

che risulta evidente un vizio nella motivazione della rilevanza delle questioni sollevate, avendo il giudice *a quo* omesso di chiarire il significato dallo stesso attribuito all'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, «finendo "col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio"» (sentenza n. 39 del 2026, punto 25.2.);

che, essendo chiamato a pronunciarsi sull'annullamento *in parte qua* dell'elenco ISTAT pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 30 settembre 2020, il rimettente avrebbe dovuto esplicitare le ragioni a sostegno dell'efficacia retroattiva della disposizione censurata, entrata in vigore successivamente all'attività di ricognizione operata dall'ISTAT che ha portato all'inserimento della società nell'elenco;

che, invece, nel motivare la rilevanza delle questioni sollevate, l'ordinanza afferma che «la ricorrente non risulterebbe soddisfatta dall'eventuale pronuncia favorevole» del giudice, così implicitamente escludendo che la previsione censurata possa frapporsi retroattivamente all'accoglimento del ricorso, e si appunta sull'incertezza che questa lascerebbe, per il futuro, in ordine alla qualificazione giuridica della ricorrente;

che, pertanto, va dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sul comma 1 del richiamato art. 23-*quater*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, 81, sesto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, quest'ultimo in connessione anche con l'art. 5, comma 1, lettera* a)*, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*2) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, 97, 103, secondo comma, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con l'ordinanza iscritta al n. 248 del registro ordinanze 2025, indicata in epigrafe.*

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

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_260191

N. **192**

Sentenza 23 settembre - 9 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Concessioni di posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Concessioni scadute al 31 dicembre 2020 per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo - Proroga automatica sino al 31 dicembre 2032 - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Concessioni di posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori già titolari di concessione («bandi di miglioria» e premialità per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo o che hanno partecipato alle «spunte giornaliere») - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Concessioni di posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche - Asserita previsione di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi euro-unitari, della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, compressione della libertà di iniziativa economica privata e interferenza con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali - Inammissibilità delle questioni.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Grandi strutture di vendita - Autorizzazione per l'apertura e ampliamento - Previsione che lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) indice la conferenza di servizi per la decisione sull'autorizzazione di concerto con la struttura regionale competente e che l'indizione è comunicata anche alla regione, alla provincia o alla città metropolitana - Inclusione, tra le aperture di grandi strutture di vendita, degli ampliamenti merceologici qualora il settore aggiunto supera il 20% della superficie di vendita - Eliminazione della facoltà dell'operatore economico di chiedere l'esame in conferenza di servizi delle domande di autorizzazione che, non rientrando tra le dette aperture, sono esaminate solo dal SUAP - Autorizzazione all'ampliamento delle grandi strutture di vendita - Condizione più restrittiva per la concessione rispetto a quella precedente - Ricorso del Governo - Lamentata violazione degli obblighi euro-unitari e della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Non fondatezza delle questioni.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Prezzo dei prodotti esposti al pubblico - Possibilità che, per esigenze di ordine pubblico, sia indicato su un catalogo a disposizione della clientela - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Vendite di fine stagione - Obbligo di indicare sul cartellino, oltre al prezzo ridotto di vendita, anche il prezzo più basso praticato negli ultimi trenta giorni e la percentuale di sconto - Esclusione per i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.

Commercio - Norme della Regione Campania - Modifiche al testo unico del commercio - Svolgimento dei mercati nei giorni domenicali - Possibilità limitata ai mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo - Esclusione dei mercati dell'usato - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

– Legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, art. 1, comma 1, lettere *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), *aa)*, numero 2), *cc)*, numero 1), *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), e *zz)*.
– Costituzione, artt. 41, 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, e 118.

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, lettere *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), *aa)*, numero 2), *cc)*, numero 1), *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), e *zz)*, della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15 dicembre 2025, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 47 del registro ricorsi 2025, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2026.

Visto l'atto di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 23 settembre 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio Santini per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocata Almerina Bove per la Regione Campania;

deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato e depositato il 15 dicembre 2025 e iscritto al n. 47 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), *aa)*, numero 2), *cc)*, numero 1), *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10) e *zz)*, della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie».

Le questioni sono illustrate nel primo, quinto, sesto, settimo e ottavo motivo di ricorso, il cui ordine non rispecchia quello delle singole disposizioni impugnate. Nell'esporre le questioni si seguirà l'ordine dei motivi di ricorso.

2.- Con il primo motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione modifica la disciplina dell'assegnazione dei posteggi dati in concessione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, di cui all'art. 55 della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11).

Essa prevede le seguenti modifiche dell'art. 55:

«1) al comma 1, la parola "posteggio" è sostituita dalle seguenti: "posteggi non assegnati" e dopo la parola "comune" sono aggiunte le seguenti: "sede di posteggio";

2) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente:

"1bis. I Comuni, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero dei posteggi disponibili di cui al successivo comma 2, predispon[gono] un bando di miglioria tra gli operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato.";

[...]

4) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

"2bis. Nelle more della adozione delle linee guida di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 214/2023, le procedure di selezione per l'assegnazione delle concessioni dei posteggi ai sensi del comma 6, dell'articolo 11, prevedono una premialità del 25 per cento sul punteggio attribuibile per gli operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo, quale riconoscimento della professionalità acquisita attraverso l'occupazione continuativa del posteggio nel corso degli anni. Il Comune può concedere la medesima premialità anche ai soggetti che hanno partecipato alle spunte giornaliere, ai sensi dell'articolo 59, comma 1.";

5) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

"2ter. I posteggi liberi e non comunicati alla Regione entro il 31 dicembre di ogni anno, non possono essere occupati, a qualsiasi titolo, fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale.";

6) al comma 3, dopo le parole "Entro quarantacinque giorni" sono aggiunte le seguenti: "dalla comunicazione di cui al comma 2";

[...]

10) il comma 10 è sostituito dal seguente:

"10. Ai sensi dell'articolo 11, commi 4 e 5, della legge 214/2023, le concessioni di posteggio scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo ai sensi dell'articolo 54, comma 3, della presente legge, sono prorogate al 31 dicembre 2032."».

Il ricorrente osserva che la lettera *ii)*, nella parte impugnata, avrebbe introdotto:

- al numero 10), la proroga automatica delle concessioni dei posteggi fino al 31 dicembre 2032;

- ai numeri 2) e 4), criteri premiali nelle procedure di selezione, a favore degli operatori già titolari di concessione;

- ai numeri 1), 5) e 6), una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza ai fini dell'assegnazione delle concessioni.

Sarebbe così violato l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, per lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in relazione all'art. 11 della legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), norma statale il cui richiamo, contenuto nel testo della impugnata lettera *ii)*, non varrebbe comunque a legittimare l'intervento del legislatore regionale. La disposizione impugnata, infatti, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto i criteri premiali e i rinnovi automatici da essa previsti inciderebbero sull'accesso al mercato, creando barriere all'ingresso.

Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per lesione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, evocando quale parametro interposto l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta "direttiva servizi").

Tale parametro interposto, che vieta espressamente i rinnovi automatici delle autorizzazioni a svolgere attività di servizi e qualsiasi vantaggio per il prestatore uscente, sarebbe applicabile anche all'attività di vendita al dettaglio di prodotti e al commercio su aree pubbliche. La disposizione impugnata, nel prevedere il rinnovo generalizzato e automatico per la durata di dodici anni delle concessioni dei posteggi scadute al 31 dicembre 2020 e, altresì, criteri premiali per i concessionari uscenti, contrasterebbe in modo evidente con l'evocato art. 12 della direttiva servizi, non consentendo di attivare procedure imparziali di selezione dei nuovi potenziali operatori e attribuendo una posizione di privilegio a coloro che hanno già beneficiato di un rapporto concessorio.

Le scelte regionali, inoltre, comprimerebbero irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata, violando l'art. 41 Cost., e interferirebbero, attraverso l'imposizione di vincoli procedurali e di tempistiche, con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali nella gestione delle concessioni di posteggio, violando l'art. 118 Cost.

3.- Con il quinto motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione modifica la disciplina del rilascio dell'autorizzazione per le grandi strutture di vendita, di cui all'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Essa prevede le seguenti modifiche dell'art. 28:

«1) al comma 3, dopo la parola "indice," sono aggiunte le seguenti: "di concerto con la struttura regionale competente e";

2) al comma 5, dopo le parole "L'indizione della Conferenza di servizi è comunicata, contestualmente," sono aggiunte le seguenti: "alla Regione, alla Provincia o Città Metropolitana,";

3) al comma 8, alla lettera *d)*, la parola "precedentemente" è sostituita dalla seguente: "originariamente" e alla lettera *e)*, le parole "salvi i casi in cui la superficie di vendita del settore merceologico in aggiunta non è superiore al 20 per cento del totale della superficie di vendita" sono soppresse;

4) al comma 9, le parole "Fatta salva la facoltà per l'istante di chiedere l'esame in conferenza di servizi ai sensi della legge 241/1990" sono soppresse;

5) al comma 11, la lettera *c)* è sostituita dalla seguente:

"*c)* la superficie di ampliamento non è superiore al 70 per cento della somma delle superfici cessate;"».

Il ricorrente osserva che la lettera *q)*, nella parte impugnata:

- richiede una concertazione obbligatoria con la struttura regionale, prima che lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP) possa indire la conferenza di servizi per la decisione sulle istanze di apertura, di trasferimento di sede e di ampliamento di superficie di una grande struttura di vendita (numero 1, che interviene sul comma 3 dell'art. 28);

- amplia il novero dei soggetti (regione, provincia o città metropolitana) ai quali deve essere comunicata l'indizione di tale conferenza di servizi (numero 2, che interviene sul comma 5 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020);

- elimina la norma previgente alla cui stregua gli ampliamenti merceologici non erano valutati come nuove aperture di grandi strutture di vendita, qualora la superficie occupata dal settore merceologico aggiunto non avesse superato il 20 per cento della superficie totale di vendita (numero 3, che interviene sul comma 8, lettera e, dell'art. 28);

- elimina la facoltà, prima concessa all'operatore economico, di chiedere l'esame in conferenza di servizi delle domande di autorizzazione che, non ricadendo nell'elenco degli interventi da valutare come nuove aperture di grandi strutture di vendita, dovrebbero essere esaminate esclusivamente dal SUAP competente per territorio (numero 4, che interviene sul comma 9 dell'art. 28);

- prevede una nuova soglia massima, pari «al 70 per cento della somma delle superfici cessate», rispettando la quale l'autorizzazione all'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita è sempre concessa (numero 5, che interviene sul comma 11, lettera c, dell'art. 28).

Ad avviso del ricorrente, le modifiche così introdotte, complessivamente considerate, renderebbero più rigido e meno flessibile, rispetto alla disciplina previgente, il procedimento relativo all'apertura, al trasferimento di sede e all'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita. Il legislatore campano avrebbe gravato di oneri aggiuntivi e supplementari il soggetto privato istante e le amministrazioni pubbliche coinvolte, riducendo gli spazi di flessibilità procedimentale riconosciuti in precedenza all'operatore e incidendo sulle condizioni di accesso al mercato nel territorio regionale.

Sarebbe violato, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza». La disposizione impugnata contrasterebbe, in particolare, con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha sancito il principio generale della liberalizzazione del commercio.

4.- Con il sesto motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera *aa)*, numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione inserisce il nuovo comma 3-*bis* nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Pubblicità dei prezzi» (con riferimento ai prodotti esposti al pubblico).

Il nuovo comma 3-*bis* prevede: «[p]er esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela».

Sarebbe violato, innanzi tutto, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori.

La previsione regionale, consentendo di indicare il prezzo dei prodotti su un catalogo separato per non meglio precisate ragioni di ordine pubblico, contrasterebbe con l'obbligo di trasparenza stabilito dalla citata direttiva 98/6/CE, in particolare dall'art. 4, paragrafo 1, secondo cui «[i]l prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura devono essere non equivoci, agevolmente identificabili e facilmente leggibili».

Tale obbligo andrebbe letto alla luce, in particolare, del considerando n. 6 della direttiva, il quale chiarisce che l'obbligo di indicare il prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura contribuisce in modo notevole al miglioramento dell'informazione dei consumatori, in quanto offre loro nel modo più semplice possibilità ottimali di valutare e di raffrontare il prezzo dei prodotti e, quindi, permette ad essi di procedere a scelte consapevoli in base a raffronti semplici. Il ricorrente richiama, altresì, il considerando n. 1, che sottolinea l'importanza della trasparenza del funzionamento del mercato e di un'informazione corretta per la tutela dei consumatori, nonché il considerando n. 12, secondo il quale la direttiva mira ad assicurare un'informazione omogenea e trasparente a profitto dell'insieme dei consumatori nel quadro del mercato interno.

La disposizione impugnata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto si porrebbe in contrasto con le seguenti norme statali interposte:

- l'art. 14 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), rubricato «Pubblicità dei prezzi», alla stregua del quale «[i] prodotti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita, ovunque collocati, debbono indicare, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo di vendita al pubblico, mediante l'uso di un cartello o con altre modalità idonee allo scopo» (comma 1);

- l'art. 15 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), con il quale è stata recepita la direttiva 98/6/CE, che rinvia all'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998 «[p]er le modalità di indicazione del prezzo per unità di misura» (comma 2).

Ad avviso del ricorrente, da tale disciplina si desumerebbe che l'indicazione del prezzo di vendita al pubblico deve essere facilmente visibile, onde consentirne la prescritta leggibilità, con la conseguenza che la sostituzione della sua esposizione diretta con un catalogo, incidendo sulla «immediatezza e accessibilità dell'informazione al consumatore», altererebbe la «uniformità del mercato».

5.- Con il settimo motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera *cc)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Questa disposizione inserisce il nuovo comma 2-*bis* nell'art. 43 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Vendite di fine stagione».

Il testo del comma 2-*bis* è il seguente:

«[s]ul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, è obbligatorio indicare anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata. Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza».

Il ricorrente lamenta che la disposizione impugnata abbia escluso «i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» dall'obbligo di indicare, oltre al prezzo ridotto di vendita, anche quello più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata.

In particolare, osserva che l'art. 6-*bis* della direttiva 98/6/CE, oltre a dettare norme sulle modalità degli annunci di riduzione di un prezzo, concede agli Stati membri la facoltà di stabilire diversamente «per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente» (paragrafo 3).

Osserva altresì che l'art. 17-*bis*, comma 3, cod. consumo, a mezzo del quale questa facoltà si sarebbe espressa nell'ordinamento nazionale, ha limitato l'esclusione dall'obbligo di indicare il prezzo più basso praticato negli ultimi trenta giorni ai soli «prodotti agricoli e alimentari deperibili di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *m)*, e all'articolo 4, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198».

Il legislatore regionale, dunque, avrebbe operato una «estensione generalizzata delle categorie di beni esclusi», pur non avendone la facoltà.

Ne conseguirebbe, innanzi tutto, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al citato art. 6-*bis* della direttiva 98/6/CE, in quanto l'introduzione di una deroga non consentita all'art. 17-*bis* cod. consumo si porrebbe «in contrasto [...] con gli obblighi euro-unitari».

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», derivante dal rilevato contrasto con l'art. 17-*bis*, comma 3, cod. consumo, che non consentirebbe al legislatore regionale di ampliare la categoria dei beni esclusi dall'obbligo di indicare il prezzo secondo le modalità previste per le vendite di fine stagione.

6.- Con l'ottavo motivo di ricorso, il ricorrente impugna l'art. 1, comma 1, lettera *zz)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 con il seguente:

«Art. 68 (Mercati domenicali e festivi)

1. Lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali è consentito:

a) ai mercati straordinari ed ai mercati dell'antiquariato e del collezionismo;

b) ai mercati ordinari, stagionali, giornalieri o rionali, se già operanti alla data di entrata in vigore del presente Testo unico.

2. È consentito, nei giorni festivi infrasettimanali, lo svolgimento dei mercati di qualsiasi tipologia».

Tale disposizione, nel consentire lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali ai mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, escludendo i mercati dell'usato, previsti dalla disciplina previgente, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, Cost., per contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza».

La descritta scelta normativa, favorendo alcuni operatori (antiquariato e collezionismo) a discapito di altri (usato), determinerebbe un'alterazione dell'equilibrio competitivo tra differenti segmenti commerciali.

Una simile scelta, pur ricadendo «formalmente» nell'ambito del commercio, non potrebbe essere ricondotta a una competenza legislativa regionale, in quanto si porrebbe in contrasto con l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e con l'art. 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, nella legge 24 marzo 2012, n. 27, che, delineando un quadro di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, configurano una disciplina uniforme diretta a garantire condizioni di concorrenza omogenea nel territorio nazionale.

La costante giurisprudenza costituzionale, infatti, avrebbe chiarito che gli orari di apertura, inclusi quelli dei mercati e delle fiere, incidono direttamente sulla contendibilità del mercato e sulla libertà di iniziativa economica privata.

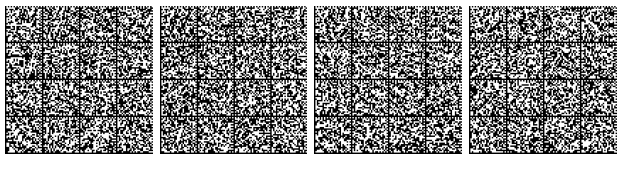
7.- La Regione Campania si è costituita in giudizio con atto depositato il 23 gennaio 2026, concludendo per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse dal ricorrente.

8.- Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), la Regione osserva che le modifiche apportate all'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 intenderebbero superare alcune difficoltà operative rilevate nel corso degli anni e conformare la normativa regionale alle disposizioni statali sopravvenute in materia di commercio, nel rispetto degli interessi sottesi alla competenza legislativa "trasversale" dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», che non potrebbe comunque spingersi sino a sopprimere le competenze legislative regionali residuali.

In particolare, osserva che il ricorrente avrebbe omesso ogni analisi della *ratio*, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni impugnate, evocando genericamente i principi di derivazione europea e la conseguente lesione della citata competenza legislativa statale esclusiva. Né sarebbe configurabile un'indebita compressione dell'autonomia amministrativa dei comuni nella definizione dei bandi per l'assegnazione delle nuove concessioni, poiché altrimenti si priverebbe la Regione di qualsiasi potere normativo in materia.

Le disposizioni impugnate si limiterebbero a disciplinare le modalità dei bandi comunali. La «proroga generalizzata» delle concessioni fino al 2032, censurata dal ricorrente, sarebbe infatti già prevista dalla vigente normativa statale in materia, a cui il legislatore regionale rinvia, sia richiamando specificamente l'art. 11, commi 4 e 5, della legge n. 214 del 2023, sia stabilendo, all'art. 54, comma 3, della stessa legge reg. Campania n. 7 del 2020, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *hh)*, numero 5), della legge regionale impugnata, che «[i] rinnovi delle concessioni sono disciplinati dalla vigente normativa nazionale».

9.- Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), le censurate modifiche dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in tema di grandi strutture di vendita, rientrerebbero nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio.



La concertazione con la struttura regionale per l'indizione della conferenza di servizi, l'individuazione dei soggetti destinatari della comunicazione e la soppressione della facoltà per l'istante di richiedere l'esame in conferenza di servizi risponderebbero alla necessità di ridurre i termini e di semplificare i procedimenti amministrativi, senza irrigidimenti e aggravi supplementari a carico del privato e delle amministrazioni pubbliche coinvolte.

In particolare, la previsione della concertazione con la struttura regionale competente si riferirebbe solo alla data di indizione della conferenza di servizi, costituendo una sostanziale semplificazione della procedura, specie ove il responsabile del procedimento optasse per l'indizione della conferenza direttamente in forma simultanea e in modalità sincrona. La misura introdotta sarebbe finalizzata, peraltro, a favorire un più ordinato svolgimento del lavoro della struttura regionale competente, che nella data prevista per la riunione della conferenza potrebbe essere impossibilitata a presenziare.

L'ampliamento dei soggetti a cui deve essere comunicata l'indizione della conferenza non potrebbe comunque comportare un incremento degli adempimenti a carico dell'amministrazione e dei proponenti, trattandosi degli enti chiamati a esprimere il voto in conferenza di servizi, ex art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 114 del 1998.

La soppressione della clausola relativa agli ampliamenti merceologici inferiori al 20 per cento e l'introduzione di una soglia massima del 70 per cento per gli ampliamenti di superficie dovrebbero ricondursi a scelte squisitamente politiche e legittime, rientranti a pieno titolo nell'ambito della potestà legislativa residuale regionale in materia di commercio.

La soppressione della facoltà per l'istante di richiedere l'esame in conferenza di servizi non rappresenterebbe una significativa limitazione della libertà procedimentale del privato, ma renderebbe la disciplina regionale coerente con quella statale di cui al vigente art. 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nel testo riformulato dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), alla stregua del quale «[l]a conferenza di servizi decisoria è sempre indetta dall'amministrazione procedente quando la conclusione positiva del procedimento è subordinata all'acquisizione di più pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici».

10.- Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere *aa)*, numero 2), *cc)*, numero 1), e *zz)*, la Regione osserva innanzi tutto che il d.lgs. n. 114 del 1998, evocato dal ricorrente «con riferimento al co. 1, lett. cc [*recte*: lettera *aa)*, numero 2)]», avrebbe assunto carattere cedevole a seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e della conseguente attribuzione alle regioni della potestà legislativa residuale in materia di commercio, a cui sarebbero riconducibili le disposizioni impugnate.

Di conseguenza, tale decreto legislativo si applicherebbe soltanto nelle regioni prive di una propria disciplina in materia, come costantemente affermato da questa Corte.

Non si applicherebbe, pertanto, nella Regione Campania, che ha dettato una specifica disciplina sulla pubblicità dei prezzi proprio nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, oggetto di modifica; disposizione, quest'ultima, che farebbe inoltre espressamente salve, al comma 4, le vigenti disposizioni del codice del consumo di cui al d.lgs. n. 206 del 2005, anch'esso evocato dal ricorrente con riferimento sia alla lettera *cc)* che alla lettera *zz)*.

La Regione osserva altresì che l'impugnata lettera *aa)*, nel prevedere, con l'introduzione del comma 3-*bis* nell'art. 38 della legge regionale impugnata, che «[p]er esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela», introdurrebbe una modalità ulteriore di esposizione del prezzo, senza incidere negativamente sugli obblighi di trasparenza già previsti dalla normativa nazionale e regionale. Al contrario, essa amplierebbe le possibilità di informazione al consumatore, contemperando le esigenze di ordine pubblico con quelle di tutela della clientela.

Per le ragioni anzidette, anche le censure mosse alla lettera *cc)*, numero 1), il cui contenuto sarebbe comunque conforme all'art. 17-*bis* cod. consumo, si rivelerebbero non fondate, rientrando la disposizione impugnata nella sfera della potestà legislativa regionale in materia di commercio.

Identiche considerazioni varrebbero per la lettera *zz)*, che, peraltro, non limiterebbe orari e giorni di chiusura delle attività commerciali, ma preciserebbe specifiche ipotesi in cui è consentito lo svolgimento dei mercati di domenica, «nel rispetto della normativa statale». Le limitazioni delle «attività mercatali» nei giorni festivi per motivi di rango costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché la salvaguardia della sicurezza e del decoro urbano, resterebbero nella prerogativa del comune interessato, all'interno del proprio territorio.

11.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato il 2 settembre 2026 una memoria illustrativa, nella quale ha replicato alle tesi difensive della Regione.

Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, il ricorrente in primo luogo ricostruisce il quadro normativo di riferimento, anche con riguardo alle linee guida adottate, in attuazione dell'art. 11, commi 1 e 2, della legge n. 214 del 2023, con decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy 5 giugno 2026 (Adozione delle Linee guida per il rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche, ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 2, della legge 30 dicembre 2023, n. 214).

In secondo luogo, ribadisce che le disposizioni regionali impugnate, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione Campania, inciderebbero direttamente sull'assetto concorrenziale delle concessioni per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e, segnatamente, sull'accesso al mercato.

L'intervento regionale non potrebbe essere giustificato da difficoltà applicative riscontrate nel corso degli anni e dalla necessità di adeguamento rispetto alle sopravvenute disposizioni statali in materia di commercio, atteso che la stessa legge n. 214 del 2023, all'art. 11, comma 2, sarebbe diretta a contemperare, come precisato dalle citate linee guida, «le esigenze di apertura delle aree mercatali ai principi di piena concorrenza, con quelle tese ad assicurare la qualità dell'offerta commerciale e gli aspetti locali di carattere socioeconomico» (punto 2).

Quanto alle violazioni del diritto dell'Unione europea, sarebbe evidente il contrasto della disciplina regionale impugnata con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che vieta in modo espresso i rinnovi automatici e qualsiasi vantaggio riconosciuto al prestatore uscente.

Con riferimento alle ulteriori doglianze, il ricorso statale illustrerebbe in modo chiaro le ragioni in forza delle quali sussisterebbe una compressione della libertà di iniziativa economica garantita dall'art. 41 Cost. e un'interferenza con l'autonomia delle funzioni amministrative dei comuni ex art. 118 Cost.

Quanto alla prima, i criteri premiali e i rinnovi in favore degli incumbent costituirebbero «strumenti idonei a restringere l'accesso potenziale al mercato» e creerebbero «barriere all'ingresso», senza considerare che sul punto una disciplina uniforme è stata fissata dalle citate linee guida ministeriali, in attuazione dell'art. 11, comma 2, della legge n. 214 del 2023.

Le misure introdotte dalla Regione Campania sarebbero idonee a ostacolare la libera circolazione delle persone e delle cose nel territorio nazionale, in quanto limiterebbero il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro attività, frapponendo ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione di servizi da parte di operatori collocati in altre parti del territorio nazionale o dell'Unione europea.

In merito alla violazione dell'art. 118 Cost., il legislatore regionale avrebbe limitato la discrezionalità degli enti locali nella gestione delle concessioni di posteggio, introducendo vincoli procedurali e tempistiche diversi e ulteriori rispetto a quelli prescritti dalle suddette linee guida.

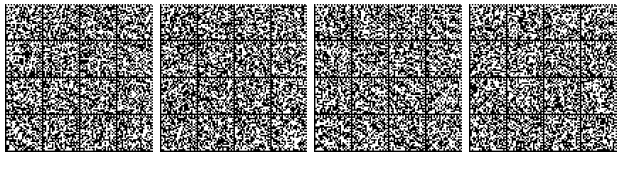
Non si intenderebbe comprimere l'autonomia amministrativa dei comuni, come afferma la Regione, bensì «consentire che ciascun ente locale possa operare nel rispetto di criteri omogenei e certi idonei a garantire uniformità ai bandi per il rilascio delle concessioni per l'esercizio su aree pubbliche».

Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), le innovazioni introdotte dal legislatore regionale non comporterebbero la riduzione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi, ma irrigidirebbero sensibilmente l'*iter* autorizzatorio delle grandi strutture di vendita, aggravando gli oneri a carico del privato e delle amministrazioni coinvolte, riducendo altresì gli spazi di flessibilità procedimentale che prima erano riconosciuti all'operatore. Inoltre, si inciderebbe sulle condizioni di accesso e di sviluppo dell'attività economica, con conseguente impatto sul profilo concorrenziale e sulle modalità con cui i comuni esercitano le proprie funzioni amministrative.

Per quanto riguarda l'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettere *aa)*, numero 2), e *cc)*, numero 1), il carattere cedevole del d.lgs. n. 114 del 1998 non sarebbe decisivo. In primo luogo, poiché il ricorso richiamerebbe anche le ulteriori disposizioni statali di cui agli artt. 15 e 17-*bis* cod. consumo. In secondo luogo, segnatamente con riguardo alla lettera *aa)*, numero 2), poiché il citato art. 15 recherebbe un rinvio «statico» alle previsioni di cui al d.lgs. n. 114 del 1998.

Con specifico riferimento all'impugnazione della lettera *cc)*, numero 1), in tema di vendite a prezzo ridotto, la potestà legislativa residuale in materia di commercio non potrebbe arrivare fino al punto di escludere l'obbligo, fissato da una disciplina statale costituente principio fondamentale, di prevedere, oltre al prezzo di vendita, anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni e la percentuale di sconto applicata. Il legislatore regionale, infatti, non avrebbe la facoltà di ampliare le categorie dei beni esclusi, che la disciplina nazionale ha espressamente limitato ai soli prodotti agricoli e alimentari deperibili.

Quanto all'impugnazione dell'art. 1, comma 1, lettera *zz)*, tale disposizione limiterebbe la disciplina dei mercati domenicali e festivi, prevedendo lo svolgimento solo dei mercati straordinari e di quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, con esclusione dei mercati dell'usato. Non si tratterebbe di mera precisazione, nel rispetto della disci-



plina statale, bensì di una limitazione generalizzata riguardante lo svolgimento dei mercati domenicali e festivi, non in linea con il quadro normativo statale concernente la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali. La scelta regionale si porrebbe, dunque, in contrasto con la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura.

Non varrebbero le giustificazioni fornite dalla Regione, secondo la quale le limitazioni introdotte sarebbero riconducibili a motivi di rango costituzionale quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché di salvaguardia della sicurezza e del decoro urbano, rientranti nelle prerogative dei comuni. La disposizione impugnata, infatti, non riprende la formulazione dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che fa salve le limitazioni connesse ai predetti motivi, né attribuisce ai comuni tale potere limitativo, nel rispetto del citato art. 31, comma 2.

Considerato in diritto

12.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 47 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Campania n. 20 del 2025.

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate, seguendo l'ordine dei motivi di impugnazione, quelle relative dell'art. 1, comma 1, lettere *ii)*, numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10), *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), *aa)*, numero 2), *cc)*, numero 1), e *zz)*.

13.- L'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025 introduce modifiche alla disciplina dell'assegnazione dei posteggi dati in concessione per l'esercizio del commercio su aree pubbliche, di cui all'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il ricorrente lamenta che i numeri 1), 2), 4), 5), 6) e 10) della lettera *ii)*, prevedendo la proroga automatica delle concessioni fino al 31 dicembre 2032 (numero 10), alcuni meccanismi di premialità selettiva a favore degli operatori già titolari di concessione (numeri 2 e 4) e una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza (numeri 1, 5 e 6), violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, in quanto il rinnovo generalizzato e automatico delle concessioni non consentirebbe l'attivazione di procedure imparziali di selezione dei nuovi potenziali operatori, attribuendo una posizione di privilegio a coloro che hanno già beneficiato di un rapporto concessorio.

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione all'art. 11 della legge n. 214 del 2023, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto i criteri premiali e i rinnovi automatici previsti dal legislatore regionale inciderebbero sull'accesso al mercato, creando barriere all'ingresso.

Infine, sussisterebbe la violazione degli artt. 41 e 118 Cost., per l'irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica privata e per l'interferenza con l'autonomia delle funzioni amministrative comunali nella gestione delle concessioni di posteggio.

14.- Preliminarmente va chiarito che la censura di violazione dell'autonomia garantita ai comuni dall'art. 118 Cost. va riferita esclusivamente ai numeri 1), 5) e 6) della lettera *ii)* dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, poiché tale parametro costituzionale non è pertinente alle disposizioni contenute negli altri numeri della stessa lettera *ii)*, oggetto di impugnazione.

Ciò premesso, si rileva l'inammissibilità, per difetto di adeguata motivazione, delle questioni aventi per oggetto i menzionati numeri 1), 5) e 6), in riferimento a tutti i parametri evocati.

Il numero 1) modifica il comma 1 dell'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, sostituendo la parola «posteggio» con le parole «posteggi non assegnati» e aggiungendo le parole «sede di posteggio» dopo la parola «comune». Di conseguenza, il comma 1 dell'art. 55 prevede ora che «[a]i fini del rilascio della concessione di posteggi non assegnati nei mercati, nelle fiere o fuori mercato, il comune sede di posteggio predispone appositi bandi».

Il numero 5) inserisce nell'art. 55 il nuovo comma 2-*ter*, alla cui stregua «[i] posteggi liberi e non comunicati alla Regione entro il 31 dicembre di ogni anno, non possono essere occupati, a qualsiasi titolo, fino all'avvenuta comunicazione alla competente struttura regionale».

Il numero 6) modifica il comma 3 dell'art. 55, aggiungendo dopo le parole «Entro quarantacinque giorni» le parole «dalla comunicazione di cui al comma 2». Di conseguenza, il comma 3 dell'art. 55 dispone ora che «[e]ntro quarantacinque giorni dalla comunicazione di cui al comma 2 [id est: dalla comunicazione con la quale i comuni sede di

posteggio trasmettono alla struttura regionale competente, entro il 30 luglio di ogni anno, il numero dei posteggi che si sono resi disponibili o non ancora assegnati] la Regione rende pubblico nel bollettino ufficiale della regione Campania l'elenco dei posteggi disponibili, nonché il modello di bando a cui i comuni si uniformano».

Il ricorrente, come visto, afferma che il legislatore regionale avrebbe così introdotto una serie di vincoli procedurali ulteriori rispetto a quelli stabiliti in precedenza, ma, oltre a non chiarire in cosa consisterebbero tali vincoli, ben difficilmente individuabili, non offre alcun argomento a sostegno del dedotto contrasto con i parametri costituzionali evocati.

In tal modo, il ricorrente non ha adempiuto all'«onere (da considerare addirittura più pregnante rispetto a quello sussistente nei giudizi incidentali [...]) di esplicitare una motivazione chiara ed adeguata in ordine alle specifiche ragioni che determinerebbero la violazione dei parametri che assume incisi» (tra le tante, sentenze n. 100 del 2026, n. 76 e n. 59 del 2023; nello stesso senso, sentenze n. 196, n. 126 e n. 106 del 2025, n. 68 del 2024).

Pertanto, tutte le questioni aventi per oggetto gli impugnati numeri 1), 5) e 6) della lettera *ii)* dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Campania n. 20 del 2025 devono essere dichiarate inammissibili.

15.- Passando all'esame nel merito delle questioni aventi per oggetto i numeri 2), 4) e 10) della medesima lettera *ii)*, va innanzi tutto precisato che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la verifica di conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto del diritto dell'Unione europea (sentenze n. 49 del 2014, n. 245 del 2013 e n. 127 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 4 del 2022, ove si legge che «la censura relativa al riparto di competenza presenta carattere prioritario, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'altra, che investe il contenuto della scelta legislativa»).

Si deve dunque esaminare prioritariamente la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

16.- Prima di illustrare le singole soluzioni relative ai numeri 2), 4) e 10) della lettera *ii)*, va ricostruito il generale quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

La legge reg. Campania n. 20 del 2025 modifica il testo unico sul commercio di cui alla legge reg. Campania n. 7 del 2020, redatto ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 14 ottobre 2015, n. 11 (Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015).

Le attività commerciali disciplinate dal menzionato testo unico sono il commercio al dettaglio, all'ingrosso e su aree pubbliche, la somministrazione di alimenti e bevande, la vendita della stampa quotidiana e periodica e la distribuzione dei carburanti per autotrazione.

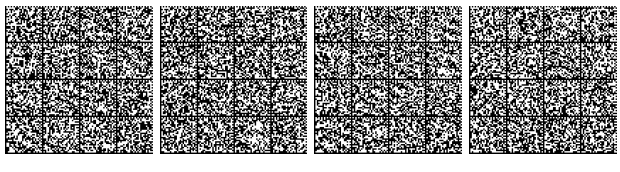
A seguito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, le regioni ordinarie hanno acquisito la competenza legislativa residuale in materia di commercio, ex art. 117, quarto comma, Cost. (in questo senso, sentenza n. 210 del 2024, che richiama le sentenze n. 187 del 2022, n. 195 e n. 164 del 2019). La legge reg. Campania n. 7 del 2020, dunque, è immediatamente riconducibile a tale competenza legislativa residuale (in questo senso, sentenza n. 187 del 2022).

La competenza sul commercio interseca, tuttavia, competenze statali esclusive in materie di carattere "finalistico" e "trasversale", come la «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., che non ha una estensione certa o delimitata ed è quindi «in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)» (tra le tante, sentenza n. 134 del 2021).

Nella specie, si dovrà pertanto verificare se le disposizioni impugnate, nonostante la loro inerenza alla disciplina del commercio, siano tuttavia lesive della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., avendo introdotto misure potenzialmente restrittive della concorrenza.

Al riguardo, soccorre la giurisprudenza costituzionale formatasi con riguardo all'analogo tema delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

Questa Corte ha costantemente affermato che «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe *ex lege* o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011)» (sentenza n. 46 del 2022).



Di conseguenza, «nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali, la legislazione regionale [...] è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 221 del 2018), «ostacolando l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato di riferimento» (sentenza n. 139 del 2021).

In particolare, sono state ritenute invasive di tale competenza legislativa statale le discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (sentenze n. 139 e n. 10 del 2021, n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), che stabilivano una durata eccessiva del rapporto concessorio (ancora, sentenza n. 1 del 2019, nonché sentenza n. 109 del 2018) o che attribuivano una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

17.- Quanto all'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numero 10), sostitutivo del comma 10 dell'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, dal quale conviene iniziare l'esame, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. è fondata.

Con questa disposizione il legislatore regionale, nello stabilire che «le concessioni di posteggio scadute al 31 dicembre 2020, per le quali è stata presentata richiesta di rinnovo ai sensi dell'articolo 54, comma 3, della presente legge, sono prorogate al 31 dicembre 2032», ha precisato che la proroga è introdotta «[a]i sensi dell'articolo 11, commi 4 e 5, della legge 214/2023».

Per meglio comprendere il significato di tale rinvio normativo, si rammenta che l'art. 181, comma 4-*bis*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, aveva previsto il rinnovo «per la durata di dodici anni», quindi sino al 31 dicembre 2032, delle «concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020».

L'art. 11 della legge n. 214 del 2023, ai commi 4 e 5, nel disciplinare le modalità di assegnazione delle concessioni per il commercio su aree pubbliche, ha fatto salvo il rinnovo già disposto fino al 31 dicembre 2032 dall'art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito.

L'impugnato art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numero 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 ha dunque sostanzialmente riprodotto, per quel che qui rileva, la disciplina statale che regola la materia. La stessa difesa regionale, peraltro, deduce che la norma impugnata avrebbe inteso conformarsi alle disposizioni statali sopravvenute.

Al riguardo, si osserva che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella ex art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., sono "inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa (sentenza n. 245 del 2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)"» (sentenza n. 40 del 2017, su disposizione regionale che stabiliva, per tutte le concessioni demaniali marittime in essere, un termine di scadenza uguale a quello fissato dal legislatore statale in sede di proroga). Nella stessa occasione, questa Corte ha precisato che «la novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale (sentenza n. 35 del 2011), derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenza n. 18 del 2013)» (ancora, sentenza n. 40 del 2017).

Tale orientamento è stato espresso anche con specifico riguardo alle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

Oltre alla richiamata sentenza n. 245 del 2013 (resa su una disposizione regionale che fissava i criteri per l'assegnazione dei posteggi), si è pronunciata nello stesso senso la sentenza n. 98 del 2013. Essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale testualmente riproduttiva del (già vigente) art. 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), che, con riferimento al commercio al dettaglio su aree pubbliche, consentiva di derogare all'obbligo di adottare procedure selettive tra i potenziali candidati all'assegnazione dei posteggi, obbligo stabilito in generale dall'art. 16 dello stesso d.lgs. n. 59 del 2010. Questa Corte ha affermato che «[l]'impugnata norma regionale [...], oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio [...] secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006); affermazione, questa, che nella fattispecie è estensibile anche rispetto alle regole di tutela della concorrenza [...]. Infatti, rispetto alla norma censurata, il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva, appunto, direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza».

Alla luce di questi principi, deve ritenersi che anche l'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numero 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 sia incorso nella violazione del divieto di novazione della fonte statale, che il ricorrente ha implicitamente dedotto censurando l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Non è dubitabile, infatti, che la disciplina relativa alla determinazione della durata delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio su aree pubbliche sia riconducibile alla materia «tutela della concorrenza». È sufficiente richiamare, sul punto, la giurisprudenza costituzionale sulle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime (sopra, punto 16).

Come visto, la disposizione regionale ha sostanzialmente riprodotto la disciplina statale che ha previsto il rinnovo automatico fino al 31 dicembre 2032 delle concessioni scadute al 31 dicembre 2020 (art. 181, comma 4-*bis*, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, e art. 11, commi 4 e 5, della legge n. 214 del 2023). Si è verificata, pertanto, un'ipotesi di novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, che costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale.

Deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numero 10), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 55, comma 10, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

18.- Quanto ai numeri 2) e 4) dell'impugnata lettera *ii)*, che possono essere esaminati congiuntamente, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. è parimenti fondata.

Il numero 2) inserisce nell'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 il comma 1-*bis*, che stabilisce: «[i] Comuni, prima della trasmissione agli uffici regionali del numero dei posteggi disponibili [...], predispon[gono] un bando di miglioria tra gli operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato». Per «bando di miglioria» si intende una procedura con cui i comuni permettono agli operatori commerciali già titolari di una concessione di posteggio all'interno dello stesso mercato di cambiare la propria collocazione e scegliere un altro spazio rimasto libero.

Il numero 4) introduce nello stesso art. 55 il comma 2-*bis*, che, «[n]elle more della adozione delle linee guida di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 214/2023», riconosce agli «operatori che non abbiano presentato domanda di rinnovo» della concessione una premialità pari al «25 per cento sul punteggio attribuibile». La disposizione prevede altresì che la stessa premialità possa riconoscersi, su valutazione dei comuni, «anche ai soggetti che hanno partecipato alle spunte giornaliere» (dove per «spunte giornaliere» si intendono le procedure attraverso le quali, «limitatamente alla giornata di mercato, si provvede all'assegnazione di un posteggio occasionalmente rimasto libero per l'assenza del titolare o di uno non ancora assegnato»: art. 52, comma 1, lettera n, della legge reg. Campania n. 7 del 2020).

Non è dubitabile che anche tali disposizioni siano riconducibili alla materia «tutela della concorrenza», di esclusiva competenza legislativa statale.

Con riguardo al numero 4), va richiamata la giurisprudenza costituzionale che si è occupata dei criteri di premialità per la valutazione dei concorrenti in relazione alla analoga vicenda, già ricordata, delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

Questa Corte ha affermato che le disposizioni regionali introduttive di simili criteri (nella specie, una norma che assegnava un punteggio ulteriore al «micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare»), incidendo su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento, «interferisc[ono] evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, "restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali" (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza» (così, di recente, la sentenza n. 89 del 2025).

Le stesse considerazioni valgono per disposizioni che, come quella in esame, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche.

Non rileva, in senso contrario, che l'impugnato art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numero 4), sia stato introdotto «[n]elle more della adozione delle linee guida di cui all'articolo 11, comma 1, della legge 214/2023». Nell'attesa di tali linee guida (nel frattempo adottate con il d.m. 5 giugno 2026), il legislatore regionale non aveva il potere di intervenire in una materia comunque riservata alla competenza legislativa esclusiva statale, del cui esercizio è espressione il citato art. 11, comma 1, della legge n. 214 del 2023.

Quanto ai bandi di miglioria, una previsione come quella contenuta nel numero 2) della lettera *ii)* è idonea a favorire la categoria degli «operatori già assegnatari di posteggi all'interno del mercato», in relazione ai posteggi resisi disponibili o non ancora assegnati, che sono in tal modo sottratti alle procedure selettive aperte a tutti i potenziali candidati. Queste ultime procedure, infatti, verrebbero attivate solo in mancanza di assegnazione preliminare ai suddetti operatori, gli unici legittimati a partecipare ai bandi di miglioria.

Anche tale disposizione regionale incide, pertanto, su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento, con conseguente interferenza sull'assetto concorrenziale del mercato di riferimento.

In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1, comma 1, lettera *ii)*, numeri 2) e 4), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 55, commi 1-*bis* e 2-*bis*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

19.- L'art. 1, comma 1, lettera *q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 modifica la disciplina dell'autorizzazione per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento delle grandi strutture di vendita, di cui all'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il numero 1), modificando il comma 3 dell'art. 28 indicato, prevede che il SUAP indica la conferenza di servizi per la decisione sull'istanza di autorizzazione «di concerto con la struttura regionale competente».

Il numero 2), modificando il comma 5 dell'art. 28 indicato, amplia il novero dei soggetti ai quali deve essere contestualmente comunicata l'indizione di tale conferenza, aggiungendovi «Regione, Provincia o Città Metropolitana».

Il numero 3), modificando il comma 8, lettere *d)* ed *e)*, dell'art. 28 indicato, elimina in particolare la norma previgente, alla cui stregua gli ampliamenti merceologici non erano valutati come nuove aperture di grandi strutture di vendita, qualora la superficie occupata dal settore merceologico aggiunto non avesse superato il 20 per cento della superficie totale di vendita.

Il numero 4), modificando il comma 9 dell'art. 28 indicato, elimina la facoltà, prima concessa all'operatore economico, di chiedere l'esame in conferenza di servizi delle domande di autorizzazione che, non ricadendo nell'elenco degli interventi da valutare come nuove aperture di grandi strutture di vendita, dovrebbero essere esaminate esclusivamente dal SUAP competente per territorio.

Il numero 5), modificando il comma 11, lettera *c)*, dell'art. 28 indicato, introduce una nuova soglia massima, pari «al 70 per cento della somma delle superfici cessate», nel rispetto della quale l'autorizzazione all'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita è sempre concessa.

Secondo il ricorrente, sarebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», in quanto il legislatore regionale avrebbe introdotto oneri aggravati e supplementari a carico del privato e delle amministrazioni pubbliche coinvolte, riducendo gli spazi di flessibilità procedimentale riconosciuti in precedenza all'operatore e incidendo, di conseguenza, sulle condizioni di accesso al mercato nel territorio regionale.

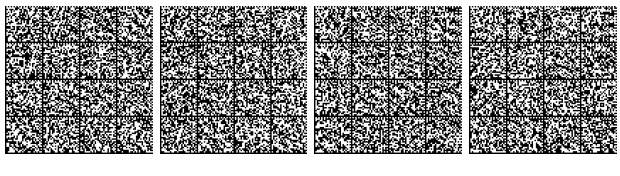
20.- Prima di illustrare le singole soluzioni, va ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento.

Il ricorrente indica quale norma interposta, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che al comma 2 sancisce il principio di liberalizzazione delle attività commerciali, stabilendo che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura».

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto il citato art. 31, comma 2, all'ambito materiale della «tutela della concorrenza», anche in occasione dello scrutinio di norme regionali incidenti sulla disciplina delle autorizzazioni per le grandi strutture di vendita.

In particolare, questa Corte «ha già avuto occasione di affermare che tale disposizione, "oltre ad attuare un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche a beneficio dei consumatori, favorisce la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore" (sentenza n. 98 del 2017). Essa, pertanto, in quanto detta misure volte a "garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale (sentenza n. 104 del 2014, che riprende le sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012)" (ancora sentenza n. 98 del 2017), deve essere ricondotta all'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. in materia di "tutela della concorrenza". Quest'ultima costituisce limite anche alla competenza regionale residuale in materia di commercio (sentenza n. 239 del 2016)» (sentenza n. 125 del 2021, resa su una disposizione regionale che aveva disposto la sospensione temporanea della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni relative alle grandi strutture di vendita).

A causa della violazione di tale limite, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime diverse norme adottate dai legislatori regionali che ponevano «vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale» (sentenza n. 299 del 2012), come quelle che avevano introdotto aggravamenti procedurali a carico solo di alcuni operatori del settore, quali i titolari di grandi strutture di vendita, in ordine al rilascio delle autorizzazioni necessarie



all'apertura dell'esercizio o al trasferimento della sede o all'ampliamento della superficie (sentenza n. 165 del 2014, resa su disposizioni regionali che, fra l'altro, aggravavano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presentava istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita).

Questa Corte ha affermato, altresì, che l'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con altri interessi pubblici «deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie» (ancora sentenza n. 165 del 2014).

In definitiva, «spetta esclusivamente allo Stato, nell'esercizio della sua competenza ex art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., definire sul piano legislativo il punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza e la tutela di altri interessi pubblici con essa interferenti (tra le tante, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016)» (così, di recente, sentenza n. 80 del 2025).

21.- Quanto ai numeri 1) e 2) della lettera *q)*, che possono essere esaminati congiuntamente, la questione non è fondata.

Deve precisarsi, innanzi tutto, la portata delle disposizioni impugnate.

Il numero 1) modifica, in particolare, il comma 3 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020. Prima della modifica, il comma 3 prevedeva che il SUAP indicesse la conferenza di servizi decisoria sull'istanza di apertura, di trasferimento di sede e di ampliamento della superficie di una grande struttura di vendita. L'impugnato numero 1) stabilisce che il SUAP indica la conferenza di servizi «di concerto con la struttura regionale competente», immutato il resto.

Il numero 2) della stessa lettera *q)* modifica il comma 5 del citato art. 28. Prima della modifica, il comma 5 prevedeva che l'indizione della suddetta conferenza di servizi fosse comunicata, contestualmente, ai comuni limitrofi e alle organizzazioni dei consumatori e delle imprese più rappresentative in relazione al bacino di utenza dell'insediamento interessato, per la formulazione di eventuali osservazioni. L'impugnato numero 2) prevede che tale comunicazione venga fatta anche «alla Regione, alla Provincia o Città Metropolitana», immutato il resto.

La disposta concertazione con la struttura regionale competente, di cui al numero 1), è interpretabile, come prospetta la Regione, nel senso che il concerto non deve riguardare l'an dell'indizione della conferenza di servizi, ma la sua data, onde consentire un ordinato svolgimento del lavoro della menzionata struttura regionale, come si desume anche dalle norme sulle conferenze di servizi contenute nella legge n. 241 del 1990 (artt. 14 e seguenti).

Le altre amministrazioni cui l'indizione della conferenza va comunicata, in forza del numero 2), figurano già tra i soggetti partecipanti alla procedura con diritto di voto, come osserva ancora la Regione resistente.

Tali previsioni regionali non introducono, dunque, aggravi aggiuntivi, di natura documentale o di altra natura, per il soggetto istante, né introducono oneri procedimentali supplementari per il SUAP, tali da ridurre o anche solo ostacolare l'accesso al mercato dei titolari delle grandi strutture di vendita, con lesione del principio di liberalizzazione del commercio di cui all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito.

22.- Quanto ai numeri 3) e 4) della lettera *q)*, la questione è parimenti non fondata.

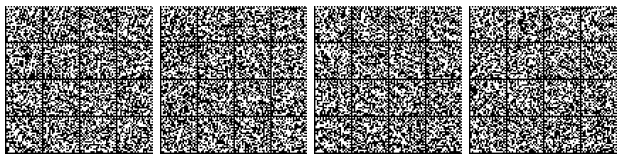
Il numero 3) modifica il comma 8, lettere *d)* ed *e)*, dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Il comma 8 elenca i casi in cui le domande di autorizzazione, anche se concernenti in concreto l'ampliamento di una struttura preesistente, sono comunque valutate come nuove aperture di grandi strutture di vendita, da esaminare in conferenza di servizi.

Nonostante l'impugnazione investa senza distinzioni le modifiche introdotte dal numero 3) della lettera *q)* nel citato comma 8 dell'art. 28, dai motivi del ricorso si desume che la questione riguarda solo la modifica apportata alla lettera *e)* dello stesso comma 8.

Prima di essa, la lettera *e)* contemplava, tra i casi in cui la domanda di autorizzazione deve essere valutata come nuova apertura di una grande struttura di vendita, anche quello della «aggiunta merceologica di un settore merceologico precedentemente non autorizzato, salvi i casi in cui la superficie di vendita del settore merceologico in aggiunta non [fosse] superiore al venti per cento del totale della superficie di vendita». In quest'ultima ipotesi, l'istanza di autorizzazione era esaminata esclusivamente dal SUAP, ai sensi del comma 9 dello stesso art. 28. Il numero 3) della lettera *q)* ha eliminato tale eccezione, con la conseguenza che tutte le aggiunte di merci appartenenti a un settore precedentemente non autorizzato sono ora considerate nuove aperture di grandi strutture di vendita, da esaminare in conferenza di servizi.

Il numero 4) della lettera *q)* modifica il citato comma 9 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.



Il comma 9 dispone che «[l]e domande di autorizzazione per le grandi strutture di vendita che non ricadono nell'elenco di cui al comma 8 sono esaminate esclusivamente dal SUAP competente per territorio [...]». Prima della modifica, il comma 9 stabiliva altresì che, tuttavia, fosse «[f]atta salva la facoltà per l'istante di chiedere l'esame in Conferenza di servizi ai sensi della legge 241/1990». Il numero 4) della lettera *q)* ha eliminato questa facoltà, con la conseguenza che tutte le domande non ricadenti nell'elenco di cui al comma 8 dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020 sono ora esaminate esclusivamente dal SUAP.

Ciò posto, è vero che le disposizioni impugnate hanno abrogato precedenti norme regionali di favore. Nel primo caso, a vantaggio dei titolari di grandi strutture di vendita che, nel rispetto del descritto limite del 20 per cento del totale della superficie di vendita, avessero inteso aggiungere nuove merci non comprese nella precedente autorizzazione. Nel secondo caso, a favore dei medesimi titolari che avessero inteso comunque sottoporre la domanda all'esame della conferenza di servizi.

Tuttavia, questi interventi hanno avuto per oggetto misure già discrezionalmente introdotte dal legislatore regionale, in quanto riconducibili alla sua competenza residuale nella materia del commercio, in assenza di specifiche norme statali di riferimento. Deve pertanto riconoscersi allo stesso legislatore il potere di revocarle, nell'esercizio della medesima competenza, a seguito di una rinnovata ponderazione di interessi a lui riservata, senza invadere la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Va richiamata, al riguardo, la costante giurisprudenza costituzionale alla cui stregua «"il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza" (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca "sulle modalità di scelta del contraente" e non incida "sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali" (sentenza n. 109 del 2018)» (sentenza n. 89 del 2025; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 60 del 2026, ove si precisa che la matrice trasversale della tutela della concorrenza «non è un passepartout in grado di giustificare l'attrazione indiscriminata di ogni intervento legislativo alla competenza esclusiva statale e l'esclusione aprioristica di qualsivoglia intervento regionale. Se così non fosse, verrebbe meno la sua stessa matrice trasversale, finendosi per consumare le competenze regionali, peraltro in una serie innominata di ambiti materiali»).

In definitiva, le disposizioni impugnate non ledono il principio di liberalizzazione del commercio e non rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nel territorio della Regione Campania.

23.- Quanto al numero 5) della lettera *q)*, la questione non è fondata per ragioni analoghe a quelle appena esposte.

Il numero 5) modifica il comma 11, lettera *c)*, dell'art. 28 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in tema di ampliamento delle grandi strutture di vendita.

Il comma 11 detta le condizioni al cui verificarsi «[l]'autorizzazione all'ampliamento di una grande struttura di vendita è sempre concessa, nel rispetto delle scelte di localizzazione del SIAD, ed è effettuata a mezzo della SCIA».

Originariamente, la lettera *c)* del comma 11 contemplava la condizione che «la somma delle superfici cessate [fosse] pari ad almeno il 70 per cento della superficie di vendita della nuova struttura o della superficie di ampliamento».

Il numero 5) della lettera *q)* prevede, in luogo della precedente, la diversa e più restrittiva condizione che «la superficie di ampliamento non [sia] superiore al 70 per cento della somma delle superfici cessate».

Questo mutamento di una norma regionale, attuato mediante una previsione meno favorevole della precedente per i titolari di grandi strutture di vendita che intendessero ampliarle, è l'espressione della competenza legislativa regionale residuale in materia di commercio, nell'esercizio della quale era stata adottata la misura anteriore. Misura, quest'ultima, che il legislatore regionale può discrezionalmente modificare, esercitando la medesima competenza, a seguito di una rinnovata ponderazione di interessi a lui riservata.

Di conseguenza, la nuova soglia dimensionale idonea a ottenere sempre l'autorizzazione all'ampliamento merceologico non lede il principio di liberalizzazione del commercio e non rappresenta un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nel territorio regionale.

24.- L'art. 1, comma 1, lettera *aa)*, numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 inserisce nell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Pubblicità dei prezzi», il nuovo comma 3-*bis*, il quale prevede che «[p]er esigenze di ordine pubblico, il prezzo dei prodotti può essere indicato su un apposito catalogo a disposizione della clientela».

Tale disposizione violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 1, 2, 3, 4 e 5 della direttiva 98/6/CE, in quanto la previsione che consente di indicare il prezzo dei prodotti su un catalogo separato, per non meglio precisate ragioni di ordine pubblico, si porrebbe in contrasto con l'obbligo di trasparenza derivante dalla citata direttiva, il

cui art. 4, paragrafo 1, stabilisce che «[i]l prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura devono essere non equivoci, agevolmente identificabili e facilmente leggibili».

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», sussistendo il contrasto con l'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998 e con l'art. 15 cod. consumo, disciplina dalla quale si desumerebbe che la prescritta leggibilità del prezzo di vendita al pubblico presuppone la sua facile visibilità, con la conseguenza che la sostituzione dell'esposizione diretta del prezzo con un catalogo, incidendo sulla «immediatezza e accessibilità dell'informazione al consumatore», altererebbe la «uniformità del mercato».

25.- Come visto, deve invertirsi l'ordine delle questioni seguito dal ricorrente, esaminando per prima la censura relativa al riparto di competenza, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

La questione è fondata.

Il ricorrente lamenta l'invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», deducendo il contrasto della disposizione regionale impugnata, in primo luogo, con l'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998, alla stregua del quale «[i] prodotti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita, ovunque collocati, debbono indicare, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo di vendita al pubblico, mediante l'uso di un cartello o con altre modalità idonee allo scopo» (comma 1).

La difesa regionale ha eccepito che l'indicata norma statale interposta non sarebbe applicabile, considerato il carattere cedevole acquisito dal d.lgs. n. 114 del 1998 dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in forza della quale le regioni ordinarie, come visto, sono titolari della competenza legislativa residuale in materia di commercio, ex art. 117, quarto comma, Cost.

L'eccezione non è decisiva nel senso della non fondatezza della questione, poiché il ricorrente ha comunque evocato quale ulteriore norma statale interposta l'art. 15 cod. consumo, introdotto in attuazione della citata direttiva 98/6/CE, che al comma 2 rinvia all'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998 «[p]er le modalità di indicazione del prezzo per unità di misura». È stato così recepito nel codice del consumo, del quale non può predicarsi il carattere cedevole, l'obbligo di indicare in modo «ben leggibile» il prezzo per unità di misura, prezzo che deve essere indicato in via generale per tutti i prodotti, ai sensi dell'art. 14, comma 1, dello stesso codice del consumo, «[a]l fine di migliorare l'informazione del consumatore e di agevolare il raffronto dei prezzi», fatte salve le esenzioni previste dal successivo art. 16.

Né è decisiva, nello stesso senso, la difesa regionale che richiama la clausola contenuta nel comma 4 dell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, in forza della quale «[s]ono fatte salve le disposizioni vigenti previste dal decreto legislativo 206/2005». Il nuovo comma 3-*bis* dello stesso art. 38, inserito dalla disposizione impugnata, introduce una deroga all'obbligo di indicare il prezzo in modo «ben leggibile» ove sussistano «esigenze di ordine pubblico», sicché tale deroga sarebbe contraddittoriamente vanificata qualora, nella stessa ipotesi, operasse la clausola di salvezza delle difformi previsioni del codice del consumo.

Il principio che la richiamata normativa statale ha inteso affermare è quello della facile visibilità dei prezzi degli oggetti esposti per la vendita al dettaglio nelle vetrine esterne o all'ingresso del locale e nelle immediate adiacenze dell'esercizio o su aree pubbliche o sui banchi di vendita. In questi termini si è pronunciata la giurisprudenza di legittimità, secondo cui «la chiara leggibilità, laddove è prescritta, nel primo comma [dell'art. 14 del d.lgs. n. 114 del 1998], per i prodotti esposti per la vendita al dettaglio [...], presuppone sempre e comunque la facile visibilità» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 3 giugno 2025, n. 14826; nello stesso senso, sezione prima civile, sentenza 16 febbraio 2005, n. 3115).

Consentendo l'indicazione del prezzo «su un apposito catalogo a disposizione della clientela», dunque separatamente dai prodotti esposti, il legislatore regionale non ha rispettato l'obbligo di assicurare la facile visibilità e, di conseguenza, l'agevole e immediata leggibilità del prezzo.

La sussistenza di «esigenze di ordine pubblico», alla quale è subordinata l'applicabilità della norma impugnata, non basta a escludere il contrasto, in quanto l'indicata disciplina statale non attribuisce alle regioni il potere di introdurre una simile deroga, bilanciando gli interessi sottesi alla materia del commercio con le esigenze di ordine pubblico. Non senza considerare che la cura di tali esigenze non spetta alla competenza legislativa residuale delle regioni in materia di commercio, ma a quella esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera *h)*, Cost.

La disciplina statale di riferimento è diretta alla protezione del consumatore, avendo il fine di migliorarne l'informazione «e di agevolare il raffronto dei prezzi» (come si esprime il citato art. 14, comma 1, cod. consumo). Del resto, le citate disposizioni del codice del consumo rappresentano, come detto, l'attuazione nell'ordinamento nazionale della direttiva 98/6/CE, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti.

Tuttavia, oltre a tutelare il consumatore, la disciplina concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti esposti al pubblico mira anche a promuovere la concorrenza tra gli operatori economici. Si può richiamare, al riguardo, il considerando n. 1 della menzionata direttiva, il quale precisa che «un funzionamento trasparente del mercato e un'informazione corretta favoriscono la tutela dei consumatori e una sana concorrenza tra le imprese e i prodotti». In sostanza, la suddetta disciplina persegue la finalità ulteriore - e contigua rispetto a quella diretta alla protezione del consumatore - di garantire il corretto e uniforme funzionamento del mercato, rivelando uno stretto nesso con le norme che contrastano gli effetti distorsivi della concorrenza.

Pertanto, la disposizione regionale impugnata invade la competenza legislativa nella materia «tutela della concorrenza».

Deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *aa)*, numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 38, comma 3-*bis*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.

26.- L'art. 1, comma 1, lettera *cc)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 inserisce nell'art. 43 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, rubricato «Vendite di fine stagione», il nuovo comma 2-*bis*, alla stregua del quale «i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» sono esclusi dall'obbligo, previsto dallo stesso comma 2-*bis*, di indicare «[s]ul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, [...] anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata».

Questa disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 17-*bis* cod. consumo, introdotto in attuazione dell'art. 6-*bis* della citata direttiva 98/6/CE.

L'art. 6-*bis* prevede l'obbligo di indicare, in ogni annuncio di riduzione di prezzo, anche «il prezzo precedente» (paragrafo 1), definito come «il prezzo più basso applicato dal professionista durante un periodo di tempo non inferiore a 30 giorni prima dell'applicazione della riduzione del prezzo» (paragrafo 2), ma concede agli Stati membri la facoltà di «stabilire norme diverse per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente» (paragrafo 3).

Ad avviso del ricorrente, il legislatore statale ha esercitato questa facoltà adottando l'art. 17-*bis* cod. consumo, che ha limitato ai soli «prodotti agricoli e alimentari deperibili» (comma 3) l'esclusione dall'obbligo di indicare anche «il prezzo precedente», secondo le modalità stabilite dalla direttiva 98/6/CE.

La disposizione regionale impugnata, pertanto, avrebbe esteso la categoria dei beni esclusi dal suddetto obbligo, comprendendovi la generalità dei «prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza».

Di qui la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6-*bis* della direttiva 98/6/CE, in quanto l'introduzione di una deroga non consentita all'art. 17-*bis* cod. consumo si porrebbe «in contrasto [...] con gli obblighi euro-unitari».

Sarebbe violato anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», derivante dal rilevato contrasto con l'art. 17-*bis* cod. consumo, che non consentirebbe al legislatore regionale di ampliare la categoria dei beni esclusi dall'obbligo di indicare «il prezzo precedente».

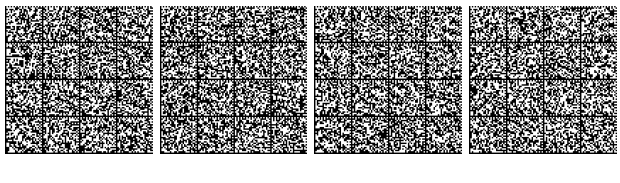
27.- Va innanzi tutto individuato l'oggetto delle questioni.

Il ricorrente ha testualmente impugnato l'art. 1, comma 1, lettera *cc)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025 nella sua interezza, ma dai motivi di ricorso si desume che le censure investono tale disposizione limitatamente al secondo periodo del nuovo comma 2-*bis*, da essa inserito nell'art. 43 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, ove si prevede che «[s]ono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza». Le disposizioni precedenti richiamate dalla norma sono quelle dettate dallo stesso comma 2-*bis* al primo periodo, alla stregua del quale «[s]ul cartellino del prezzo, oltre al prezzo ridotto di vendita, è obbligatorio indicare anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, nonché la percentuale di sconto applicata».

Deve precisarsi, inoltre, che la norma statale interposta evocata dal ricorrente è quella contenuta nel comma 3 dell'art. 17-*bis* cod. consumo, che ha limitato l'esclusione dall'obbligo di indicare «il prezzo precedente» - secondo le modalità indicate ai primi due commi dello stesso art. 17-*bis*, sostanzialmente riproduttivi dei primi due paragrafi dell'art. 6-*bis* della direttiva 98/6/CE - ai «prodotti agricoli e alimentari deperibili di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *m)*, e all'articolo 4, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198». È questa, infatti, la disposizione con la quale il legislatore statale ha esercitato la facoltà, concessa dalla direttiva, di stabilire norme diverse «per i beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente».

28.- Nell'esame delle censure si seguirà, come fatto in precedenza, l'ordine inverso a quello utilizzato dal ricorrente, affrontando per prima la questione di competenza, ex art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

La questione è fondata.



Sono qui riproponibili ragioni analoghe a quelle esposte nell'esaminare l'impugnazione della lettera *aa)*, numero 2) (*supra*, punto 25).

In primo luogo, sussiste il lamentato contrasto con l'art. 17-*bis*, comma 3, cod. consumo, in quanto la disposizione regionale ha escluso la categoria costituita da tutti i «prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza» dall'obbligo di indicare, oltre al prezzo ridotto, anche il prezzo più basso praticato per quel prodotto negli ultimi trenta giorni, mentre la citata norma statale ha escluso dal medesimo obbligo, come visto, la più limitata categoria dei «prodotti agricoli e alimentari deperibili» elencati agli artt. 2, comma 1, lettera *m)*, e 4, comma 5-*bis*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 198, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari».

In senso contrario non è decisiva, come si è rilevato in precedenza, la menzionata clausola di salvezza delle disposizioni del codice del consumo, di cui al comma 4 dell'art. 38 della legge reg. Campania n. 7 del 2020. Innanzi tutto, perché tale clausola si riferisce alla disciplina generale concernente l'indicazione del prezzo dei prodotti esposti al pubblico, mentre qui viene in rilievo la speciale disciplina delle vendite di fine stagione. In secondo luogo, perché anche la disposizione regionale in esame ha una portata derogatoria della norma statale interposta (qui rappresentata dall'art. 17-*bis*, comma 3, cod. consumo), portata che impedisce l'operatività della predetta clausola di salvezza, in quanto ciò comporterebbe, contraddittoriamente, l'applicazione della norma statale derogata.

Inoltre, anche la disciplina relativa agli annunci di riduzione di prezzo, al pari di quella che regola, in generale, le modalità di indicazione del prezzo dei prodotti esposti al pubblico, persegue non solo il fine di proteggere il consumatore, ma altresì quello, contiguo, di promuovere una sana e corretta concorrenza tra gli operatori economici, attraverso la trasparenza degli annunci.

Pertanto, la disposizione regionale impugnata, oltre a ledere la protezione dei consumatori, invade la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Deve essere dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *cc)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 43 comma 2-*bis*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, limitatamente alle parole «Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza».

Resta assorbito l'ulteriore profilo di censura.

29.- L'art. 1, comma 1, lettera *zz)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020.

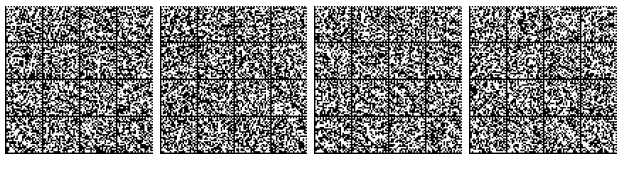
Tale disposizione, nel consentire lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali ai mercati straordinari e a quelli dedicati all'antiquariato e al collezionismo, escludendo i mercati dell'usato, previsti dalla disciplina previgente, violerebbe l'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e)*, Cost., per contrasto con gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza». La descritta scelta normativa, con il favorire alcuni operatori (antiquariato e collezionismo) a discapito di altri (usato), determinerebbe un'alterazione dell'equilibrio competitivo tra differenti segmenti commerciali, ponendosi così in contrasto con l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, che, delineando un quadro di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali, configurano una disciplina uniforme diretta a garantire condizioni di concorrenza omogenea nel territorio nazionale.

30.- Preliminarmente deve dichiararsi l'inammissibilità, per difetto di adeguata motivazione, della questione promossa ex art. 117, primo comma, Cost.

Il ricorrente si limita ad affermare che la disposizione impugnata violerebbe, oltre alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, anche «gli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea giacché la liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura costituisce una misura pro-concorrenziale funzionale alla piena contendibilità del mercato».

Si tratta di una censura generica, non essendo indicato, espressamente o implicitamente, alcun parametro interposto, giacché il richiamo al principio di liberalizzazione degli orari e dei giorni di apertura degli esercizi commerciali attiene al contrasto con le norme interposte evocate con riferimento al titolo di competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Non è stato assolto, pertanto, l'onere di proporre una motivazione che non sia meramente assertiva, ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito.



31.- Passando alla censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., va precisato quale sia l'oggetto della questione.

Il ricorrente impugna testualmente l'art. 1, comma 1, lettera *zz)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025 nella sua interezza, ma dai motivi di ricorso si desume che la questione investe la lettera *zz)* solo nella parte in cui, sostituendo l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, ha previsto, alla lettera *a)* del comma 1 del nuovo testo, che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali è consentito solo «ai mercati straordinari ed ai mercati dell'antiquariato e del collezionismo», escludendo in tal modo i mercati «dell'usato», contemplati dalla disposizione sostituita.

Inoltre, vanno precisati i riferimenti normativi e ricostruiti i riferimenti giurisprudenziali rilevanti.

Il ricorrente indica tra le norme statali interposte l'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito. Alla luce dei motivi di impugnazione, si deve intendere richiamato il comma 1 di tale disposizione.

L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-*bis*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale - al dichiarato fine di garantire condizioni di pari opportunità e il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale - individua le ipotesi per le quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni.

L'art. 35, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, ha aggiunto al comma 1 del citato art. 3 del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, la lettera d-*bis*), escludendo che le attività commerciali potessero incontrare anche i seguenti limiti e prescrizioni: «in via sperimentale, il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

Come si è detto, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ha modificato la citata lettera d-*bis*), eliminando dal testo della norma le parole «in via sperimentale» e «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte», con il risultato che le attività commerciali, non solo nelle località turistiche o città d'arte, non possono più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare, essendo tutto rimesso al libero apprezzamento dell'esercente.

A tale principio non aggiunge apprezzabili novità l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come convertito, indicato dal ricorrente quale ulteriore norma interposta, che, per quello che qui interessa, aveva previsto un meccanismo abrogativo, tra l'altro, delle «norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite» (comma 1, lettera *b)*.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «la disciplina dettata dall'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, relativa agli orari domenicali e festivi degli esercizi commerciali, afferisce alla materia della tutela della concorrenza che essendo di competenza esclusiva dello Stato non può essere incisa da disposizioni emanate dalle Regioni» (sentenza n. 134 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 98 del 2017, n. 239 del 2016 e n. 299 del 2012).

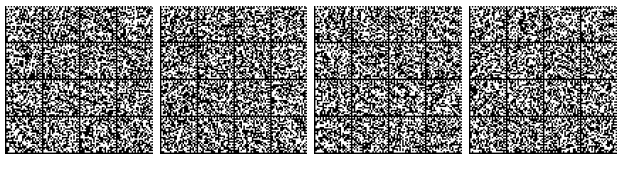
32.- Ciò posto, la questione avente ad oggetto l'art. 1, comma 1, lettera *zz)* della legge reg. Campania n. 20 del 2025, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost. è fondata.

La disposizione regionale impugnata, sostituendo l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, ha escluso la possibilità di svolgimento dei mercati domenicali dell'usato, consentiti dal testo previgente dello stesso art. 68, mantenendo tale possibilità solo per i mercati dell'antiquariato e del collezionismo, oltre che per quelli straordinari.

Una simile limitazione è in contrasto con il principio di liberalizzazione di cui all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che, modificando l'art. 3, comma 1, lettera d-*bis*), del d.l. n. 223 del 2006, come convertito, ha stabilito che le attività commerciali non possano più incontrare limiti o prescrizioni relativi a orari o a giornate di apertura e chiusura da rispettare.

Tale disciplina, come si è detto, è riconducibile alla «tutela della concorrenza», materia che è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato e non può essere incisa da disposizioni regionali.

Impedendo agli imprenditori operanti nel settore dei beni usati di accedere ai mercati domenicali nel territorio regionale, la disposizione impugnata introduce, senza giustificazioni, un trattamento differenziato rispetto agli operatori di altri settori, per i quali l'accesso ai mercati domenicali è consentito.



Sussiste, pertanto, l'invasione della competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.

Deve essere, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *zz)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella parte in cui non prevede, alla lettera *a)* del comma 1 del nuovo testo dell'art. 68, che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali sia consentito anche ai mercati dell'usato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii)*, numero 10), della legge della Regione Campania 16 ottobre 2025, n. 20, recante «Modifiche alla legge regionale 21 aprile 2020, n. 7 (Testo unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11) e ulteriori disposizioni transitorie», che ha sostituito l'art. 55, comma 10, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11);*

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii)*, numeri 2) e 4), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 55, commi 1-*bis *e 2-*bis*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020;*

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera aa)*, numero 2), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 38, comma 3-*bis*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020;*

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera cc)*, numero 1), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha inserito l'art. 43, comma 2-*bis*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, limitatamente alle parole «Sono esclusi dalle disposizioni precedenti i prodotti deperibili, deteriorabili o ad imminente scadenza»;*

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera zz)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella parte in cui non prevede, alla lettera* a) *del comma 1 del nuovo testo dell'art. 68, che lo svolgimento dei mercati nei giorni domenicali sia consentito anche ai mercati dell'usato;*

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera ii)*, numeri 1), 5) e 6), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha modificato il comma 1, inserito il comma 2-*ter *e modificato il comma 3 all'art. 55 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 41, 117, commi primo, quest'ultimo in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, secondo, lettera* e)*, in relazione all'art. 11 delle legge 30 dicembre 2023, n. 214 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022), e 118 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

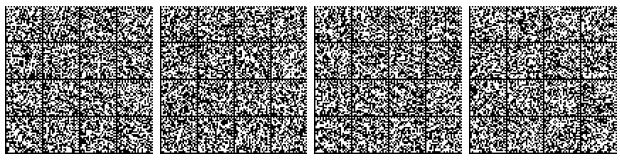
7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera zz)*, della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha sostituito l'art. 68 della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;*

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera q)*, numeri 1), 2), 3), 4) e 5), della legge reg. Campania n. 20 del 2025, che ha modificato l'art. 28, commi 3, 5, 8, lettera* e)*, 9 e 11, lettera* c)*, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera* e)*, 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 23 settembre 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*



Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 9 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260192

N. **193**

Sentenza 8 giugno - 10 novembre 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento o proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale - Competenza, a seguito di novella, assegnata alla Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida e modalità esecutive del trattenimento - Rinvio a fonte secondaria per la disciplina dei modi del trattenimento - Denunciata violazione della riserva assoluta di legge in materia di libertà personale - Manifesta inammissibilità delle questioni - Necessità che il legislatore adotti una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle limitazioni indicate.

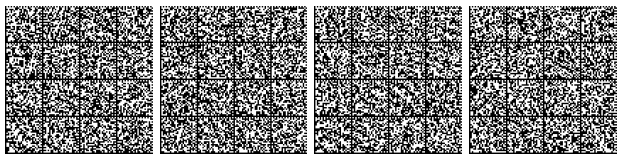
Straniero - Immigrazione - Trattenimento o proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale - Competenza, a seguito di novella, assegnata alla Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, anziché la Sezione specializzata in materia di immigrazione - Disciplina del trattenimento - Denunciata disparità di trattamento nonché violazione del diritto di difesa e del principio del giusto processo - Non fondatezza delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale - Giudice competente, a seguito di novella legislativa - Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, anziché la Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale - Denunciata irragionevolezza, disparità di trattamento, violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge nonché della concentrazione della giurisdizione per determinate materie (nel caso di specie: in materia di protezione internazionale) - Manifesta infondatezza delle questioni.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento, o sua proroga, dei richiedenti protezione internazionale - Competenza, a seguito di novella introdotta mediante decreto-legge, assegnata alla Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida e disciplina del trattenimento - Denunciata violazione dei presupposti costituzionali della decretazione d'urgenza - Manifesta infondatezza delle questioni.

– Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 19; decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, art. 5-*bis*; decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, artt. 6 e 7; decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14.

– Costituzione, artt. 3, 13, 24, 25, primo comma, 72, primo comma, 77, secondo comma, 102, secondo comma, e 111.



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 degli artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187; e degli artt. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46; 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come novellati dal d.l. n. 145 del 2024, come convertito, con modificazioni, promossi dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con ordinanze del 21 maggio, 28 maggio, 4 giugno, 5 giugno, 18 giugno e 1° agosto 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 119, da 120 a 122, da 126 a 128, 129 e 130, 149, e da 174 a 176 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 26, 27, 36 e 39, prima serie speciale, dell'anno 2025.

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

udita nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 giugno 2026.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con sei ordinanze di contenuto sostanzialmente coincidente, del 21 maggio 2025 (iscritta al n. 119 reg. ord. del 2025), del 4 giugno 2025 (iscritte ai numeri 126, 127 e 128 reg. ord. del 2025) e del 5 giugno 2025 (iscritte ai numeri 129 e 130 reg. ord. del 2025), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, 72, primo comma, 77, secondo comma, e 111 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, nonché degli artt. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46; 6, come novellato dal d.l. n. 145 del 2024, come convertito, e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come novellato dal citato d.l. n. 145 del 2024, come convertito,

nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla Corte d'appello di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «invece che alla Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale»; nonché nella parte in cui «non disciplinano i modi del trattenimento degli stranieri richiedenti protezione internazionale, non consentono al giudice competente alla convalida di disporre misure alternative e di revocare d'ufficio la misura, se ne vengono meno i presupposti o sono decorsi i termini di durata» e, infine, nella parte in cui «non consentono un pieno ed effettivo esercizio del diritto di difesa, la partecipazione del Pubblico ministero e lo svolgimento del procedimento secondo i principi del contraddittorio e del giusto processo».

1.1.- La medesima Corte d'appello di Lecce, con altre sette ordinanze di contenuto sostanzialmente coincidente, del 28 maggio 2025 (iscritte ai numeri 120, 121 e 122 reg. ord. del 2025), del 18 giugno 2025 (iscritta al n. 149 reg. ord. del 2025) e del 1° agosto 2025 (iscritte ai numeri 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 77, secondo comma, e 102, secondo comma, Cost., dei medesimi artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla Corte d'appello di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale».

2.- In punto di fatto, nelle ordinanze iscritte ai numeri 119, 120, 121,122, 129, 130, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025, i rimettenti riferiscono di essere investiti di altrettante domande, formulate dal Questore di Brindisi, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, di convalida del trattenimento di persone straniere che, già trattenute ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, avevano richiesto la protezione internazionale. Si precisa che il trattenimento è predisposto sulla base di una valutazione di strumentalità della domanda di asilo in quanto realizzata «al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione», così come dispone l'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015.

2.1.- Nelle ordinanze iscritte ai numeri 126, 127 e 128 reg. ord. del 2025, i rimettenti espongono di essere chiamati a pronunciarsi su altrettante domande di convalida, anche esse proposte dal Questore di Brindisi, della proroga del trattenimento di persone straniere che, già trattenute ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 286 del 1998, avevano richiesto la protezione internazionale. La proroga è motivata, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, dalla necessità di procedere, permanendone i relativi presupposti, alla definizione dell'*iter* relativo all'istanza di protezione internazionale già presentata dallo straniero.

3.- Sulla rilevanza, i giudici a quibus precisano di non essersi ancora pronunciati sulla domanda di convalida, osservando che l'ammissibilità delle questioni sollevate non è inficiata dall'eventualità che, nelle more del giudizio costituzionale, la mancata convalida del trattenimento o della sua proroga entro il termine perentorio di legge faccia cessare lo stato di restrizione della persona trattenuta (è richiamata, tra le altre, la sentenza di questa Corte n. 212 del 2023). Rilevano, inoltre, che l'accoglimento delle questioni comporterebbe la reviviscenza del sistema previgente, che attribuiva la competenza a decidere sulla convalida o sulla proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i tribunali distrettuali.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, i giudici rimettenti osservano che le disposizioni censurate determinano rilevanti incertezze applicative e si espongono a dubbi di irragionevolezza sotto diversi profili. In primis, i rimettenti reputano non intellegibile la *ratio* di un'attribuzione «per saltum» alla Corte d'appello di procedimenti che, per struttura e funzione, appartengono ordinariamente al primo grado di giurisdizione. La riforma inciderebbe, altresì, sul carattere unitario della materia della protezione internazionale, determinando una separazione tra il giudice competente a pronunciarsi sulla domanda di asilo e quello chiamato a sindacare la legittimità del trattenimento disposto nell'ambito della medesima procedura. Tale scissione sarebbe in contrasto con l'esigenza di concentrazione della tutela e di specializzazione del giudice in una materia caratterizzata da elevata complessità tecnica e da diretta incidenza su diritti fondamentali.

Ulteriormente, si rileva che il riferimento all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, introdotto dalla novella legislativa ai fini della individuazione del magistrato della Corte d'appello competente per la convalida, genererebbe incertezza. Il richiamo alla disciplina del mandato d'arresto europeo (MAE), infatti, risulterebbe inutile - ove inteso a identificare la competenza territoriale già determinata, dalla disciplina censurata, in base alla sede della que-

stura che ha adottato il provvedimento da convalidare - ovvero generico - se diretto a individuare uno specifico settore o una sezione della Corte d'appello alla quale è assegnata la trattazione dei procedimenti in questione, non essendo chiaro se esso attribuisca la nuova competenza al settore penale, al quale sono normalmente assegnati i processi in materia di mandato d'arresto europeo. I giudici a quibus rilevano, ancora, che, per effetto della novella censurata, la trattazione dei giudizi di convalida è stata attribuita ora alle sezioni civili ora a quelle penali, sebbene il rito per essi previsto sia quello di cui all'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, che rinvia, a sua volta, all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, e dunque un procedimento che si svolge secondo le modalità del processo civile telematico, mediante l'utilizzo del software «consolle civile». Inoltre, secondo la giurisprudenza di legittimità, il procedimento pretorio di riesame del trattenimento dello straniero deve essere introdotto, nelle forme del procedimento camerale di cui agli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile, davanti allo stesso giudice della convalida: ciò renderebbe ancora più incerta l'attribuzione delle controversie in questione.

Si evidenzia poi che - secondo l'interpretazione data sia dall'ufficio del Massimario della Corte di cassazione (si veda relazione n. 1 del 2025) che dalla Corte di legittimità (Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 24 gennaio 2025, n. 2967) - il legislatore ha attribuito alle sezioni penali della Corte d'appello la competenza in materia di convalida dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, oltre che alle sezioni penali della Corte di legittimità la competenza sui ricorsi, ai sensi dell'art. 606 del codice di procedura penale, avverso i provvedimenti della Corte d'appello.

I giudici a quibus aggiungono che, ove si acceda a tale interpretazione, la scelta del legislatore desterebbe ulteriori perplessità, dal momento che i provvedimenti sul trattenimento vengono assunti in seno a una procedura amministrativa che origina da una richiesta di asilo formulata secondo i principi di diritto costituzionale e le regole dettate dalla legislazione ordinaria che recepisce il diritto dell'Unione europea. Né i provvedimenti in questione sono correlati alla commissione di reati.

5.- Ciò posto, i rimettenti ravvisano, anzitutto, la violazione degli artt. 77, secondo comma, e 72, primo comma, Cost. - parametro, quest'ultimo, evocato, espressamente, nel dispositivo delle sole ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025 - osservando come le disposizioni censurate siano state introdotte con lo strumento della decretazione d'urgenza, pur nell'evidente mancanza dei presupposti prescritti dalla Costituzione, in tal modo utilizzando l'*iter* semplificato di conversione del decreto-legge per scopi ad esso estranei, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare di cui all'art. 72, primo comma, Cost. Le ragioni straordinarie di necessità e di urgenza, infatti, non emergerebbero - se non in forma apodittica e tautologica - né dal preambolo del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, né dai lavori parlamentari relativi alla legge di conversione.

Si osserva, inoltre, che nella formulazione originaria il decreto-legge in esame aveva reintrodotto il reclamo avverso i provvedimenti emanati dal tribunale specializzato in materia di protezione internazionale, attribuendo la relativa competenza alla Corte d'appello e prevedendo, al contempo, l'obbligo, per i giudici addetti alla trattazione dell'impugnazione, di partecipare annualmente ai corsi di formazione in materia.

Viene, quindi, evidenziato che le ragioni dell'emendamento con il quale le suddette previsioni sono state sostituite con quelle in scrutinio non risultano essere state illustrate nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione.

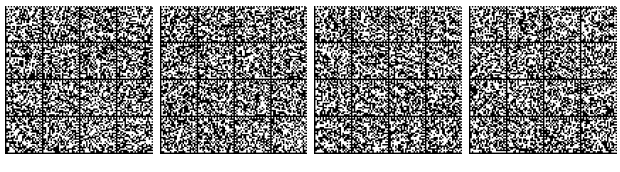
Da ultimo, secondo le ordinanze in esame, «stride con l'asserita necessità e urgenza» la stessa previsione recata dall'art. 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, secondo cui le disposizioni processuali introdotte in sede di conversione si applicano non immediatamente, né nell'ordinario termine di vacatio legis, ma decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge di conversione.

6.- Nelle ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025, si sostiene, altresì, che il disposto spostamento di competenza a favore della Corte d'appello si ponga in contrasto con gli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost.

La disciplina contestata violerebbe, in primis, il principio del giudice naturale precostituito per legge, poiché introdurrebbe una deroga alla regola generale che attribuiva la convalida dei trattenimenti dei richiedenti asilo ad una sezione specializzata appositamente istituita per la trattazione della materia della protezione internazionale, senza una giustificazione costituzionalmente rilevante.

A sostegno di queste censure, vengono ripresi, per ampi stralci, i passaggi della sentenza di questa Corte n. 38 del 2025 sulla garanzia del giudice naturale precostituito ricordando, tra le altre, le pronunce che hanno affermato che la disciplina che disponga uno spostamento di competenza, derogando rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza, deve essere sorretta da esigenze di rilievo costituzionale.

Nel caso di specie, la modifica legislativa non solo sarebbe sprovvista di ragioni giustificative, ma mostrerebbe il disinteresse del legislatore per l'esigenza di specializzazione del giudice posta a presidio del principio del giusto processo sancito dall'art. 111, primo comma, Cost.



I rimettenti ritengono, inoltre, che sia arbitrario e incoerente rinvenire la giustificazione della riforma in una pretesa affinità con il procedimento in materia di MAE, atteso che quest'ultimo si fonda su una decisione giurisdizionale connessa a fatti penalmente rilevanti, mentre il trattenimento del richiedente protezione internazionale, pur incidendo sulla libertà personale, costituisce misura amministrativa, estranea all'accertamento o all'esecuzione di responsabilità penali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 39 del 2025 e n. 105 del 2001).

Anche in ambito sovranazionale - si argomenta - la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che il trattenimento degli stranieri non ricade nel perimetro applicativo dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ma in quello della garanzia di cui all'art. 5, paragrafo 1, lettera *f)*, CEDU, evidenziando, altresì, come esso sia ammissibile solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali (vengono citate, tra le altre, Corte EDU, grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, Khlaifia e altri contro Italia; sentenza 25 giugno 1996, Amuur contro Francia). La misura è applicabile, proseguono i rimettenti, richiamando tale giurisprudenza della Corte EDU, non a coloro che hanno commesso reati, ma agli stranieri che, «spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese».

Le ordinanze di rimessione ricordano, infine, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea che ha affermato che il trattenimento in esame costituisce una grave ingerenza nel diritto alla libertà sancito dall'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Alla stregua della normativa eurounitaria - e in particolare della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare; della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, e del regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide - il trattenimento non rappresenta, però, uno strumento di repressione dei reati, ma è diretto a realizzare gli obiettivi propri della protezione internazionale e del trasferimento di cittadini di Paesi terzi.

In ogni caso, osservano i giudici a quibus, l'«asserita affinità» con il procedimento in materia di MAE non appare idonea a conferire ragionevolezza alla novella oggetto di censura, né «persegue esigenze di rilievo costituzionale».

Al contrario, la sottrazione della materia della convalida del trattenimento al suo «giudice naturale», ossia al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla a un giudice, «specie se penale», non specializzato né obbligato a specializzarsi attraverso l'aggiornamento professionale annuale, parrebbe perseguire finalità opposte alle esigenze costituzionali, come quella di mantenere concentrate presso le sezioni specializzate dei tribunali distrettuali - ammesse dall'art. 102, secondo comma, Cost. - tutte le materie riguardanti la protezione internazionale.

7.- La Corte d'appello rimettente, in tutte le ordinanze in esame, censura complessivamente gli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, in quanto determinerebbero un vulnus ai principi di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Si osserva che, sebbene il legislatore goda di ampia discrezionalità nella configurazione degli istituti processuali - nei limiti della ragionevolezza, come sostenuto, anche di recente, da questa Corte nella sentenza n. 38 del 2025 - lo spostamento di competenza operato dalle previsioni in scrutinio sarebbe privo di qualsivoglia giustificazione costituzionale e inciderebbe sul «carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure».

Si ribadisce che tale intervento non solo stabilisce la competenza della Corte d'appello in un giudizio che non è di secondo grado e non ha ad oggetto un provvedimento emesso da un'autorità giudiziaria di primo grado ma sottende anche un'assimilazione tra il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale e la limitazione della libertà personale derivante dall'accertamento giurisdizionale della commissione di reati da parte delle persone straniere. Tale equiparazione, tuttavia, non sarebbe praticabile poiché la prima di dette misure integra un provvedimento amministrativo estraneo ai fatti costituenti reato.

7.1.- Tutte le ordinanze di rimessione lamentano, inoltre, che il legislatore avrebbe operato una scissione tra il giudice competente a decidere, nel merito, sui provvedimenti concernenti il diritto di asilo, ossia le sezioni specializzate presso i tribunali distrettuali, e quello competente ad accertare la legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure instaurate con le domande di protezione internazionale. Ciò, nonostante la convalida del trattenimento abbia portata incidentale rispetto al procedimento di riconoscimento del diritto di asilo, tanto che è stata da sempre attribuita ai medesimi giudici chiamati a decidere, in via cautelare o definitiva, sulla sussistenza, o meno, di tale diritto.

Il carattere unitario della «complessa materia della protezione internazionale» - osservano, ancora, i giudici a quibus - ha, del resto, indotto il legislatore e lo stesso Consiglio superiore della magistratura a «ritenere necessaria l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi».

Lo spostamento di competenza frustrerebbe l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, esigenza posta a presidio del giusto processo di cui all'art. 111, primo comma, Cost., operando un «cambio di prospettiva» privo di giustificazione rispetto al previgente assetto, che «non aveva sollevato criticità» e si era anzi dimostrato idoneo a soddisfare le specifiche esigenze di celerità proprie di tali procedure.

7.2.- Nelle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025 si osserva che le disposizioni censurate, oltre a risultare manifestamente irragionevoli, determinerebbero un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto agli altri casi di convalida dei trattenimenti. Il nuovo riparto di competenze genererebbe un intreccio e una sovrapposizione di attribuzioni tra organi giurisdizionali diversi, con rischio di pronunce contrastanti riferite al medesimo soggetto che ledono il principio di eguaglianza.

La normativa censurata, nel prevedere che il provvedimento emesso dalla Corte d'appello sia impugnabile con ricorso per cassazione, proponibile entro cinque giorni dalla sua comunicazione, solo per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)* cod. proc. pen. si porrebbe poi in contrasto con il principio di ragionevolezza ed eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con il diritto di difesa e i principi del giusto processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost.

8.- Nei giudizi introdotti con le ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025, i rimettenti censurano, altresì, gli artt. 6, come novellato, e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015, in quanto, nel prevedere che il giudice, in caso di decisione di convalida del provvedimento del questore, detti una limitazione della libertà personale dello straniero richiedente protezione internazionale, comporterebbero un vulnus all'art. 13, secondo comma, Cost. determinato dalla mancata previsione di una compiuta disciplina legislativa sulle modalità esecutive della misura restrittiva nonché del potere del giudice della convalida di applicare una diversa misura, meno limitativa della libertà personale.

9.- Infine, con le medesime ordinanze appena richiamate, si sollevano, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., questioni di legittimità costituzionale degli stessi artt. 6, come novellato, e 7 d.lgs. n. 142 del 2015, e 14, comma 4 del d.lgs. n. 286 del 1998, , come novellato, nella parte in cui le disposizioni sul giudizio di convalida e di proroga del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale non assicurano un'effettiva tutela del diritto di difesa e del giusto processo. Sul punto, i rimettenti sottolineano che al trattenuto non è garantita l'assistenza immediata di un difensore d'ufficio, essendo la nomina differita alla fissazione dell'udienza.

La nomina del difensore di fiducia è, inoltre, subordinata al rilascio di procura speciale scritta, con ritenuto pregiudizio per un accesso tempestivo alla difesa tecnica, mentre la partecipazione all'udienza in collegamento audiovisivo, in difetto di comunicazione riservata con il difensore, comprometterebbe l'effettività del contraddittorio.

Inoltre, le ordinanze di rimessione censurano la disciplina sotto il profilo dell'effettivo accesso al diritto di difesa, particolarmente compromesso dalle barriere linguistiche dal momento che allo straniero che non conosca la lingua italiana non è riconosciuto il diritto all'assistenza di un interprete, neppure ai fini del colloquio con il difensore, né è prevista la notificazione e la traduzione, in una lingua a lui comprensibile, del provvedimento conclusivo, con conseguente impossibilità di comprenderne il contenuto e di apprestare un'adeguata difesa.

A ciò si aggiunge l'assenza della partecipazione del Procuratore generale quale parte pubblica indipendente, con la paradossale conseguenza che tale ruolo è assunto dal Ministero dell'interno e non da un magistrato munito delle garanzie di autonomia di cui all'art. 104 Cost., in palese contrasto con i principi del giusto processo e della parità delle parti.

10.- Nei giudizi di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha preliminarmente eccepito, con riferimento alle sole ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025, l'inammissibilità tanto della questione relativa alla violazione dell'art. 13 Cost., quanto di quelle sollevate in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost.

Quanto alla prima questione, la difesa statale richiama la sentenza n. 96 del 2025 di questa Corte, che, decidendo una questione analoga, l'ha dichiarata inammissibile sul rilievo che il giudizio di legittimità costituzionale non costituisce lo strumento idoneo a porre rimedio al difetto di una disciplina legislativa che descriva, in modo non sufficientemente specifico, le modalità di trattenimento dello straniero presso i centri di permanenza per i rimpatri (CPR).

Quanto alla seconda censura, si deduce che i giudici rimettenti non avrebbero illustrato le ragioni della rilevanza della questione, non avendo prospettato eventuali lacune difensive o preclusioni in cui sarebbero incorsi gli interessati, i quali risultano tutti assistiti da difensori di fiducia.

11.- Nel merito le questioni non sarebbero fondate per gli argomenti di seguito sintetizzati.

11.1.- L'Avvocatura generale deduce la non fondatezza della questione sollevata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., osservando che, per le disposizioni introdotte in sede di conversione, l'indice sintomatico dell'assenza dei presupposti costituzionali andrebbe ravvisato nella palese eterogeneità o estraneità della materia disciplinata rispetto al contenuto complessivo del decreto-legge. Tale estraneità non sarebbe riscontrabile nelle disposizioni censurate, poiché esse attengono alla gestione dei flussi migratori e alla protezione internazionale, materia cui è riferibile, sotto vari profili, l'intero d.l. n. 145 del 2024, come convertito.

11.2.- Sulla presunta violazione degli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost. (parametri presi in considerazione dalle ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025) e degli artt. 3 e 111 Cost. (evocati dalle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025) la difesa statale, con motivazioni testualmente eguali, ritiene le questioni non fondate.

In primis, si osserva che le ordinanze di rimessione si limitano a dedurre che lo spostamento di competenza deve essere supportato da una giustificazione di rilievo costituzionale e che, nel caso di specie, una motivazione sufficiente non potrebbe rinvenirsi nell'asserita affinità dei procedimenti di convalida del trattenimento con quelli in materia di MAE. Sì che il legislatore avrebbe, senza adeguata copertura costituzionale, sottratto la materia al giudice naturale precedentemente individuato nelle sezioni di tribunale specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite con il d.l. n. 13 del 2017, come convertito.

Tale conclusione, ad avviso della difesa statale, presuppone una non corretta ricostruzione del quadro normativo e dei parametri costituzionali che si assumono violati.

Le disposizioni costituzionali evocate nelle ordinanze di rimessione, infatti, non precludono al legislatore di ridefinire, con atto avente forza di legge, la distribuzione delle competenze giurisdizionali in una data materia, salvo il rispetto del principio di ragionevolezza, che vincola l'attività legislativa anche laddove essa si eserciti in settori caratterizzati da una discrezionalità particolarmente ampia.

Nella normativa in scrutinio tale principio risulterebbe rispettato, in considerazione della comune matrice costituzionale delle garanzie che presidiano ogni limitazione della libertà personale, qualunque sia la causa di restrizione. Non a caso, soggiunge la difesa statale, la Corte d'appello è già investita di procedimenti che incidono sulla libertà personale, quali quelli in tema di mandato d'arresto europeo e di estradizione. Nell'atto di intervento si rilevano, altresì, profili di affinità tra la materia dell'estradizione e quella dell'asilo, tali da escludere che la cognizione del trattenimento dello straniero sia ontologicamente estranea alla competenza delle Corti d'appello.

Tutto ciò dimostrerebbe la non fondatezza dell'assunto dei rimettenti secondo cui la materia del trattenimento dello straniero sarebbe estranea alla competenza delle corti d'appello in materia di libertà personale e potrebbe essere attribuita soltanto alle sezioni specializzate di tribunale.

La difesa statale esclude, poi, la sussistenza di un rapporto di incidentalità tra il procedimento di convalida e il giudizio sulla protezione internazionale, evidenziando come, in realtà, il primo sia solo eventuale e risulti separato rispetto al secondo.

L'interveniente rileva, altresì, che i due procedimenti non coincidono neanche sotto il profilo cronologico, posto che la misura del trattenimento è adottata a prescindere dalla fase in cui si trova la procedura relativa al riconoscimento del diritto di asilo, purché vi sia un rapporto di strumentalità tra l'adozione della misura restrittiva e l'esame della domanda di protezione del trattenuto.

D'altronde, conclude la difesa statale, nessuna disposizione attribuisce al giudice della convalida il potere di pronunciarsi sulla domanda di protezione internazionale «o di interferire nel relativo procedimento», il cui esame è riservato alla Commissione territoriale e, in sede giurisdizionale, alle sezioni specializzate.

Deve, pertanto, escludersi che le norme censurate abbiano irragionevolmente ripartito tra due giudici distinti la cognizione del procedimento principale e di quello incidentale, attesa l'autonomia di oggetto e presupposti che li connota, vertendo essi, rispettivamente, sul merito della domanda di protezione internazionale e sui presupposti della misura restrittiva applicabile al richiedente asilo per il tempo necessario al suo esame.

11.3.- Inammissibile e, comunque, non fondata sarebbe, altresì, la censura, prospettata dalle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025, con riferimento al parametro dell'art. 13 Cost. Si osserva, da un lato, che il quadro normativo vigente già disciplina compiutamente modalità, durata e cessazione del trattenimento secondo il principio di strumentalità, come emergerebbe dall'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Quanto, poi, al lamentato difetto di una previsione che attribuisca al giudice della convalida il potere di applicare una misura meno afflittiva, l'interveniente rileva che la giurisprudenza di legittimità ha già riconosciuto al giudice il potere di valutare anche d'ufficio l'adozione di misure alternative, in forza del richiamo all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del

1998. Le ordinanze in esame, oltre a non richiamare la pertinente giurisprudenza, non compirebbero un adeguato sforzo diretto ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

11.4.- Da ultimo, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità e, comunque, la manifesta infondatezza delle censure sollevate dalle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025 con riferimento agli artt. 24 e 111 Cost. sul rilievo che il giudizio di convalida è assistito da tutte le garanzie processuali, tanto costituzionali quanto eurounitarie.

In particolare, si contesta la tesi dei rimettenti secondo cui il rinvio operato dall'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, alla legge n. 69 del 2005 renderebbe applicabile al procedimento di convalida la disciplina sul mandato d'arresto europeo.

Il richiamo sarebbe, infatti, circoscritto alla mera individuazione del giudice competente, mentre sul piano processuale continuerebbero ad applicarsi le disposizioni dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 e dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Quanto alla lamentata mancata previsione della partecipazione necessaria del pubblico ministero, l'interveniente osserva che essa non può ricavarsi dagli artt. 111 e 112 Cost., non ravvisandosi nel trattenimento amministrativo alcun esercizio dell'azione penale, bensì l'esercizio di poteri coercitivi eccezionali rimessi all'amministrazione. Questa, in ossequio ai canoni di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., è tenuta ad adottare i provvedimenti restrittivi nel rispetto dei principi di proporzionalità e necessità, soggetti al controllo di legalità esercitato dal giudice in sede di convalida secondo un modello che non postula l'intervento necessario del PM.

Considerato in diritto

12.- Con le ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127,128, 129 e 130 reg. ord. del 2025, di contenuto sostanzialmente coincidente, la Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nonché degli artt. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, 6, come novellato, e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, come novellato. Segnatamente, come emerge dalla motivazione delle ordinanze, i giudici a quibus censurano gli artt. 16, e, in particolare, il comma 1, lettere *a)* e *b)*, 17, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, e 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, introdotto dal citato art. 16, comma 1, lettera *b)*, nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla Corte d'appello di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, «invece che alla Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale».

I giudici a quibus, inoltre, censurano gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, nella parte in cui «non disciplinano i modi del trattenimento degli stranieri richiedenti protezione internazionale, non consentono al giudice competente alla convalida di disporre misure alternative e di revocare d'ufficio la misura, se ne vengono meno i presupposti o sono decorsi i termini di durata» e, infine, nella parte in cui «non consentono un pieno ed effettivo esercizio del diritto di difesa, la partecipazione del Pubblico ministero e lo svolgimento del procedimento secondo i principi del contraddittorio e del giusto processo».

12.1.- I rimettenti ritengono, anzitutto, che gli artt. 16, comma 1, lettere *a)* e *b)*, 17, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, si pongano in contrasto con gli artt. 77, secondo comma, e 72, primo comma, Cost., perché introdotti in evidente mancanza di situazioni straordinarie di necessità e di urgenza, e in quanto le modifiche apportate in sede di conversione risulterebbero eterogenee e prive di un nesso materiale o finalistico con l'originario contenuto del decreto-legge, così da determinare un uso improprio del procedimento semplificato di conversione e una compressione delle ordinarie garanzie parlamentari.

12.2.- Le predette disposizioni, ad eccezione dell'art. 17, lederebbero anche gli artt. 3 e 111 Cost., disponendo uno spostamento di competenza che:

- sarebbe irragionevole, in quanto sottrarrebbe la materia del trattenimento al giudice specializzato per affidarla ad altro non specializzato né tenuto a specializzarsi, vanificando l'esigenza, posta a presidio del giusto processo, di concentrare presso un organo specializzato l'intera materia riguardante la protezione internazionale; inoltre, inciderebbe, ingiustificatamente, sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo, determinando una scissione tra la competenza sul merito e quella sulla convalida e definendo la competenza della Corte d'appello

in un giudizio che non è di secondo grado e ha per oggetto un provvedimento amministrativo; infine, opererebbe un «cambio di prospettiva difficilmente comprensibile», perché, per un verso, il precedente sistema aveva offerto risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure in questione e, per l' altro, lo spostamento di competenza ha reso necessario «ripensare il funzionamento delle Corti di Appello», sulla base di indicazioni normative non chiare;

- determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra stranieri extra UE richiedenti asilo, stranieri extra UE destinatari di un provvedimento di trattenimento ai fini dell'espulsione e cittadini UE.

12.3.- Gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015, nonché l'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, al quale essi rinviano, si porrebbero, invece, in contrasto con il parametro di cui all'art. 13 Cost., non disciplinando le modalità esecutive del trattenimento, rimettendole a fonti secondarie e alla discrezionalità amministrativa, in violazione della riserva di legge.

12.4.- In ultimo, secondo i rimettenti, tali disposizioni lederebbero anche gli artt. 24 e 111 Cost. in quanto, da un lato, impedirebbero al richiedente protezione internazionale in vinculis l'accesso pieno, effettivo e immediato alla difesa d'ufficio o di fiducia e, dall'altro, non garantirebbero lo svolgimento del procedimento di convalida nel rispetto effettivo del contraddittorio né della parità delle parti, in violazione del principio del giusto processo regolato dalla legge.

13.- Con le ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025 la Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, censura i medesimi artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, per ragioni analoghe ma in riferimento a parametri costituzionali parzialmente diversi.

13.1.- Secondo i rimettenti, gli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, violerebbero gli artt. 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost. (oltre all'art. 77, secondo comma, Cost., parametro evocato, altresì, nelle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025). Anche in questo caso, come emerge dalle argomentazioni dei giudici a quibus, il contrasto con le richiamate previsioni costituzionali è ravvisato nella parte in cui le disposizioni censurate attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale alla Corte d'appello di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione e diritto d'asilo, istituita presso il tribunale distrettuale.

13.2.- Ad avviso dei giudici a quibus, il disposto spostamento di competenza contrasterebbe, in primo luogo, con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge, in quanto introdurrebbe una deroga a una regola generale sulla competenza senza alcuna «giustificazione "costituzionale"», non essendo possibile qualificare come tale l'asserita affinità del procedimento di convalida del trattenimento con quello, già attribuito alle Corti d'appello, in materia di mandato d'arresto europeo, posto che, a differenza di quest'ultimo, pur avendo a oggetto una misura limitativa della libertà personale, non ha natura penale.

13.3.- Le stesse disposizioni sarebbero, in secondo luogo, irragionevoli, in quanto, sottraendo il trattenimento al suo giudice "naturale", id est al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione del tema della protezione internazionale, per affidarlo a un giudice al quale sono attribuite materie del tutto diverse, peraltro neppure tenuto a specializzarsi mediante l'aggiornamento professionale annuale, perseguirebbero «esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale».

13.3.1.- Le previsioni in scrutinio inciderebbero sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo, determinando una scissione tra la competenza per il giudizio avente a oggetto il riconoscimento di tale diritto - spettante alle sezioni specializzate dei tribunali distrettuali - e la competenza per la convalida del trattenimento, nonostante quest'ultimo procedimento abbia portata incidentale rispetto al primo.

13.3.2.- Inoltre, le disposizioni in esame opererebbero, come già riferito con riguardo alle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025, un «cambio di prospettiva difficilmente comprensibile».

Ancora, la normativa in esame, prevedendo che il ricorso per cassazione avverso il provvedimento della corte d'appello debba essere proposto nel più ridotto termine di cinque giorni dalla comunicazione e per i soli motivi indicati nelle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 dell'art. 606 cod. proc. pen., confliggerebbe con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza ex art. 3 Cost., ledendo altresì il diritto di difesa e i principi del giusto processo di cui agli artt. 24 e 111 Cost.

14.- Le ordinanze di rimessione censurano discipline ed evocano parametri costituzionali in larga parte coincidenti. Pertanto, i relativi giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

15.- Va preliminarmente precisato che la disciplina oggetto di censura è stata modificata per effetto del decreto-legge 12 giugno 2026, n. 100 (Misure urgenti in materia di giustizia e per l'attuazione del Patto dell'Unione europea sulla migrazione e l'asilo del 14 maggio 2024), convertito nella legge 7 agosto 2026, n. 145 che, per un verso, ha ripristinato la competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera

circolazione dei cittadini dell'Unione europea per i procedimenti di convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento dello straniero richiedente la protezione internazionale (art. 14) e, per l'altro, ha previsto che contro il decreto che decide sulla convalida, sulla proroga o sul riesame del trattenimento o delle misure alternative, è proponibile ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 360 cod. proc. civ., secondo le modalità indicate all'art. 12, comma 2, lettera *g)*, del medesimo decreto-legge.

Tuttavia, le nuove disposizioni non trovano applicazione nei giudizi a quibus, atteso che il provvedimento con cui il questore dispone il trattenimento o ne proroga la durata, oggetto dei procedimenti di convalida nell'ambito dei quali sono state sollevate le odierne questioni, va scrutinato, in conformità al principio "tempus regit actum", «in base alle norme vigenti al momento della [...] adozione» (sul punto, ordinanza di questa Corte n. 30 del 2024), restando indifferente il sopravvenire, nelle more del giudizio di convalida sospeso ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), di un mutamento del quadro normativo di riferimento.

Inoltre, l'art. 17, comma 4, del d.l. n. 100 del 2026, come convertito, dispone espressamente che «[a]i procedimenti amministrativi o giudiziari avviati di seguito alla presentazione della domanda di protezione internazionale in data anteriore al 12 giugno 2026, continua ad applicarsi la disciplina previgente fino alla conclusione dei procedimenti medesimi». Tale condizione ricorre pacificamente nei giudizi a quibus, incardinati con domande di protezione internazionale antecedenti alla già menzionata data e tuttora pendenti in ragione della sospensione disposta con le ordinanze di rimessione.

16.- Sempre in via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in tutti i giudizi.

16.1.- Le eccezioni avanzate in ordine alle censure riguardanti l'art. 13 Cost., (ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025) sono fondate. Il richiamo al precedente specifico operato dall'Avvocatura generale dello Stato coglie nel segno.

Gli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015, nel disciplinare le modalità di trattenimento del richiedente protezione internazionale, rinviano espressamente all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 (parimenti censurato nelle ordinanze de quibus), già scrutinato con la sentenza di questa Corte n. 96 del 2025.

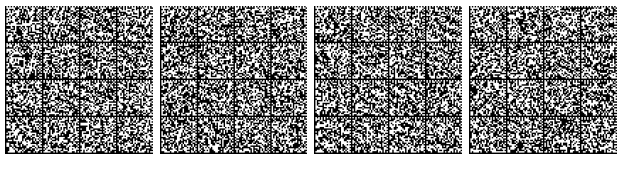
In tale pronuncia, questa Corte ha rilevato che «il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che "[l]e disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico"[...]. Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i "modi" di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.» (punto 10.2. del Considerato in diritto).

Allo stesso tempo, però - e come correttamente ricordato dall'interveniente -, nella predetta sentenza è stato chiarito che il vulnus riscontrato non può essere colmato aliunde.

A tal proposito, questa Corte ha precisato che non è possibile fare leva sulla normativa eurounitaria - recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale - considerato che la stessa non configura «una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione nel prescegliere i "modi" del trattenimento quanto all'erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale, compreso lo svolgimento delle visite, a tutela dei diritti fondamentali e inviolabili dei destinatari delle misure restrittive» (ancora, sentenza n. 96 del 2025, punto 10.3. del Considerato in diritto).

Né, in tale prospettiva, può essere assunto quale modello di riferimento l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa restare del tutto estranea a ogni connotazione sanzionatoria.

In ragione di ciò, la citata sentenza ha dichiarato inammissibili le questioni «atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i "modi" del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinve-



nendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi» (sentenza n. 96 del 2025, punto 11. del Considerato in diritto).

Va ulteriormente ribadito che il legislatore dovrà «adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale» (di nuovo, sentenza n. 96 del 2025, punto 11. del Considerato in diritto).

Le questioni aventi a oggetto gli artt. 16, 17, 18, 18-*bis* e 19 (disposizione che disciplina il regime intertemporale delle precedenti) del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nonché gli artt. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, 6 e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate in riferimento all'art. 13 Cost., pertanto, devono essere, dichiarate inammissibili.

16.2.- Quanto al secondo gruppo di eccezioni, relative alla denunciata carenza di motivazione, in punto di rilevanza, rispetto ai parametri di cui agli artt. 24 e 111 Cost., non possono essere condivisi, invece, i rilievi avanzati dall'Avvocatura generale dello Stato.

Appare del tutto inconferente la circostanza, evidenziata dall'interveniente, che nei giudizi a quibus i richiedenti protezione internazionale avessero nominato un difensore di fiducia, conferendo una procura alle liti generica prima dell'udienza di convalida.

Inoltre, non è di ostacolo all'ammissibilità delle questioni la mancata indicazione da parte dei giudici rimettenti delle ragioni per le quali i trattenuti non hanno provveduto a rinnovare la procura speciale in favore dei propri difensori direttamente in udienza.

La Corte d'appello di Lecce assume la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 sulla scorta della circostanza che il richiedente protezione internazionale è posto nelle condizioni di entrare in contatto con il proprio difensore solo in sede giudiziale, rimanendo di fatto privato della possibilità di predisporre un'adeguata linea difensiva e, di conseguenza, di vedersi riconosciuto un pieno ed effettivo diritto al contraddittorio con la questura nel giudizio di convalida.

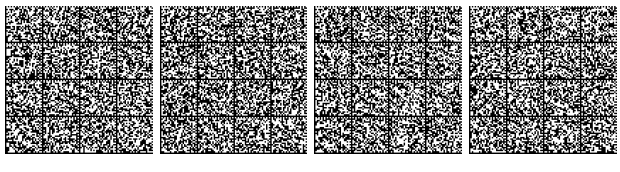
16.2.1.- Dunque, come è stato puntualmente argomentato nelle ordinanze di rimessione, i giudici a quibus lamentano che al trattenuto non sarebbe garantita l'assistenza effettiva e immediata - id est «già al momento in cui il Questore dispone il trattenimento» - di un difensore, essendo la nomina - tanto d'ufficio, da parte dello Stato, quanto fiduciaria, da parte del trattenuto - necessariamente differita alla fissazione dell'udienza dal giudice della convalida, «a differenza di quanto avviene nei casi di arresto in flagranza di reato e di fermo ai sensi degli artt. 386 e 104 C.p.p.».

A tal proposito, i rimettenti evidenziano che le procure alle liti conferite ai difensori nei giudizi principali sono prive di riferimenti al giudizio di convalida del trattenimento disposto dal Questore di Brindisi e, soprattutto, non contengono la procura speciale, proprio perché i dettagli del procedimento vengono resi noti solo con il decreto di fissazione dell'udienza da parte della Corte d'appello.

16.2.2.- In questi termini, avendo la Corte d'appello di Lecce - chiamata a pronunciarsi sulla convalida del trattenimento di stranieri richiedenti protezione internazionale - dubitato della legittimità costituzionale delle modalità e delle tempistiche dell'assistenza difensiva, dettate dagli artt. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, le ordinanze di rimessione presentano motivazioni non implausibili, che superano il controllo "esterno" di ammissibilità demandato a questa Corte in ordine al percorso logico compiuto e alle ragioni per le quali si ritiene di dover applicare nel giudizio principale le disposizioni oggetto di censura (fra le tante, sentenza n. 236 del 2021, punto 7.2. del Considerato in diritto e ordinanza n. 95 del 2023).

17.- Vanno invece dichiarate inammissibili, per difetto di rilevanza nei giudizi principali, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., relativamente alla previsione della impugnabilità dei provvedimenti in esame con ricorso per Cassazione per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, cod. proc. pen. E infatti dette disposizioni non possono trovare applicazione nel grado di giudizio nel quale i giudici a quibus sono chiamati a decidere (sentenza n. 205 del 2025 e successiva ordinanza n. 167 del 2026).

18.- Prima di procedere all'esame nel merito delle restanti questioni, occorre dare atto che la sentenza di questa Corte n. 205 del 2025 (depositata il 29 dicembre 2025 e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 31 dicembre 2025, dunque successivamente alle ordinanze di rimessione in scrutinio) ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, già sollevate dalla medesima Corte d'appello di Lecce, degli artt. 16, commi 1, lettera *b)*, e 2, 18, comma 1, lettere *a)*, numeri 1) e 3), e *b)*, e 18-*bis*, comma 1, lettera *a)*, del d. l. n. 145 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost.



18.1.- Nella menzionata sentenza, questa Corte ha escluso, anzitutto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto le disposizioni censurate, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, non possono dirsi «prive di ogni plausibile legame con quelle contenute nel decreto-legge originario» (punto 5.2. del Considerato in diritto).

A tale riguardo, è stato precisato che «solo la palese "estraneità delle norme impugnate rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto legge" [...] o la "evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge" [...] possono inficiare di per sé la legittimità costituzionale della norma introdotta con la legge di conversione» (punto 5.1. del Considerato in diritto). La continuità tra decreto-legge e legge di conversione deve essere valutata avendo riguardo al collegamento con almeno uno dei contenuti già disciplinati o con la *ratio* prevalente: nel caso specifico, «il punto di correlazione tra le disposizioni introdotte in sede di conversione in legge, oggetto di censura, e quelle del decreto-legge originario deve essere identificato nella materia della gestione dei flussi migratori e della protezione internazionale.

Le nuove norme sulla competenza nei procedimenti di convalida ex art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015 - alle quali è ora limitato lo scrutinio di legittimità costituzionale - regolano, sul versante processuale, un istituto, qual è il trattenimento delle persone straniere richiedenti asilo, tipicamente afferente alla materia della protezione internazionale, la cui disciplina costituisce [...] uno dei contenuti più rilevanti del provvedimento d'urgenza» (sentenza n. 205 del 2025, punto 5.2.1. del Considerato in diritto).

18.2.- La richiamata sentenza n. 205 del 2025 ha altresì ritenuto che gli artt. 16, 18 e 18-*bis* del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, non si pongono in contrasto con la garanzia sancita dall'art. 25, primo comma, Cost., la quale deve considerarsi rispettata nei casi, come quello odierno, in cui il legislatore introduca «una modifica della competenza relativa ad una categoria di controversie - quella della convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano il trattenimento dello straniero richiedente asilo - mediante l'indicazione di criteri di determinazione ratione materiae e ratione loci predeterminati e astratti e, pertanto, operanti pro futuro» (punto 6.1. del Considerato in diritto).

18.3.- Ancora, la stessa sentenza ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza (parametro preso in considerazione anche nelle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025) e dell'art. 102, secondo comma, Cost., evidenziando che le nuove regole di determinazione della competenza «risultano dotate di sufficiente precisione e intellegibilità [...]. Invero, la novella ha sacrificato l'esigenza di specializzazione ratione materiae - e di conseguenza anche quella di concentrazione - per affidare le controversie in esame a giudici che, in quanto assegnatari di procedimenti di esecuzione del MAE e di estradizione, sono muniti di una specializzazione diversa, ma comunque adusi a trattare procedimenti che coinvolgono la libertà personale degli stranieri e che devono essere decisi entro termini stringenti. Va, al riguardo, ricordato che il trattenimento della persona straniera, pur inscrivendosi tra gli atti di estrinsecazione del potere coattivo della pubblica amministrazione [...] si sostanzia in una limitazione della libertà personale» (punti 6.2. e 6.3. del Considerato in diritto).

19.- Tanto premesso, devono essere dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis* del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ivi compreso l'art. 19 che, quale norma intertemporale, segue la sorte delle disposizioni cui si riferisce, sollevate - nelle ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025 - in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost. nella parte in cui attribuiscono la competenza a decidere sulla convalida del trattenimento o della proroga del trattenimento della persona straniera richiedente protezione internazionale alla corte d'appello di cui all'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, la quale giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale, perché già dichiarate non fondate dalla menzionata sentenza n. 205 del 2025, senza che siano oggi presentati argomenti ulteriori e diversi da quelli già esaminati nella detta decisione.

20.- Venendo all'esame nel merito delle restanti questioni (sollevate nelle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025), le censure relative all'asserita violazione degli artt. 77, secondo comma, e 72, primo comma Cost., sono manifestamente infondate per le ragioni già illustrate con riferimento alle altre ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025, ai punti che precedono, in conformità a quanto affermato nella richiamata sentenza n. 205 del 2025.

L'autonomo richiamo della censura ex art. 72, primo comma, Cost., non muta i termini della questione, risolvendosi nei medesimi rilievi già scrutinati, con riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla sentenza n. 205 del 2025.

21.- Non sono meritevoli di accoglimento neanche le censure con le quali i rimettenti, nelle ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025, lamentano che gli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del d.l. n. 145 del

2024, come convertito, l'art. 5-*bis* del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, là dove dispongono lo spostamento verso la Corte d'appello della competenza a decidere, in prima istanza, sulla convalida del trattenimento del richiedente asilo, già attribuita alle sezioni specializzate in materia di immigrazione e protezione internazionale, vìolino gli artt. 3, in riferimento anche al principio di eguaglianza, e 111 Cost.

21.1.- Nello specifico, i giudici rimettenti, oltre a lamentare la manifesta irragionevolezza della scelta legislativa oggi in scrutinio, profilo già esaminato - con riferimento alle ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025 - ai punti che precedono, denunciano la violazione del principio di eguaglianza, considerato che la novella non si riferisce alla competenza relativa alle convalide e proroghe di tutti i provvedimenti amministrativi di trattenimento, atteso che la competenza rispetto ai provvedimenti di trattenimento/proroga degli stranieri extracomunitari finalizzati all'espulsione è rimasta in capo al Giudice di Pace ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 e che le convalide dei trattenimenti degli stranieri cittadini comunitari sono rimaste di competenza delle Sezioni specializzate del Tribunale in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 20-*ter* del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri).

21.2.- Rispetto al parametro di cui all'art. 111 Cost., la Corte rimettente osserva che lo spostamento di competenza vanifica la specializzazione dell'organo giudicante, comportando un'incongruità della disciplina, «considerato che la specializzazione dell'organo giudicante è presidio del giusto processo».

21.3.- Occorre, in primo luogo, evidenziare che i dubbi avanzati dai giudici a quibus muovono dall'erroneo presupposto interpretativo che la novella oggi in scrutinio abbia configurato una nuova ipotesi di competenza per materia.

21.3.1.- Di tale equivoco questa Corte si è fatta carico nella stessa sentenza n. 205 del 2025, chiarendo che il rinvio alla disciplina del procedimento in materia di mandato d'arresto europeo integra un preciso criterio di attribuzione delle controversie in parola e non già la creazione di una nuova competenza.

Come sopra ricordato, le regole di determinazione della competenza a decidere sulle convalide comprendono da un lato i parametri di individuazione del giudice ratione materiae (la Corte d'appello in composizione monocratica) e ratione loci (la Corte d'appello nel cui distretto ha sede il questore che ha disposto il trattenimento o la sua proroga) e, dall'altro, il criterio di ripartizione interna delle controversie ai magistrati addetti alla celebrazione dei procedimenti MAE, «che sono, di norma, quelli assegnati al settore penale» (ancora sentenza n. 205 del 2025, punto 6.2. del Considerato in diritto).

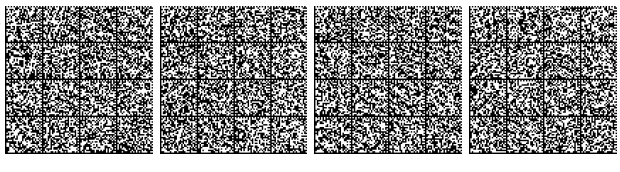
21.3.2.- Questa Corte ha già avuto modo di precisare che «lo spostamento di competenza in esame, pur sacrificando in qualche misura le esigenze di concentrazione e di uniformità interpretativa che avevano indotto il legislatore ad affidare il procedimento di convalida e quello concernente la domanda di protezione internazionale ad un unico ufficio giudiziario, costituisce una rivalutazione di tale scelta legislativa che, essendo connotata da ampia discrezionalità e non sconfinando nella irragionevolezza manifesta, esula dal sindacato di questa Corte» (ancora, sentenza n. 205 del 2025, punto 6.4. del Considerato in diritto).

Peraltro, con la stessa sentenza il legislatore è stato invitato a «verificare, nel tempo, la tenuta del nuovo assetto di competenze e operare interventi correttivi nel caso in cui esso si riveli foriero di difficoltà applicative».

21.4.- Quanto alla lamentata disparità di trattamento, i giudici rimettenti evocano un *tertium comparationis* del tutto inconferente, in quanto vengono posti a raffronto procedimenti diversi nei presupposti e, soprattutto, non sovrapponibili.

A tal proposito, occorre ancora una volta fare espresso rinvio a quanto chiarito da questa Corte nella sentenza n. 205 del 2025, sì che «[d]eve [...] escludersi che il principio di concentrazione, pur chiaramente evincibile dalla disciplina istitutiva delle sezioni specializzate, abbia carattere costituzionalmente necessario e quindi inderogabile. L'art. 3 del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, non ha, infatti, istituito una giurisdizione unica e onnicomprensiva per le controversie in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, come è dimostrato dal fatto che alcuni procedimenti riconducibili a tali ambiti tematici, sono rimasti, rispettivamente, al giudice di pace, al tribunale civile ordinario e al giudice amministrativo» (punto 6.3. del Considerato in diritto).

21.5.- In realtà dal tenore delle motivazioni delle ordinanze risulta che i giudici rimettenti, pur invocando il principio del giusto processo regolato dalla legge, alludono a quello di unicità della giurisdizione e alla possibilità di istituire, ai sensi dell'art. 102, secondo comma, Cost., presso gli organi giudiziari ordinari, sezioni specializzate per determinate materie, tema già trattato e risolto - nel senso della non fondatezza - dalla sentenza n. 205 del 2025.



Inoltre, occorre sottolineare che le norme censurate - diversamente da quanto sostenuto dai rimettenti - non hanno in alcun modo scardinato il carattere giudiziale del procedimento di convalida né il diritto di accesso al giudice, con conseguente applicazione di tutte le garanzie del giusto processo.

22.- Infine, devono essere dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate in riferimento agli artt. 24 e, ancora, 111 Cost.

I rimettenti costruiscono un parallelismo con il procedimento di convalida dell'arresto e del fermo, lamentando l'assenza, per il trattenuto, delle garanzie difensive proprie dell'indagato e la conseguente impossibilità, per il primo, di partecipare a un giudizio di convalida ancorato alle guarentigie del giusto processo regolato dalla legge.

Questa Corte ha di recente avuto modo, con la sentenza n. 78 del 2026, di escludere la possibilità di assimilare la condizione personale dello straniero trattenuto a quella dell'accusato di reato.

Sul punto la predetta sentenza ha precisato che «[l]e due posizioni soggettive sono [...] diverse per molteplici profili. [...] L'imputato ha un'esigenza difensiva peculiare e specifica, giacché l'autorità procedente gli ascrive la commissione di un atto antigiuridico legalmente tipico, i cui elementi costitutivi essa è tenuta istituzionalmente a verificare [...]. Viceversa, lo straniero trattenuto in attesa di rimpatrio non è accusato di un illecito, non è chiamato a difendersi da un'accusa, né rischia l'irrogazione di una sanzione; piuttosto, qualora si determini alla richiesta di protezione internazionale, è interessato a ottenere la giusta considerazione della sua vicenda umana, e ha pertanto l'onere di esporre tutte le ragioni utili a definirla» (punti 8 e 8.1. del Considerato in diritto).

La predetta considerazione è perfettamente replicabile rispetto alla censura odierna: la diversità strutturale fra le due posizioni - oppositiva quella dell'imputato, pretensiva quella del richiedente asilo - rende inconferente il *tertium comparationis* dell'arresto e del fermo e, con esso, la pretesa di trasporre nel procedimento di convalida del trattenimento gli istituti di garanzia propri del processo penale.

La sentenza n. 78 del 2026 ha, del resto, ribadito che il trattenimento, pur incidente sulla libertà personale e assistito dalle garanzie dell'art. 13 Cost., non muta natura e non è una sanzione, tantomeno penale, sicché le sue modalità non possono essere mutuate dall'ordinamento penitenziario, «dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio» (è richiamata sul punto la sentenza n. 96 del 2025).

Resta fermo che «la disciplina dell'udienza di convalida del trattenimento non disconosce le garanzie difensive, anzi prevede, come già notato, che lo straniero trattenuto possa parteciparvi, senza tuttavia averne l'obbligo, e che, in ogni caso, all'udienza stessa partecipi il difensore, in sua rappresentanza oppure al suo fianco; interessato e difensore sono tempestivamente informati dell'udienza medesima, così da poter preparare l'interlocuzione con il giudice» (ancora sentenza n. 78 del 2026, punto 9 del Considerato in diritto).

È, peraltro, garantita al richiedente protezione internazionale in vinculis la conoscibilità delle ragioni della privazione della libertà personale, assicurata proprio dall'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142 del 2015, a tenore del quale «[i] l provvedimento [del questore] è comunicato al richiedente nella prima lingua indicata dal richiedente o in una lingua che ragionevolmente si suppone che comprenda», così come è garantita la conoscenza del provvedimento con cui la Corte d'appello eventualmente convalida il trattenimento, attesa, appunto, la necessaria assistenza del difensore nominato d'ufficio o di fiducia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 17, 18, 18-*bis *e 19 del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, nonché degli artt. 5-*bis *del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13 (Disposizioni urgenti per l'accelerazione dei procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale), convertito, con modificazioni, nella legge 13 aprile 2017, n. 46, 6 e 7 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE,*

recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale) e 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento all'art. 13 della Costituzione, dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025;

*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18, 18-*bis *e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, relativamente alla previsione della impugnabilità dei provvedimenti in esame con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, comma 1, lettere* a)*,* b) *e* c)*, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025;*

*3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis *e 19 del decreto-legge n. 145 del 2024, come convertito, nonché degli artt. 6, come novellato dal d.l. n. 145 del 2024, come convertito, e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, come novellato dal citato d.l n. 145 del 2024, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025;*

*4) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 18, 18-*bis *e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 3, 25, primo comma, e 102, secondo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 120, 121, 122, 149, 174, 175 e 176 reg. ord. del 2025;*

*5) dichiara manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, 17, 18, 18-*bis *e 19 del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nonché degli artt. 5-*bis *del d.l. n. 13 del 2017, come convertito, 6 e 7 del d.lgs. n. 142 del 2015 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 72, primo comma, e 77, secondo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Lecce, sezione immigrazione, in composizione monocratica, con le ordinanze iscritte ai numeri 119, 126, 127, 128, 129 e 130 reg. ord. del 2025.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2026.

F.to:
Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

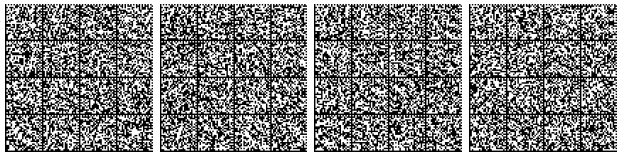
Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 novembre 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_260193



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **2**

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 19 ottobre 2026
(della Regione Emilia-Romagna)

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Ente Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna – Procedimento preordinato alla nomina del Presidente, d'intesa con i Presidenti delle Regioni territorialmente interessate, ai sensi della legge n. 394 del 1991, art. 9, comma 3 – Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 270 del 2026, recante la nomina dell'avv. Francesco Lucacci quale Presidente dell'Ente Parco.

– Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 1° settembre 2026, n. 270, recante la nomina dell'avv. Francesco Lucacci quale Presidente dell'Ente Parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna.

Ricorso per conflitto di attribuzione della Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente della giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, sig. Michele de Pascale, autorizzato con deliberazione della giunta regionale progr. n. 1698 del 12 ottobre 2026 (doc.n.9), rappresentata e difesa per mandato speciale su supporto cartaceo separato dal Prof. Avv. Franco Mastragostino (C.F. MST FNC 47E07 A059Q; PEC: francomastragostino@ordineavvocatibopec.it) e dall'avv. Maria Chiara Lista (C.F. LSTMCH55H55L781T; PEC: mariachiaralista@ordineavvocatibopec.it) con Studio legale in Piazza Aldrovandi n. 3, Bologna e con domicilio digitale presso gli indirizzi PEC sopra riportati

Contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente in carica;

E nei confronti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), in persona del Ministro in carica;

Per la dichiarazione che non spetta allo Stato e per esso al Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica disporre in via diretta la nomina del Presidente dell'Ente Parco Nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, a fronte del diniego dell'intesa da parte dei Presidenti delle due Regioni — Emilia-Romagna e Toscana — nei cui territori ricade il Parco anzidetto, prevista ai sensi dell'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e per l'effetto che sia disposto l'annullamento del decreto a firma del Ministro del MASE n. 270 del 1° settembre 2026 (doc. n. 1) con il quale è stato nominato, a prescindere dal raggiungimento dell'intesa con le Regioni territorialmente interessate, l'avv. Francesco Lucacci quale Presidente dell'Ente Parco nazionale Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, al medesimo notificato con comunicazione della Direzione generale tutela della biodiversità e del mare in data 3 settembre 2026 (doc. n. 2) unitamente a al format della dichiarazione di accettazione dell'incarico, da essere ritrasmessa al Ministero debitamente compilata e sottoscritta.

PREMESSO IN FATTO

La legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), prevede all'art. 9 comma 3, che il Presidente dell'Ente Parco a carattere nazionale sia nominato dal Ministro dell'ambiente (oggi dell'ambiente e della sicurezza energetica), d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente interessate, con propria designazione nell'ambito di una terna di candidati proposta dallo stesso Ministro.

Il Parco nazionale delle Foreste Casentinesi è stato istituito con decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 1993. Si tratta di un sistema ambientale che comprende il territorio delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana e che coinvolge direttamente comunità, amministrazioni e sistemi economici di entrambe le Regioni.

Da oltre vent'anni la guida del Parco è espressa dal versante toscano, nonostante una parte rilevante della superficie, delle amministrazioni locali e delle comunità interessate, ricada nella Regione Emilia-Romagna.

L'Ente Parco non è un mero organismo amministrativo, costituendo piuttosto uno strumento concreto per la tutela della biodiversità, per la gestione sostenibile del territorio e per la costruzione di opportunità di sviluppo nelle aree montane; negli anni è divenuto, quindi, un interlocutore centrale per le politiche ambientali, turistiche e di valorizzazione territoriale.

Si può, dunque, comprendere l'interesse da parte della Regione Emilia-Romagna a poter effettivamente collaborare con il Ministero proponente, ai fini della individuazione della persona in grado di esprimere maggiormente, da un lato, competenza in campo ambientale ed esperienza nella gestione di istituzioni, dall'altro, di rappresentare il più possibile le comunità territoriali coinvolte.

Ciò premesso, è a questo punto rilevante e significativo, nella prospettiva dei motivi di impugnazione che saranno formulati, evidenziare le modalità con le quali è stato posto in essere il procedimento preordinato alla nomina, su intesa delle Regioni coinvolte.

a) Con nota prot. 0112121 in data 26 maggio 2026, inoltrata tramite pec (doc. n.3) il Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica proponeva, ai fini della nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale delle Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, una terna composta dalla dott.ssa Michela Senesi, dall'avv. Francesco Lucacci e dal sig. Sandro Dini, tutti toscani, trasmettendo i relativi CV (si ritiene utile produrre i rispettivi *curriculum vitae* e dichiarazioni di assenza di cause di incompatibilità, rispettivamente sub docc. nn. 4, 5 e 6).

b) I Presidenti delle Regioni interessate esaminavano con attenzione i *curricula* delle candidature proposte.

c) Ritenendo che «nessuno dei tre nominativi proposti sia in possesso «di comprovata esperienza in campo ambientale nelle Istituzioni o nelle professioni, oppure di indirizzo o di gestione in strutture pubbliche o private» come richiesto dall'art. 9 comma 3, della legge n. 394 del 1991 ai fini della nomina dell'Ente Parco» con comunicazione congiunta, prot. della RER n. 0622729.U, trasmessa via pec in data 19 giugno 2026 (doc. n. 7), I Presidenti della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana informavano il Ministro di «non essere nelle condizioni di esprimere l'intesa su alcuno dei tre nominativi indicati nella terna in oggetto», con diffida a «procedere a una nomina non coerente con il dettato normativo» ed altresì rimarcando di «essere disponibili a valutare altri nominativi che risultino in possesso dei requisiti di legge, al fine di consentire la positiva conclusione della procedura di nomina e garantire la piena funzionalità dell'ente Parco».

d) A tale comunicazione seguiva una formale deliberazione della giunta regionale dell'ER n. 1044 del 22 giugno 2026 (doc. n. 8) con la quale l'organo di governo della Regione deliberava di «esprimere il diniego all'intesa ai sensi dell'art. 9 comma 3 della legge n. 394/1991, «su ciascuno dei tre nominativi indicati nella terna proposta dal Ministro», non senza precisare che «questa Amministrazione resta in ogni caso disponibile alla valutazione di nuove proposte di candidatura al fine di consentire la conclusione della procedura di nomina».

e) Trascorrevano due mesi e mezzo di vuoto temporale, durante i quali la Regione Emilia-Romagna non riceveva più alcuna notizia al riguardo; in particolare, non veniva trasmessa alcuna nuova terna di candidati, né venivano avviate interlocuzioni esplorative che portassero avanti il percorso interrotto di pervenire all'intesa.

f) Del tutto sorprendentemente, in data 1° settembre 2026 è stata effettuata la nomina dell'avv. Francesco Lucacci quale nuovo Presidente del Parco delle Foreste Casentinesi, unilateralmente disposta dal Ministro dell'ambiente con proprio decreto (doc n. 1). Unitamente a tale decreto è seguita l'immediata comunicazione personale all'avv. Lucacci con invio del *format* della dichiarazione di accettazione dell'incarico, da essere ritrasmessa al Ministero debitamente compilata e sottoscritta (doc. n. 2).

Tale vicenda denota un paradossale comportamento del Ministero dell'ambiente, suscettibile di ledere le attribuzioni regionali stabilite per Costituzione e per legge e a concretare un conflitto fra Enti, per le seguenti considerazioni in

DIRITTO

1. Violazione degli artt. 5, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Costituzione e del principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni in relazione all'art. 9, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Falsa ed erronea applicazione della norma succitata, con lesione delle prerogative delle Regioni, fatte salve dalla legislazione statale e garantite dalle norme costituzionali sopra citate. Violazione del procedimento, arbitrarietà manifesta. Difetto assoluto di motivazione.

L'impugnato decreto del Ministro dell'ambiente appare espressione dell'esercizio unilaterale, e perciò illegittimo, di una competenza che è invece sottoposta alla previa intesa con le Regioni territorialmente interessate. L'intesa non

configura un coinvolgimento a titolo meramente consultivo dei soggetti che debbono esprimerla, da cui possa prescindersi senza conseguenze; il meccanismo dell'intesa fissa, al contrario, un principio di collaborazione ed equiordinazione fra ruoli e poteri.

Nell'ambito di un procedimento di individuazione del nominativo della carica di vertice di un Ente, quale un Parco nazionale, che la legge ha voluto congegnare perfezionato sulla base dell'intesa fra Ministro dell'ambiente (*ratione materiae*) e Presidenti delle Regioni nel cui territorio si estende non solo la perimetrazione del Parco, ma tutto ciò che questo implica sul piano della gestione, della conformazione e disciplina delle molteplici attività che in esso attivamente si svolgono, che intersecano competenze concorrenti e residuali delle Regioni stesse, detta concertazione non può mancare o essere del tutto elusa e tradursi come determinazione conclusiva, in un atto univoco ed arbitrario del solo Ministro, che è quanto avvenuto nel caso di specie. La scelta fiduciaria non può essere del solo Ministro.

La parola «intesa» ha un preciso significato: essa introduce una fase endoprocedimentale necessaria ed ineludibile al fine di consentire la composizione di due interessi: quello statale, che presidia la rilevanza nazionale dell'Ente parco e il sistema di tutela e protezione ambientale e paesaggistica del territorio istituito a parco, e quello regionale, che richiama la valenza delle attività di sostegno, promozione, sviluppo del medesimo territorio, nell'ambito delle prerogative del Parco e con esso compatibili, la cui gestione/amministrazione e programmazione si svolge unitamente alle comunità locali dei Comuni interessati, sotto l'egida delle Regioni interessate.

In relazione a quanto previsto dall'art. 9 della legge n. 394/1991, che assoggetta la nomina del Presidente dell'Ente parco al conseguimento dell'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate, risulta, quindi, violata la sfera di competenze regionali fra cui rientrano: le competenze regionali concorrenti delineate dall'art. 117, terzo comma, nelle materie del «governo del territorio» e della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»; le competenze residuali di cui al quarto comma del medesimo art. 117 nelle materie dell'agricoltura, del turismo, della caccia e della pesca; l'art. 118 Cost. per quanto concerne la ripartizione delle competenze amministrative; nonché i principi di riserva di legge, di buon andamento ed imparzialità dei pubblici uffici, in relazione all'art. 97 Cost ed il principio di leale collaborazione derivante dall'art. 5 Cost, come conseguenza del contemperamento dei principi di unità ed autonomia in esso sanciti.

Questa Ecc.ma Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che la mancata intesa, ovvero la mancata previsione o attivazione di una procedura di intesa, laddove ritenuta rispondente ad un preciso assetto dei rapporti fra Istituzioni, comporta la lesione di valori di tenore costituzionale. Ed ha precisato che, laddove la norma richieda l'intesa con la Regione interessata, «esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione« (*cfr*: Corte Cost. 378/2005 e 339/2005 sulla nomina del Presidente dell'autorità portuale). Più specificamente con riferimento alla nomina del Commissario straordinario di un Ente parco nazionale toscano (Arcipelago Toscano) questa Corte ha puntualmente precisato che il meccanismo dell'intesa previsto dalla legislazione di riferimento (sempre l'art. 9 comma 3, della legge n. 394/1991) *esige* — a maggior ragione alla luce della legge costituzionale n. 3/2001 che ha accresciuto l'autonomia regionale e riconosciuto a Stato e Regioni una posizione di parità e di equiordinazione — «una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto» di nomina, «quale forma di attuazione del principio di leale cooperazione fra lo Stato e la Regione» escludendo «ogni possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante» (Corte costituzionale n. 27/2004, come ripresa da Corte costituzionale n. 378/2005).

Sotto altro e connesso profilo rileva la considerazione che il diniego di intesa non equivale affatto a consumazione dell'esercizio delle prerogative regionali di codeterminazione delle decisione da assumere, sì da legittimare l'unilaterale decisione del Ministro.

In mancanza di intesa non scatta automaticamente il potere risolutivo del Ministro. Affinché siffatto potere unilaterale possa essere ritenuto legittimo e non concreti, piuttosto, una indebita ed immotivata sostituzione ed un arbitrario travalicamento di competenze è necessario ed imprescindibile che il procedimento volto al raggiungimento dell'intesa abbia avuto un concreto ed effettivo sviluppo, abbia evidenziato una serie di fasi interlocutorie nelle quali si esplicitino momenti di raccordo e tentativi di cooperazione; il che implica la presa d'atto delle iniziali critiche o impasse comunicate e l'avvio, da tali criticità, di una discussione, per ricercare l'accordo che, nello spirito di leale cooperazione fra Stato e Regioni previsto dalla legislazione in materia ed ancora prima dai principi costituzionale enunciati in epigrafe, valga a far superare le difficoltà/preclusioni primariamente emerse.

Anche su tale profilo la giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte è univoca e decisiva. Fin dalla pronuncia n. 27/2004, come ripresa dalla pronuncia n. 339/2005, è stato chiarito che: «l'illegittimità della condotta dello Stato non risiede… nella nomina in sé di un Commissario straordinario senza la previa intesa con il Presidente della Regione Toscana, ma nel mancato concreto sviluppo della procedura della intesa per la nomina (ivi del Presidente dell'Autorità Portuale di Livorno - *ndr)*; procedura la quale esige «lo svolgimento di reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del princi-

pio di leale cooperazione tra Stato e Regione, le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo e che sole legittimano la nomina del primo« (v. la già citata sentenza n. 27/2004».

Rafforzano tali considerazioni le successive pronunce che si rinvengono in casi simili.

In particolare, come evidenziato da Corte Cost. n. 264/2011: «Identica questione è stata ripetutamente esaminata da questa Corte con riferimento a vicende relative ad altri enti di analoga natura. In relazione ad esse la Corte ha affermato la legittimità della nomina di un Commissario straordinario, in assenza del raggiungimento dell'intesa, solo se, in applicazione del principio di leale collaborazione, si sia dato luogo ad uno sforzo delle parti per dar vita ad una intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolino il raggiungimento di un accordo (ex plurimis*:* sentenze n. 255 del 2011; 332 del 2020, 24 del 2007, 21 del 2006, 339 del 2005, n. 27 del 2004).

Ora, nel procedimento in esame non vi sono stati momenti di ricerca dell'intesa in alcuna forma. È stata trasmessa alla Regione ER (e alla Regione Toscana) solo una terna chiusa (analogo atteggiamento ha caratterizzato, infatti, contestualmente la nomina del Presidente dell'Ente parco nazionale dell'Appennino tosco-emiliano); per di più, per il Parco delle Foreste Casentinesi è stato, in via del tutto informale e sconveniente, caldeggiato, prima della valutazione da parte dei due Presidenti dei *curricula* dei componenti della terna e della conseguente decisione, un candidato in particolare, ma nessun confronto preventivo, né, soprattutto, nessun tentativo di aprire una discussione sulla terna proposta, peraltro respinta *in toto* dai Presidenti di entrambe le Regioni.

Nessun riscontro sulla disponibilità manifestata dalle Regioni di valutare una terna alternativa, nuovamente formulata dal Ministro, nessun cenno, neppure per ribadire la conferma della scelta della terna di cui alla proposta iniziale. Eppure una rinegoziazione su altri possibili profili di candidati maggiormente rispondenti alle competenze richieste dal ruolo, come evidenziate dalla norma di riferimento, appariva tanto più necessaria a fronte di un diniego, piuttosto deciso, formulato sul presupposto, di merito, della riscontrata assenza in tutti e tre i candidati dei requisiti del «possesso di comprovata esperienza in campo ambientale nelle istituzioni o nelle professioni, oppure di indirizzo o di gestione in strutture pubbliche o private», richiesta dall'art. 9, comma 3, della citata legge n. 394/1991 ai fini della nomina a Presidente dell'Ente Parco (senza qui entrare in discussioni non pertinenti in questa sede sulle «competenze ed esperienze» vantate dai candidati della terna su cui è stato espresso il diniego, non è inutile, al fine di comprendere le ragioni di siffatto diniego, scorrere i *Curricula* presentati-doc.ti nn. 4,5,6).

Nessuna interlocuzione è seguita alla trasmissione del diniego; al contrario, esso è stato ritenuto *tamquam non esset*, mediante la unilaterale adozione, di imperio, del decreto di nomina, sul presupposto che, in assenza dell'intesa, scattasse automaticamente la univoca e risolutiva decisione del Ministro, reputandosi sufficiente la acquisizione dei pareri dell'VIII Commissione ambiente della Camera e della VIII Commissione permanente del Senato.

Siffatto incomprensibile e del tutto irragionevole comportamento si fonda, evidentemente — non volendo accreditare una volontà scientemente rivolta a colpire il rifiuto manifestato dalle Regioni quale atteggiamento di per sé ostile e comunque ininfluente, declassando il loro ruolo nella procedura in questione — su di un errata interpretazione ed applicazione del procedimento di perfezionamento dell'intesa, laddove è stato ritenuto possibile e plausibile poterne prescindere senza porre in essere alcun tentativo di superamento dell'iniziale diniego, tentativo che la Corte individua come attività che deve essere svolta «attraverso reiterate trattative» volte a dimostrare e sostenere la ricerca di un accordo, quale significato stesso del procedimento di intesa.

È evidente, pertanto, ove si esamini l'*iter* seguito nel procedimento in esame (come descritto nelle premesse in fatto, senza tema di smentite), che esso è caratterizzato dalla totale mancanza di qualsivoglia motivazione che renda ragione delle mancate azioni ed iniziative della Amministrazione statale nel porre in essere un qualche tentativo di confronto, al fine di superare le manifestate iniziali divergenze. Così facendo il Ministro dell'Ambiente ha menomato le competenze regionali che vengono in rilievo nella gestione di un Ente Parco a carattere nazionale, che coinvolgono territori e attività governate dagli Enti regionali che vi sono materialmente territorialmente compresi ed è entrato in rotta di collisione con i principi di leale cooperazione fra Stato e Regione, a cui risulta improntato il procedimento dell'intesa e con i parametri costituzionali che tali principi pongono a base del buon agire delle Amministrazioni pubbliche.

P.Q.M.

Per tutto quanto sopra esposto, la Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa chiede che l'Ecc.ma Corte Costituzionale adita voglia dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica procedere in via diretta alla nomina del Presidente dell'Ente Parco Nazionale delle Fore-

ste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, unilateralmente, a fronte del diniego dell'intesa, prevista dall'art. 9, comma 3, della legge n. 394 del 1991, da parte dei Presidenti delle due Regioni - Emilia-Romagna e Toscana — nei cui territori ricade il Parco anzidetto, senza aver avviato e proseguito il procedimento di conseguimento dell'intesa, attraverso utili e reiterate trattative ed anzi senza fornire motivazione alcuna sulla ritenuta prescindibilità dal raggiungimento dell'intesa stessa, con invito al Ministro dell'Ambiente a rinnovare il procedimento di nomina mediante la attivazione di una interlocuzione effettiva con le Regioni coinvolte attraverso la messa in campo di tutte le possibili utili trattative per addivenire all'accordo richiesto dalla legge e dai principi costituzionali enunciati nel ricorso;

conseguentemente annullare il decreto a firma del Ministro del MASE n. 270 del 1° settembre 2026 con il quale è stato nominato, a prescindere dal raggiungimento dell'intesa con le Regioni territorialmente interessate, l'avv. Francesco Lucacci, quale Presidente dell'Ente Parco nazionale Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, al medesimo notificato con comunicazione della Direzione generale tutela della biodiversità e del mare in data 3 settembre 2026.

Bologna, 16 ottobre 2026

Prof avv. Mastragostino - Avv. Lista

26C00215

N. **182**

Ordinanza del 4 agosto 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Simona Castrucci contro il Ministero della difesa e Formez PA

Impiego pubblico – Concorso pubblico – Scorrimento delle graduatorie – Determinazione del numero dei candidati idonei entro il limite del 20 per cento dei posti messi a concorso – Deroga a tale limite per le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025, nonché per quelle relative ai concorsi banditi nel 2025 – Mancata estensione della deroga, tra l'altro, alle graduatorie approvate nel 2026.

– Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, art. 4, comma 9.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA BIS)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 5253 del 2026, proposto da Simona Castrucci, rappresentato e difeso dall'avvocato Danilo Granata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Ministero della difesa, Formez PA, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti Bruno Ladomorzi, non costituito in giudizio;

PER L'ANNULLAMENTO

1. Della graduatoria finale di merito del concorso pubblico per esami per il reclutamento di complessive mille unità di personale non dirigenziale - codice FT35 «Assistente ai servizi di supporto», limitatamente alla posizione di parte ricorrente e per come pubblicata in data 9 marzo 2026 sul sito ministeriale nonché sul Portale InPA;

2. Del verbale n. 8 della Commissione d'esame del 23 febbraio 2026, nella parte in cui dà atto dell'applicazione al profilo FT35 del limite del 20% degli idonei;

3. Degli atti interni e pareri richiamati nel medesimo verbale e nella nota DGPCIV del 5 febbraio 2026, nella parte in cui impongono l'applicazione della cd. «norma taglia-idonei» alle graduatorie del profilo FT35 approvate nel 2026;

4. Della graduatoria «lista punteggi» del profilo FT35 (All. 8 - Lista Punteggi) nella parte in cui non qualifica come «vincitore» o «idoneo» la ricorrente pur avendo egli superato la prova scritta con punti 22,2/30;

5. Per quanto occorra, del bando di concorso del 18 luglio 2024, ove interpretato in senso lesivo per gli interessi di parte ricorrente;

6. Di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi i provvedimenti di approvazione della graduatoria FT35 e di avvio delle assunzioni dei vincitori del medesimo profilo, *in parte qua*, gli esiti delle prove asincrone, le prove asincrone stessi e ogni altro atto che abbia comportato ad una dilatazione temporale del concorso.

Con domanda di accertamento del diritto della ricorrente ad essere incluso nella relativa graduatoria.

Con conseguente condanna delle amministrazioni resistenti, ognuna secondo quanto di competenza, alla rettifica della graduatoria FT35 e all'adozione di tutti gli atti necessari alla corretta formazione della graduatoria nei limiti degli interessi di parte ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

visti tutti gli atti della causa;

visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della difesa e di Formez PA;

relatore nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 il dott. Gianluca Amenta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

FATTO

1. Con bando prot. n. M_D A0582CC DE12024 0000873 del 18 luglio 2024, la Direzione generale del personale civile del Ministero della difesa ha indetto un concorso pubblico per il reclutamento di mille unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, da inquadrare nell'area degli assistenti, per i ruoli del personale civile del Ministero, suddiviso in tredici distinti profili professionali. La procedura concorsuale, coadiuvata nell'organizzazione da Formez PA, prevedeva, ai sensi dell'art. 3 del bando di concorso, una unica prova, quella scritta, disciplinata dal successivo art. 6, all'esito della quale veniva attribuito un punteggio massimo di 30/30; il comma 4 del citato art. 6 prevedeva testualmente che «La prova scritta si intende superata con una votazione minima di 21/30 (ventuno/trentesimi)». Infine, l'art. 6 disponeva che per ogni profilo professionale le competenti Commissioni esaminatrici avrebbero proceduto a stilare la graduatoria di merito sulla base del punteggio conseguito da ciascun candidato nella prova scritta.

L'odierna ricorrente ha partecipato al suddetto concorso, presentando domanda per il profilo professionale FT35 (assistente ai servizi di supporto), il quale prevedeva cento posti. Essa ha superato la prova scritta, tenutasi nelle date del 9 ottobre 2025 e 10 ottobre 2025, conseguendo il punteggio di 22,2/30.

La graduatoria relativa al profilo in questione è stata approvata in data 6 marzo 2026 e pubblicata in data 10 marzo 2023 e la stessa includeva, oltre ai nominativi dei 100 vincitori, anche l'indicazione che «La graduatoria finale si compone anche di candidati idonei dalla 101^ alla 120^ posizione (applicazione del limite di cui all'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)». Trattandosi di concorso bandito nel 2024 e di graduatoria approvata nel 2026, all'odierna ricorrente non ha potuto trovare applicazione la norma derogatoria di cui all'art. 4, comma 9, del decreto-legge del 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, secondo la quale: «Alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, nonché a quelle relative ai concorsi banditi nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». L'odierna ricorrente, quindi, non è stata inserita in graduatoria.

Per alcuni profili professionali, invece, le graduatorie di merito sono state approvate nel mese di dicembre del 2025. In questi casi, secondo il disposto di cui all'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, sopra menzionato, sono stati inseriti in graduatoria tra gli idonei tutti i candidati che hanno conseguito un punteggio superiore alla votazione minima di 21/30. Rispetto a costoro, quindi, non è stato applicato il limite del 20% degli idonei stabilito dal citato art. 35, comma 5-ter, quarto periodo, del decreto legislativo n. 165/2001.

2. La sig.ra Simona Castrucci, con ricorso notificato al Ministero della difesa, a Formez PA e ad un controinteressato, ha impugnato la graduatoria di merito riferita al profilo professionale per il quale ha partecipato, lamentando la mancata inclusione nella stessa, nonostante l'avvenuto superamento della prova scritta, avendo essa conseguito un

punteggio pari e/o superiore a 21/30. Secondo la tesi attorea, invero, l'Amministrazione non avrebbe dovuto applicare la cd. normativa taglia idonei in quanto nel caso di specie ciò ha creato un evidente effetto discriminatorio tra concorrenti della medesima procedura concorsuale.

La ricorrente ha altresì formulato domanda cautelare, rappresentando, quanto al *periculum in mora*, il forte rischio che, nelle more del giudizio, il Ministero potrebbe procedere alle assunzioni scorrendo integralmente la graduatoria del concorso controverso, così compromettendo irreparabilmente la possibilità di essere assunta.

3. Le Amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio e, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, hanno depositato memoria difensiva, con cui, nel merito, è stato chiesto il rigetto del gravame.

Il controinteressato evocato in giudizio non si è costituito.

Successivamente, con ordinanza n. 10412 del 5 giugno 2026, questa Sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio tramite pubblici proclami, ai sensi degli articoli 41, comma 4, e 49, comma 3, c.p.a., nei confronti di tutti i candidati inclusi nella graduatoria impugnata; la ricorrente ha dato prova di aver correttamente adempiuto tale incombente.

4. Infine, all'esito della camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare proposta da parte ricorrente, questa Sezione ha adottato l'ordinanza n. 3816 del 10 luglio 2026 con cui ha accolto in via interinale e provvisoria la proposta istanza cautelare e, per l'effetto, ha sospeso, per quanto d'interesse di parte ricorrente, l'efficacia degli atti impugnati, ai soli ed esclusivi fini dell'inclusione della ricorrente stessa in graduatoria nella posizione spettante in base al punteggio conseguito nella prova scritta. Detto accoglimento provvisorio è stato disposto sul presupposto del rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

DIRITTO

I. Il quadro normativo rilevante.

5. L'art. 1-*bis*, comma 1, numero 2), del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023) ha modificato l'art. 35, comma 5ter, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 aggiungendo i seguenti periodi: «Nei concorsi pubblici sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale entro il 20 per cento dei posti successivi all'ultimo di quelli banditi. In caso di rinuncia all'assunzione o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria nei limiti di cui al quarto periodo».

La disciplina del c.d. «taglia idonei» è stata poi modificata dall'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023, così come modificato dalla legge di conversione n. 112 del 10 agosto 2023, nei termini che seguono: «1. Al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

[…]

c) all'art. 35, comma 5-*ter*, il quarto e il quinto periodo sono sostituiti dai seguenti: «Nei concorsi pubblici, a esclusione di quelli banditi per il reclutamento del personale sanitario e socio-sanitario, educativo e scolastico, compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni, e dei ricercatori, nonché del personale di cui all'art. 3, sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale dopo l'ultimo candidato vincitore, in numero non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso. In caso di rinuncia all'assunzione, di mancato superamento del periodo di prova o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria degli idonei non vincitori entro il limite di cui al quarto periodo. La disposizione del quarto periodo non si applica alle procedure concorsuali bandite dalle regioni, dalle province, dagli enti locali o da enti o agenzie da questi controllati o partecipati che prevedano un numero di posti messi a concorso non superiore a venti unità e per i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, possono essere stabilite ulteriori modalità applicative delle disposizioni del presente comma».

Sempre l'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023 stabiliva altresì che «Le disposizioni dell'art. 35, comma 5-*ter*, quarto e quinto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano ai concorsi pubblici banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Quindi, mentre in passato tutti coloro che superavano con il punteggio minimo le prove concorsuali erano inseriti in graduatoria, a partire dai concorsi banditi successivamente al 17 agosto 2023 (ovverosia alla data di entrata in vigore della legge di conversione) solamente coloro che rientrano nella percentuale del 20% dopo i vincitori sono considerati idonei e possono pertanto aspirare agli scorrimenti di graduatoria nel biennio di vigenza di cui al comma 1 del citato art. 35-*ter* del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001.

Il legislatore, tuttavia, interveniva nuovamente a modificare la disciplina del c.d. «taglia idonei» con l'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 69 del 9 maggio 2025, il quale stabilisce che «Alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, nonché a quelle relative ai concorsi banditi nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

La disciplina in questione prevede, pertanto, che il limite del 20% degli idonei non si applichi in tre distinte ipotesi: ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2024, ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2025 e, infine, ai concorsi pubblici banditi nel 2025 (le prime due ipotesi sono quelle previste sin dal decreto-legge, mentre l'ultima è stata introdotta con la legge di conversione). Trattasi, con tutta evidenza, di una norma speciale e derogatoria e favorevole per i candidati partecipanti alle suddette procedure concorsuali, i quali hanno il beneficio di non vedersi applicato il meccanismo cd. taglia idonei, con la conseguenza di poter essere considerati idonei in caso di superamento delle prove concorsuali a prescindere dal punteggio ottenuto dagli altri concorrenti. Deve essere evidenziato inoltre che si tratta di una disposizione, parzialmente, retroattiva: la stessa, infatti, è entrata in vigore nel 2025, ma si applica anche ai concorsi banditi precedentemente alla sua entrata in vigore, dal momento che i concorsi pubblici le cui graduatorie sono state approvate nel 2024 e a inizio del 2025 sono stati sicuramente banditi in un momento antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge e i concorsi banditi fino al 14 maggio 2025 sono anteriori alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

II. I dubbi di legittimità costituzionale.

6. Alla luce del quadro normativo così ricostruito, il Collegio nutre dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

7. L'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 2025 ha introdotto, infatti, una disciplina derogatoria rispetto al meccanismo della c.d. «taglia idonei» previsto dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo. n. 165 del 2001. La disposizione stabilisce che la limitazione numerica degli idonei non si applica alle graduatorie approvate negli anni 2024 e 2025 nonché ai concorsi banditi nel corso dell'anno 2025. La finalità della norma sembra essere quella di posticipare l'effettiva efficacia della normativa cd. taglia idonei, in modo da permettere alle pubbliche amministrazioni di soddisfare il proprio fabbisogno di personale, facendo rientrare tra gli idonei tutti coloro che hanno superato le prove concorsuali in modo da allargare il bacino di soggetti da poter assumere; mentre, infatti, ai sensi dell'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023, detta normativa avrebbe dovuto applicarsi ai concorsi banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (17 agosto 2023), con la previsione di cui all'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 vengono fatte salve le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025, nonché le graduatorie riferite a concorsi banditi nel 2025.

8. Se, però, la finalità della norma è questa, il Collegio rileva, in primo luogo, che non è dato comprendere le ragioni per le quali dalla disciplina derogatoria siano state escluse ulteriori ipotesi; in particolare, l'introduzione, avvenuta solamente con la legge di conversione, dell'ipotesi dei concorsi banditi nel 2025 (le cui graduatorie pertanto è probabile che vengano approvate anche negli anni ad esso successivi) sembra voler sottintendere la volontà del legislatore di estendere anche per le graduatorie approvate nel 2026 e negli anni successivi l'applicabilità della norma derogatoria. Tuttavia, la lettera della legge è chiara nel senso di escludere dalla deroga, così come appunto avvenuto nel caso di specie, i concorsi banditi nel 2024 le cui graduatorie siano state approvate nel 2026.

Il Collegio rileva, inoltre, che la disposizione in questione è idonea, così come avvenuto nel caso di specie, a creare una disparità di trattamento all'interno di una medesima procedura concorsuale: infatti, a fronte di un unico bando è ben possibile, ove siano previsti diversi profili, che le relative graduatorie di merito vengano approvate in anni diversi, con

la conseguenza che alcune possono usufruire della normativa derogatoria (quelle approvate negli anni 2024 e 2025), mentre alle altre si applica la cd. normativa taglia idonei. Deve essere, inoltre, evidenziato che detta disparità di trattamento tra i concorrenti si produce in ragione di un fatto del tutto casuale e non prevedibile al momento di presentazione della domanda di partecipazione al concorso, ovverosia la data di approvazione della graduatoria.

9. In altri termini, la questione che si intende sottoporre alla Corte investe, essenzialmente, due distinti profili di possibile incostituzionalità (che qui si anticipano e che saranno sviluppati nell'ambito della trattazione della «non manifesta infondatezza», v. § 17 e *ss)*.

In primo luogo, il Collegio ritiene che la disposizione censurata sia intrinsecamente contraddittoria e incoerente, non sussistendo una conformità logico-giuridica tra la *regola iuris* introdotta e la sua causa normativa, con conseguente possibile violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Al contempo, essa sembra creare una ingiustificabile disparità di trattamento tra i partecipanti alla medesima procedura concorsuale, oltre che a porsi in frizione con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, venendosi a creare una discriminazione tra concorrenti dovuta ad un fatto del tutto casuale ed imprevedibile.

III. L'impossibilità di una lettura costituzionalmente orientata.

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

11. A tal proposito, sembra al Collegio che il tenore letterale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25/2025 non lasci dubbi circa la sua portata applicativa; come già esposto, infatti, la previsione legislativa in esame stabilisce che il limite del 20% degli idonei non si applichi in tre distinte ipotesi: ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2024, ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2025 e, infine, ai concorsi pubblici banditi nel 2025.

A fronte di una così chiara previsione di legge, il Collegio, in applicazione del criterio di interpretazione letterale della legge stabilito, in via prioritaria, dall'art. 12 delle Preleggi secondo cui «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», non può estendere la portata normativa della disposizione sino a ricomprendervi ulteriori ipotesi; invero, la tesi sostenuta da parte ricorrente secondo cui, adottando un'interpretazione sistematica e teleologica, la disposizione in questione dovrebbe essere letta nel senso che la deroga si applica a tutte le graduatorie relative a procedure bandite nel 2024 e nel 2025, sia che le graduatorie siano state approvate entro il 2025, sia che l'approvazione sia slittata al 2026 per ragioni organizzative – non può essere seguita, entrando la stessa in aperto conflitto con la lettera della legge e non potendo il giudice, nel suo sforzo interpretativo, estendere il significato della disposizione di legge fino a creare *ex novo* una nuova norma.

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

IV. La rilevanza della questione.

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

14. In via preliminare, il Collegio rileva che, benché non fossero adempimenti necessari, il ricorso è stato notificato ad almeno un controinteressato ai sensi dell'art. 41 c.p.a. e successivamente è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei riguardi di tutti i soggetti inseriti nella gravata graduatoria. Detti incombenti, nel caso di specie, non erano necessari dal momento che i soggetti già presenti nella gravata graduatoria non subirebbero un pregiudizio dall'eventuale accoglimento del ricorso; la ricorrente, infatti, non aspira a conseguire un punteggio superiore a quello dei vincitori e degli idonei già presenti in graduatoria, ma sostiene di dover essere inserita anch'essa in graduatoria nella posizione ad essa spettante in base al punteggio conseguito nella prova scritta.

15. Passando al merito della controversia, il Collegio rileva che la graduatoria impugnata, come detto, è stata testualmente adottata in applicazione del limite di cui all'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come novellato dall'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023, il quale prevedeva che il suddetto limite avrebbe dovuto applicarsi ai concorsi pubblici banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione. L'Amministrazione ha, quindi, correttamente proceduto all'applicazione del suddetto

limite del 20%, dal momento che il bando è del 18 luglio 2024 e quindi successivo rispetto all'entrata in vigore della legge di conversione (17 agosto 2023).

L'Amministrazione, inoltre, applicando la disposizione normativa della cui legittimità si dubita, differentemente da quanto fatto con i profili professionali le cui graduatorie sono state approvate nel 2025, ha ritenuto di non poter estendere alla graduatoria impugnata la deroga all'applicazione del limite del 20%. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione, nei termini che si sono precisati - comporterebbe invece che l'Amministrazione avrebbe dovuto estendere la deroga anche alla graduatoria controversa, con conseguente inclusione del ricorrente in graduatoria.

16. Va altresì precisato che la rilevanza della questione non è venuta meno per effetto dell'accoglimento in via interinale della domanda cautelare, disposto con l'ordinanza n. 3816/2026 di questa Sezione.

Invero, come già chiarito dalla Corte costituzionale (*cfr*. sentenza n. 162 del 2021), ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito del giudizio cautelare, è necessario che il potere cautelare del rimettente non sia esaurito, il che si verifica quando, così come avvenuto nella presente controversia, il provvedimento cautelare abbia carattere interinale e provvisorio. Nel caso di specie, infatti, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è stata espressamente disposta in via interinale, nelle more della definizione dell'incidente di costituzionalità, con espressa riserva della decisione definitiva sulla domanda cautelare all'esito della restituzione degli atti da parte della Corte. Il Collegio conserva, pertanto, piena potestà decisoria sull'istanza cautelare, la cui definizione dipende dalla risoluzione della presente questione: ove questa sia dichiarata infondata, la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per carenza del requisito del *fumus boni iuris*, trattandosi di provvedimento conforme al dettato normativo; ove, invece, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della richiamata disposizione di legge, secondo quanto prospettato, il *fumus* sussisterebbe e il ricorrente dovrebbe essere inserito in graduatoria tra gli idonei nella posizione spettante in base al punteggio conseguito nella prova scritta.

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

17. Come anticipato, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

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

a) Primo profilo: violazione dell'art. 3 della Costituzione per intrinseca contraddittorietà della norma.

19. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disposizione censurata sia intrinsecamente contraddittoria e incoerente, non sussistendo una conformità logico-giuridica tra la *regola iuris* introdotta e la sua causa normativa, con conseguente possibile violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Invero, la delimitazione temporale contenuta nella disciplina derogatoria si appalesa intrinsecamente irragionevole poiché assume quale criterio selettivo, anche, un elemento incerto e casuale, qual è la data di approvazione della graduatoria, e non invece quello di indizione della procedura concorsuale.

Tale scelta legislativa determina l'effetto paradossale di assoggettare a discipline differenti candidati partecipanti a procedure bandite nel medesimo periodo storico, consentendo, al contempo, l'applicazione della deroga anche a procedure concorsuali bandite successivamente all'introduzione della disciplina stessa. Ne consegue che il criterio prescelto dal legislatore non risulta coerente né con una finalità di tutela dell'affidamento dei concorrenti né con l'esigenza di salvaguardare procedura già avviate, risolvendosi in una distinzione fondata su un elemento meramente occasionale quale è appunto il momento di approvazione della graduatoria. Se, infatti, la *ratio* della disposizione fosse di tutela dell'affidamento dei concorrenti, non sarebbe dato comprendere la ragione per la quale la deroga si applica anche a concorsi banditi nel 2025 (che potenzialmente possono concludersi nel 2026 o, addirittura, nel 2027), rimanendo invece escluse dalla deroga le procedura bandite nel 2024 ma concluse nel 2026; se, invece, la *ratio* fosse quella di salvaguardare le procedure già avviate, il riferimento all'anno di approvazione della graduatoria risulterebbe inconferente.

Sul punto, il Collegio richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui «Con riguardo al principio di ragionevolezza va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 della Costituzione un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 86 del 2017). Il principio di ragionevolezza, per costante giurisprudenza di questa Corte, risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita

dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. Tuttavia, non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017)» (*cfr.* sentenza n. 95 del 2024).

In altri termini, ad avviso di questo Collegio, il giudizio di ragionevolezza sulla disposizione censurata deve concludersi in senso negativo, non sussistendo una conformità tra le regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere (*cfr.* sentenze della Corte n. 38 del 2025 e n. 195 del 2022); se, infatti, come detto, la «causa» della norma della disciplina derogatoria in esame sembra essere quella di procrastinare l'effettiva applicabilità della disciplina cd. taglia idonei, non risulta rinvenibile una spiegazione ragionevole del perché da tale deroga debbano essere escluse le procedure concorsuali concluse nel 2026 per il sol fatto che il bando sia del 2024 anziché del 2025, mentre, dall'altra parte, usufruiscono della normativa derogatoria i concorsi pubblici banditi del 2025, le cui graduatorie pertanto è probabile vengano approvate nel 2026, se non addirittura in anni successivi al 2026.

b) Secondo profilo: violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione per disparità di trattamento.

20. In secondo luogo, il Collegio rileva che la disposizione della cui legittimità si dubita è in grado di creare una disparità di trattamento tra i concorrenti della medesima procedura concorsuale senza una valida ragione giustificatrice e ciò in violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Invero, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, non vieta al legislatore di introdurre discipline differenziate, ma impone che la diversità di trattamento sia sorretta da una ragionevole giustificazione. Il principio di eguaglianza deve, invece, ritenersi violato quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo diverso senza adeguata ragione giustificatrice oppure quando situazioni differenti siano assoggettate alla medesima disciplina.

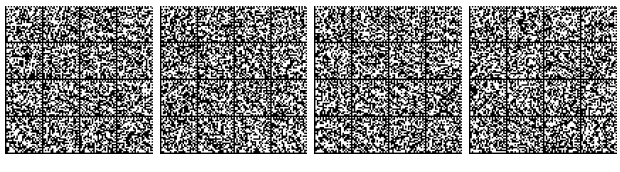
Ebbene, sul punto, il Collegio rileva che la disciplina in esame collega l'applicazione del regime derogatorio, anche, alla data di approvazione della graduatoria. Tale elemento presenta caratteristiche peculiari, poiché: *a)* non dipende dal candidato; *b)* non dipende dal merito; *c)* non dipende dalle caratteristiche del concorso; *d)* non è prevedibile al momento della partecipazione; *e)* è rimesso esclusivamente ai tempi organizzativi dell'Amministrazione.

La conseguenza è che candidati partecipanti alla medesima procedura concorsuale possono ricevere trattamenti radicalmente differenti solamente perché le graduatorie afferenti ai profili professionali per i quali hanno partecipato sono state approvate in tempi distinti, come appunto avvenuto nel caso che ci occupa in cui alcune graduatorie sono state approvate a fine 2025, mentre altre sono state approvate ad inizio 2026; in questo modo, alcuni hanno beneficiato della deroga, mentre ad altri è stata applicata la disciplina del cd. «taglia idonei». La differenza di trattamento è quindi determinata da poche settimane di scarto nella conclusione delle attività amministrative; inoltre, la differenza di trattamento è dovuta a scelte organizzative dell'Amministrazione, non essendo in alcun modo imputabile ai concorrenti.

Ebbene, una simile conseguenza appare difficilmente conciliabile con il principio di ragionevolezza. Il discrimine normativo, invero, risulta sganciato da qualsiasi elemento imputabile ai candidati e finisce per attribuire rilievo decisivo a circostanze meramente organizzative dell'Amministrazione, producendo effetti differenziati all'interno di procedure concorsuali disciplinate dallo stesso bando.

21. Né può ritenersi dirimente in senso opposto la giurisprudenza costituzionale secondo cui, in presenza di una disciplina generale e di una disciplina derogatoria, non sarebbe consentito assumere quest'ultima quale *tertium comparationis* al fine di ottenerne una generalizzazione applicativa (*cfr.* Corte costituzionale, sentenze n. 98 del 2023, n. 206 del 2004 e n. 298 del 1994).

Nel caso di specie, infatti, non si contesta la mancata estensione di un trattamento di favore ad una categoria diversa da quella individuata dal legislatore, né si assume la disciplina derogatoria quale parametro esterno di comparazione. Ciò che viene censurato è la stessa delimitazione legislativa della categoria beneficiaria, assumendosi che essa sia stata individuata mediante un criterio privo di ragionevole giustificazione. La questione non riguarda, pertanto, il rapporto tra regola generale e regola eccezionale, bensì la ragionevolezza della scelta legislativa di includere alcuni soggetti ed escluderne altri che si trovano in una situazione sostanzialmente identica rispetto alla finalità della disposizione. In particolare, non appare ravvisabile alcuna ragione idonea a giustificare la differenza di trattamento tra candidati inseriti in graduatorie approvate entro il 31 dicembre 2025 e candidati inseriti in graduatorie approvate immediatamente dopo tale data, soprattutto nei casi in cui tali graduatorie derivino dalla medesima procedura concorsuale o da procedure bandite nel medesimo contesto normativo e temporale; e ciò a maggior ragione se si consideri che se, invece, il bando fosse del 2025, sia le graduatorie del 2025 che quelle del 2026 fruirebbero della deroga. La distinzione operata dal legi-



slatore finisce così per attribuire rilevanza decisiva ad una circostanza meramente accidentale e dipendente dai tempi dell'azione amministrativa, estranea alla posizione dei candidati e priva di collegamento con la *ratio* della disciplina.

Ne consegue che la categoria dei beneficiari risulta delimitata secondo un criterio arbitrario, con conseguente violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e parità di trattamento per l'accesso nella Pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

22. In definitiva, l'accoglimento, per le ragioni esposte, della prospettata questione di legittimità costituzionale comporterebbe l'eliminazione dell'ingiustificata esclusione dei soggetti che si trovano nella medesima situazione sostanziale dei destinatari della deroga, mediante l'estensione della disciplina censurata anche alle graduatorie attualmente escluse dal relativo ambito applicativo.

VI. La rimessione della questione.

23. Per le ragioni esposte, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

24. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della pronuncia della Corte costituzionale decorrerà il termine di legge per la riassunzione del giudizio.

25. Resta riservata alla definizione del giudizio cautelare ogni pronuncia sul relativo *petitum* e sulle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis*), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.*

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio cautelare fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini - Presidente;

Chiara Cavallari - Primo referendario;

Gianluca Amenta - Referendario, estensore.

Il Presidente: IANNINI

L'estensore: AMENTA

26C00221

N. **183**

Ordinanza e del 4 agosto 2026 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Federico Pio Antinoro contro il Ministero della difesa, Commissione interministeriale RIPAM e Formez PA

Impiego pubblico – Concorso pubblico – Scorrimento delle graduatorie – Determinazione del numero dei candidati idonei entro il limite del 20 per cento dei posti messi a concorso – Deroga a tale limite per le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025, nonché per quelle relative ai concorsi banditi nel 2025 – Mancata estensione della deroga, tra l'altro, alle graduatorie approvate nel 2026.

– Decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di reclutamento e funzionalità delle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, nella legge 9 maggio 2025, n. 69, art. 4, comma 9.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE PRIMA BIS)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 4749 del 2026, proposto da Federico Pio Antinoro, rappresentato e difeso dall'avvocato Danilo Granata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Ministero della difesa, Commissione Interministeriale Ripam, Formez Pa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti Bruno Ladomorzi, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

1. della graduatoria finale di merito del concorso pubblico per esami per il reclutamento di complessive 1.000 unità di personale non dirigenziale — Codice FT35 «Assistente ai Servizi di Supporto», limitatamente alla posizione del ricorrente e, *in parte qua*, alla mancata applicazione in suo favore della riserva del 15% per gli operatori volontari di Servizio Civile Universale e alla limitazione al 20% degli idonei *ex* art. 35, comma 5-*ter*. decreto legislativo n. 165/2001, per come pubblicata in data 9 marzo 2026 sul sito ministeriale nonché sul Portale InPA;

2. del verbale n. 8 della Commissione d'esame del 23 febbraio 2026, nella parte in cui dà atto dell'applicazione al profilo FT35 del limite del 20% degli idonei e della sola riserva SCU per altri candidati, omettendo ogni riferimento al titolo di riserva del ricorrente, per come fornito a seguito di accesso agli atti;

3. degli atti interni e pareri richiamati nel medesimo verbale e nella nota DGPCIV del 5 febbraio 2026, nella parte in cui impongono l'applicazione della cd. «norma taglia-idonei alle graduatorie del profili FT35 approvate nel 2026;

4. della nota DGPCIV — Ufficio concorsi e assunzioni del 7 aprile 2026 (prot. indicato in atti) di riscontro all'istanza di autotutela del ricorrente, nella parte in cui nega la possibilità di applicare la riserva SCU oltre il tetto del 20% degli idonei, affermando di averla applicata solo «entro il limite del 20 per cento degli idonei»;

5. della graduatoria «lista punteggi» del profilo FT35 (All. 8 — Lista punteggi) nella parte in cui non qualifica come «vincitore» o «idoneo» il ricorrente pur avendo egli superato la prova scritta con punti 21,7/30;

6. per quanto occorra, del bando di concorso del 18 luglio 2024, ove interpretato nel senso di escludere l'operatività della riserva di legge *ex* art. 18, comma 4, decreto legislativo n. 40/2017, come modificato dalla legge n. 74/2023;

7. di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ivi compresi i provvedimenti di approvazione della graduatoria FT35 e di avvio delle assunzioni dei vincitori del medesimo profilo, *in parte qua*.

Con domanda di accertamento:

del diritto del ricorrente al riconoscimento della riserva del 15% per gli operatori volontari SCU *ex* art. 18, comma 4, decreto legislativo n. 40/2017, come novellato dall'art. 1, comma 9-*bis*, legge n. 74/2023, con conseguente suo inserimento tra i vincitori del profilo FT35;

e, in via gradata, del diritto ad essere comunque incluso nella graduatoria degli idonei senza l'applicazione del limite del 20%*ex* art. 35, comma 5-*ter*, decreto legislativo n.165/2001,non applicabile al concorso bandito il 18 luglio 2024, ovvero per l'illegittimità della sua applicazione in ragione della disparità di trattamento rispetto agli altri profili del medesimo bando le cui graduatorie sono state approvate entro il 31 dicembre 2025. Con conseguente condanna delle Amministrazioni resistenti, ognuna secondo quanto di competenza, alla rettifica della graduatoria FT35 e all'adozione di tutti gli atti necessari alla corretta formazione della graduatoria e all'assunzione del ricorrente, nei limiti della giurisdizione del giudice amministrativo. Con vittoria di competenze e spese difensive in distrazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero della difesa e di Commissione Interministeriale Ripam e di Formez Pa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 il dott. Gianluca Amenta e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. Con bando prot. n. M_D A0582CC DE12024 0000873 del 18 luglio 2024, la Direzione Generale del Personale Civile del Ministero della difesa ha indetto un concorso pubblico per il reclutamento di 1.000 unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, da inquadrare nell'area degli assistenti, per i ruoli del personale civile del Ministero, suddiviso in tredici distinti profili professionali.

La procedura concorsuale, coadiuvata nell'organizzazione da Formez Pa, prevedeva, ai sensi dell'art. 3 del bando di concorso, una unica prova, quella scritta, disciplinata dal successivo art. 6, all'esito della quale veniva attribuito un punteggio massimo di 30/30; il comma 4 del citato art. 6 prevedeva testualmente che «La prova scritta si intende superata con una votazione minima di 21/30 (ventuno/trentesimi)». Infine, l'art. 6 disponeva che per ogni profilo professionale le competenti Commissioni esaminatrici avrebbero proceduto a stilare la graduatoria di merito sulla base del punteggio conseguito da ciascun candidato nella prova scritta. L'odierno ricorrente ha partecipato al suddetto concorso, presentando domanda per il profilo professionale FT35 (assistente ai servizi di supporto), il quale prevedeva n. 100 posti; in sede di domanda, egli dichiarava di possedere i requisiti per beneficiare della riserva di posti a favore degli operatori volontari SCU (servizio civile universale) di cui alla legge n. 74/2023, avendo svolto il periodo di servizio civile presso l'ACLI (Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani) di Caltanissetta dal 25 maggio 2023 al 24 maggio 2024. Il ricorrente ha superato la prova scritta, tenutasi nelle date del 9 ottobre 2025 e 10 ottobre 2025, conseguendo il punteggio di 21,7/30. La graduatoria relativa al profilo in questione è stata approvata in data 6 marzo 2026 e pubblicata in data 10 marzo 2023 e la stessa includeva, oltre ai nominativi dei 100 vincitori, anche l'indicazione che «La graduatoria finale si compone anche di candidati idonei dalla 101^ alla 120^ posizione (applicazione del limite di cui all'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)».

Trattandosi di concorso bandito nel 2024 e di graduatoria approvata nel 2026, all'odierno ricorrente non ha potuto trovare applicazione la norma derogatoria di cui all'art. 4, comma 9, del decreto-legge del 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, secondo la quale: «Alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, nonché a quelle relative ai concorsi banditi nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165». L'odierno ricorrente, quindi, non è stato inserito in graduatoria e, conseguentemente, allo stesso non ha potuto trovare applicazione la riserva di posti prevista dalla legge n. 74/2023.

Per alcuni profili professionali, invece, le graduatorie di merito sono state approvate nel mese di dicembre del 2025. In questi casi, secondo il disposto di cui all'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, sopra menzionato, sono stati inseriti in graduatoria tra gli idonei tutti i candidati che hanno conseguito un punteggio superiore alla votazione minima di 21/30. Rispetto a costoro, quindi, non è stato applicato il limite del 20% degli idonei stabilito dal citato art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo n. 165/2001.

2. Il sig. Federico Pio Antinoro, con ricorso notificato al Ministero della difesa, a Formez Pa e ad un controinteressato, ha impugnato la graduatoria di merito riferita al profilo professionale per il quale ha partecipato, lamentando la mancata inclusione nella stessa e la mancata applicazione della riserva di posti prevista dalla legge n. 74/2023, nonostante l'avvenuto superamento della prova scritta, avendo egli conseguito un punteggio pari e/o superiore a

21/30. Secondo la tesi attorea, invero, l'Amministrazione avrebbe dovuto applicare a suo favore la riserva di posti, trattandosi di obbligo discendente direttamente dalla legge; in ogni caso, non avrebbe comunque dovuto applicare la cd. normativa taglia idonei in quanto nel caso di specie ciò ha creato un evidente effetto discriminatorio tra concorrenti della medesima procedura concorsuale.

Il ricorrente ha altresì formulato domanda cautelare, rappresentando, quanto al *periculum in mora*, il forte rischio che, nelle more del giudizio, il Ministero potrebbe procedere alle assunzioni scorrendo integralmente la graduatoria del concorso controverso, così compromettendo irreparabilmente la possibilità di essere assunto.

3. Le Amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio e, per il tramite dell'Avvocatura Generale dello Stato, hanno depositato memoria difensiva, con cui, nel merito, è stato chiesto il rigetto del gravame. Il controinteressato evocato in giudizio non si è costituito. Successivamente, con ordinanza n. 9492 del 22 maggio 2026, questa Sezione ha disposto l'integrazione del contraddittorio tramite pubblici proclami, ai sensi degli articoli 41, comma 4, e 49, comma 3, c.p.a., nei confronti di tutti i candidati inclusi nella graduatoria impugnata; il ricorrente ha dato prova di aver correttamente adempiuto tale incombente.

4. Infine, all'esito della camera di consiglio fissata per l'esame della domanda cautelare proposta da parte ricorrente, questa Sezione ha adottato l'ordinanza n. 3813 del 10 luglio 2026 con cui ha accolto in via interinale e provvisoria la proposta istanza cautelare e, per l'effetto, ha sospeso, per quanto d'interesse di parte ricorrente, l'efficacia degli atti impugnati, ai soli ed esclusivi fini dell'inclusione del ricorrente stesso in graduatoria nella posizione spettante in base al punteggio conseguito nella prova scritta. Detto accoglimento provvisorio è stato disposto sul presupposto del rilievo della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

DIRITTO

I. Il quadro normativo rilevante.

5. L'art. 1-*bis*, comma 1, numero 2), del decreto-legge n. 44 del 22 aprile 2023 (convertito dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023) ha modificato l'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 aggiungendo i seguenti periodi: «Nei concorsi pubblici sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale entro il 20 per cento dei posti successivi all'ultimo di quelli banditi. In caso di rinuncia all'assunzione o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria nei limiti di cui al quarto periodo».

La disciplina del c.d. «taglia idonei» è stata poi modificata dall'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023, così come modificato dalla legge di conversione n. 112 del 10 agosto 2023, nei termini che seguono: «1. Al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni: […]

c) all'articolo 35, comma 5-*ter*, il quarto e il quinto periodo sono sostituiti dai seguenti: «Nei concorsi pubblici, a esclusione di quelli banditi per il reclutamento del personale sanitario e socio-sanitario, educativo e scolastico, compreso quello impiegato nei servizi educativo-scolastici gestiti direttamente dai comuni e dalle unioni di comuni, e dei ricercatori, nonché del personale di cui all'articolo 3, sono considerati idonei i candidati collocati nella graduatoria finale dopo l'ultimo candidato vincitore, in numero non superiore al 20 per cento dei posti messi a concorso. In caso di rinuncia all'assunzione, di mancato superamento del periodo di prova o di dimissioni del dipendente intervenute entro sei mesi dall'assunzione, l'amministrazione può procedere allo scorrimento della graduatoria degli idonei non vincitori entro il limite di cui al quarto periodo. La disposizione del quarto periodo non si applica alle procedure concorsuali bandite dalle regioni, dalle province, dagli enti locali o da enti o agenzie da questi controllati o partecipati che prevedano un numero di posti messi a concorso non superiore a venti unità e per i comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e per l'effettuazione di assunzioni a tempo determinato. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, possono essere stabilite ulteriori modalità applicative delle disposizioni del presente comma».

Sempre l'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023 stabiliva altresì che «Le disposizioni dell'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto e quinto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applicano ai concorsi pubblici banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

Da ultimo, l'art. 3, comma 1, lett. *d)*, numero 4), del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modificazioni dalla legge n. 69 del 9 maggio 2025, ha introdotto il comma 5-*quater* dell'art. 35-*quater* che così dispone:

«Ai fini di cui al comma 5-*ter*, le commissioni di concorso, al termine dello svolgimento delle prove d'esame elaborano una graduatoria di merito sulla base dei soli risultati delle predette prove. Su tale graduatoria sono applicati i punteggi relativi ai titoli previsti dal bando e, successivamente, sono applicate le precedenze e le preferenze. Su tale ultima elaborazione le commissioni applicano il limite di cui al comma 5-*ter*. Sulla graduatoria risultante si applicano, entro il limite del 20 per cento degli idonei, le riserve di posti previste dal bando. Al fine di assicurare la trasparenza della procedura concorsuale, la graduatoria di merito, quella risultante dall'applicazione dei titoli sulla graduatoria di merito e quella finale sulla quale si applicano le riserve previste dal bando sono pubblicate contestualmente, anche in un unico documento, sul Portale unico del reclutamento di cui all'articolo 35-*ter* e sul sito dell'amministrazione procedente, anche tramite apposito collegamento ipertestuale, in un'area ad accesso riservato ai partecipanti, utilizzando le specifiche funzionalità previste dal predetto Portale. È assicurata la minimizzazione dei dati personali. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 19 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33».

Quindi, mentre in passato tutti coloro che superavano con il punteggio minimo le prove concorsuali erano inseriti in graduatoria, a partire dai concorsi banditi successivamente al 17 agosto 2023 (ovverosia alla data di entrata in vigore della legge di conversione) solamente coloro che rientrano nella percentuale del 20 % dopo i vincitori sono considerati idonei e possono pertanto aspirare agli scorrimenti di graduatoria nel biennio di vigenza di cui al comma 1 del citato art. 35-*ter* del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001. Inoltre, solamente a coloro che rientrano nella percentuale del 20 % è possibile applicare le riserve di posti previste dal bando e dalla legge, essendo espressamente previsto che le riserve di posti si applicano entro il limite del 20 per cento degli idonei.

Il legislatore, tuttavia, interveniva nuovamente a modificare la disciplina del c.d. «taglia idonei» con l'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 69 del 9 maggio 2025, il quale stabilisce che «Alle graduatorie dei concorsi per il reclutamento di personale nelle amministrazioni pubbliche, approvate nell'anno 2024 e nell'anno 2025, nonché a quelle relative ai concorsi banditi nell'anno 2025, non si applica il limite di cui all'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

La disciplina in questione prevede, pertanto, che il limite del 20% degli idonei non si applichi in tre distinte ipotesi: ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2024, ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2025 e, infine, ai concorsi pubblici banditi nel 2025 (le prime due ipotesi sono quelle previste sin dal decreto-legge, mentre l'ultima è stata introdotta con la legge di conversione). Trattasi, con tutta evidenza, di una norma speciale e derogatoria e favorevole per i candidati partecipanti alle suddette procedure concorsuali, i quali hanno il beneficio di non vedersi applicato il meccanismo cd. taglia idonei, con la conseguenza di poter essere considerati idonei in caso di superamento delle prove concorsuali a prescindere dal punteggio ottenuto dagli altri concorrenti. Deve essere evidenziato inoltre che si tratta di una disposizione — parzialmente — retroattiva: la stessa, infatti, è entrata in vigore nel 2025, ma si applica anche ai concorsi banditi precedentemente alla sua entrata in vigore, dal momento che i concorsi pubblici le cui graduatorie sono state approvate nel 2024 e a inizio del 2025 sono stati sicuramente banditi in un momento antecedente all'entrata in vigore del decreto-legge e i concorsi banditi fino al 14 maggio 2025 sono anteriori alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

II. I dubbi di legittimità costituzionale.

6. Alla luce del quadro normativo così ricostruito, il Collegio nutre dubbi circa la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

7. L'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 2025 ha introdotto, infatti, una disciplina derogatoria rispetto al meccanismo della c.d. «taglia idonei» previsto dall'art. 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo n. 165 del 2001. La disposizione stabilisce che la limitazione numerica degli idonei non si applica alle graduatorie approvate negli anni 2024 e 2025 nonché ai concorsi banditi nel corso dell'anno 2025. La finalità della norma sembra essere quella di posticipare l'effettiva efficacia della normativa cd. taglia idonei, in modo da permettere alle pubbliche amministrazioni di soddisfare il proprio fabbisogno di personale, facendo rientrare tra gli idonei tutti coloro che hanno superato le prove concorsuali in modo da allargare il bacino di soggetti da poter assumere; mentre, infatti, ai sensi dell'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023, detta normativa avrebbe dovuto applicarsi ai concorsi ban-

diti successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (17 agosto 2023), con la previsione di cui all'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25 del 14 marzo 2025 vengono fatte salve le graduatorie approvate nel 2024 e nel 2025, nonché le graduatorie riferite a concorsi banditi nel 2025.

8. Se, però, la finalità della norma è questa, il Collegio rileva, in primo luogo, che non è dato comprendere le ragioni per le quali dalla disciplina derogatoria siano state escluse ulteriori ipotesi; in particolare, l'introduzione, avvenuta solamente con la legge di conversione, dell'ipotesi dei concorsi banditi nel 2025 (le cui graduatorie pertanto è probabile che vengano approvate anche negli anni ad esso successivi) sembra voler sottintendere la volontà del legislatore di estendere anche per le graduatorie approvate nel 2026 e negli anni successivi l'applicabilità della norma derogatoria. Tuttavia, la lettera della legge è chiara nel senso di escludere dalla deroga, così come appunto avvenuto nel caso di specie, i concorsi banditi nel 2024 le cui graduatorie siano state approvate nel 2026.

Il Collegio rileva, inoltre, che la disposizione in questione è idonea, così come avvenuto nel caso di specie, a creare una disparità di trattamento all'interno di una medesima procedura concorsuale: infatti, a fronte di un unico bando è ben possibile, ove siano previsti diversi profili, che le relative graduatorie di merito vengano approvate in anni diversi, con la conseguenza che alcune possono usufruire della normativa derogatoria (quelle approvate negli anni 2024 e 2025), mentre alle altre si applica la cd. normativa taglia idonei. Deve essere, inoltre, evidenziato che detta disparità di trattamento tra i concorrenti si produce in ragione di un fatto del tutto casuale e non prevedibile al momento di presentazione della domanda di partecipazione al concorso, ovverosia la data di approvazione della graduatoria.

9. In altri termini, la questione che si intende sottoporre alla Corte investe, essenzialmente, due distinti profili di possibile incostituzionalità (che qui si anticipano e che saranno sviluppati nell'ambito della trattazione della «non manifesta infondatezza», v. § 17e *ss)*.

In primo luogo, il Collegio ritiene che la disposizione censurata sia intrinsecamente contraddittoria e incoerente, non sussistendo una conformità logico-giuridica tra la regola iuris introdotta e la sua causa normativa, con conseguente possibile violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Al contempo, essa sembra creare una ingiustificabile disparità di trattamento tra i partecipanti alla medesima procedura concorsuale, oltre che a porsi in frizione con il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, venendosi a creare una discriminazione tra concorrenti dovuta ad un fatto del tutto casuale ed imprevedibile.

III. L'impossibilità di una lettura costituzionalmente orientata.

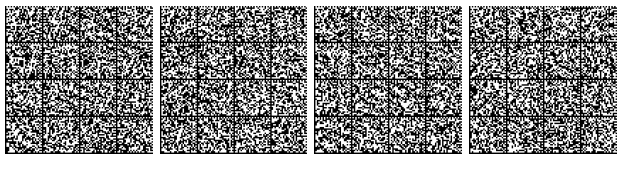
10. Prima di investire la Corte costituzionale della questione, il Collegio è tenuto a verificare se sia praticabile un'interpretazione della disposizione conforme ai richiamati parametri costituzionali. Secondo il noto orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 356 del 1996 e n. 148 del 2008),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

11. A tal proposito, sembra al Collegio che il tenore letterale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge n. 25/2025 non lasci dubbi circa la sua portata applicativa; come già esposto, infatti, la previsione legislativa in esame stabilisce che il limite del 20% degli idonei non si applichi in tre distinte ipotesi: ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2024, ai concorsi pubblici le cui graduatorie siano state approvate nell'anno 2025 e, infine, ai concorsi pubblici banditi nel 2025. A fronte di una così chiara previsione di legge, il Collegio, in applicazione del criterio di interpretazione letterale della legge stabilito, in via prioritaria, dall'art. 12 delle Preleggi secondo cui «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», non può estendere la portata normativa della disposizione sino a ricomprendervi ulteriori ipotesi; invero, la tesi sostenuta da parte ricorrente secondo cui, adottando un'interpretazione sistematica e teleologica, la disposizione in questione dovrebbe essere letta nel senso che la deroga si applica a tutte le graduatorie relative a procedure bandite nel 2024 e nel 2025 — sia che le graduatorie siano state approvate entro il 2025, sia che l'approvazione sia slittata al 2026 per ragioni organizzative — non può essere seguita, entrando la stessa in aperto conflitto con la lettera della legge e non potendo il giudice, nel suo sforzo interpretativo, estendere il significato della disposizione di legge fino a creare *ex* novo una nuova norma.

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

IV. La rilevanza della questione.

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



14. In via preliminare, il Collegio rileva che il ricorso è stato notificato ad almeno un controinteressato ai sensi dell'art. 41 c.p.a.; successivamente, è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei riguardi di tutti i soggetti inseriti nella gravata graduatoria.

La notificazione del ricorso ad almeno un controinteressato e l'integrazione del contraddittorio per pubblici proclami erano adempimenti necessari poiché i soggetti già presenti nella gravata graduatoria potrebbero subire un pregiudizio dall'eventuale accoglimento del ricorso; invero, nel caso in cui si ritenesse non manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale, non dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie la normativa cd. taglia idonei, con la conseguenza che il ricorrente, avendo superato la prova scritta, dovrebbe essere inserito in graduatoria e, avendo dichiarato di possedere i requisiti per beneficiare della riserva di posti a favore degli operatori del servizio civile universale, potrebbe rientrare tra i vincitori, eventualmente scavalcando altri concorrenti che hanno ottenuto un punteggio più alto del suo.

15. Passando al merito della controversia, il Collegio rileva che la graduatoria impugnata, come detto, è stata testualmente adottata in applicazione del limite di cui all'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come novellato dall'art. 28-*ter* del decreto-legge n. 75 del 22 giugno 2023, il quale prevedeva che il suddetto limite avrebbe dovuto applicarsi ai concorsi pubblici banditi successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione. L'Amministrazione ha, quindi, correttamente proceduto all'applicazione del suddetto limite del 20 %, dal momento che il bando è del 18 luglio 2024 e quindi successivo rispetto all'entrata in vigore della legge di conversione (17 agosto 2023).

L'Amministrazione, inoltre, applicando la disposizione normativa della cui legittimità si dubita, differentemente da quanto fatto con i profili professionali le cui graduatorie sono state approvate nel 2025, ha ritenuto di non poter estendere alla graduatoria impugnata la deroga all'applicazione del limite del 20%. L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione — nei termini che si sono precisati — comporterebbe invece che l'Amministrazione avrebbe dovuto estendere la deroga anche alla graduatoria controversa, con conseguente inclusione del ricorrente in graduatoria.

16. Va altresì precisato che la rilevanza della questione non è venuta meno per effetto dell'accoglimento in via interinale della domanda cautelare, disposto con l'ordinanza n. 3813/2026 di questa Sezione.

Invero, come già chiarito dalla Corte costituzionale (*cfr.* sentenza n. 162 del 2021), ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito del giudizio cautelare, è necessario che il potere cautelare del rimettente non sia esaurito, il che si verifica quando, così come avvenuto nella presente controversia, il provvedimento cautelare abbia carattere interinale e provvisorio. Nel caso di specie, infatti, la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato è stata espressamente disposta in via interinale, nelle more della definizione dell'incidente di costituzionalità, con espressa riserva della decisione definitiva sulla domanda cautelare all'esito della restituzione degli atti da parte della Corte. Il Collegio conserva, pertanto, piena potestà decisoria sull'istanza cautelare, la cui definizione dipende dalla risoluzione della presente questione: ove questa sia dichiarata infondata, la domanda cautelare dovrebbe essere rigettata per carenza del requisito del fumus boni iuris, trattandosi di provvedimento conforme al dettato normativo; ove, invece, sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della richiamata disposizione di legge, secondo quanto prospettato, il fumus sussisterebbe e il ricorrente dovrebbe essere inserito in graduatoria tra gli idonei nella posizione spettante in base al punteggio conseguito nella prova scritta.

V. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale

17. Come anticipato, il Collegio dubita della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

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

a) *Primo profilo: violazione dell'articolo 3 della Costituzione per intrinseca contraddittorietà della norma.*

19. In primo luogo, il Collegio ritiene che la disposizione censurata sia intrinsecamente contraddittoria e incoerente, non sussistendo una conformità logico-giuridica tra la *regola iuris* introdotta e la sua causa normativa, con conseguente possibile violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione. Invero, la delimitazione temporale contenuta nella disciplina derogatoria si appalesa intrinsecamente irragionevole poiché assume quale criterio

selettivo — anche — un elemento incerto e casuale, qual è la data di approvazione della graduatoria, e non invece quello di indizione della procedura concorsuale.

Tale scelta legislativa determina l'effetto paradossale di assoggettare a discipline differenti candidati partecipanti a procedure bandite nel medesimo periodo storico, consentendo, al contempo, l'applicazione della deroga anche a procedure concorsuali bandite successivamente all'introduzione della disciplina stessa. Ne consegue che il criterio prescelto dal legislatore non risulta coerente né con una finalità di tutela dell'affidamento dei concorrenti né con l'esigenza di salvaguardare procedura già avviate, risolvendosi in una distinzione fondata su un elemento meramente occasionale quale è appunto il momento di approvazione della graduatoria. Se, infatti, la *ratio* della disposizione fosse di tutela dell'affidamento dei concorrenti, non sarebbe dato comprendere la ragione per la quale la deroga si applica anche a concorsi banditi nel 2025 (che potenzialmente possono concludersi nel 2026 o, addirittura, nel 2027), rimanendo invece escluse dalla deroga le procedura bandite nel 2024 ma concluse nel 2026; se, invece, la *ratio* fosse quella di salvaguardare le procedure già avviate, il riferimento all'anno di approvazione della graduatoria risulterebbe inconferente.

Sul punto, il Collegio richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui «Con riguardo al principio di ragionevolezza va innanzitutto ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (sentenza n. 86 del 2017). Il principio di ragionevolezza, per costante giurisprudenza di questa Corte, risulta leso quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. Tuttavia, non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire in questione ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento ad un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017)» (*cfr.* sentenza n. 95 del 2024). In altri termini, ad avviso di questo Collegio, il giudizio di ragionevolezza sulla disposizione censurata deve concludersi in senso negativo, non sussistendo una conformità tra le regola introdotta e la «causa» normativa che la deve assistere (*cfr.* sentenze della Corte n. 38 del 2025 e n. 195 del 2022); se, infatti, come detto, la «causa» della norma della disciplina derogatoria in esame sembra essere quella di procrastinare l'effettiva applicabilità della disciplina cd. taglia idonei, non risulta rinvenibile una spiegazione ragionevole del perché da tale deroga debbano essere escluse le procedure concorsuali concluse nel 2026 per il sol fatto che il bando sia del 2024 anziché del 2025, mentre, dall'altra parte, usufruiscono della normativa derogatoria i concorsi pubblici banditi del 2025, le cui graduatorie pertanto è probabile vengano approvate nel 2026, se non addirittura in anni successivi al 2026.

b) *Secondo profilo: violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione per disparità di trattamento.*

20. In secondo luogo, il Collegio rileva che la disposizione della cui legittimità si dubita è in grado di creare una disparità di trattamento tra i concorrenti della medesima procedura concorsuale senza una valida ragione giustificatrice e ciò in violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Invero, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 della Costituzione, non vieta al legislatore di introdurre discipline differenziate, ma impone che la diversità di trattamento sia sorretta da una ragionevole giustificazione. Il principio di eguaglianza deve, invece, ritenersi violato quando situazioni sostanzialmente identiche siano disciplinate in modo diverso senza adeguata ragione giustificatrice oppure quando situazioni differenti siano assoggettate alla medesima disciplina. Ebbene, sul punto, il Collegio rileva che la disciplina in esame collega l'applicazione del regime derogatorio — anche — alla data di approvazione della graduatoria. Tale elemento presenta caratteristiche peculiari, poiché: *a)* non dipende dal candidato; *b)* non dipende dal merito; *c)* non dipende dalle caratteristiche del concorso; *d)* non è prevedibile al momento della partecipazione; *e)* è rimesso esclusivamente ai tempi organizzativi dell'Amministrazione.

La conseguenza è che candidati partecipanti alla medesima procedura concorsuale possono ricevere trattamenti radicalmente differenti solamente perché le graduatorie afferenti ai profili professionali per i quali hanno partecipato sono state approvate in tempi distinti, come appunto avvenuto nel caso che ci occupa in cui alcune graduatorie sono state approvate a fine 2025, mentre altre sono state approvate ad inizio 2026; in questo modo, alcuni hanno beneficiato della deroga, mentre ad altri è stata applicata la disciplina del cd. «taglia idonei». La differenza di trattamento è quindi determinata da poche settimane di scarto nella conclusione delle attività amministrative; inoltre, la differenza di trattamento è dovuta a scelte organizzative dell'Amministrazione, non essendo in alcun modo imputabile ai concorrenti. Ebbene, una simile conseguenza appare difficilmente conciliabile con il principio di ragionevolezza. Il discrimine normativo, invero, risulta sganciato da qualsiasi elemento imputabile ai candidati e finisce per attribuire rilievo decisivo

a circostanze meramente organizzative dell'Amministrazione, producendo effetti differenziati all'interno di procedure concorsuali disciplinate dallo stesso bando.

21. Né può ritenersi dirimente in senso opposto la giurisprudenza costituzionale secondo cui, in presenza di una disciplina generale e di una disciplina derogatoria, non sarebbe consentito assumere quest'ultima quale *tertium comparationis* al fine di ottenerne una generalizzazione applicativa (*cfr.* Corte costituzionale, sentenze n. 98 del 2023, n. 206 del 2004 e n. 298 del 1994). Nel caso di specie, infatti, non si contesta la mancata estensione di un trattamento di favore ad una categoria diversa da quella individuata dal legislatore, né si assume la disciplina derogatoria quale parametro esterno di comparazione. Ciò che viene censurato è la stessa delimitazione legislativa della categoria beneficiaria, assumendosi che essa sia stata individuata mediante un criterio privo di ragionevole giustificazione. La questione non riguarda, pertanto, il rapporto tra regola generale e regola eccezionale, bensì la ragionevolezza della scelta legislativa di includere alcuni soggetti ed escluderne altri che si trovano in una situazione sostanzialmente identica rispetto alla finalità della disposizione. In particolare, non appare ravvisabile alcuna ragione idonea a giustificare la differenza di trattamento tra candidati inseriti in graduatorie approvate entro il 31 dicembre 2025 e candidati inseriti in graduatorie approvate immediatamente dopo tale data, soprattutto nei casi in cui tali graduatorie derivino dalla medesima procedura concorsuale o da procedure bandite nel medesimo contesto normativo e temporale; e ciò a maggior ragione se si consideri che se, invece, il bando fosse del 2025, sia le graduatorie del 2025 che quelle del 2026 fruirebbero della deroga. La distinzione operata dal legislatore finisce così per attribuire rilevanza decisiva ad una circostanza meramente accidentale e dipendente dai tempi dell'azione amministrativa, estranea alla posizione dei candidati e priva di collegamento con la *ratio* della disciplina. Ne consegue che la categoria dei beneficiari risulta delimitata secondo un criterio arbitrario, con conseguente violazione dei principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione e parità di trattamento per l'accesso nella pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

22. In definitiva, l'accoglimento, per le ragioni esposte, della prospettata questione di legittimità costituzionale comporterebbe l'eliminazione dell'ingiustificata esclusione dei soggetti che si trovano nella medesima situazione sostanziale dei destinatari della deroga, mediante l'estensione della disciplina censurata anche alle graduatorie attualmente escluse dal relativo ambito applicativo.

VI. La rimessione della questione

23. Per le ragioni esposte, il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026.

24. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della pronuncia della Corte costituzionale decorrerà il termine di legge per la riassunzione del giudizio.

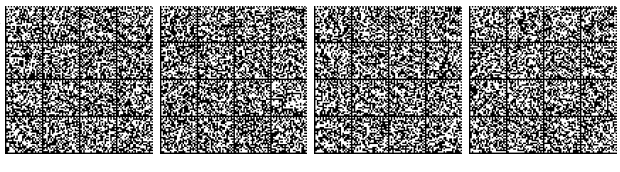
25. Resta riservata alla definizione del giudizio cautelare ogni pronuncia sul relativo petitum e sulle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Bis*), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 9, del decreto-legge 14 marzo 2025, n. 25, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 maggio 2025, n. 69, nella parte in cui circoscrive l'applicazione della deroga al limite del 20% stabilito dall'articolo 35, comma 5-*ter*, quarto periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ai soli concorsi le cui graduatorie siano state approvate nel 2024 e nel 2025 e ai concorsi banditi nel 2025, escludendo, tra l'altro, le graduatorie approvate nel 2026. Sospende, per l'effetto, il presente giudizio cautelare fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.*

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.



Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Iannini, Presidente;

Chiara Cavallari, Primo Referendario;

Gianluca Amenta, Referendario, Estensore.

Il Presidente: IANNINI

L'estensore: AMENTA

26C00222

N. **184**

Ordinanza del 25 luglio 2026 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento penale a carico di S. A.

Processo penale – Giudizio abbreviato – Revisione – Denunciata disciplina la quale non prevede che qualora la prova nuova o scoperta dopo la condanna dimostri la ricorrenza di una circostanza attenuante non riconosciuta dalla sentenza irrevocabile, il giudice riforma corrispondentemente la sentenza, anche procedendo, se del caso, a nuovo giudizio di comparazione, *ex* art. 69 cod. pen.

– Codice di procedura penale, artt. 630, [comma 1,] lettera *c*), 631 e 637, comma 2.

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

6° SEZIONE PENALE

La Corte di Appello di Napoli, sesta sezione penale, riunita in Camera di consiglio, in persona dei magistrati:

dott.ssa Gabriella Gallucci - Presidente;

dott. Furio Cioffi - consigliere relatore;

dott.ssa Roberta Troisi - consigliere;

Vista l'istanza proposta al giudice per le indagini preliminari di Napoli il 26 maggio 2025 da:

A. S. nato a … il …;

detenuto presso la Casa Circondariale di …;

difeso di fiducia dagli avv.ti Emilio Iasevoli e Francesco Esposito;

Vista l'ordinanza del giudice per le indagini preliminari di Napoli del 31 ottobre 2025 declaratoria della competenza funzionale di questa Corte d'appello quale giudice dell'esecuzione;

Visto il parere contrario emesso per iscritto dal Procuratore generale della Repubblica il 5 marzo 2026;

Celebrata udienza camerale *ex* art. 666 del codice di procedura penale il 15 maggio 2026, sentite le parti comparse, a scioglimento della riserva ivi formulata;

OSSERVA

1. S. A. è stato condannato, con sentenza della Corte d'appello di … n. … del …, irrevocabile, alla pena di 17 anni e 4 mesi di reclusione per delitti, tra l'altro, *ex* art. 74[1] decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in riforma della sentenza pronunziata *ex* art. 442 del codice di procedura penale, all'esito del giudizio abbreviato, dal gup di … il 22 maggio 2020.

La sentenza d'appello dà atto, a pag. 4, che tra i motivi di appello proposti da S. A. era presente anche «la concessione dell'attenuante di cui all'art. 74, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990».

Detta censura è stata disattesa dalla Corte d'appello, come leggesi a pag. 9 della motivazione, perché «non sono state versate in atti, ai sensi dell'art. 238 del codice di procedura penale, ulteriori dichiarazioni collaborative rese dall'imputato. L'istanza, formulata dal difensore in primo grado, volta a verificare se constassero all'Ufficio di Procura dichiarazioni collaborative rese dall'A., non può essere accolta, in quanto priva di specifici riferimenti ad un'eventuale audizione e, dunque, meramente esplorativa».

Dall'esame degli atti del giudizio abbreviato di primo grado celebratosi dinanzi al gup di Napoli, nella parte versata agli atti del presente incidente di esecuzione, si apprende che all'udienza del 22 maggio 2020 S. A., allora imputato, dichiarò spontaneamente di avere «reso dichiarazioni e ho fatto un colloquio con il pubblico ministero e ho fatto dichiarazioni collaborative anche nei confronti di altre persone nel luglio 2019. Sono colpevole dei fatti che mi vengono contestati ma sono stato sincero con il pubblico ministero e ho collaborato. È la prima volta che riferisco di questa mia collaborazione».

Nella sentenza definitoria di tale giudizio abbreviato il gup ha disatteso la richiesta difensiva di applicazione dell'attenuante prevista dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, dando atto che in atti non erano presenti le dichiarazioni collaborative indicate dall'imputato in sede di udienza.

2. La difesa di S. A. ha documentato di avere richiesto tempestivamente il 2 aprile 2020 al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, indirizzando la missiva anche al gup, di attestare che l'imputato avesse reso dichiarazioni collaborative, al fine di consentire al gup di valutare nel merito la richiesta di applicazione dell'attenuante prevista dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 390/1990.

Ha inoltre documentato di avere rivolto la medesima richiesta il 25 febbraio 2021, nel corso del giudizio di appello, al Procuratore generale della Repubblica, indirizzando la missiva anche alla Corte d'appello, ai fine di sostenere il motivo d'appello fondato sulla medesima richiesta di attenuazione in ragione delle dichiarazioni rilevanti *ex* art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Ha altresì documentato, versando in atti copia del verbale di interrogatorio, che il 2 agosto 2019 fu effettivamente interrogato dalla Direzione distrettuale antimafia di … alla presenza di un difensore diverso da quello che lo ha poi assistito nel giudizio conclusosi con la sua condanna, e rese dichiarazioni, in buona parte coperte da *omissis* perché ancora coperte da segreto, con le quali narrava circostanze di fatto relative al commercio di stupefacenti attuato dall'associazione di narcotrafficanti della quale egli era dirigente, rivelando nomi e cognomi di persone e circostanze di fatto rilevanti.

Ha infine documentato, versando in atti la richiesta di rinvio a giudizio e la trascrizione della fonoregistrazione del verbale di udienza del …, che in base alle dichiarazioni rese alla DDA il … il pubblico ministero di … ha esercitato l'azione penale per delitto *ex* art. 73 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nei confronti di tale S. C., e che nel corso dell'udienza del … S. A. fu citato quale testimone assistito *ex* art. 197-*bis* del codice di procedura penale a carico dell'imputato e il pubblico ministero di udienza produsse quale prova proprio il verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019, del quale la difesa dell'A. potè così estrarre copia per la prima volta.

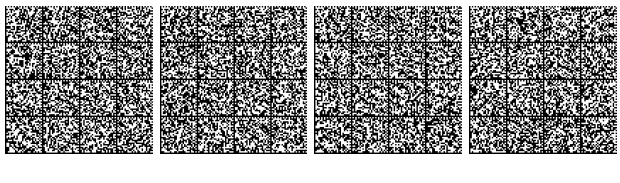
3. In base alle circostanze di fatto sin qui ricostruite, può affermarsi che S. A., indagato per essere dirigente di associazione di narcotrafficanti, fu interrogato il 2 agosto 2019 dal pubblico ministero della DDA di … e rese dichiarazioni collaborative, in parte ancora segrete, rivelando nomi e cognomi, fatti e circostanze relative al commercio di stupefacenti attuato dalla sua associazione di narcotrafficanti ed alle persone collegate alla stessa. In quella sede, S. A. era difeso da un avvocato diverso da quello che lo ha poi assistito nel corso del giudizio a suo carico.

Tratto a giudizio per il delitto di direzione dell'associazione di narcotrafficanti dinanzi al gup di …, assistito da altro difensore, S. A. richiese la definizione del giudizio nelle forme del rito abbreviato, confessò la propria responsabilità e richiese l'attenuazione della pena prevista dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, dichiarando di avere rilasciato le dichiarazioni collaborative del 2 agosto 1990 e chiedendone al pubblico ministero la trasmissione al gup.

Il gup non accordò l'attenuante rilevando che le dichiarazioni collaborative non erano state trasmesse.

S. A. propose appello richiedendo al Procuratore Generale la trasmissione del verbale di interrogatorio alla Corte d'appello e chiedendo alla Corte, in riforma della sentenza del gup, di ridurre la pena in applicazione dell'attenuante *ex* art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

La Corte d'appello disattese la censura rilevando che nessun verbale di dichiarazioni collaborative era stato versato agli atti. La sentenza, di condanna alla minor pena di 17 anni e 4 mesi di reclusione, divenne irrevocabile.



Successivamente S. A. fu citato dal pubblico ministero di … quale testimone assistito nel processo per spaccio di stupefacenti a carico di S. C. ed in quella sede il pubblico ministero di udienza versò agli atti, quale prova a carico, il verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019 reso da S. A. alla DDA di …, contenente le dichiarazioni collaborative sulle quali la difesa di S. A. aveva fondato la richiesta, in primo grado ed in appello, di riconoscimento dell'attenuante prevista dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

È pertanto accaduto che, per pur legittime ragioni di segreto istruttorio, il giudice penale non sia stato posto in condizione di valutare, in alcuno dei gradi di giudizio, la fondatezza dell'istanza di S. A., ribadita quale motivo di censura in appello, circa il suo diritto all'attenuazione della pena *ex* art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per effetto delle dichiarazioni collaborative rese al pubblico ministero della DDA di … il 2 agosto 2019.

In proposito, occorre osservare che la difesa di S. A. ha tempestivamente richiesto la trasmissione al giudice, di primo e di secondo grado, fin dal 2 aprile 2020 prima dell'udienza di abbreviato del 22 maggio 2020, del verbale del 2 agosto 2019, sicché l'assenza di tale verbale agli atti del giudizio penale conclusosi con la condanna dell'A. non è ascrivibile a sua colpa, nemmeno sotto il profilo della negligenza.

Nemmeno vi è ragione di credere che S. A. fosse in possesso di copia del verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019 e non lo abbia tempestivamente prodotto al giudice, dal momento che oltre ad essere una condotta priva di senso, non è senza significato che il difensore presente all'interrogatorio collaborativo fosse diverso dal difensore che ha assistito l'A. nel giudizio penale all'esito del quale ha riportato condanna, essendo verosimile che tra l'A. ed il difensore presente in sede di interrogatorio non siano intercorsi rapporti successivamente a quell'assistenza all'interrogatorio.

La vicenda rivela dunque una evoluzione fattuale nella quale il PM, legittimamente mantenendo il segreto istruttorio sul verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019, non ha consentito di fatto al giudice penale, tempestivamente e ripetutamente richiestone dall'imputato in tutti i gradi di giudizio, di verificare se le dichiarazioni rese in quel verbale fossero idonee a fondare l'attenuante prevista dall'art 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, e solo per questo motivo detta attenuante non è stata riconosciuta all'imputato con la sentenza di condanna irrevocabile.

Pertanto l'imputato, senza sua colpa, non ha ottenuto la valutazione giurisdizionale circa la ricorrenza dell'attenuante speciale da lui richiesta, e ciò esclusivamente a causa del legittimo mantenimento del segreto istruttorio da parte del pubblico ministero sull'unico documento necessario per svolgere tale valutazione, il verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019.

4. Nessuna norma del codice di rito può essere utilizzata, neppure in via ermeneutica, per dare luogo in sede esecutiva alla valutazione relativa al riconoscimento in favore di S. A. dell'attenuante prevista dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

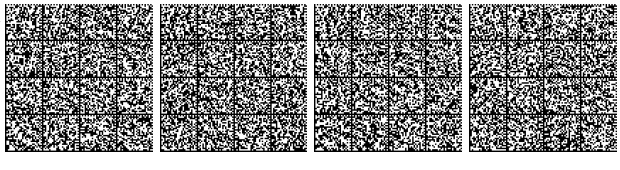
Non si rinviene infatti alcuna disposizione che consenta al giudice dell'esecuzione di riconoscere una circostanza attenuante non riconosciuta dal giudice del merito nel giudizio definito con sentenza irrevocabile.

La norma che prevede un principio simile a quello che caratterizza la vicenda in disamina è l'art. 630, lettera *c)*, del codice di procedura penale, laddove prevede quale presupposto della revisione della sentenza il caso in cui «dopo la condanna sono sopravvenute o si scoprono nuove prove che, sole o unite a quelle già valutate, dimostrano che il condannato deve essere prosciolto a norma dell'art. 631».

Al proposito, come è noto, il diritto vivente insegna che nel giudizio di revisione è coperto il dedotto, ma non il deducibile, nel senso che la revisione può fondarsi su prove preesistenti alla condanna ma non dedotte né esaminate nel giudizio di merito definito con quella condanna — ciò perché la norma non limita la revisione alle prove formatesi dopo la condanna, ma anche a quelle preesistenti ad essa ma scoperte dopo di essa.

La vicenda in disamina è senz'altro simile, dal momento che il verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019, sul cui contenuto dichiarativo avrebbe dovuto svolgersi da parte del giudice del merito la valutazione in ordine al riconoscimento in favore di S. A. dell'attenuante prevista dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, era già esistente prima della condanna, ma non essendo in possesso dell'imputato né della sua difesa e non essendo mai stato trasmesso al giudice penale dal PM, è stato scoperto solo dopo la condanna irrevocabile dal 2022, e precisamente nel corso dell'udienza del 20 ottobre 2025 dinanzi al tribunale di … in occasione dell'esame testimoniale assistito *ex* art. 197-*bis* del codice di procedura penale di S. A., citato dal pubblico ministero a carico di S. C., imputato in quel processo per spaccio di stupefacenti proprio in base alle dichiarazioni collaborative rilasciate dall'A. nel verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019.

Tuttavia la procedura di revisione consente, ai sensi dell'art. 637 del codice di procedura penale, ricorrendone i presupposti previsti dall'art. 630 del codice di procedura penale, la revoca della sentenza di condanna, ma non prevede la riforma della pena inflitta dalla sentenza di condanna irrevocabile in base al riconoscimento di attenuanti derivanti da prove scoperte dopo la condanna.



Vero è che in linea generale il più contiene il meno, ma è anche vero che l'art. 630 e l'art. 637 del codice di procedura penale si riferiscono direttamente, espressamente ed esclusivamente al caso in cui la sentenza di condanna debba essere revocata, non già al diverso caso in disamina, sicché il giudice dell'esecuzione non ha il potere di ridurre la pena, previo riconoscimento dell'attenuante fondata su prove scoperte dopo la condanna, mediante interpretazione del combinato disposto degli articoli 630 e 637 del codice di procedura penale.

5. Poste tali premesse, sussistendo il diritto dell'imputato alla valutazione circa la sussistenza dell'attenuante invocata, essendo stato tale diritto negato senza sua colpa ma in base a comportamento in sé pur legittimo del PM, e non sussistendo alcuna norma che possa essere utilizzata, anche in via interpretativa, per rimediare in sede esecutiva, occorre verificare se il diritto vivente che ne risulta sia conforme al dettato costituzionale.

In proposito, occorre considerare quali parametri costituzionali di riferimento, alla stregua di *tertia comparationis*, gli articoli 24^{2-4} e 27^{3} della Costituzione.

Il fatto che il pubblico ministero possa legittimamente, dovendo garantire il segreto istruttorio, non consentire di fatto al giudice penale la cognizione di una prova, non altrimenti acquisibile, sulla quale possa fondarsi il diritto dell'imputato ad una minore pena, viola il diritto di difesa dell'imputato, che senza sua colpa non ha la materiale possibilità di offrire al giudice la prova per cui la sua pena debba essere minore di quella altrimenti inflittagli, e perde definitivamente tale possibilità quando la sentenza di condanna alla maggior pena sia divenuta irrevocabile.

In tal caso, è violato di conseguenza l'art. 27^{3} della Costituzione, perché la pena inflitta al condannato è maggiore, senza sua colpa, di quella che avrebbe dovuto essergli inflitta se la prova a suo favore non fosse stata di fatto sottratta alla cognizione del giudice penale, sicché in tal modo la pena perde, almeno in parte, il suo contenuto rieducativo e si trasferisce sul piano della mera retribuzione, nella misura in cui la pena legale definitiva è maggiore della pena legittima.

La pena legale definitiva, inflitta irrevocabilmente in violazione del diritto dell'imputato alla prova della sussistenza del diritto ad una attenuante e dunque maggiore della pena che avrebbe dovuto essergli inflitta, determina una situazione che rientra nell'area concettuale dell'errore giudiziario, contemplato dall'art. 24^{4} della Costituzione, analogamente a quanto è previsto con l'istituto della revisione penale per il caso in cui l'imputato condannato avrebbe dovuto essere prosciolto.

Pertanto, al fine di garantire il diritto dell'imputato, condannato irrevocabilmente, ad ottenere la valutazione giurisdizionale circa il suo diritto ad una circostanza attenuante fondata su una prova non acquisita né valutata nel giudizio penale, senza colpa dell'imputato medesimo, occorre dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 630, lettera *c)*, 631 e 637^{2} del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che qualora la prova nuova o scoperta dopo la condanna dimostri la ricorrenza di una circostanza attenuante non riconosciuta dalla sentenza irrevocabile, il giudice riforma corrispondentemente la sentenza, anche procedendo, se del caso, a nuovo giudizio di comparazione *ex* art. 69 del codice penale.

6. La rilevanza della questione per il giudizio pendente innanzi a questa Corte d'appello, già sin qui indicata, consiste nel rilievo per cui i giudici del merito hanno denegato l'attenuante esclusivamente perché il verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019 non era versato agli atti del fascicolo, ed inoltre il verbale di interrogatorio contiene dichiarazioni che, nella parte non ancora coperta da segreto e dunque non apprezzabile in questa sede ma potenzialmente di ulteriore rilievo, appaiono astrattamente idonee a configurare i requisiti previsti dall'art. 74, comma 7, decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, ed in effetti il pubblico ministero di … ha proceduto a giudizio nei confronti di S. C. in base alle dichiarazioni rese da S. A. nel verbale di interrogatorio del 2 agosto 2019, per delitto di spaccio di stupefacenti.

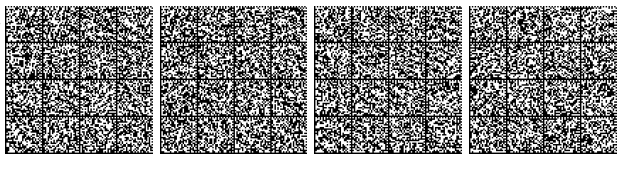
7. La questione di legittimità costituzionale va dunque sollevata nei termini indicati.

P.Q.M.

Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante per la definizione del giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

degli articoli 630, lettera c)*, 631 e* 637^{2} *del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che qualora la prova nuova o scoperta dopo la condanna dimostri la ricorrenza di una circostanza attenuante non riconosciuta dalla sentenza irrevocabile, il giudice riforma corrispondentemente la sentenza, anche procedendo, se del caso, a nuovo giudizio di comparazione ex art. 69 del codice penale;*

per contrasto con gli articoli 24^{2-4} *e* 27^{3} *della Costituzione;*



ed all'uopo dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Letto l'art. 23[4] della legge 11 marzo 1953, n. 87 ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero, nonché al presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata, a cura del cancelliere, anche ai presidenti delle due Camere del Parlamento.

Letto l'art. 1 della deliberazione della Corte costituzionale del 16 marzo 1956, ordina che la presente ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale insieme con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni predette, prescritte dall'art. 23[4] della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Manda la cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza unitamente al fascicolo originale, nonché per le comunicazioni, le notificazioni e quant'altro di competenza.

Napoli, decisione riservata nella Camera di consiglio del 15 maggio 2026.

Il Presidente: GALLUCCI

Il consigliere estensore: CIOFFI

26C00223

N. **185**

Ordinanza del 9 ottobre 2026 del Tribunale di Genova nel procedimento penale a carico di C.S. M.

Reati e pene – Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, di cui al decreto-legge n. 116 del 2025, come convertito – Introduzione dell'art. 255-*ter* nel d.lgs. n. 152 del 2006 e del numero 4-*ter* all'art. 131-*bis*, terzo comma, cod. pen.

– Decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116 (Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi e per l'istituzione del Dipartimento per il Sud, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2025, n. 147, artt. 1 e 2, nella parte in cui introducono, rispettivamente, l'art. 255-*ter* nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e il numero 4-*ter* all'art. 131-*bis*, terzo comma, del codice penale.

In subordine: Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 255-*ter* del d.lgs. n. 152 del 2006.

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 4-*ter*.

In ulteriore subordine: Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Previsione che l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per determinati delitti di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 – Valutazione della condotta susseguente al reato.

– Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 4-*ter*.

TRIBUNALE DI GENOVA

SEZIONE G.I.P./G.U.P.

Il giudice per le indagini preliminari, Marco Malerba, nel procedimento penale pendente nei confronti di:

M. C. S. generalizzato in atti, elettivamente domiciliato presso la sede legale della società «...» in ..., via ..., difeso di fiducia dall'avv. Andrea Gotelli del foro di Genova, imputato del reato di cui agli articoli 81 cpv. c.p., 255, comma 1.1, e 255-*ter*, comma 3, in relazione all'art. 192, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006;

Letta la richiesta di emissione di decreto penale di condanna avanzata dal pubblico ministero in data 10 giugno 2026, ha emesso la seguente ordinanza:

1. la presente questione di legittimità costituzionale è sollevata d'ufficio dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Genova, nel corso del procedimento penale pendente nei confronti dell'imputato.

Ricorrono i requisiti di cui all'art. 231. n. 87 del 1953.

2. sulla rilevanza della questione si osserva quanto segue.

La vicenda origina da un controllo effettuato dai Carabinieri in data ... presso un fabbricato sito in ..., sede della ditta di cui l'imputato è titolare.

La ditta esercita attività di vendita al minuto di ferramenta, mobili e articoli casalinghi, sementi e concimi.

Lì giunti, i Carabinieri hanno riscontrato un deposito incontrollato di rifiuti speciali pericolosi (batterie al piombo esauste, materiali filtranti, scarti di olio minerale per motori) e non (legno), indicati nel verbale di accertamento in atti. Il fascicolo fotografico permette di comprendere le modeste dimensioni del deposito di rifiuti, ricoprenti un'area pertinenziale della ditta di circa 7 x 7 m.

I Carabinieri hanno poi evidenziato che il ... l'imputato ha fornito documentazione comprovante l'avvenuto smaltimento dei rifiuti (formulari acquisiti, in particolare i codici EER nn. 160601, 150202 e 130205 afferenti ai rifiuti speciali pericolosi). L'area di pertinenza sulla quale i rifiuti erano depositati è risultata «completamente sgomberata» e pulita e lo stato dei luoghi correttamente ripristinato, come da documentazione, anche fotografica, acquisita.

I Carabinieri hanno quindi accertato «l'intervenuta cessazione del potenziale pericolo per le matrici ambientali (suolo e caditoie di scolo)».

In data 10 giugno 2026 il pubblico ministero ha chiesto emettersi decreto penale di condanna nei confronti dell'imputato, ritenuto responsabile di un deposito incontrollato di rifiuti speciali pericolosi e non.

Il GIP ha rigettato il decreto penale, invitando il pubblico ministero a valutare la possibilità di richiedere l'archiviazione per particolare tenuità del fatto (Sez. U, sentenza n. 20569 del 18 gennaio 2018 Cc. (dep. 9 maggio 2018) Rv. 272715).

Il pubblico ministero ha però restituito il fascicolo insistendo nella richiesta originaria, evidenziando che la fattispecie per cui si procede (art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152/2006) è «ostativa» alla definizione per particolare tenuità *ex* art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter* c.p.

A parere di chi scrive, nella vicenda principale ricorrono i requisiti dell'art. 131-*bis* c.p.

Il fatto in contestazione ha prodotto un'offesa particolarmente tenue rispetto al bene giuridico tutelato dal momento che la condotta è coincisa con il deposito di rifiuti speciali pericolosi sul retro della ditta dell'imputato, su un'area di modeste dimensioni, risolvendosi in un fatto estemporaneo e occasionale avente a oggetto rifiuti di non allarmante quantità. I rifiuti, inoltre, sono stati prontamente smaltiti secondo le procedure amministrative, così potendosi valorizzare la condotta susseguente al reato, dimodoché la polizia giudiziaria ha valutato cessato il potenziale pericolo per il bene giuridico tutelato.

Il deposito incontrollato di rifiuti è reato permanente, qualificandosi come deposito controllabile, cui segue l'omessa rimozione. Conseguentemente, lo stato di antigiuridicità cessa con lo smaltimento, il recupero, l'eventuale sequestro o, al più, con la sentenza di condanna di primo grado (Sez. 3, n. 48489 del 13 novembre 2013 ..., Rv. 258519).

Nel presente caso, la permanenza è ritenuta cessata in data ..., giorno di avvio della procedura di smaltimento dei rifiuti come da formulari in atti.

La qualificazione giuridica è dunque corretta, in quanto ricorrono indici sintomatici della destinazione dei rifiuti a operazioni di successivo recupero, non emergendo una chiara volontà dismissiva, tra cui la suddivisione dei rifiuti per categorie omogenee, la probabile pluralità di azioni di analogo contenuto, la pertinenza del rifiuto al circolo produttivo dell'attività imprenditoriale e l'utilizzazione di un unico sito quale punto di rilascio dei rifiuti (v. anche Sez. 3, sentenza n. 8088 del 13 gennaio 2022 Ud. (dep. 7 marzo 2022) Rv. 282916).

Il comportamento ascritto all'imputato non può, inoltre, essere considerato abituale, posto che M. non ha mai riportato condanne afferenti all'illecita gestione dei rifiuti o alla materia ambientale.

Fino all'agosto 2025, il deposito incontrollato di rifiuti commesso da titolari di imprese era punito dall'art. 256, comma 2, decreto legislativo n. 152/2006 (Sez. 3, sentenza n. 7068 dell'11 febbraio 2026, dep. 23 febbraio 2026, Rv. 289386, e giurisprudenza ivi citata). La norma rinviava, per la pena, al comma 1 dello stesso articolo e configurava una contravvenzione alla quale era applicabile l'art. 131-*bis* del codice penale. L'art. 1 del decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2025, n. 147, ha abrogato tale disposizione e suddiviso la

gestione non autorizzata di rifiuti in tre fattispecie autonome. Nel caso in esame rileva l'art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152/2006.

Con l'art. 2 del decreto-legge n. 116/2025, inoltre, è stato modificato l'art. 131-*bis*, comma 3 del codice penale mediante l'aggiunta del n. 4-*ter*, secondo il quale l'offesa non può essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede «per i delitti consumati o tentati previsti dagli articoli 255-*ter*, 256, commi 1-*bis*, 3 e 3-*bis*, 256-*bis* e 259 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

La causa di non punibilità di cui pure ricorrerebbero i presupposti oggettivi e soggettivi non risulta allora applicabile per espresso impedimento normativo.

Nella decisione rimessa al giudice per le indagini preliminari nel procedimento principale — accogliere o rigettare la richiesta del pubblico ministero di decreto penale di condanna — occorre, quindi, dare applicazione alle norme della cui legittimità costituzionale si dubita: per effetto dello sbarramento venutosi a creare *ex* art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter* del codice penale e non ricorrendo cause di proscioglimento di cui all'art. 129 c.p.p., la richiesta del PM meriterebbe di essere accolta e l'imputato dovrebbe essere destinatario del decreto penale di condanna per il delitto di cui all'art. 255-*ter*, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006.

Si tratta dunque di applicazione attuale e non meramente ipotetica di norme rilevanti per la definizione del procedimento, perché l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale, andando a rimuovere i fattori descritti, avrebbe un immediato e diretto effetto sull'esito del giudizio rimesso al giudice per le indagini preliminari che non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa: lo scrivente, infatti, solleciterebbe nuovamente il pubblico ministero a valutare la definizione del procedimento con archiviazione *ex* art. 131-*bis* c.p.;

3. sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale si rappresenta che il dubbio di costituzionalità ha duplice oggetto.

In via principale, lo scrivente ritiene che l'esercizio del potere di decretazione di urgenza sfociato nell'adozione degli articoli 1 e 2, decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2025, n. 147, nella parte in cui, rispettivamente, introducono l'art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152 del 2006 e il n. 4-*ter* al comma 3 dell'art. 131-*bis* c.p., sia avvenuto in violazione dell'art. 77 della Costituzione.

La questione di legittimità mira cioè a conseguire la caducazione delle novità apportate con decreto-legge, con reviviscenza della normativa precedente e, dunque, il venir meno del nuovo delitto, il ripristino della precedente contravvenzione e la riespansione del previgente ambito operativo dell'art. 131-*bis* c.p.

Gli effetti attesi e direttamente conseguenti all'accoglimento della questione di legittimità, risolvendosi nella reviviscenza della disciplina abrogata, avrebbero immediato impatto applicativo nel procedimento principale.

In via logicamente consequenziale e subordinata, invece, la seconda censura attiene direttamente all'art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter* del codice penale. La disposizione è ritenuta lesiva dell'art. 3 della Costituzione sia nella parte in cui preclude l'applicazione della causa di non punibilità al delitto, consumato o tentato, di cui all'art. 255-*ter*, diversamente da quanto previsto per l'art. 256, comma 1, decreto legislativo n. 152/2006, sia perché impedisce di valutare l'eventuale condotta susseguente al reato.

4. Lo scrivente non ignora l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui il decreto-legge non è escluso dalle fonti normative in materia penale, perché «se così fosse, verrebbe introdotto un limite al contenuto dei decreti-legge non previsto dall'art. 77 Cost. [...] che non può essere desunto dal principio di riserva di legge in materia penale (art. 25 Cost.), venendo tale riserva osservata anche da atti aventi forza di legge» (sent. n. 184 del 1974 e n. 330 del 1996).

Con la presente ordinanza, dunque, non si sollecita un mutamento della giurisprudenza costituzionale sul punto, ma è censurato il mancato rispetto, da parte del decreto-legge n. 116 del 2025 (convertito con modifiche dalla legge n. 147 del 2025), dei limiti alla decretazione d'urgenza che la Corte costituzionale ha, nel tempo, chiarito valere anche per la materia penale.

Anzitutto, se l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge riveste «carattere derogatorio rispetto all'essenziale attribuzione al Parlamento della funzione di porre le norme primarie nell'ambito delle competenze dello Stato centrale» (sent. n. 171 del 2007), di conseguenza, i presupposti in presenza dei quali è ammesso il ricorso alla decretazione d'urgenza devono essere oggetto di stretta interpretazione. Altrimenti, attribuire al potere esecutivo un margine troppo ampio di valutazione sul punto, senza che alla Corte costituzionale sia demandato un effettivo sindacato, esporrebbe l'ordinamento alla sovversione del rapporto regola-eccezione in punto di organo deputato alla produzione normativa primaria.

Il fondamentale requisito di legittimità costituzionale è l'esistenza di casi straordinari di necessità e di urgenza, cioè situazioni eccezionali le cui esigenze si siano manifestate da — o risalgano a — non breve periodo e impongono

di dare risposte normative rapide e d'immediata applicazione a sopravvenute e improcrastinabili necessità (sent. n. 220 del 2013).

Il sindacato costituzionale si può, al riguardo, senz'altro spingere a verificare l'evidente mancanza dei richiamati presupposti (Corte cost. sentenza n. 83 del 2010).

Un secondo, ma conseguenziale ordine di limiti al ricorso al decreto-legge attiene al rapporto tra i separati poteri dello Stato. Con sentenza n. 146 del 2024 la Corte costituzionale ha rilevato come «l'art. 77 della Costituzione attribuisce al Governo il potere di adottare decreti-legge, ma il Governo non può dare un'interpretazione talmente ampia dei casi straordinari di necessità e urgenza da sostituire sistematicamente il procedimento legislativo parlamentare con il meccanismo della successione del decreto-legge e della legge di conversione». Il rischio è quello di creare disegni di legge «ad urgenza garantita», così intaccando le prerogative e il «ruolo politico e legislativo del Parlamento ... in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente (art. 64, comma 2, Cost.), sotto il controllo dell'opinione pubblica» (sent. n. 146 cit., par. 4 del Considerato in diritto).

Con sentenza n. 32 del 2014, inoltre, la Corte costituzionale ha chiarito, per la materia penale, che una «penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge *ex* art. 72 Cost.» (par. 4.4 del Considerato in diritto).

Un tale limite discende dalla stessa funzione garantista della riserva di legge in materia penale. Riservare il monopolio della produzione di norme penali profondamente innovative dell'ordinamento alla legge formale, emanata dal Parlamento eletto a suffragio universale, le cui scelte sono il risultato della dialettica tra maggioranza e minoranza, significa garantire a tutti i cittadini — dunque, anche alle minoranze — che le scelte sul se, sul cosa e sul quanto punire siano compiute dall'unico potere dello Stato che è in grado di esprimere, nella forma più ampia e ponderata, le valutazioni su quel che merita il ricorso alla pena.

Si ravvisa, allora, un rapporto di proporzione inversa: tempi accelerati e procedura semplificata *ex* art. 77, comma 2 della Costituzione mal si conciliano con riforme di ampio respiro, grandemente innovative dell'ordinamento.

I due temi, dunque, si intrecciano e si alimentano l'un l'altro, la matrice garantista della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. si salda alle considerazioni circa la tenuta di corretti rapporti tra poteri dello Stato, sottesi all'art. 77 della Costituzione;

4.1. il decreto-legge n. 116 del 2025, convertito dalla legge n. 147 del 2025, si intitola «Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata Terra dei fuochi e per l'istituzione del Dipartimento per il Sud, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi» e si compone di quindici articoli.

L'art. 1 introduce rilevanti modifiche alla disciplina penalistica di cui al decreto legislativo n. 152/2006, riscrivendo gli articoli 255, 256, 256-*bis*, 258 e 259 e introducendo gli articoli 255-*bis* e ter, 259-*bis* e *ter*.

Gli articoli 2 e 2-*bis* apportano modifiche al codice penale, tra cui quella oggetto della presente censura costituzionale (art. 2, comma 1, lettera *a)*.

L'insieme degli interventi normativi troverebbe fondamento, secondo il preambolo dello stesso decreto-legge, nella «straordinaria necessità e urgenza di assicurare il contrasto delle attività illecite in materia di rifiuti, che interessano l'intero territorio nazionale, con particolare riferimento alle aree della c.d. "Terra dei fuochi" e di «contrastare il fenomeno dei roghi tossici di rifiuti urbani e speciali che mettono in pericolo la vita e l'incolumità delle persone, compromettendo altresì la salubrità dell'ambiente». Per ultima, è citata «l'esigenza di dare esecuzione alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) del 30 gennaio 2025» (c.d. sentenza ...).

Sembrano invece non pertinenti rispetto alla porzione di decreto-legge qui in esame le ulteriori ragioni addotte, afferenti alla necessità di «assicurare il contributo di assistenza per l'autonoma sistemazione dei soggetti evacuati nelle zone colpite da gravi eventi calamitosi, anche dopo la cessazione dello stato di emergenza» in alcune aree della Regione Marche in relazione a eccezionali eventi calamitosi verificatisi nel 2022.

Lo scrivente giudice ritiene che nessuna delle tre asserite ragioni rappresenti un caso straordinario di necessità e di urgenza e che, dunque, il potere di decretazione non sia stato validamente speso *ex* art. 77, comma 2 della Costituzione.

In effetti, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per le gravi e strutturali omissioni nella gestione dei rifiuti nella c.d. «Terra dei fuochi» e nelle successive attività di bonifica. Con quel provvedimento, ai sensi dell'art. 46 CEDU, l'Italia è poi stata chiamata a introdurre misure di ordine generale a tutela dell'ambiente e della salute pubblica, quali l'adozione di una strategia complessiva e coerente per la bonifica dei siti, per la prevenzione dei pericoli per la salute e l'istituzione di un'autorità indipendente per il relativo monitoraggio.

Benché «sentenza pilota», la pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo si ricollega a un tema settoriale (la gravissima situazione di inquinamento ambientale nella c.d. Terra dei fuochi), delimitato geograficamente (due Province in Campania e alcune aree di regioni limitrofe) e cronologicamente (a partire dal 1993, secondo la sentenza CEDU, par. 10). Infatti, la disciplina eccezionale nell'ambito dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania adottata con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, conv. in legge n. 123/2008, è stata dichiarata cessata il 31 dicembre 2009 (art. 5, comma 2, decreto-legge n. 195/2009).

Come un'emergenza locale, connessa alle carenti bonifiche ivi effettuate e assai risalente nel tempo, peraltro fronteggiata con misure eccezionali dichiarate espressamente cessate al 31 dicembre 2009, possa assurgere a fattore di attuale straordinaria necessità e urgenza costituisce un salto logico non chiarito. Inoltre, la sentenza c.d. Cannavacciuolo non ha censurato l'apparato normativo-repressivo statuale, ma l'inadeguatezza in concreto degli interventi amministrativi e giudiziari necessari per la bonifica dei siti e, soprattutto, ha concesso allo Stato due anni di tempo per intervenire, a decorrere dalla data in cui la sentenza sarebbe diventata definitiva.

La sentenza è divenuta definitiva in data 30 aprile 2025.

A fronte di un termine finale così esteso, durante il quale vi sarebbe stato tempo e modo per un procedimento legislativo ordinario, il Governo ha invece adottato il decreto-legge n. 116 in data 8 agosto 2025, appena cento giorni dopo il dies *ad quem* indicato e senza che, *medio tempore*, fosse intervenuto alcun fatto nuovo che giustificasse la straordinaria urgenza *ex* art. 77, comma 2 della Costituzione. Né risulta dagli atti preparatori che sia mai stato presentato un precedente disegno di legge parlamentare. Il decreto-legge, dunque, è intervenuto a sorpresa e, colta l'occasione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Governo ha innovato dalle fondamenta l'intero apparato penalistico di cui al decreto legislativo n. 152/2006 per perseguire le proprie, ordinarie scelte di politica criminale.

Neppure le altre ragioni spese nel preambolo danno conto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza.

Dai lavori preparatori, infatti, non si comprende a cosa si riferisca la locuzione «fenomeno dei roghi tossici di rifiuti urbani», né quale sia la reale dimensione del «fenomeno» e neanche se sia effettivamente un tema attuale.

Nella pur ampia scheda di lettura acclusa ai lavori parlamentari della Camera dei deputati (atto Camera n. 2623, scheda di lettura del 25 settembre 2025), la parola «rogo» compare una sola volta, a pag. 90, laddove si discorre nuovamente della c.d. «Terra dei fuochi» nelle Province di Napoli e Caserta.

Residua, infine, la necessità di «assicurare il contrasto delle attività illecite in materia di rifiuti, che interessano l'intero territorio nazionale» che, è evidente, finisce per appiattirsi sull'ordinaria politica criminale governativa, di per sé legittima, ma del tutto priva di ogni connotato di eccezionalità e urgenza.

Le ragioni di straordinaria necessità e urgenza sono, dunque, soltanto apparenti: lo Stato aveva tempo sino al 30 aprile 2027 per adeguarsi alla sentenza CEDU e adottare provvedimenti congrui in relazione a una vicenda tutt'altro che inerente all'«l'intero territorio nazionale», ma geograficamente ben delimitata, risalente addirittura al 1993 e rispetto alla quale le misure emergenziali sono cessate a inizio 2010. Invece, il Governo ha avvertito la necessità di un intervento normativo urgente e straordinario, espressione di approccio panpenalistico.

L'evidente mancanza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. affligge il decreto-legge n. 116 del 2025, convertito dalla 1egge n. 147 cit., rendendolo una forma costituzionalmente illegittima di esercizio della potestà normativa da parte del potere esecutivo.

A questa censura segue una seconda, connessa all'oggetto del decreto-legge.

La modifica normativa, lungi dal rappresentare un intervento di precisione e dai contenuti limitati e specifici, si qualifica per essere un vero e proprio stravolgimento della normativa di settore.

Sono state, infatti, apportate rilevantissime novità alla tutela penale dell'ambiente, sia qualitative che quantitative.

Per quanto concerne l'art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152 del 2006, la fattispecie punisce oggi, nel minimo, con un anno di reclusione una classe di comportamenti del tutto sovrapponibile a quella che l'art. 256, comma 2 abr. puniva con la pena minima di sei mesi di arresto. Parallelamente, il massimo edittale lievita dai precedenti due anni di arresto agli attuali cinque anni di reclusione. È invece stata eliminata la pena pecuniaria.

Si tratta, rispettivamente, di un aumento del 100% sul minimo e del 150% sul massimo edittale della pena detentiva, cui si aggiunge il mutamento di specie di pena, con rilevanti conseguenze in punto di termine di prescrizione del reato, di intercettabilità delle comunicazioni e applicabilità di misure cautelari personali.

In parallelo, quasi tutte le fattispecie contravvenzionali del t.u. ambiente sono state trasformate in delitti, si è assistito al proliferare di pene accessorie inedite, all'irrigidimento della responsabilità degli enti e all'ampliamento di istituti connotati da natura eccezionale quali, da un lato, le operazioni sotto copertura e, dall'altro, l'arresto in flagranza differita (entrambi applicabili all'art. 255-*ter*, decreto legislativo cit.).

Come si nota, si è al cospetto di un intervento ad ampio spettro, a trazione marcatamente punitivo-repressiva, coinvolgente la libertà personale dell'individuo a tutto tondo, asseritamente giustificato dalla necessità di fare fronte a un fenomeno vecchio di tre decenni, rispetto al quale la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha censurato l'adeguatezza dell'apparato normativo penale (almeno fino all'introduzione della legge n. 68 del 2015, v. par. 440 sentenza), bensì l'effettività della risposta amministrativa e giudiziaria.

Il richiamo alla sentenza CEDU nel preambolo può, al più, spiegare la finalità generale dell'intervento, ma non dimostra né l'urgenza temporale né la necessità dello specifico mezzo prescelto.

Ciò che, dunque, residua attiene a una risposta iper criminalizzante, con effetti inevitabilmente *pro futuro*, adottata con procedura d'urgenza all'unico scopo di aggirare il più lungo e faticoso procedimento legislativo ordinario per attuare un'ordinaria politica criminale beneficiando di una corsia ad urgenza costituzionalmente garantita. Il che, a parere del giudice remittente, costituisce un abuso del potere di decretazione d'urgenza.

3.2. In ordine all'evoluzione dell'art. 131-*bis*, comma 3 c.p., invece, la Corte costituzionale ha recentemente pronunciato sentenze che tracciano le coordinate applicative di riferimento: sentenza nn. 172 del 2025, 5 e 44 del 2026.

Secondo il testo originario dell'art. 131-*bis* c.p., la punibilità poteva essere esclusa, a ragione della particolare tenuità del fatto, nei reati con pena detentiva massima non superiore a cinque anni, mentre non erano previste eccezioni nominative, cioè in base al titolo di reato.

Al di là delle eccezioni introdotte nel 2019, la cesura in materia è identificata nel decreto legislativo n. 150 del 2022 (c.d. riforma Cartabia) il quale, da una parte, ne ha esteso la portata applicativa ampliando i limiti edittali stabiliti al primo comma e, dall'altra, ha compensato tale estensione inserendo, al terzo comma, ipotesi di esclusione tipiche dalla sua applicazione.

Il delitto oggetto del procedimento principale — art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152/2006 — presenta limiti edittali che lo farebbero rientrare nel campo di applicazione della causa di non punibilità, ma il legislatore lo ha inserito tra le eccezioni di cui al comma 3.

La tensione con l'art. 3 della Costituzione si apprezza, anzitutto, nel rapporto triadico con il contiguo (e rivisitato) delitto di cui all'art. 256, decreto legislativo n. 152 cit. («Attività di gestione di rifiuti non autorizzata») il quale, pur presentando tratti omogenei e un'offensività analoga, se non maggiore, non è stato incluso nell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter* c.p.

L'art. 255-*ter* punisce chiunque, in violazione delle disposizioni degli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti pericolosi ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee.

L'art. 256, comma 1 punisce chiunque, fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29-*quattuordecies*, comma 1, effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti pericolosi, in mancanza dell'autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui allo stesso decreto legislativo n. 152.

Si è al cospetto di due norme incriminatrici che presentano ampie similitudini.

Entrambi sono delitti comuni, di mera condotta, di pericolo presunto e a dolo generico.

A parità di oggetto materiale, sono identiche le pene (reclusione da uno a cinque anni) e il regime delle aggravanti (articoli 255-*ter*, comma 2, lettera *a)* e 256, comma 1-*bis*, lettera *a)*.

Quanto al bene giuridico tutelato, invece, soltanto in apparenza si potrebbe scorgere una disomogeneità tra le fattispecie in raffronto.

In via di prima approssimazione, il disvalore della gestione illecita è incentrato sull'assenza di autorizzazione amministrativa o sul mancato rispetto delle prescrizioni da parte del soggetto agente, venendo così in rilievo un profilo di offesa alla funzione di controllo della pubblica amministrazione che, viceversa, non si ritrova nell'art. 255-*ter*. L'art. 256, comma 1 sarebbe dunque imperniato in via primaria sulla tutela della funzione pubblica (bene strumentale), mentre l'art. 255-*ter* sulla tutela del bene (finale) ambiente, direttamente messo in pericolo dalla condotta tipica, ancorché in via presuntiva.

Quanto detto coglie un profilo corretto, ma che non esaurisce l'analisi in punto di bene giuridico e offensività delle fattispecie.

Tra le condotte punite dall'art. 256, comma 1, infatti, rientra lo «smaltimento», che si sostanzia nell'eliminazione impropria dei rifiuti, sorretta dalla intenzione di disfarsene (v. Sez. 3, sentenza n. 5504 del 12 gennaio 2016 Ud. (dep. 10 febbraio 2016) Rv. 265838). Mediante lo smaltimento si determina una diretta lesione al bene (finale) ambiente, esposto a pericolo per via dell'effettiva e non reintegrabile dispersione impropria di materiale qualificabile come rifiuto (ad esempio mediante bruciatura, incenerimento, sversamento, ecc.).

Quindi, in effetti, il bene giuridico tutelato dalla fattispecie di gestione illecita si connota per una maggiore ricchezza, che non si rinviene nell'ipotesi di deposito incontrollato: se le due norme sono accomunate dal porre in pericolo (presunto) il bene finale ambiente per effetto delle condotte tipiche (da un lato, per lo meno l'illecito smaltimento, dall'altro, il deposito incontrollato o l'abbandono), soltanto la prima si vena dell'ulteriore profilo strumentale di lesione delle attribuzioni riconosciute alla pubblica amministrazione competente.

Conseguentemente, il differente trattamento *sub* art. 131-*bis* del codice penale delle due fattispecie, nonostante così vistose similitudini, non trova spiegazione e la diversa scelta normativa si espone a censure di irragionevolezza.

A comprova di differenti livelli di offesa in astratto, oltre alla differente modulazione del bene giuridico, si osserva che secondo il diritto vivente l'abrogata contravvenzione di deposito incontrollato era configurabile «nel solo caso di condotta estemporanea e meramente occasionale, che abbia ad oggetto quantitativi modesti, interessi aree non estese e non implichi attività di gestione dei rifiuti o ad esse prodromiche» (così, esplicitamente, Sez. 3, sentenza n. 33287 del 10 luglio 2024 Ud. (dep. 29 agosto 2024) Rv. 286844; Sez. 3, sentenza n. 30133 del 5 aprile 2017 Ud. (dep. 15 giugno 2017) Rv. 270323), altrimenti integrandosi la più grave fattispecie di discarica abusiva.

Siccome l'art. 255-*ter* cit. replica fedelmente la struttura della norma abrogata, le conclusioni cui la giurisprudenza è pervenuta in relazione a quella fattispecie si ritiene valgano anche per l'odierna.

Invece, il delitto di cui all'attuale art. 256, comma 1, decreto legislativo n. 152 cit. — per effetto del decreto-legge n. 116, rimasto *in parte qua* inalterato — è reato che si perfeziona anche con una sola delle condotte tipiche alternative «purché costituisca un'attività di gestione di rifiuti e non sia assolutamente occasionale» (Sez. 3, sentenza n. 8193 dell'11 febbraio 2016 Cc. (dep. 29 febbraio 2016) Rv. 266305; conf. Sez. 3, sentenza n. 4770 del 26 gennaio 2021 Ud. (dep. 8 febbraio 2021) Rv. 280375).

Le due fattispecie in raffronto, dunque, benché punite con la medesima pena edittale a parità di oggetto materiale, esprimono differenti livelli di offesa al bene giuridico tutelato.

Il deposito incontrollato è stato inteso, in dottrina e giurisprudenza, come dismissione occasionale di quantitativi non ragguardevoli di rifiuti su aree delimitate e di piccola estensione (Sez. III, 10 settembre 2015, dep. 23 ottobre 2015, n. 42719). Secondo il diritto vivente (sentenza n. 7068 cit.), la fattispecie di deposito incontrollato costituisce il c.d. «grado zero» della gestione di rifiuti, concretandosi in una forma di gestione del rifiuto preventiva rispetto al successivo recupero o a smaltimento.

Dunque, il reato si perfeziona in presenza di condotte estemporanee, espressione di modestissima preparazione e in assenza di beni o strumenti atti allo scopo. Come nel caso di specie, in cui l'agente si reca sull'area pertinenziale della propria ditta e deposita alcuni rifiuti speciali, senza altro comportamento.

Alla gestione di rifiuti non autorizzata, invece, sono state ricondotte classi di comportamento caratterizzate da non occasionalità (in tal senso, già Sez. 3, n. 5031 del 17 gennaio 2012, Granata, non massimata) che, inoltre, spesso necessitano di un minimo di organizzazione e di preparazione se non altro, per esempio, al fine di dotarsi del mezzo e del personale per effettuare la raccolta, il trasporto o lo smaltimento dei rifiuti gestiti.

Con ciò, tuttavia, non si denuncia la impropria parificazione *sub poena* delle differenti classi di comportamento che, a fronte di un disomogeneo portato di offensività in astratto, il legislatore ha ritenuto di sanzionare in egual misura, perché tale censura non sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*.

Mediante la valorizzazione dell'art. 256, comma 1, decreto legislativo n. 152 cit. quale *tertium comparationis* omogeneo (per struttura della norma, soggetto agente, bene giuridico tutelato, cornice edittale), si stigmatizza la manifesta irragionevolezza della scelta legislativa di escludere dal perimetro applicativo della particolare tenuità *ex* art. 131-*bis* del codice penale il delitto di cui all'art. 255-*ter*, decreto legislativo cit.

Da un lato, infatti, si staglia una condotta necessariamente estemporanea, dall'altro un'attività necessariamente non occasionale, che può essere «svolta anche di fatto o in modo secondario» (Sez. 3, n. 29992 del 24 giugno 2014, L ...) e anche in via imprenditoriale, purché in assenza di uno dei titoli abilitativi e con almeno pari livello di offesa al bene finale dell'ambiente, rientrandovi anche condotte di sicura dispersione definitiva del rifiuto. Eppure, soltanto nei riguardi della prima fattispecie è preclusa al giudice la valutazione in termini di particolare tenuità dell'offesa.

Se il legislatore ammette la particolare tenuità del fatto per una fattispecie che esprime un disvalore almeno pari, se non superiore, a quello della fattispecie qui censurata, non vi è ragione di negarne l'applicazione a quest'ultima.

In presenza di una fattispecie tipica connotata da un ambito applicativo ampio e variabile, atteso il carattere multiforme che in concreto possono assumere gli elementi dell'«abbandono» e del «deposito» di rifiuti pericolosi — cangianti a seconda della quantità e qualità dei rifiuti, dell'area sui quali sono abbandonati, della pertinenza o meno al ciclo produttivo dell'imprenditore, del tempo in cui i rifiuti rimangono lì depositati e delle conseguenze in punto di effettiva esposizione a pericolo del bene giuridico tutelato — è manifestamente irragionevole escludere a priori, pur

risultandone integrati i requisiti, la possibilità per il giudice di qualificare il fatto come di particolare tenuità in relazione alle modalità della condotta, alla esiguità dell'offesa e alla condotta *post delictum* eventualmente attuata.

Per le ragioni esposte, lo scrivente ritiene che l'esclusione dell'applicabilità della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale al delitto di abbandono di rifiuti pericolosi (art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152/2006) contrasti con il principio di ragionevolezza, con riferimento all'irragionevole disparità di trattamento rispetto a quanto previsto per il reato di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256, comma 1, decreto legislativo cit.).

3.3. Sotto un distinto e autonomo profilo, infine, la preclusione stabilita dall'art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter* del codice penale si espone a censura di irragionevolezza intrinseca, per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui impedisce in ogni caso di attribuire rilievo alla condotta susseguente al reato, anche quando essa abbia integralmente rimosso le conseguenze offensive del fatto.

La riforma introdotta con decreto legislativo n. 150 del 2022 ha espressamente incluso, tra gli indici rilevanti per l'applicazione della particolare tenuità del fatto, la «condotta susseguente al reato». La scelta legislativa assegna al comportamento *post delictum* una funzione di verifica concreta dell'offensività complessiva del fatto (Sez. 3, sentenza n. 46231 del 14 novembre 2024 Ud. (dep. 16 dicembre 2024) Rv. 287336): la riparazione, la bonifica, lo smaltimento regolare dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi non cancellano la tipicità dell'illecito, ma possono concorrere, in esito a un giudizio complessivo che tenga conto di tutti i criteri di cui all'art. 131-*bis* c.p., a dimostrare che l'offesa è particolarmente tenue.

Tale criterio assume un rilievo peculiare nella materia ambientale, nella quale la tutela effettiva del bene giuridico non si può esaurire nella (minaccia di) punizione dell'autore del fatto, ma richiede la tempestiva cessazione della situazione di pericolo e il ripristino delle matrici ambientali compromesse. Proprio la condotta successiva al reato può quindi meglio realizzare, in termini concreti e immediati, l'interesse protetto dalla norma incriminatrice, neutralizzando il rischio e riportando i luoghi alla condizione anteriore.

In questa prospettiva, la preclusione assoluta prevista per l'art. 255-*ter*, decreto legislativo n. 152 del 2006 determina un esito incoerente rispetto alla *ratio* dello stesso art. 131-*bis* del codice penale e alla finalità di protezione ambientale perseguita dal legislatore, anche comunitario. Essa impone, infatti, di trattare allo stesso modo fatti radicalmente diversi quanto all'offesa concreta e alla successiva evoluzione della situazione lesiva e di punire tanto il deposito che abbia prodotto conseguenze persistenti e non sia stato seguito da alcuna iniziativa riparatoria, quanto il fatto occasionale e di modesta entità cui siano seguiti il completo smaltimento dei rifiuti, la pulizia dell'area e la cessazione di ogni pericolo per il suolo o le acque, con esiti irragionevoli.

Ne deriva un effetto paradossale sul piano della stessa politica di tutela ambientale. La sottrazione dell'art. 255-*ter* all'art. 131-*bis* del codice penale priva di rilievo premiale proprio le iniziative che assicurano il risultato più coerente con il bene protetto, poiché la pronta eliminazione della fonte di rischio e il ripristino dello *status quo ante* diventano ininfluenti ai fini della non punibilità. La risposta esclusivamente repressiva, con minimo edittale tutt'altro che banale, destinata a intervenire all'esito del processo, può così risultare meno funzionale alla salvaguardia dell'ambiente rispetto a strumenti che incentivino una condotta riparatoria immediata, con conseguente contraddizione tra il mezzo prescelto (il processo, la pena) e lo scopo dichiaratamente perseguito (la non compromissione dell'ambiente).

La logica perseguita mediante la valorizzazione delle condotte successive al fatto è proprio quella di incentivare l'agente alla *compliance*, seppur tardiva, postergando l'intervento repressivo e limitandolo alle sole ipotesi di perdurante illiceità o di apprezzabile lesione del bene giuridico tutelato. L'irragionevolezza assume evidenza nel giudizio principale.

L'imputato, dopo l'accertamento, ha documentato l'avvenuto smaltimento dei rifiuti secondo le procedure amministrative; l'area è risultata completamente sgomberata e pulita e lo stato dei luoghi ripristinato celermente, tanto che la polizia giudiziaria ha attestato la cessazione del potenziale pericolo per il suolo e per le caditoie di scolo.

La condotta ripristinatoria successiva può, dunque, costituire un dato essenziale per misurare l'effettiva (scarsa) consistenza del pericolo e la sua (breve) durata nel tempo.

Si tratta di circostanze direttamente pertinenti alla valutazione dell'offesa concreta e riconducibili alla «condotta susseguente al reato» che, però, il giudice non può prendere in considerazione per effetto della preclusione nominativa censurata.

La questione di legittimità costituzionale mira, dunque, ad attribuire al giudice il potere-dovere di verificare, secondo i criteri dettati dall'art. 131-*bis* c.p., se la condotta successiva al reato ambientale abbia inciso sull'entità e sulla persistenza dell'offesa in misura tale da qualificare il fatto come concretamente tenue. L'esclusione assoluta di tale valutazione, anche in presenza di un integrale e tempestivo ripristino dello stato dei luoghi, si pone pertanto in contrasto con l'art. 3 Cost. imponendo al giudice di giudicare allo stesso modo due situazioni oggettivamente differenti: quella

dell'imputato che, dopo avere depositato abusivamente, reintegri celermente lo stato dei luoghi e si attivi efficacemente per fare cessare il pericolo per il bene giuridico e quello che, a parità di condotta, rimanga inerte e lasci che il deposito esponga l'ambiente al rischio di effettiva compromissione.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 e ss. della legge n. 87/1953, in via principale, solleva questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 77 Cost. degli articoli 1 e 2, decreto-legge 8 agosto 2025, n. 116, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2025, n. 147, nella parte in cui introducono l'art. 255-*ter *nel decreto legislativo n. 152 del 2006 e il numero 4-*ter *all'art. 131-*bis*, comma 3 c.p.;*

*In subordine, solleva questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 della Costituzione dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter*, codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 255-*ter *decreto legislativo n. 152 del 2006, a differenza di quando si procede per il delitto di cui all'art. 256, comma 1 decreto legislativo n. 152 del 2006;*

*In ulteriore subordine, solleva questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost. dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 4-*ter*, codice penale nella parte in cui prevede che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità indipendentemente dalla valutazione della condotta susseguente al reato.*

Sospende il giudizio in corso, con sospensione del termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Genova, 9 ottobre 2026

Il giudice: MALERBA

26C00224

N. **186**

Ordinanza dell'8 ottobre 2026 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo nel giudizio di responsabilità a carico di N. V. e altri

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

– Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, comma 1-*octies*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 5), della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Tridico, Presidente;

Stefano Grossi, giudice relatore;

Andrea Liberati, giudice;

ha pronunciato la seguente sentenza/ordinanza nei giudizi iscritti ai nn. 21156/21309/21310 del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti dei sigg.:

B. M. , nato a … il … (c.f. ….), domicilio digitale: avvugodisilvestre@cnfpec.it

N. V. nata a … il … (c.f. …) , domicilio digitale: avvtommasomarchese@puntopec.it

E. V. nato a … l'… (c.f. …), domicilio digitale: avv.lucapresutti@pec.it e giovanni.stramenga@ordineavvocatipescarapec.it

G. D. , nato a … il … (c.f. …), domicilio digitale: avvugodisilevestre@cnfpec.it

S. P. , nato a … il … (c.f. …), domicilio digitale: avvtommasomarchese@puntopec.it

P. F. , nato a … il …, (c.f. …), domicilio digitale: avvantonellabosco@pec.ordineavvocatichieti.it e francescoalessandromagni@ordineavvocatiroma.org

M. G. C., nata a …il …, (c.f. …), domicilio digitale: francescomaria.felice@pec.ordineavvocativasto.it e andreamanzi@ordineavvocatiroma.org

A. C. , nato a … il … (c.f. …), domicilio digitale: vincenzoantonucci@pec.giuffre.it

F. B. , nato a … il … (c.f. …), domicilio digitale: gabriella.zuccarini@pecavvocatiteramo.it

C. D. , nato a … il … (c.f. …), domicilio digitale: avvtommasomarchese@puntopec.it

G. B. , nato a … il …, (c.f. …), domicilio digitale: vincenzoantonucci@pec.giuffre.it

A. M. nato a … l'… (c.f. …), domicilio digitale: avvantonellabosco@pec.ordineavvocatichieti.it

uditi all'udienza pubblica del 12 maggio 2026, il magistrato relatore, Stefano Grossi, il Vice Procuratore generale Marco Di Marco e gli avv. Ugo Di Silvestre, Tommaso Marchese, Giovanni Stramenga, Antonella Bosco, Francesco Maria Felice, Vincenzo Antonucci, Gabriella Zuccarini, per i convenuti regolarmente costituiti;

con l'assistenza del segretario d'udienza, dott.ssa Silvana Di Luca.

Ritenuto in fatto

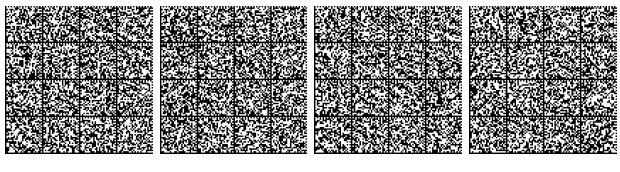
1. Con atto di citazione del 1° luglio 2025, la Procura regionale ha convenuto i sigg. B. M. , N. V. , E. V. , G. D., S. P. , P. F. , M. G. C., A. C. , F. B. , C. D. , G. B. e il sig. A. M. affinché, previo accertamento degli elementi integranti le fattispecie di responsabilità erariale, venga pronunciata nei loro confronti condanna al risarcimento del danno a favore delle amministrazioni danneggiate, ASL n. ..., ASL n. ... e ASL n. ... rispettivamente per la somma di euro 1.599.171,37, euro 1.819.325,85 e euro 523.250,00, oltre la rivalutazione monetaria dall'evento lesivo e gli interessi legali dalla data di pubblicazione dell'eventuale sentenza di condanna, oltre alle spese di giustizia, queste ultime in favore dello Stato.

Di seguito una breve sintesi dei fatti di causa.

2. La Procura ha riferito che, con nota del 17 luglio 2023, la Guardia di finanza – N.P.E.F. comunicava che, nell'ambito di un'autonoma attività info - investigativa, aveva riscontrato l'esistenza di pregiudizi economici derivanti dall'indebita corresponsione ai medici di "Emergenza sanitaria territoriale" (nel prosieguo denominati anche: *EST)*, da parte delle Aziende sanitarie regionali, di emolumenti accessori e/o indennità sulla base dell'erronea applicazione delle disposizioni contenute negli Accordi integrativi regionali.

La nota, in particolare, aveva ad oggetto la corresponsione della citata indennità da parte dell'Azienda sanitaria locale n. ...

Ritenuto necessario acquisire ulteriori elementi conoscitivi, il requirente delegava, in data 30 novembre 2023, la Guardia di finanza - NPEF de L'Aquila a svolgere ulteriori accertamenti.



Con nota del 18 settembre 2024, i militari della GdF rimettevano la relazione delle attività delegate nella quale venivano compendiati gli esiti delle verifiche svolte. Seguiva, in data 10 ottobre 2024, un'integrazione della precedente delega del 30 novembre 2023, la quale veniva riscontrata dai militari della Guardia di finanza con informativa del 13 novembre 2024.

3. All'esito, avendo ravvisato profili di responsabilità a carico degli amministratori e dei dirigenti regionali coinvolti nella vicenda, il requirente procedeva alla notifica di invito a dedurre nei confronti degli odierni convenuti, ma anche dei sigg. D. S., D. , B. , ipotizzando un danno erariale complessivo pari ad euro 1.599.171,37 per l'ASL n. ... pari ad euro 1.819.325,85 per l'ASL n. ... e euro 523.250,00 per l'ASL n. ... per aver contribuito alla sottoscrizione di un accordo integrativo recante l'illegittima attribuzione in favore dei medici EST dell'indennità denominata "Accordo regionale 118" dell'importo di euro 805,00 mensili, erogata in assenza dei presupposti richiesti dalla contrattazione collettiva nazionale, siccome corrisposta in modo generalizzato e non correlato a prestazioni aggiuntive effettivamente rese e rendicontate, tanto da assumere la valenza di una componente stipendiale fissa.

Ad avviso dell'organo requirente, gli odierni convenuti avrebbero concorso, a vario titolo, a cagionare un grave danno a carico delle finanze regionali in conseguenza dell'indebita erogazione dell'indennità "Accordo regionale 118", istituita con il primo A.I.R., approvato con DGR n. 3081 del 25 novembre 1998 e, successivamente, modificato con il secondo A.I.R., approvato con DGR n. 916 del 9 agosto 2006.

Tutti gli invitati depositavano articolate deduzioni ed alcuni di essi chiedevano anche di essere ascoltati.

Al fine di precisare ulteriori contorni delle responsabilità, il requirente delegava ulteriori accertamenti alla GdF e richiedeva all'Autorità giudiziaria ordinaria le sentenze di merito (di primo e di secondo grado) citate nelle deduzioni dei convenuti. In data 8 aprile 2025, i finanzieri delegati depositavano la Relazione conclusiva e venivano acquisite le sentenze emesse, rispettivamente, dal Tribunale dell'Aquila - Sez. lav. e dalla Corte d'Appello dell'Aquila - Sez. lav.

Con comunicazione del 25 giugno 2025, i nuovi elementi istruttori venivano comunicati agli intimati, *ex* art. 65, comma 7, c. g. c.

In data 27 giugno 2025, il dott. C. depositava ulteriori memorie insistendo per l'archiviazione della vertenza.

4. Con separati decreti, la Procura erariale disponeva l'archiviazione nei confronti dei sigg. D. S. G. , D. E. e B. G. , ritenendoli, a vario titolo, estranei nella determinazione del danno per la vicenda attenzionata.

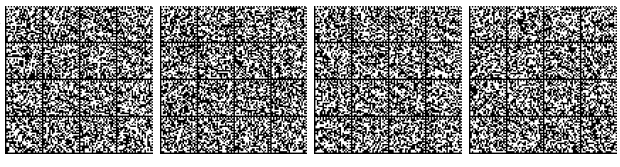
Quanto al D. S. , dalla documentazione prodotta in allegato alle memorie, *ex* art. 72 c. g. c., ad avviso del requirente, sarebbe emerso che, nel periodo … - … in cui lo stesso aveva ricoperto l'incarico di dirigente del Servizio " …" …), il menzionato settore organizzativo non svolgeva alcuna competenza in materia di medicina territoriale essendo, piuttosto, tali funzioni assegnate al Servizio "Assistenza distrettuale territoriale – Medicina convenzionata". Analogamente, il dott. D. dimostrava che, successivamente alla riorganizzazione effettuata con delibera di giunta regionale n. 150/2020, il Servizio "… Dipartimento sanità) di cui a partire dal … è dirigente, non aveva più alcuna competenza in materia di medicina convenzionata, essendo state le relative funzioni assegnate al "… " cui sono stati attribuiti, tra gli altri, compiti in materia di "Gestione dei rapporti contrattuali con la medicina convenzionata" - "Contrattazione decentrata regionale dei medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e specialistica ambulatoriale". Per il sig. B. , infine, la brevità del periodo in cui aveva ricoperto l'incarico di direttore del Dipartimento sanità (circa 6 mesi) e l'assenza di un passaggio di consegne da parte del precedente direttore consentiva alla Procura di escludere l'esistenza di un suo apprezzabile concorso causale alla produzione del danno erariale.

5. Ad avviso dell'organo requirente, per tutti gli altri invitati, invece, non sarebbe stato possibile pervenire all'archiviazione del procedimento, avendo concorso, a vario titolo, a cagionare un grave danno a carico delle finanze regionali in conseguenza dell'indebita erogazione dell'indennità "Accordo regionale 118" (così denominata sui cedolini degli stipendi mensili dei medici beneficiari), istituita con il primo A.I.R., approvato con DGR n. 3081 del 25 novembre 1998 e successivamente modificato con il secondo A.I.R., approvato con DGR n. 916 del 9 agosto 2006.

6. La Procura ha riferito che nel corso dell'attività d'indagine i militari della Finanza hanno proceduto ad analizzare i cedolini stipendiali dei medici di Emergenza sanitaria territoriale di una voce di compenso denominata "Accordo regionale 118", riscontrando la presenza di una voce ricorrente di compenso denominata "Accordo regionale 118".

7. Oggetto dell'odierno giudizio, quindi, è la corresponsione di tale indennità denominata "Accordo regionale 118", prevista dagli Accordi Integrativi regionali (AIR) del 1998 e del 2006, riconosciuta ai medici di Emergenza sanitaria territoriale in misura forfettaria e mensile, pari a euro 805,00, con eventuali maggiorazioni o riduzioni orarie.

Secondo la tesi del requirente, tale indennità: - sarebbe stata erogata in modo automatico e generalizzato; - non sarebbe stata collegata allo svolgimento di prestazioni effettivamente aggiuntive rispetto ai compiti ordinari; - avrebbe assunto nel tempo la natura di componente fissa del trattamento economico, in contrasto con la disciplina nazionale del rapporto convenzionale dei medici di medicina generale.



La Procura, nel proprio atto introduttivo, ha ricostruito puntualmente il quadro normativo nazionale, evidenziando come l'indennità in argomento si ponga in palese contrasto con la struttura retributiva prevista dalla normativa nazionale e dall'Accordo collettivo nazionale del 2005. Tale accordo avrebbe stabilito che il compenso omnicomprensivo del personale medico è costituito da una parte fissa definita a livello nazionale in sede di accordi collettivi nazionali, alla quale si aggiunge una parte costituita da voci variabili, che però devono essere tassativamente correlate allo svolgimento di attività e prestazioni aggiuntive definite dagli accordi regionali integrativi. Deve quindi trattarsi di attività ulteriori, specificamente individuate, quantificabili e collegate a obiettivi, programmi o volumi di prestazione.

L'indennità "Accordo regionale 118", invece, secondo la Procura: - non remunererebbe attività ulteriori; - si correlerebbe unicamente alla tipologia dell'incarico, che è identica sull'intero territorio nazionale; - introdurrebbe, di fatto, un incremento del trattamento economico fondamentale, riservato alla competenza della contrattazione nazionale.

Per quanto riguarda i profili di illegittimità dell'Accordo integrativo regionale Abruzzo 2006, la Procura ha individuato nella clausola dell'art. 7, comma 9, dell'AIR 2006 una previsione normativa affetta da nullità radicale, poiché in contrasto: - con l'Accordo collettivo nazionale 2005; - con il principio di gerarchia delle fonti contrattuali; - con la normativa statale che garantisce l'uniformità del trattamento economico dei medici sul territorio nazionale. L'impostazione dell'organo pubblico, così come ricostruita nell'atto introduttivo, è stata corroborata da un ampio richiamo alla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, formatasi in relazione a una fattispecie del tutto analoga verificatasi sempre in Regione Abruzzo: vale a dire quella della corresponsione, in maniera generalizzata, dell'indennità di rischio prevista per i medici di continuità assistenziale (guardie mediche) dallo stesso AIR Abruzzo 2006. Nello specifico, la Corte costituzionale (sentenza n. 157/2019), intervenuta a seguito dell'impugnazione, da parte del Governo, della legge regionale che voleva "sanare" tali indennità, ha stabilito che simili indennità regionali incidevano illegittimamente sulla disciplina del trattamento economico, riservata alla contrattazione nazionale, e con la stessa decisione ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale che aveva tentato di "sanare" tali compensi.

Elemento grandemente valorizzato dall'attore pubblico nella propria citazione, risulta essere, quindi, il parallelismo della situazione tra l'indennità 118 e l'indennità di rischio delle guardie mediche: entrambe previste dall'AIR 2006; entrambe giustificate con riferimento a rischi e disagi "intrinseci" alla tipologia di incarico; entrambe erogate in modo generalizzato, senza alcun collegamento con prestazioni aggiuntive.

A partire dal 2017, secondo quanto ricostruito dall'attore pubblico, risulta che: la Regione Abruzzo aveva sospeso l'indennità delle guardie mediche; ne era scaturito un ampio contenzioso; era quindi intervenuta, in via definitiva, la richiamata pronuncia della Corte costituzionale.

Secondo la Procura, da quel momento in poi, quindi, non era più giustificabile alcuna inerzia da parte dei convenuti rispetto alla posizione dei medici EST e alla corresponsione della loro indennità in via generalizzata, essendo evidente l'identità della situazione giuridica concernente le due indennità.

8. La Procura ha individuato una responsabilità plurima e articolata, attribuita a soggetti che, a vario titolo, risulterebbero coinvolti nei processi decisionali riguardanti l'indennità.

Le condotte ritenute rilevanti sono state qualificate dall'attore pubblico sia come commissive (relative alla sottoscrizione e conferma dell'AIR 2006), sia omissive, consistenti: - nel mancato avvio di procedure di disdetta o rinegoziazione; - nella mancata sospensione dell'erogazione, anche dopo il consolidamento giurisprudenziale; - nella mancata estensione ai medici EST dei principi già applicati alle guardie mediche.

Secondo la Procura, le condotte descritte sarebbero connotate da colpa grave, in considerazione: - dell'elevato livello di professionalità e responsabilità dei soggetti coinvolti; - dell'evidenza del contrasto normativo; - della conoscibilità delle decisioni giurisprudenziali; - del contesto di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che imponeva massima attenzione alla spesa del personale. Viene altresì esclusa dall'organo inquirente la possibilità di configurare un affidamento incolpevole sulla legittimità delle clausole dell'AIR.

9. Il danno è stato qualificato come danno permanente, derivante dai singoli pagamenti mensili dell'indennità ritenuta illegittima.

Più precisamente, il danno per il quale l'attore pubblico si è attivato sarebbe riferibile ad una pluralità di soggetti che nel tempo si sono succeduti all'interno dell'amministrazione regionale, ricoprendo ruoli e assumendo responsabilità diverse. Trattasi, in particolare: *a)* dei componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale, costituito con DGR n. 483/2005 (B. M , in qualità di assessore alla sanità e presidente del Comitato; E. V , in qualità di dirigente Servizio assistenza distrettuale medicina di base e specialistica, delegato) i quali, nel definire il contenuto dell'AIR del 2006, ne avrebbero dovuto assicurare la legittimità e la coerenza con le norme di livello nazionale, secondo quanto in precedenza chiarito; *b)* dei soggetti firmatari dell'AIR del 2006 che, nel confermare l'indennità "Accordo regionale 118" e rivalutandone il relativo importo mensile fino alla cifra di euro 805,00, hanno consentito la corresponsione di un'indennità non spettante (B. M. , in qualità di assessore alla sanità); *c)* dei dirigenti firmatari del parere di regolarità

tecnica allegato alla deliberazione di giunta regionale n. 916/2006 nel quale è stata attestata la legittimità dell'*iter* procedurale e dell'articolato negoziale oggetto di approvazione (G. D. , in qualità di direttore regionale Sanità; E. V , in qualità di dirigente Servizio assistenza distrettuale Medicina di base); *d)* dei componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale ricostituito con deliberazione di Giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018 restati in carica fino al 2022 (S. P. e N. V. in qualità di assessori *pro tempore* alla sanità e presidenti del Comitato; P. F. , in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente; M. G. C. , in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL … , componente; A. C., in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL … , componente; F. B. in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL …, componente). In virtù dei compiti assegnati al Comitato dall'art. 24 del ACN del 2005 ("3. Il comitato permanente è preposto: *a)* alla definizione degli accordi regionali; *b)* a formulare proposte ed esprimere pareri sulla corretta applicazione delle norme del presente accordo e degli accordi regionali […]) nonché dall'art. 1 dell'AIR del 2006 ("Le parti firmatarie, in considerazione che le disposizioni del presente documento si inseriscono nell'attività regionale di programmazione socio-sanitaria in continua evoluzione e che, pertanto, è necessario prevedere le modalità per adeguare l'AIR ad eventuali cambiamenti del SSR, convengono che il Comitato regionale è tavolo permanente di confronto ed è la sede deputata: - al monitoraggio della spesa relativa agli accordi regionali ed aziendali con cadenza almeno trimestrale; - alla corretta interpretazione e applicazione dell'ACN, del presente accordo e degli accordi aziendali; - alla rinegoziazione di quanto concordato e/o alla negoziazione di nuovi accordi in base alle risorse che si rendessero disponibili alla luce del proseguimento del riequilibrio di prestazioni ospedale-territorio o per maggiori finanziamenti") i componenti del predetto organo avrebbero dovuto promuovere, quantomeno a partire dalla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019, la rinegoziazione delle clausole in argomento e/o la negoziazione di nuovi accordi; *e)* dei componenti della delegazione di parte pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli Accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di Giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022 (C. D. , in qualità di presidente e Direttore *pro tempore* del Dipartimento Regionale Sanità, P. F. M.G. C. , G. B. , F. B. in qualità di direttori delle UOC delle Aziende USL componenti). I componenti del menzionato organismo — al quale, in virtù di quanto previsto dall'ACN del 28 aprile 2022 era stata trasferita la competenza in materia di sottoscrizione degli AIR — avrebbero dovuto promuovere la rinegoziazione delle clausole illegittime e/o la negoziazione di nuovi accordi, al pari di quanto osservato al punto precedente a proposito dei componenti del Comitato regionale permanente restati in carica fino al 2022; *f)* dei dirigenti, con esclusione di quelli che hanno ricoperto l'incarico per limitato periodo temporale, succedutisi al governo del dipartimento con competenza in materia di sanità (A. M. C. D.) nonché dei dirigenti preposti all'unità organizzativa con competenza in materia di retribuzione dei medici di medicina generale e, precisamente, al "Servizio Programmazione socio-sanitaria" (C. D.) i quali, a partire dal …, avrebbero dovuto porre in essere le iniziative necessarie per giungere alla disdetta delle clausole illegittime contenute nell'AIR del 2006.

Ad avviso dell'attore pubblico, l'esigibilità delle condotte omissive contestate ai componenti del Comitato permanente di medicina generale (*cfr.* sub *d)* e della delegazione di parte pubblica (*cfr.* sub *e)*, nonché ai dirigenti regionali del Dipartimento sanità e del Servizio programmazione sociosanitaria (*cfr.* sub *f)*, si fonderebbe sul fatto che, a partire dal …, il tema della struttura della retribuzione dei medici di medicina generale risultante dalla contrattazione integrativa regionale del 2006 — e della sua non conformità alle norme dell'ordinamento nazionale – era stato, in più occasioni, al centro di un intenso dibattito politico ed interessato da vicende giudiziarie che avevano avuto un significativo eco mediatico ed avevano riguardato tutte le ASL regionali. Secondo la ricostruzione attorea, già con delibera di giunta regionale n. 398 del 18 luglio 2017 era stata accertata l'illegittimità dell'indennità di rischio prevista per i medici di continuità assistenziale dal medesimo AIR del 2006 e nel 2019 si era addirittura pronunciata la Corte costituzionale affermando l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 14/2018 sul presupposto che la predetta indennità alterava il trattamento economico fondamentale, che doveva trovare uniforme regolamentazione a livello nazionale.

Pertanto, a partire dal … ad avviso del requirente, il problema della conformità delle clausole dell'AIR del 2006 a quanto previsto dalla contrattazione nazionale non poteva essere ulteriormente trascurato dai vertici della sanità abruzzese. I dirigenti preposti al monitoraggio e alla programmazione della spesa sanitaria, secondo l'attore pubblico, non soltanto dovevano avere cognizione della giurisprudenza costituzionale in materia di trattamento economico della dirigenza medica, ma dovevano porre in essere iniziative volte ad estendere l'applicazione dei principi affermati dalla stessa Giunta regionale (*cfr.* delibera n. 398/2017 cit.) e dalla Corte costituzionale (*cfr.* sentenza n. 157/2019) a tutte le altre categorie di medici di medicina generale, tra i quali i medici di EST, interessate dall'AIR del 2006.

Infatti, secondo l'attore pubblico, l'indennità per i medici EST riproponeva in termini assolutamente identici le medesime questioni giuridiche che avevano riguardato l'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale, affrontate e risolte dalla Giunta regionale, prima, e dalla Corte costituzionale, poi. Sennonché, ad avviso del Requirente, tutti i convenuti avrebbero preferito astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione diretta a ripristinare la legalità (sospendendo l'erogazione o definendo criteri che consentissero di calibrare la misura dell'indennità aggiuntiva in

base all'attività effettivamente svolta dal personale sanitario, in armonia con quanto previsto dall'Accordo nazionale), evidentemente ritenendo di poter rimandare qualsiasi decisione in materia fino all'eventuale apertura di una nuova istruttoria da parte della Procura erariale.

10. Ad avviso della Procura, le condotte descritte sarebbero state caratterizzate dall'elemento psicologico della colpa grave. Invero, i contenuti dell'AIR del 2006 erano palesemente in contrasto con la normativa di livello nazionale. Ugualmente, la mancata attuazione di iniziative tese ad impedire l'ulteriore applicazione di clausole contrattuali la cui illiceità era ormai a tutti nota e non più in discussione (dopo le vicende che avevano interessato i medici di continuità assistenziale e le conseguenti iniziative assunte con DGR n. 398/2017 e con legge regionale n. 14/2018), sarebbe sintomatico per l'attore pubblico di una grave trascuratezza dei doveri d'ufficio e di una grave violazione degli obblighi di protezione connessi alla conservazione dell'integrità del patrimonio della Regione. Tutti i dipendenti regionali convenuti erano in possesso di qualifica dirigenziale ed erano preposti alla guida di Servizi o, addirittura, di interi dipartimenti. Gli assessori alla sanità e i massimi livelli dirigenziali non potevano ignorare quanto affermato a chiare lettere dal decreto legislativo n. 165/2001 per la dirigenza medica e dagli Accordi collettivi nazionali a partire dal 2005 riguardo: *i)* il carattere omnicomprensivo della retribuzione stabilita a livello nazionale; *ii)* la necessità che le indennità aggiuntive istituite dagli accordi regionali fossero ancorate "al tipo ed ai volumi di prestazione" effettivamente erogate e riferiti a specifici obiettivi o programmi di attività mirate, con esclusione di erogazioni "a pioggia".

Inoltre, ad avviso della Procura erariale, nessun affidamento, in particolare, poteva fondarsi: *a)* sull'esperienza negoziale di altre regioni. L'eterogeneità della contrattazione decentrata — modellata sulle peculiarità di ciascun sistema sanitario — impediva di "copiare" soluzioni previste da altri accordi regionali ma richiedeva uno studio e un adattamento alle specificità delle prestazioni sanitarie rese dai medici abruzzesi; *b)* sull'esistenza di un vasto contenzioso in sede civile con i medici di continuità assistenziale e con i medici di EST; *c)* sulle decisioni assolutorie pronunciate da altre Sezioni giurisdizionali; *d)* sulla circostanza che la sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 14/2018 per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *l)*, senza entrare nel merito delle singole clausole dell'AIR.

11. Pertanto, l'indebita erogazione dell'indennità denominata "Accordo regionale 118", costituisce, ad avviso dell'attore pubblico, un danno risarcibile. Gli importi complessivi, distinti per singola annualità, sono stati determinati prendendo a riferimento quelli relativi all'indennità di euro 805,00 contraddistinta dal codice nr. 6 "Accordo Regionale 118" indicata nei cedolini dei medici del servizio di "Emergenza sanitaria territoriale" relativi al periodo 2019 - 2023. A ciascuna indennità di euro 805,00 è stato sommato l'importo ottenuto moltiplicando algebricamente la maggiorazione/riduzione oraria pari ad euro 4,80 eventualmente presente sui cedolini stipendiali (recanti codici rispettivamente nr. 69 "Maggior. Quota oraria acc. integr. regionale" e nr. 68 "Riduz. Quota oraria acc. integr. regionale") per il numero delle ore eccedenti/mancanti, secondo quanto previsto dall'art. 7, comma 9, Capo III dell'A.I.R. 2006. Il tutto è stato compendiato in appositi prospetti riepilogativi redatti in formato Excel e distinti per annualità allegati all'informativa del 18 settembre 2024.

Ad avviso dell'attore pubblico, sarebbe da escludere — a differenza di quanto sostenuto da alcuni convenuti in sede di controdeduzioni — che il danno risarcibile debba essere quantificato in riduzione rispetto all'importo calcolato dalla GdF per tener conto, in applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 20/1994, dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o della comunità amministrata. Nella fattispecie, infatti, poiché l'indennità è stata erogata a fronte di compiti ordinariamente affidati ai medici di emergenza territoriale, non vi sarebbe, secondo l'attore pubblico, alcuna possibilità di ritenere "utile" la spesa corrispondente. Peraltro, ad oggi, la concreta possibilità di recupero delle somme indebitamente corrisposte ai medici di emergenza territoriale risulterebbe parzialmente preclusa in virtù di specifica disposizione normativa. Dispone infatti l'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 41/2021 che "Al fine di tutelare il servizio sanitario e di fronteggiare l'emergenza epidemiologica conseguente alla diffusione del virus SARS-CoV-2, le somme corrisposte al personale medico convenzionato fino al 31 dicembre 2020, a seguito di prestazioni lavorative rese in esecuzione di accordi collettivi nazionali di lavoro o integrativi regionali regolarmente sottoscritti, non sono ripetibili, salvo che nei casi di dolo o colpa grave".

La Procura ha confutato circa l'eccezione preliminare di prescrizione sollevata da alcuni dei convenuti. Il danno contestato ha procurato i propri effetti lesivi a carico del bilancio della ASL per tutto il periodo in cui si sarebbe protratto il pagamento dell'indennità di cui si controverte (danno permanente). Con la conseguenza che, dovendosi agganciare il decorso della prescrizione non già alla condotta ma al momento in cui il danno diviene concreto ed attuale, il relativo termine quinquennale decorrerebbe dalla data di ogni singolo pagamento e, pertanto, la pretesa risarcitoria è stata limitata dalla Procura agente alle sole annualità … .

In conclusione, del danno quantificato per l'ASL … per complessivi euro 1.599.171,37 sarebbero responsabili, a titolo di colpa grave, i sig.ri M. , N. V. E. V., D. P. F. C., C. , B. , D. , B. e M. nella seguente misura in relazione all'apporto causale di ciascuno:

B. M. : euro 319.834,27;

N. V. euro 61.506,59;

E. V. euro 319.834,27;

G. D. : euro 159.917,137;

S. P. : euro 61.506,59:

P. F. : euro 123.013,18:

M. G. C. : euro 123.013,18;

A. C. : euro 61.506,59;

F. B. : euro 123.013,18;

C. D. : euro 123.013,18;

G. B. : euro 61.506,59;

A. M. : euro 61.506,59.

Del danno quantificato per l'ASL n. … per complessivi euro 1.819.325,85 sarebbero responsabili, a titolo di colpa grave, i sig.ri M. , N. V. , E. V. , D. , P. , F. , C. , C. , B. D., B. e M. nella seguente misura in relazione all'apporto causale di ciascuno (determinato anche in relazione al periodo di permanenza in servizio):

B. M. : euro 303.221/00;

E. V. : euro 303.221/00;

G. D. euro 303.221/00;

C. D. : euro 139.948/00;

A. M. : euro 69.974/00;

A. C. : euro 69.974/00;

F. B. : euro 139.948/00;

P. F. euro 139.948/00;

S. P. : euro 69.974/00;

G. B. : euro 69.974/00;

N. V. euro 69.974/00;

M. G. C. euro 139.948/00.

Del danno quantificato per l'ASL n. … per complessivi euro 523.250,00 sarebbero responsabili, a titolo di colpa grave, i sig.ri M. N. V. E. V., D. P. F. C. , C., B. , D. , B. e M. nella seguente misura in relazione all'apporto causale di ciascuno (determinato anche in relazione al periodo di permanenza in servizio):

B. M. : euro 87.208,33;

N. V. : euro 20.125,00;

E. V. : euro 87.208,33;

G. D. euro 87.208,33;

S. P. : euro 20.125,00;

P. F. : euro 40.250,00;

M. G. C. : euro 40.250,00;

A. C. : euro 20.125,00;

F. B. euro 40.250,00;

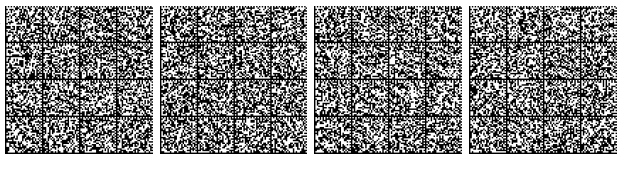
C. D. : euro 40.250,00;

G. B. : euro 20.125,00;

A. M. : euro 20.125,00.

12. Con memorie distinte, depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il sig. B. M. rappresentato e difeso dall'avv. Ugo Di Silvestre.

Dopo aver ripercorso gli aspetti amministrativi e processuali più rilevanti della vicenda, la difesa del convenuto, in ordine ai principali fatti di causa, ha precisato che il convenuto è stato Assessore regionale alla sanità fino al … e



che non sarebbe, pertanto, possibile attribuirgli una responsabilità con riferimento a condotte, oggetto di contestazione, tutte successive alla conclusione del suo incarico e relative all'approvazione della delibera di G.R. n. 398 del 18 luglio 2017, all'approvazione della legge regionale n. 14 del 18 giugno 2018 e alle vicende successive che hanno portato alla emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019.

La difesa legale del convenuto M. ha, altresì, eccepito, in via preliminare, l'intervenuta prescrizione del termine per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Inoltre, nel merito, ha insistito per la peculiarità del trattamento giuridico dei medici di EST rispetto a quelli di continuità assistenziale; ha argomentato che i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da un rapporto di natura parasubordinata con ogni conseguenza sul profilo della struttura della retribuzione e sull'inapplicabilità dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001 ed ha affermato che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato dall'ACN del 2009.

Ha, altresì, sostenuto che, in altre regioni, sarebbero stati sottoscritti AIR istitutivi di indennità aggiuntive di contenuto simile a quella contestata; che l'assenza dell'indennità *de qua* avrebbe determinato una sperequazione economica a danno dei medici EST operanti in Abruzzo; che sia la Sezione giurisdizionale per la Lombardia (sentenza n. 180/2021) che la Sezione giurisdizionale per la Basilicata (sentenza n. 66/2018) sarebbero pervenute ad un giudizio assolutorio in fattispecie sostanzialmente analoghe, con decisione confermata in appello; che l'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 40/2021, come modificato dall'art. 19, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 44/2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 74/2023, avrebbe escluso la ripetibilità delle somme corrisposte al personale medico convenzionato in esecuzione di accordi collettivi nazionali o integrativi; che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi comunque conseguiti per il SSR e che l'esistenza di contrasti giurisprudenziali (se pure maturati con riguardo alla diversa vicenda dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale) escluderebbe la colpa grave nella corresponsione dell'indennità ai medici dell'Emergenza sanitaria territoriale.

Da ultimo la difesa ha ricordato la sussistenza dello scudo erariale previsto all' art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2021, come poi modificato dall'art. 51, comma 1, lettera *h)* del decreto-legge n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021, che prevede che "limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente a lui dolosamente dovuta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente".

13. Con memorie depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituita la dott.ssa N. V. rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese.

La difesa della convenuta ha eccepito: - la legittimità delle clausole dell'AIR del 2006 in quanto fondate sulle previsioni dell'art. 14, comma 9, e dell'art. 8, comma 2, lettera *B)* dell'ACN del 2005; - che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato nel contratto nazionale del 2009; - che, in vicenda analoga, la Sezione giurisdizionale per la Basilicata, con sentenza n. 66/2018, sarebbe pervenuta ad un giudizio assolutorio dei convenuti; - che la convenuta non avrebbe tenuto alcuna condotta omissiva avendo, piuttosto, ripetutamente convocato il Comitato permanente di medicina generale per la riapertura delle trattative per la stipula di un nuovo AIR in attuazione dell'art. 1 dell'ACN del 21 giugno 2018; - l'assenza della sua colpa grave, anche con riferimento ai principi affermati, in fattispecie analoga, dalla Sezione giurisdizionale per la Lombardia con la sentenza n. 180/2021.

14. Con memorie depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il dott. E. V. rappresentato e difeso dagli avv. Luca Presutti e Giovanni Stramenga.

La difesa del convenuto ha eccepito: - la prescrizione dell'azione risarcitoria; - la legittimità dell'indennità prevista dall'AIR del 2006 in quanto riconducibile agli incentivi di struttura e di processo previsti dall'art. 8, comma 2, lettera *B)* dell'ACN del 2005; - che la decisione della Corte costituzionale n. 157/2019 sull'indennità di rischio ai medici della continuità assistenziale non avrebbe in alcun modo sancito l'illegittimità dell'indennità di che trattasi; - che, dal punto di vista causale, non potrebbero essere addebitati al convenuto i pagamenti successivi alla data del suo collocamento in quiescenza (avvenuto in data ...); - che il danno contestato potrebbe essere emendato per effetto di azioni recuperatorie; - che difetterebbe l'elemento psicologico della sua colpa grave, anche in considerazione della circostanza che l'AIR è intervenuto a distanza di pochi mesi dalla sottoscrizione dell'ACN e che l'art. 7, comma 9, del menzionato accordo regionale si sarebbe innestato su analoga previsione del precedente AIR del 1998.

15. Con memorie, depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il dott. G. D. , rappresentato e difeso dall' avv. Ugo Di Silvestre.



La difesa del convenuto ha contestato integralmente la prospettiva accusatoria sostenendo, in via preliminare, la prescrizione dell'azione di responsabilità; - la legittimità dell'indennità aggiuntiva che troverebbe giustificazione, così come affermato dalla giurisprudenza del Giudice del lavoro del Tribunale dell'Aquila, nei "maggiori rischi e disagi derivanti da una attività usurante, da svolgersi su mezzi di soccorso mobili e in qualsiasi condizione di tempo e di luogo" (Trib. AQ - Sez. lavoro, n. 587/11 ed altre); - che i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da rapporto di natura parasubordinata con la conseguenza che ad essi non risulterebbe applicabile il decreto legislativo n. 165/2001 e, in particolare, l'art. 24 in materia di onnicomprensività della retribuzione del personale dirigenziale; - che il principio della onnicomprensività del trattamento economico sarebbe stato superato dall'ACN del 2009; - che in altre regioni sarebbero stati sottoscritti AIR istitutivi di indennità aggiuntive di contenuto simile a quella contestata; - che, quindi, l'assenza dell'indennità *de qua* avrebbe determinato una sperequazione economica a danno dei medici EST operanti nella Regione Abruzzo; - sia la Sezione giurisdizionale per la Lombardia (sentenza n. 180/2021) che la Sezione giurisdizionale per la Basilicata (sentenza n. 66/2018) sarebbero pervenute ad un giudizio assolutorio in fattispecie analoghe; - che l'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 40/2021, come modificato dall'art. 19, comma 4-*bis* del decreto-legge n. 44/2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 74/2023 avrebbe escluso la ripetibilità delle somme corrisposte al personale medico convenzionato in esecuzione di accordi collettivi nazionali o integrativi; - che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi comunque conseguiti per il SSR; - l'esistenza di contrasti giurisprudenziali (se pure maturati con riguardo alla diversa vicenda dell'indennità dei medici di continuità assistenziale) escluderebbe la colpa grave del proprio assistito.

Da ultimo, la difesa legale del dott. D. ha ricordato la sussistenza dello scudo erariale previsto all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2021 e sue successive modificazioni e l'applicazione dello stesso nel caso sottoposto all'esame del Collegio.

16. Con memorie, depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il dott. S. P. , rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Marchese.

La difesa del convenuto P. ha eccepito: - la legittimità delle clausole dell'AIR del 2006 in quanto fondate sulle previsioni dell'art. 14, comma 9, e dell'art. 8, comma 4, lettera *B)* dell'ACN del 2005; che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato nel contratto nazionale del 2009; che in vicenda analoga la Sezione giurisdizionale Basilicata, con la sentenza n. 66/2018, sarebbe pervenuta ad un giudizio assolutorio dei convenuti; che il convenuto non avrebbe tenuto alcuna condotta omissiva avendo, piuttosto, proposto la ricostituzione del Comitato permanente di medicina generale (*cfr.* delibera di giunta regionale n. 677/2018) e convocato lo stesso per la riapertura delle trattative per la stipula di un nuovo AIR in attuazione dell'art. 1 dell'ACN del 21 giugno 2018, trattative, poi, mai avviate per indisponibilità delle parti sindacali. Analogamente, sotto il suo mandato, sarebbero state adottate le delibere di giunta regionale n. 398/2017 con la quale sarebbe stata sospesa l'erogazione dell'indennità oraria di rischio di euro 4,00 per i medici della continuità assistenziale e quella n. 121/2019 con la quale è stata sospesa la parte economica dell'AIR dei medici specialisti ambulatoriali; l'assenza della colpa grave del convenuto P. anche con riferimento ai principi affermati, in fattispecie analoga, dalla Sezione giurisdizionale Lombardia con la sentenza n. 180/2021.

17. Con memorie, depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il sig. P. F. , rappresentato e difeso dagli avv. Antonella Bosco e Francesco Magni.

La difesa del convenuto ha presentato, preliminarmente, un'istanza di differimento ai fini della successiva riunione con altri giudizi aventi la medesima *causa petendi* pendenti presso la Sezione giurisdizionale. Ha sostenuto che, dopo la notifica dell'atto di citazione, la Procura regionale avrebbe notificato all' odierno convenuto n. 3 atti di invito a depositare deduzioni — riferiti agli stessi danni asseritamente provocati anche alle Aziende sanitarie di … – aventi contenuto sostanzialmente identico rispetto a quello notificato nel novembre 2024 e dal quale sarebbe poi scaturito il presente procedimento. Ha ritenuto, in difetto di una doverosa riunione, che possa verificarsi un potenziale e pericoloso conflitto di giudicati che soltanto il rinvio e la successiva riunione potrebbero scongiurare in termini di assoluta certezza. Ha, altresì, preliminarmente eccepito la nullità dell'atto di citazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 c. g. c., in quanto nell'atto introduttivo della Procura erariale nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione, o sui criteri di determinazione del danno; ed ancor meno la Procura avrebbe ritenuto di esplicitare in relazione ai criteri di riparto delle responsabilità e, quindi, degli asseriti obblighi risarcitori tra i diversi soggetti convenuti in giudizio. Sempre in via preliminare, i legali del convenuto hanno eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità.

La difesa, inoltre, ha contestato: - l'omessa considerazione dell'apporto causale del direttore generale in relazione alle competenze di cui all'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 502/1992; - che il contenzioso causato dalla sospensione dell'indennità di rischio dei medici di medicina generale, disposta dalla deliberazione di giunta regionale n. 398/2017, aveva determinato una situazione di incertezza protrattasi fino alle decisioni del 2023 della Corte di cassazione che, quindi, escluderebbe la gravità della colpa del proprio assistito; - che il convenuto F avrebbe

partecipato ai lavori del Comitato regionale permanente per i medici di medicina generale sui temi posti all'ordine del giorno dal presidente; - che gli aspetti economici degli accordi collettivi nazionali ed integrativi non potevano essere unilateralmente disapplicati dalle ASL, neppure in applicazione della normativa speciale per il rientro dai disavanzi economici; - che i presupposti su cui poggerebbero le contestazioni della Procura sarebbero erronei perché: *a)* il trattamento giuridico ed economico dei medici di continuità assistenziale sarebbe differente rispetto a quello dei medici di EST; *b)* l'indennità di rischio prevista dall'AIR del 2006 sarebbe da annoverare tra gli "incentivi di struttura e di processo" previsti dall'art. 8, comma 2, lettera *b)* dell'ACN del 2005; *c)* i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da un contratto di natura para-subordinata con conseguente inapplicabilità dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001; *d)* il principio di onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato dall'ACN del 2009; *e)* analoghe indennità sarebbero state previste dai contratti integrativi di altre regioni con la conseguenza che l'eventuale sospensione dell'indennità in argomento per i medici abruzzesi avrebbe determinato un'evidente sperequazione; *f)* non sarebbe ravvisabile l'elemento psicologico della colpa grave del proprio assistito, stante l'incertezza determinata dalle contrastanti decisioni dei giudici del lavoro sulla vicenda dei medici di continuità assistenziale e dalle sentenze della Corte dei conti Sez. Lombardia (sentenza n. 180/2021) e Basilicata (sentenza n. 66/2018) e l'assenza di segnalazioni provenienti dal Ministero competente; *g)* che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione atteso che la sospensione dell'indennità avrebbe determinato la disaffezione dei medici coinvolti ed un disservizio in un settore delicatissimo ed indispensabile; *h)* la mancanza di attualità del danno, poiché la Procura non avrebbe atteso l'esito di eventuali azioni recuperatorie.

18. Con memorie, depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituita la sig. M. G. C. , rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Manzi e Francesco Maria Felice.

La difesa della convenuta ha eccepito che nell'atto di citazione nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione o sui criteri di determinazione dello stesso; ed ancor meno, la Procura non avrebbe esplicitato i criteri di riparto delle responsabilità e che il danno mancherebbe di concretezza ed attualità; che l'ACN del 2005, così come modificato nel 2009, non prevederebbe più l'onnicomprensività del trattamento retributivo; che l'indennità di che trattasi sarebbe riconducibile agli incentivi di struttura e di processo previsti dall'art. 8, comma, 2, lettera *B)* dell'ACN del 2005 e demandati alla contrattazione regionale; che la legittimità dell'indennità sarebbe stata riconosciuta in più occasioni dalla giurisprudenza del Giudice del lavoro di Avezzano e L'Aquila e che ciò gioverebbe anche, ed eventualmente, ad escludere la colpa grave della convenuta; che l'addebito della quota di danno dovrebbe tener conto delle concrete possibilità di promuovere la rinegoziazione delle clausole contestate e, da ultimo, che la contrattazione integrativa di altre regioni prevedeva indennità analoghe a quella prevista dall'AIR Abruzzo del 2006.

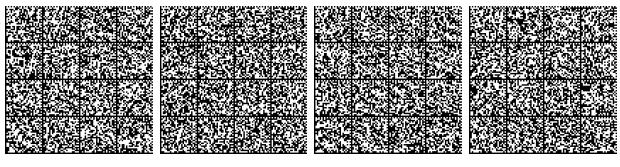
19. Con memorie, depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il sig. A. C. rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Antonucci.

La difesa del convenuto ha eccepito, in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86, comma 2, lettera *c)* e comma 6, c. g. c. : - la mancanza di responsabilità erariale del dott. C per esclusione del dolo, *ex* art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con la legge n. 120/2020; - il difetto dell'elemento psicologico del dolo; - la mancanza di responsabilità amministrativa perché il recupero dell'indebito sarebbe precluso da quanto previsto dall'art. 24-*bis* del decreto-legge n. 41/2021; - l'assenza anche della sua colpa grave, in relazione ai profili concernenti la compatibilità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005, al venir meno, a partire dall'anno 2009, del principio di onnicomprensività del trattamento base dei medici di medicina generale, all'affidamento sulla legittimità dell'AIR del 2006; - l'irrilevanza, ai fini della contestazione dell'elemento psicologico, della deliberazione di giunta regionale n. 389/2017 e della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 in quanto riferite a fattispecie differente; - l'esistenza di contrasti giurisprudenziali sulla questione dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale sarebbe sintomatica di situazione di obiettiva incertezza e causa di errore scusabile; - che il danno sarebbe privo del requisito di attualità e concretezza e che, ai fini dell'addebito di responsabilità amministrativa, occorrerebbe escludere i periodi successivi al 1° luglio 2021.

20. Con memorie depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il dott. F. B. rappresentato e difeso dall'Avv. Gabriella Zuccarini.

La difesa ha presentato, preliminarmente, un'istanza di differimento ai fini della successiva riunione con giudizi relativi alla stessa *causa petendi* pendenti presso questa Sezione giurisdizionale.

Ha, altresì, preliminarmente, eccepito la nullità dell'atto di citazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 c. g. c., in quanto nell'atto di citazione nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione o sui criteri di determinazione dello stesso; ed ancor meno, la Procura non avrebbe esplicitato i criteri di riparto delle responsabilità e, quindi, degli asseriti obblighi risarcitori tra i diversi soggetti convenuti in giudizio.



Sempre in via preliminare ha eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità. Premettendo di essere stato componente del Comitato regionale permanente di Medicina generale dal … al …, il convenuto ha sostenuto di aver partecipato ai lavori del Comitato affrontando i soli argomenti posti all'odine del giorno dal Presidente, tra i quali non vi sarebbe mai stato quello dell'indennità *ex* art. 7, comma 9, dell'AIR del 2006; che la *quaestio iuris* dell'indennità di rischio per i medici di continuità assistenziale sarebbe stata oggetto di decisioni contrastanti dei giudici di merito e che la sospensione della stessa indennità ad opera della giunta regionale sarebbe avvenuta senza il coinvolgimento del Comitato regionale. In particolare, le decisioni favorevoli del Tribunale dell'Aquila e la decisione della giunta regionale di limitare la sospensione dell'indennità ai soli medici di continuità assistenziale avrebbero fondato un pieno affidamento sulla legittimità delle clausole dell'AIR del 2006 con la conseguenza di escludere la sua colpa grave.

21. Con memorie depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il dott. C. D. , rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Marchese.

La difesa del convenuto D. ha eccepito: 1) la legittimità delle clausole dell'AIR del 2006 in quanto fondate sulle previsioni dell'art. 14, comma 9, e dell'art. 8, comma 4, lettera *B)* dell'ACN del 2005; 2) che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato nel contratto nazionale del 2009; 3) che in vicenda analoga, la Sezione giurisdizionale Basilicata, con sentenza n. 66/2018, sarebbe pervenuta ad un giudizio assolutorio dei convenuti; 4) che il proprio assistito non avrebbe tenuto alcuna condotta omissiva avendo, piuttosto, proceduto ripetutamente, in qualità di Presidente del Comitato permanente regionale di medicina generale, alla convocazione delle OO.SS. per riaprire le trattative finalizzate alla stipula di un nuovo AIR (di cui non sono stati indicati i contenuti del nuovo accordo e – comunque – senza procedere alla sospensione dell'erogazione dell'indennità *de qua* come avvenuto per i medici di continuità assistenziale); 5) l'assenza della sua colpa grave, anche con riferimento ai principi affermati, in fattispecie analoga, dalla Sezione giurisdizionale Lombardia con la sentenza n. 180/2021.

22. Con memorie depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni, si è costituito il dott. G. B. rappresentato e difeso dall'Avv. Vincenzo Antonucci.

La difesa del convenuto B. ha eccepito, in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86, comma 2, lettera *c)* e comma 6, c. g. c. ; - la mancanza di responsabilità erariale per esclusione del dolo, *ex* art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con la legge n. 120/2020: - il difetto dell'elemento psicologico del dolo; - l'assenza della colpa grave del proprio assistito, in relazione ai profili concernenti la compatibilità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005, il venir meno a partire dal 2009 del principio di onnicomprensività del trattamento base dei medici di medicina generale, l'affidamento sulla legittimità dell'AIR del 2006; l'irrilevanza, ai fini della contestazione dell'elemento psicologico, della deliberazione di giunta regionale n. 389/2017 e della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 in quanto riferite a fattispecie differente; - l'esistenza di contrasti giurisprudenziali sulla questione dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale sarebbe sintomatica di situazione di obiettiva incertezza e causa di errore scusabile; - che il danno sarebbe privo del requisito di attualità e concretezza e, da ultimo, che ai fini dell'addebito di responsabilità occorrerebbe escludere i periodi antecedenti al 17 febbraio 2023 e successivi al 31 dicembre 2023.

23. Con memorie depositate tempestivamente per tutti e tre i giudizi odierni si è costituito il dott. A. M. rappresentato e difeso dall'avv. Antonella Bosco.

La difesa ha presentato preliminarmente un'istanza di differimento ai fini della successiva riunione.

Ha, altresì, preliminarmente eccepito la nullità dell'atto di citazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 c. g. c., in quanto nell'atto di citazione nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione o sui criteri di determinazione dello stesso; ed ancor meno, la Procura non avrebbe esplicitato i criteri di riparto delle responsabilità e, quindi, degli asseriti obblighi risarcitori tra i diversi soggetti convenuti in giudizio.

Sempre in via preliminare, ha eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità. Il convenuto, nel merito, ha dedotto: - che il dipartimento al quale era preposto aveva un'organizzazione particolarmente complessa (essendo articolata in 14 Servizi e 38 Uffici); - che le strutture competenti e il Comitato consultivo regionale non avevano mai sollevato quesiti inerenti alle indennità economiche previste dagli AIR; - l'omessa considerazione dell'apporto causale del direttore generale in relazione alle competenze di cui all'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 502/1992; - che i presupposti su cui poggerebbero le contestazioni della Procura sarebbero erronei perché: *a)* il trattamento giuridico ed economico dei medici di continuità assistenziale sarebbe differente rispetto a quello dei medici di EST; *b)* i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da un contratto di natura para-subordinata con conseguente inapplicabilità dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001; *c)* il principio di onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato dall'ACN del 2009; *d)* analoghe indennità sarebbero state previste dai contratti integrativi di altre regioni con la conseguenza che l'eventuale sospensione dell'indennità in argomento per i medici abruzzesi avrebbe determinato un'evidente sperequazione; *e)* che il contenzioso causato dalla sospensione dell'indennità di rischio dei medici di medi-

cina generale, disposta dalla deliberazione di giunta regionale n. 398/2017, aveva determinato situazione di incertezza protrattasi fino alle decisioni del 2023 della Corte di cassazione che escluderebbe la gravità della sua colpa o consentirebbe di configurare un suo errore scusabile; *f)* l'incertezza del quadro normativo sarebbe confermata dalle decisioni della Corte dei conti - Sezione Lombardia (sentenza n. 180/2021) e Basilicata (sentenza n. 66/2018) e dall'assenza di segnalazioni provenienti dal Ministero competente; *g)* che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione considerato che la sospensione dell'indennità avrebbe determinato l'allontanamento dei medici coinvolti in un settore delicatissimo ed indispensabile e, da ultimo, la mancanza di attualità danno, poiché la Procura non avrebbe atteso l'esito di eventuali azioni recuperatorie.

24. Con decreto del 9 gennaio 2026, il Presidente della Sezione giurisdizionale, accogliendo le istanze di rinvio dell'udienza proposte da alcuni convenuti, motivate dalla richiesta di riunione con giudizi analoghi pendenti presso questa Sezione giurisdizionale, ha disposto il rinvio della discussione del presente giudizio per il giorno 12 maggio 2026.

25. Con memoria integrativa del 7 aprile 2026, i convenuti C. e B. , rappresentati e difesi dall'avv. Antonucci, hanno nuovamente ricostruito la vicenda, soffermandosi, soprattutto, sull'entrata in vigore della nuova legge di riforma della Corte dei conti del 2026, che avrebbe reso più restrittivi i presupposti della responsabilità contabile e hanno sostenuto che, a loro avviso, la novella normativa si applicherebbe anche al processo in corso.

Alla luce della sopravvenienza normativa, la difesa dei convenuti ha integrato le argomentazioni già svolte, sostenendo che il cambiamento normativo attuale dovrebbe imporre una rilettura complessiva del caso sottoposto all'esame della Sezione giurisdizionale.

Il primo aspetto centrale riguarderebbe la prescrizione dell'azione erariale: il danno, infatti, dovrebbe ricollegarsi non più ai singoli pagamenti recenti, ma all'accordo regionale del 2006 che lo avrebbe originato. Di conseguenza, essendo trascorsi molti anni da quell'atto regolamentare, l'azione della Procura dovrebbe considerarsi inesorabilmente prescritta.

In ogni caso, nel merito, la difesa dei convenuti ha sostenuto l'insussistenza della loro colpa grave. Il dott. C. non aveva il potere di modificare unilateralmente l'accordo, non avrebbe partecipato alla sua formazione e avrebbe operato facendo affidamento su atti formalmente validi e supportati da pareri tecnici. Inoltre, il quadro normativo era incerto e controverso, il che escluderebbe, secondo la nuova legge, qualsiasi violazione manifesta. Il convenuto B. invece, non aveva il potere di modificare da solo l'accordo, avrebbe partecipato alla sua formazione e avrebbe operato all'interno di un quadro formalmente valido, sostenuto da pareri tecnici e giuridici favorevoli. Inoltre, la materia era tutt'altro che chiara: si trattava di un ambito complesso e controverso, in cui anche la giurisprudenza non era univoca e proprio questa incertezza escluderebbe, secondo la prospettazione di parte, la colpa grave dei convenuti.

Infine, anche se si ipotizzasse una loro responsabilità amministrativa, la difesa dei convenuti ha sottolineato che il risarcimento non potrebbe superare il limite del 30% del danno, data l'assenza di dolo e il ruolo marginale dei convenuti.

In sintesi, la difesa dei convenuti C. e B. ha concluso richiedendo il rigetto della domanda nei loro confronti per prescrizione o, comunque, per assenza di responsabilità, con eventuale forte riduzione del danno, solo in via subordinata.

26. Con memoria integrativa depositata il 22 aprile 2026, la difesa della convenuta C. , ricostruisce la posizione dell'assistita alla luce del cambiamento introdotto dalla riforma Foti che renderebbe più difficile affermare una responsabilità contabile e imporrebbe di rileggere tutta la vicenda con criteri più rigorosi. Su questa base, la difesa ha sostenuto, innanzitutto, che l'azione sarebbe ormai prescritta: il danno non originerebbe più dai pagamenti delle indennità contestate, ma dall'accordo del 2006 che li ha previsti, e quindi il termine sarebbe irrimediabilmente decorso da tempo.

In ogni caso, verrebbe esclusa una responsabilità personale: la convenuta non poteva modificare da sola quell'accordo e, anzi, si era attivata per chiederne la revisione. Per questo, non si potrebbe parlare di una sua colpa grave, soprattutto, perché avrebbe operato in un contesto normativo incerto e non univoco.

La difesa della convenuta, inoltre, ha contestato anche il modo in cui la Procura avrebbe costruito il danno, ritenuto poco chiaro e non adeguatamente collegato alla posizione concreta della convenuta, oltre che, in parte, non attuale.

Infine, ha osservato che, anche nell'ipotesi estrema della sussistenza della responsabilità amministrativa, il risarcimento dovrebbe essere comunque molto ridotto, sia per i limiti fissati dalla nuova legge sia per il ruolo marginale svolto dalla convenuta.

In sintesi, la memoria ha concluso che la pretesa non sarebbe più azionabile e, comunque, che non vi sarebbero i presupposti per ritenere la responsabilità.

27. All'udienza pubblica del 12 maggio 2026, il Vice Procuratore generale, dopo aver brevemente ricostruito la vicenda fattuale, ha insistito per le conclusioni come contenute nell'atto introduttivo del giudizio. I convenuti, nel

confutare le argomentazioni della Procura, si sono riportati alle conclusioni del proprio atto difensivo, come da verbale al quale si rinvia.

Così esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in Camera di consiglio per la decisione.

Considerato in diritto

1. Preliminarmente ed in rito, questo Collegio dispone la riunione dei procedimenti giurisdizionali indicati in epigrafe per connessione soggettiva ed oggettiva, ai sensi degli articoli 274 c. p. c. e 84 c. g. c., per esigenze di economia processuale e concentrazione dei giudizi, attesa la sostanziale identità delle questioni oggetto della pretesa attrice.

2. In via ulteriormente preliminare, questo Collegio ritiene di dover scrutinare l'eccezione di nullità/indeterminatezza dell'atto di citazione (art. 86 c. g. c.), sollevata dalle difese di alcuni degli odierni convenuti. Alcune di esse (convenuti F. B. C. C. , B. , M.) hanno dedotto la nullità dell'atto di citazione per difetto di specificità sui criteri di quantificazione del danno e sul riparto delle responsabilità tra i convenuti, chiedendo, quindi, la declaratoria di nullità o, comunque, sollecitando la Sezione ad un vaglio più rigoroso dell'atto introduttivo. L'eccezione di nullità dell'atto di citazione, così come sollevata, deve ritenersi infondata, non ricorrendo nella fattispecie alcuna delle ipotesi di invalidità dedotte, né essendo configurabile una lesione effettiva del diritto di difesa.

2.1 In primo luogo, giova ricordare che, ai sensi dell'art. 86 c. g. c. (d.lgs. n. 174/2016), l'atto di citazione deve contenere: l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto, l'indicazione del danno, dei criteri della sua determinazione e le conclusioni. Tuttavia, secondo un orientamento costante della giurisprudenza contabile, il requisito di determinatezza dell'atto di citazione non deve essere inteso in senso formalistico, essendo sufficiente che l'atto consenta di individuare il fatto generatore del danno, delimiti il *petitum sostanziale* e renda possibile l'esercizio del diritto di difesa.

Nel caso di specie, ad avviso del Collegio, l'atto di citazione individua chiaramente il fatto generatore del danno, costituito dalla indebita erogazione dell'indennità "Accordo regionale 118", precisa le modalità di determinazione del danno, fondato sui pagamenti effettuati dalle ASL 1, 2 e 3 in applicazione dell'AIR 2006, quantifica il danno complessivo e lo ripartisce tra i convenuti in relazione al periodo e al ruolo da loro ricoperto.

Ciò emerge in modo puntuale dalla ricostruzione fattuale sviluppata dalla Procura che collega tra loro le condotte (attive e omissive) contestate, il meccanismo di erogazione dell'indennità e la conseguente diminuzione patrimoniale. Pertanto, non può sostenersi la sussistenza di una violazione dell'art. 86 c. g. c., essendo il danno facilmente determinabile sulla base di criteri oggettivi chiaramente esplicitati nell'atto introduttivo.

2.2 Parimenti infondata è la censura relativa alla mancanza di criteri di riparto tra i convenuti.

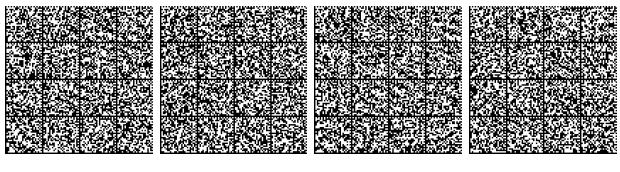
L'atto di citazione, infatti, descrive le diverse posizioni soggettive, individua i ruoli ricoperti (componenti del Comitato permanente regionale di medicina generale, dirigenti competenti in materia, firmatari degli atti) e attribuisce a ciascuno di essi una quota di responsabilità correlata all'apporto causale, determinato anche in relazione al periodo di permanenza in servizio. La giurisprudenza della Corte dei conti è pacifica nel ritenere che non sia necessario, ai fini della validità della citazione, un riparto matematicamente analitico, essendo sufficiente la delineazione dei criteri di imputazione. In altri termini, eventuali profili di maggiore o minore responsabilità attengono al merito della causa e non incidono sulla validità strutturale dell'atto.

2.3 Quanto alla dedotta mancanza o genericità delle conclusioni, l'eccezione prospettata si rivela, altresì, priva di fondamento. L'atto di citazione, infatti, formula una domanda di condanna risarcitoria, indica un importo determinato o determinabile e richiama la possibilità di precisazione in corso di causa. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale la funzione delle conclusioni è quella di delimitare il *petitum*, non di cristallizzare definitivamente il *quantum*, che può essere meglio specificato nel corso del giudizio.

Ne consegue che la domanda risarcitoria risulta pienamente individuata ed il *thema decidendum* è chiaramente definito.

Ad avviso della Sezione, elemento decisivo è costituito anche dalla circostanza che i convenuti hanno potuto articolare le loro difese puntuali e approfondite, hanno contestato nel merito sia l'*an* che il *quantum* della pretesa ed hanno sviluppato ampie deduzioni su tutti i profili (condotta, nesso causale, danno, colpa grave). Ciò dimostra, in modo inequivoco, che l'atto di citazione ha pienamente assolto alla propria funzione informativa.

2.4 Secondo la giurisprudenza contabile, la nullità è configurabile solo in presenza di una lesione effettiva e concreta del diritto di difesa; non possono rilevare mere carenze formali, ove il contenuto dell'atto risulti comunque intelligibile. Nel caso di specie, tale lesione è manifestamente insussistente. In ogni caso, merita anche di trovare applicazione



il principio generale di conservazione degli atti processuali, in forza del quale le eventuali irregolarità devono essere valutate in senso non invalidante quando l'atto abbia raggiunto lo scopo cui è destinato, considerato che il contenuto dell'atto è chiaro, il contraddittorio è stato pienamente instaurato e le difese sono state compiutamente esercitate.

Alla luce delle considerazioni svolte, quindi, l'eccezione di nullità deve essere respinta, in quanto l'atto di citazione individua con chiarezza i fatti di causa, il danno, i criteri di imputazione e non presenta carenze tali da compromettere il diritto di difesa.

3. Altra eccezione che merita di essere preliminarmente scrutinata è quella di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa sollevata dalle difese della maggior parte dei convenuti.

Tale eccezione, ad avviso della Sezione, deve essere respinta in quanto fondata su una ricostruzione non conforme ai principi che regolano la decorrenza del termine prescrizionale in materia di responsabilità amministrativa.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, la responsabilità amministrativa è soggetta al termine prescrizionale quinquennale, che decorre non già dal momento della condotta, ma dal momento in cui il danno diviene concreto ed attuale. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, inoltre, in presenza di danno derivante da erogazioni indebite reiterate, la prescrizione decorre da ciascun singolo pagamento.

Nel caso di specie, come emerge chiaramente dalla ricostruzione della Procura contabile, il pregiudizio erariale deriverebbe dalla corresponsione continuativa e reiterata dell'indennità "Accordo regionale 118", i pagamenti sarebbero avvenuti con cadenza mensile e, pertanto, ciascun pagamento avrebbe determinato una autonoma diminuzione patrimoniale.

Ne consegue che il danno prospettato ha natura permanente e necessariamente progressiva e, al contempo, frazionata in una pluralità di eventi lesivi autonomi. Da ciò discende il principio decisivo secondo il quale la prescrizione decorre separatamente da ogni singola erogazione indebita. Questa impostazione è perfettamente coerente con quanto sostenuto nell'atto di citazione, che limita, infatti, la domanda alle annualità non coperte da prescrizione. Le difese dei convenuti collocano, invece, la decorrenza della prescrizione: alcune, nel momento della sottoscrizione dell'AIR 2006, altre nel 2017 (avvio dell'istruttoria), altre ancora nel 2019 (sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 sulle indennità di rischio corrisposte ai medici della continuità assistenziale).

Tale impostazione, ad avviso del Collegio, non è condivisibile. Infatti, la "conoscibilità del danno", rilevante ai fini prescrizionali, non coincide sempre con la mera percezione della illegittimità potenziale della disciplina, ma richiede la verificazione concreta del pregiudizio patrimoniale.

Nel caso di specie, ad avviso della Sezione, il danno si è realizzato solo al momento del pagamento dell'indennità; fino a quel momento, la lesione doveva ritenersi meramente potenziale. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dai convenuti, non può anticiparsi la decorrenza del termine prescrizionale al momento della conoscenza del problema giuridico, dovendosi invece fare riferimento al momento della effettiva fuoriuscita delle risorse. Alcune difese valorizzano molto la sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019, quale dies a quo del termine prescrizionale dell'odierna azione di responsabilità. Tale tesi non sembra corretta per più ragioni: la sentenza ha inciso su profili di competenza legislativa e non ha determinato automaticamente la cessazione dell'erogazione, né la cristallizzazione del danno. Soprattutto, anche dopo il 2019, le erogazioni sono proseguite, generando nuove e autonome poste di danno. Ne consegue che la sentenza n. 157/2019 potrebbe rilevare, semmai, ai fini della sussistenza della colpa grave, ma non incide sulla decorrenza della prescrizione dell'azione contabile.

Dalla stessa citazione emerge che la Procura ha quantificato il danno sulla base dei pagamenti effettuati negli anni … escludendo espressamente le annualità anteriori proprio in ragione della prescrizione. Ciò dimostra che il criterio applicato è conforme al principio giurisprudenziale sopra evidenziato ed è stato rispettato il limite quinquennale.

Quindi la domanda è già stata correttamente delimitata alle sole quote non prescritte.

L'impostazione difensiva dei convenuti confonde il momento di emersione della questione giuridica con il momento di verificazione del danno. Ma nella responsabilità amministrativa il danno non si ricollega all' illegittimità dell'atto, bensì alla perdita patrimoniale effettiva. Ne deriva che la prescrizione non può decorrere da fatti meramente conoscitivi o interpretativi, ma solo da eventi economicamente rilevanti.

3.1 Tale consolidato indirizzo non risulta essere stato messo in discussione neppure dall'attuale previsione dell'art. 2 della legge n. 1/2026, il quale recita che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta. La novella normativa ha irrigidito sicuramente il momento iniziale della prescrizione in senso oggettivo, ma non ha inciso affatto sulla struttura del danno nei casi di illeciti permanenti o di erogazioni ripetute. Per questi ultimi, continua, ad avviso del Collegio, a

valere la lettura tradizionale come sopra esposta: il danno non è uno solo e unitario, ma si manifesta in una pluralità di eventi lesivi e la prescrizione segue questa pluralità, decorrendo separatamente da ogni singolo esborso.

Nel caso in esame, l'erogazione dell'indennità ha avuto carattere continuativo e la permanenza della situazione illecita ha determinato un progressivo incremento del danno, e ogni singola erogazione ha il suo termine di prescrizione quinquennale. L'eccezione di prescrizione, quindi, deve essere respinta, in quanto: - il danno si è concretizzato in occasione dei singoli pagamenti; - la prescrizione decorre autonomamente da ciascuna erogazione; - la Procura ha correttamente limitato la domanda alle annualità non prescritte; - la sentenza costituzionale n. 157/2019 non incide sul dies *a quo*; - non è configurabile alcuna anticipazione della decorrenza alla mera conoscenza della questione giuridica. Ne consegue che l'azione erariale è stata tempestivamente esercitata entro il termine quinquennale previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 e successive modificazioni.

4. Passando al merito, ad avviso di questa Sezione, la prospettazione attorea merita parziale accoglimento.

Oggetto del presente giudizio è la corresponsione dell'indennità denominata "Accordo regionale 118", prevista dagli Accordi integrativi Regionali (AIR) del 1998 e del 2006, riconosciuta ai medici di Emergenza sanitaria territoriale in misura forfettaria e mensile, pari a euro 805,00, con eventuali maggiorazioni o riduzioni orarie.

Secondo quanto sostenuto dalla Procura regionale, la vicenda trarrebbe origine dalla persistente applicazione degli Accordi integrativi regionali del 1998 e del 2006, i quali avevano previsto, in favore dei medici dell'emergenza sanitaria territoriale, una indennità aggiuntiva ("Accordo regionale 118") corrisposta in misura forfettaria e generalizzata, indipendentemente dall'effettivo svolgimento di prestazioni ulteriori rispetto a quelle ordinariamente remunerate dalla quota oraria stabilita a livello nazionale.

L'impostazione accusatoria evidenzia come tale disciplina contrattuale si ponga in contrasto con il quadro normativo e contrattuale nazionale ed, in particolare, con i principi che governano la struttura del trattamento economico dei medici di medicina generale, caratterizzato da una componente fissa e da voci variabili strettamente correlate a specifiche attività aggiuntive o al raggiungimento di obiettivi, con esclusione di erogazioni automatiche e indistinte.

La Procura, pertanto, ritiene che la corresponsione dell'indennità in questione, essendo svincolata da prestazioni ulteriori e configurandosi come componente stabile della retribuzione, integri un esborso indebito per l'amministrazione sanitaria, produttivo di danno erariale.

Sotto il profilo soggettivo, la responsabilità viene ascritta, a vario titolo, a soggetti che, nel tempo, hanno contribuito alla definizione, approvazione o mantenimento della disciplina negoziale, ovvero che, pur tenuti a vigilare sulla sua legittimità e a promuoverne la revisione, non si sono attivati in tal senso. In particolare, la Procura valorizza tanto le condotte attive di partecipazione alla stipula e conferma degli accordi, quanto le condotte omissive consistite nel mancato intervento volto alla disapplicazione o rinegoziazione delle clausole ritenute manifestatamente illegittime.

Viene inoltre sottolineato dall'attore pubblico come, a partire almeno dal …, il quadro normativo e giurisprudenziale — anche alla luce di analoghe vicende concernenti altre categorie di medici — avesse reso conoscibile l'illegittimità di simili previsioni contrattuali, sicché l'inerzia dei soggetti successivamente intervenuti e coinvolti sarebbe connotata ugualmente da colpa grave, per la mancata adozione delle iniziative necessarie a prevenire la prosecuzione dell'esborso.

In tale prospettiva, la Procura quantifica il danno erariale, limitatamente alle annualità non colpite da prescrizione, nella somma di euro 1.599.171,37, euro 1.819.325,85 e euro 523.250,00 rispettivamente per l'ASL n. ..., l'ASL n. ... e l'ASL n. ... chiedendone la rifusione in favore dell'amministrazione danneggiata, con riparto tra i convenuti in ragione dell'apporto causale attribuito a ciascuno, tenuto conto anche del periodo di permanenza in servizio.

Sostanzialmente, quindi, la domanda attorea si fonda sull'assunto che la protratta erogazione di emolumenti non conformi alla disciplina nazionale sia riconducibile, sotto il profilo causale e soggettivo, alle condotte – commissive o omissive – degli amministratori e dirigenti e che tale comportamento abbia determinato una indebita diminuzione delle risorse pubbliche, suscettibile di ristoro in sede giurisdizionale contabile.

Orbene, ad avviso del Collegio, ai fini della decisione del presente giudizio, occorre distinguere temporalmente il periodo relativo alla sottoscrizione dell'AIR 2006, il periodo nel quale si è trovato ad operare il Comitato regionale permanente di medicina generale, ricostituito con deliberazione di Giunta regionale n. 677 del 7.09.2018 e restato in carica fino al 2022 e il periodo in cui ha operato la delegazione pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli Accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di Giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022.

A) *SOTTOSCRIZIONE AIR 2006*

4.1 Relativamente a questo periodo, la prospettazione attorea fonda il suo impianto accusatorio sul principale e fondamentale assunto secondo cui l'indennità prevista dall'art. 7, comma 9, dell'A.I.R. 2006 avrebbe costituito una

violazione evidente e manifesta, affetta da nullità radicale, in quanto erogata in modo generalizzato e non correlata a prestazioni ulteriori.

Pertanto, la Procura ha chiamato a rispondere di questa erogazione i componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale costituito con DGR n. 483/2005 (B. M. , in qualità di assessore alla sanità e Presidente del Comitato regionale permanente e E. V. , in qualità di dirigente Servizio assistenza distrettuale medicina di base e specialistica, delegato) i quali, nel definire il contenuto dell'AIR del 2006, non ne avrebbero assicurato la legittimità e la coerenza con le norme di livello nazionale; i soggetti firmatari dell'AIR del 2006 che, nel confermare l'indennità "Accordo regionale 118" e rivalutandone il relativo importo mensile fino alla cifra di euro 805,00, avrebbero consentito la corresponsione di un'indennità non spettante (B. M. in qualità di assessore alla Sanità) e i dirigenti firmatari del parere di regolarità tecnica allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 916/2006 nella quale è stata attestata la legittimità dell'*iter* procedurale e dell'articolato negoziale oggetto di approvazione (G. D. , in qualità di direttore regionale sanità; E. V. , in qualità di dirigente Servizio assistenza distrettuale medicina di base). Tale impostazione, ad avviso del Collegio, non può essere condivisa.

4.2 In primo luogo, come peraltro riconosciuto dallo stesso requirente, la disciplina contrattuale prevede espressamente la possibilità di componenti variabili della retribuzione e demanda alla contrattazione integrativa regionale la disciplina di incentivi e compensi aggiuntivi.

Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, tale indennità aggiuntiva traeva origine dall'art. 68, comma 2, dell'A.I.R. 1998, *ex* decreto del Presidente della Repubblica n. 484/1996, approvato con deliberazione della Giunta regionale Abruzzo 25 novembre 1998, n. 3081 il quale stabiliva che: "non essendo possibile quantificare le singole prestazioni aggiuntive di particolare impegno professionale di cui all'art. 65, punti 2 e 3 della presente intesa considerata la tipologia del SET, inquadrabile quale attività usurante (con particolare presenza di elevato rischio fisico, conseguente allo svolgersi dell'attività su mezzi di soccorso mobili, di elevato rischio a contrarre malattie infettive, dell'operatività all'aperto in qualsiasi condizione climatica ed ambientale) ai sensi di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 58, decreto del Presidente della Repubblica n. 484/1996, relativamente a quote variabili per prestazioni ed attività aggiuntive, a far data dal 1° aprile 1998, si concorda di stabilire un riconoscimento economico, forfettario ed integrativo dei compensi già previsti, pari a lire 1.200.000 mensili per un mese di effettivo servizio. Per incarichi con impegno orario settimanale inferiore a 38 ore settimanali, tale compenso dovrà essere corrisposto proporzionalmente alle ore di servizio effettuate".

L'indennità "Accordo regionale 118", vale la pena sottolinearlo, era quindi già stata originariamente prevista dall'AIR 1998 (art. 68, comma 2), successivamente confermata e rimodulata dall'AIR 2006 (art. 7, comma 9), giustificata – da chi l'ha introdotta o confermata - dalle peculiari condizioni di svolgimento dell'attività di Emergenza sanitaria territoriale - EST, caratterizzate da elevato rischio operativo, attività su mezzi mobili, esposizione a condizioni ambientali gravose. Effettivamente, come ritiene l'attore, risulta problematica, come meglio si dirà nel prosieguo, la compatibilità dell'indennità "Accordo regionale 118", come disegnata nei presupposti per la sua erogazione, con la disciplina normativa del trattamento economico dei medici di medicina generale: deve però escludersi, ad avviso di questo Collegio, che tale incompatibilità, all'epoca della sottoscrizione AIR 2006, fosse evidente e univoca.

Al contrario, è la stessa citazione (con la quale, detto per inciso, non si conviene in giudizio chi ha adottato l'AIR del 1998 che, pure, prevedeva la corresponsione generalizzata dell'indennità in questione) che dà conto della presenza di interpretazioni difformi e della diffusione di prassi differenziate nelle varie regioni.

L'indennità "Accordo regionale 118", disciplinata nell'AIR 2006, era stata già prevista nell'AIR 1998 (e, si ripete, per tale specifica condotta nessuno è stato convenuto in giudizio), e l'assetto normativo, in assenza dei chiarimenti successivamente forniti dalla giurisprudenza, e dei quali si dirà meglio appresso, non consentiva di ravvisare con immediatezza una violazione evidente e univoca.

Ne consegue che, pur ravvisando comportamenti colposi da parte dei convenuti B. M. , E. V. e G. D. (responsabili, a vario titolo, della sottoscrizione e della legittimità dell'indennità "Accordo regionale 118" confermato e rivalutato con AIR 2006), deve escludersi la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, richiesto ai fini della responsabilità amministrativa.

4.3 In proposito, osserva il Collegio che con la legge n. 1/2026 il legislatore ha inteso rimodellare il profilo della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, intervenendo, quanto al profilo sostanziale, sulla legge 14 gennaio 1994, n. 20, contenente la disciplina generale applicabile alla materia. Con particolare riferimento al profilo psicologico della condotta generatrice di responsabilità amministrativa, la novella sopra richiamata, nel mantenere ferma la limitazione ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ha poi aggiunto all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 i seguenti periodi: Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli

atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Orbene, nel periodo di riferimento attenzionato dai fatti di causa, il complesso sistema articolato di regolamentazione — tra livello nazionale e regionale — rendeva, all'epoca, non "manifesto" il contrasto tra la clausola regionale e la disciplina nazionale.

In altri termini, il quadro normativo così risultante non era chiaro a tal punto da rendere evidente, in assenza del formante giurisprudenziale successivamente intervenuto, la sua violazione, pur sussistente.

È significativo che, solo diversi anni dopo, si siano consolidati gli orientamenti giurisprudenziali nel senso prospettato dalla Procura e la stessa Regione sia intervenuta su fattispecie analoghe (medici di continuità assistenziale) solo a seguito di specifiche iniziative e pronunce giudiziarie. Ciò dimostra che la presunta illegittimità non era originariamente evidente, ma è emersa progressivamente all'esito del consolidamento giurisprudenziale.

Nel valutare le condotte ascritte ai sig.ri M. , E. V. e D. , invero, non può prescindersi dal contesto ordinamentale e fattuale dell'epoca nella quale tali determinazioni furono assunte, contesto che, si ripete, non consentono di configurare quella "manifesta" violazione delle norme di legge necessaria affinché possa configurarsi una responsabilità amministrativa. Non deve trascurarsi, inoltre, che l'indennità oggetto di contestazione non rappresentava un istituto del tutto nuovo o diverso rispetto al sistema vigente, bensì si inseriva in un assetto negoziale già consolidato, trovando origine in precedenti accordi regionali — segnatamente l'AIR del 1998 — e venendo successivamente ripresa e rimodulata nel 2006. Tale circostanza, indubbiamente, è idonea ad attenuare l'intensità dell'elemento soggettivo che connota le loro condotte, facendolo degradare da colpa grave a colpa lieve.

Occorre, pertanto, ad avviso del Collegio, evitare letture *ex post* delle condotte, che finiscano per attribuire rilievo decisivo a sviluppi successivi del quadro normativo e giurisprudenziale, sovrapponendoli indebitamente al momento in cui le scelte furono compiute.

La valutazione dell'elemento soggettivo deve, in altri termini, essere necessariamente ancorata al contesto conoscitivo e regolatorio esistente all'epoca dei fatti, e dunque deve tener conto delle incertezze interpretative allora presenti.

Sotto tale profilo, l'azione dei sig.ri B. M. , E. V. e G. D. non presenta i caratteri della macroscopica violazione, della trascuratezza gravemente qualificata o della manifesta irragionevolezza che la giurisprudenza contabile, anche alla luce della legge di riforma n. 1/2026, richiede ai fini della configurabilità della colpa grave.

Alla luce delle considerazioni svolte, pertanto, non è configurabile per coloro che hanno confermato l'indennità " Accordo regionale 118" e sottoscritto l'AIR 2006, (B. M. in qualità di assessore alla sanità e presidente del Comitato regionale permanente, in carica fino al …, E. V. , in qualità di dirigente Servizio assistenza distrettuale medicina di base e specialistica, delegato, cessato dal servizio il ...) e i dirigenti firmatari del parere di regolarità tecnica allegato alla deliberazione di Giunta regionale n. 916/2006 (G. D. in qualità di direttore regionale sanità, in carica fino al ... ed E. V. , in qualità di dirigente Servizio assistenza distrettuale medicina di base, cessato dal servizio il …), uno scostamento macroscopico rispetto al comportamento esigibile e difetta quella negligenza qualificata e inescusabile che connota la colpa grave.

B) Periodo di attività del Comitato regionale permanente di medicina generale, ricostituito con deliberazione di Giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018 e restato in carica fino al 2022.

5. Relativamente a questo periodo, secondo l'impostazione dell'accusa, i componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale (S. P. e N. V. , in qualità di assessori *pro tempore* alla Sanità e Presidenti del Comitato; P. F. in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL 01, componente; M. G. C. , in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL …, componente; A. C. in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL …, componente; F. B in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL … componente), sarebbero responsabili, invece, per aver consentito che l'AIR 2006 continuasse a spiegare i suoi effetti nel tempo, nonostante il Comitato avesse gli strumenti e i compiti per poter intervenire al fine di rinegoziare il contenuto del suddetto accordo illegittimo sull'indennità corrisposta ai medici EST. Il Comitato, infatti, secondo la normativa nazionale e per lo stesso accordo regionale sottoscritto, era l'organo regionale deputato a monitorare attentamente la spesa, interpretare correttamente gli accordi e, se necessario, rinegoziarli o aggiornarli. Pur essendo investiti di queste fondamentali funzioni e compiti, i suoi componenti, secondo la Procura, non avrebbero promosso alcuna rinegoziazione, né avrebbero sollecitato la disdetta delle clausole illegittime, lasciando che si continuasse ad erogare l'indennità ai medici dell'Emergenza sanitaria territoriale. Questa inerzia, ad avviso della Procura, dovrebbe ritenersi particolarmente grave perché, almeno a partire dal … e ancor più dopo il …, il quadro normativo era divenuto chiaro, in quanto la stessa Regione Abruzzo aveva già riconosciuto l'illegittimità di analoghe indennità corrisposte indifferenziatamente per altre categorie di medici (*cfr*: indennità

di rischio per i medici della continuità assistenziale). Infatti, la Corte costituzionale aveva ribadito che tali meccanismi alteravano il sistema retributivo nazionale e, conseguentemente, il tema delle indennità disciplinate dall'AIR 2006 era stato oggetto di contenziosi giudiziari e dell'attenzione pubblica e non poteva essere più sottovalutato dal Comitato.

In questo contesto fattuale e giuridico, pertanto, ad avviso della Procura, non era più giustificabile da parte del Comitato permanente di medicina generale, e quindi di tutti i suoi componenti, serbare un affidamento passivo sulla legittimità degli accordi preesistenti sull'indennità 118 e, di conseguenza, tutti coloro che operavano nello stesso Comitato avevano il dovere di attivarsi, ciascuno per quanto di competenza e ruolo, per riportare la disciplina entro i confini di legge. Invece, sempre secondo la prospettiva accusatoria, i componenti del Comitato permanente avrebbero scelto consapevolmente di non intervenire, rinviando, di fatto, ogni decisione in merito e permettendo il protrarsi delle erogazioni illegittime, senza neppure tentare di sospendere i pagamenti, ridefinire i criteri o adeguare gli accordi regionali al mutato quadro normativo.

La Procura, quindi, ha descritto tutti i soggetti operanti, a diverso titolo e ruolo nel Comitato tra il 2018 e il 2022, come garanti inattivi di una situazione illegittima divenuta palese, situazione che avrebbero dovuto, invece, tentare di correggere e che avrebbero lasciato proseguire, concorrendo così alla produzione del danno che è stato contestato.

Da qui deriverebbe l'imputazione di responsabilità nei loro confronti, che nascerebbe non tanto dall'aver posto in essere un singolo atto, ma da un comportamento continuativo di mancato esercizio dei poteri che si sarebbe tradotto, per la Procura, in una violazione grave dei doveri d'ufficio.

5.1 Nelle loro difese, tutti i componenti del Comitato permanente, invece, hanno evidenziato la sostanziale marginalità rispetto alle decisioni contestate. Secondo la ricostruzione offerta dai convenuti, il Comitato permanente sarebbe un organo non capace di incidere realmente sulle scelte politiche e aziendali, ma solo una sede naturale di confronto nella quale i singoli componenti partecipano discutendo temi calendarizzati dal Presidente di turno.

Secondo questa prospettiva, i convenuti B. e F. hanno insistito sul fatto di aver preso parte alle riunioni affrontando esclusivamente le questioni formalmente poste all'ordine del giorno e che l'indennità incriminata non sarebbe mai stata oggetto di discussione specifica durante i lavori del Comitato. Gli stessi si sono richiamati all'organizzazione concreta dei lavori, evidenziando che i verbali delle riunioni e l'impostazione operativa del Comitato mostrerebbero che le sedute seguivano un ordine del giorno fissato dal Presidente di turno e che specifiche questioni, come l'indennità contestata ai medici dell'EST, non risultavano mai essere state poste in discussione.

Pertanto, ad avviso di tutti i componenti del Comitato permanente, non sarebbe contestabile un loro coinvolgimento diretto nella decisione di mantenere l'indennità, non avendo avuto un'occasione concreta di intervenire su di essa. Accanto a questo profilo, emergerebbe un secondo argomento, condiviso da tutti, che varrebbe ad escludere la responsabilità nei fatti contestati, vale a dire l'incertezza del contesto normativo e giurisprudenziale dell'epoca quando il Comitato permanente di medicina generale avrebbe operato. Secondo questa prospettazione, i convenuti C. , C. P. ed altri hanno insistito sul fatto che la questione delle indennità era stata oggetto di decisioni contrastanti e che, per anni, anche altri plessi giurisdizionali avevano ritenuto legittime soluzioni analoghe. I convenuti hanno citato sentenze dei Tribunali del Lavoro (soprattutto di primo grado), favorevoli ai medici della continuità assistenziale in materia di indennità di rischio o, comunque, non univoche, per dimostrare che la questione dell'indennità 118 corrisposta ai medici del Servizio emergenziale territoriale era evidentemente controversa allo stesso modo.

In questo contesto operativo, gli stessi hanno affermato che era ragionevole confidare nella validità dell'assetto esistente e che non si poteva pretendere un intervento drastico del Comitato su basi che risultavano all'epoca controverse, escludendo, quindi, la sussistenza della colpa grave, in quanto non si potrebbe parlare di negligenza macroscopica nell'agire.

L'insussistenza dell'elemento soggettivo sarebbe anche desumibile, secondo i convenuti C. C. e P. dalla presenza di analoghe indennità corrisposte ai medici dell'emergenza territoriale in altre regioni. Hanno sostenuto, infatti, che modelli simili esistevano altrove e ciò sarebbe indice del fatto che la soluzione adottata in Abruzzo non era isolata né manifestamente illegittima. Un altro profilo ricorrente, rinvenibile nelle memorie difensive dei convenuti, si sofferma sullo spostamento del baricentro della responsabilità amministrativa in materia. I componenti del Comitato hanno affermato che le scelte fondamentali in materia non erano a loro riferibili, ma dipendevano da livelli superiori o da altri soggetti: direttori generali, strutture amministrative o, comunque, organi che avevano definito e applicato concretamente gli accordi. Ciascuno dei componenti del Comitato ha, pertanto, ridimensionato il proprio contributo causale, sostenendo che il sistema decisionale era molto più ampio e complesso.

Ad esempio, il convenuto P. , in qualità di Presidente del Comitato ed Assessore alla sanità *pro tempore*, ha evidenziato di aver promosso la ricostituzione del Comitato permanente di medicina generale e tentato di riaprire la contrattazione per un nuovo accordo, sostenendo, però, che il confronto non sarebbe andato avanti per la mancata

disponibilità delle controparti sindacali a trattare. In altre parole, ha rivendicato di essersi attivato per convocare il Tavolo, ma senza esito.

Molti dei convenuti, componenti del Comitato, hanno confermato, comunque, la legittimità dell'indennità corrisposta. Hanno sostenuto, infatti, che la stessa era giustificabile come una forma di incentivo o di riconoscimento delle peculiarità del lavoro svolto, *ex* articoli 8, comma 2, lettera *B)* e 14, comma 9, AIR 2006 e che il sistema nazionale lasciava comunque margini alla contrattazione regionale di regolamentare la parte accessoria.

Infine, tutti i componenti del Comitato permanente hanno sostenuto che intervenire unilateralmente sull'indennità 118, magari sospendendola o modificandola, non sarebbe stato agevole, né privo di conseguenze. Alcuni di essi hanno richiamato il rischio dell'instaurarsi di numerosi contenziosi, di squilibri nel sistema e di effetti negativi sull'organizzazione dell'importante servizio dell'emergenza sanitaria territoriale.

Da ultimo, alcuni dei componenti del Comitato hanno richiamato, soprattutto per escludere la loro colpa grave, circostanze organizzative e fattuali, come la complessità del sistema sanitario regionale, la pluralità di soggetti coinvolti nelle decisioni e la distribuzione delle competenze tra organi politici, dirigenti e strutture tecniche. Sempre sul piano documentale, alcuni dei convenuti, componenti del Comitato, hanno sostenuto l'assenza di rilievi formali da parte di soggetti istituzionali, in quanto non sarebbero mai intervenute segnalazioni da parte di organismi centrali (come Ministero o SISAC) o contestazioni ufficiali che mettevano in discussione l'indennità.

Nel complesso, quindi, le difese dei componenti del Comitato si muovono lungo tre direttrici principali: da un lato la negazione di un ruolo effettivo e incisivo nelle decisioni; dall'altro l'esistenza di un contesto incerto che escluderebbe la colpa grave e, infine, la convinzione che l'indennità fosse comunque giustificabile o, quantomeno, non manifestamente illegittima.

5.2. Questa Sezione ritiene necessario, per una migliore lettura dell'intera vicenda, muovere da quest'ultimo profilo e premettere brevemente, da un lato, che l'erogazione dell'indennità in questione, nei termini delineati dagli Accordi integrativi regionali del 1998 e del 2006, era illegittima e, dall'altro, che tale illegittimità era divenuta evidente e doveva imporre una riflessione e, di conseguenza, una sospensione dell'erogazione almeno a partire dalla pubblicazione della sentenza n. 157/2019 della Corte costituzionale.

Invero, a differenza di quanto esposto nelle tesi difensive, gli AIR menzionati, nel prevedere un indennizzo economico forfettario e generalizzato, ossia del tutto svincolato dalla resa di prestazioni o attività "aggiuntive" e, anzi, correlato esclusivamente a profili qualitativi insiti dell'attività ordinariamente svolta, si ponevano in contrasto con la struttura retributiva derivante dalle norme di legge vigenti e dalla negoziazione collettiva, volte ad assicurare l'uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario su tutto il territorio nazionale.

La possibilità di prevedere voci retributive variabili era ancorata esclusivamente e tassativamente allo svolgimento di attività e prestazioni aggiuntive, nella specie non sussistenti.

Tutto ciò si è tradotto, evidentemente, in una palese illegittima incidenza degli AIR 1998 e 2006 su profili del trattamento economico dei medici EST che l'ordinamento nazionale demanda alla fonte negoziale collettiva (art. 8 decreto legislativo n. 502/1992), con conseguente lesione della competenza statale in materia di "ordinamento civile".

Se qualche dubbio poteva esserci, come detto, nel 1998, nel 2006 e negli anni seguenti, nessun dubbio poteva residuare allorquando la Corte costituzionale, sia pure per una diversa (ma analoga) indennità, si è pronunciata con la sentenza n. 157/2019, intervenendo su una nota vicenda proprio della Regione Abruzzo, sicché non è verosimile ritenere che il pronunciamento della Corte costituzionale non fosse noto agli odierni convenuti.

5.3 Tanto premesso, è necessario ora esaminare la cornice normativa nazionale che ha istituito il Comitato permanente di medicina generale. Nel quadro dell'Accordo collettivo nazionale (ACN) per la Medicina Generale del 23 marzo 2005, il Comitato permanente di medicina generale è qualificato come un organismo paritetico nazionale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e supporto applicativo dell'ACN stesso. L' art. 24 del suddetto accordo stabilisce che "1. In ciascuna regione è istituito un comitato permanente regionale composto da rappresentanti della regione e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale a norma dell'art. 22. 2. È demandata alla contrattazione regionale la definizione dei contenuti e delle modalità di attuazione dei commi successivi, secondo quanto disposto dall'art. 14 del presente Accordo. 3. Il comitato permanente è preposto: *a)* alla definizione degli accordi regionali; *b)* a formulare proposte ed esprimere pareri sulla corretta applicazione delle norme del presente accordo e degli accordi regionali; *c)* a fornire indirizzi sui temi di formazione di interesse regionale; *d)* a collaborare per la costituzione di gruppi di lavoro, composti da esperti delle aziende e da medici di medicina generale, per la verifica degli standard erogativi e di individuazione degli indicatori di qualità. 4. L'attività del comitato permanente è comunque prioritariamente finalizzata a fornire indirizzi uniformi alle aziende per l'applicazione dell'accordo nazionale e degli accordi regionali ed è sede di osservazione degli accordi aziendali. 5. La regione fornisce il personale, i locali e quant'altro necessario per assicurare lo svolgimento dei compiti assegnati al comitato regionale". L'art. 1 dell'Accordo

integrativo regionale per la disciplina dei rapporti tra i medici di medicina generale e il SSN stabilisce, inoltre, che " le parti firmatarie, in considerazione che le disposizioni del presente documento si inseriscono nell'attività regionale di programmazione socio-sanitaria in continua evoluzione e che, pertanto, è necessario prevedere le modalità per adeguare l'AIR ad eventuali cambiamenti del SSR, convengono che il Comitato regionale è tavolo permanente di confronto ed è la sede deputata: - al monitoraggio della spesa relativa agli accordi regionali ed aziendali con cadenza almeno trimestrale; - alla corretta interpretazione e applicazione dell'ACN, del presente accordo e degli accordi aziendali; - alla rinegoziazione di quanto concordato e/o alla negoziazione di nuovi accordi in base alle risorse che si rendessero disponibili alla luce del proseguimento del riequilibrio di prestazioni ospedale-territorio o per maggiori finanziamenti".

A livello regionale, il Comitato permanente di medicina generale è stato costituito con la D.G.R. 23 maggio 2005, n. 483 e ricostituito con D.G.R. 7 settembre 2018, n. 677. Ne consegue che il Comitato regionale permanente di medicina generale, così come emerge dalla disciplina richiamata e dagli accordi di settore, non è un organo meramente formale o di semplice raccordo, ma rappresenta, nel sistema della medicina convenzionata, il centro stabile di governo, confronto e controllo degli accordi tra regione e medici di medicina generale.

La sua funzione principale è quella di essere la sede in cui costruire e mantenere l'equilibrio tra la programmazione sanitaria regionale e la disciplina pattizia della medicina territoriale. In questo senso, il suo fondamentale potere è quello di intervenire direttamente nella definizione degli accordi regionali, cioè di contribuire alla formazione delle regole che organizzano il servizio e disciplinano il trattamento economico dei medici della medicina generale operanti nella regione. Non si tratta, quindi, di un organo neutro o esterno, ma di un organo fondamentale della contrattazione decentrata, chiamato a garantire che ciò che viene stabilito a livello regionale sia coerente con i vincoli nazionali e sostenibile sul piano organizzativo e finanziario.

Accanto a questa funzione fondamentale, il Comitato permanente ha un ruolo altrettanto rilevante nella vita successiva degli accordi, che non si esauriscono con la loro sottoscrizione. Esso è infatti chiamato a vigilare sulla loro applicazione concreta, svolgendo un'attività continua di interpretazione. Pertanto, in presenza di dubbi, disallineamenti o difficoltà applicative, il Comitato è l'organo deputato a chiarire il significato delle clausole e a indirizzarne l'attuazione, assicurando uniformità di comportamento tra le diverse strutture del servizio sanitario.

Il Comitato, quindi, ha la possibilità di rimettere in discussione gli accordi stessi. Lo stesso, infatti, non si limita a osservare il funzionamento del sistema, ma è chiamato, quando necessario, a promuovere la rinegoziazione delle clausole o addirittura la stipula di nuovi accordi. In questo senso, esso si configura come un organo dinamico, capace di adattare la disciplina pattizia ai mutamenti del contesto normativo, organizzativo o finanziario.

Questa funzione di revisione non sembra essere eventuale o residuale, ma è strutturale; è espressamente collegata all'idea che il sistema sanitario regionale sia in continua evoluzione e che gli accordi debbano essere aggiornati per restare coerenti con tale evoluzione. Il Comitato, come delineato dal legislatore, sembra essere il luogo in cui si governa l'adattamento del sistema, evitando che gli assetti contrattuali diventino rigidi o obsoleti.

A questo compito si affianca un altro potere di grande rilievo, cioè quello di monitoraggio della spesa. Il Comitato è infatti chiamato a verificare, con cadenza periodica, l'impatto economico degli accordi e delle loro applicazioni. Questo aspetto è particolarmente importante perché collega direttamente l'attività del Comitato alla tutela degli equilibri finanziari del servizio sanitario regionale. Non si tratta solo di controllare la spesa, ma di valutare se la spesa è coerente con le regole e con gli obiettivi programmati, e, se necessario, di intervenire per correggere eventuali deviazioni.

In questa prospettiva, il Comitato si presenta come un vero e proprio snodo tra dimensione normativa e gestione concreta del sistema, in cui le regole vengono continuamente verificate alla luce dei loro effetti reali.

Infine, merita di essere ricordato che il Comitato permanente rappresenta la sede di un confronto stabile tra amministrazione e rappresentanze dei medici e, quindi, come luogo in cui si realizza il necessario equilibrio tra interessi diversi: da un lato la sostenibilità e la legalità dell'azione amministrativa, dall'altro le esigenze professionali e organizzative della medicina generale. Questo ruolo dialogico non sembra accessorio, ma funzionale a tutte le altre attribuzioni, perché consente di costruire soluzioni condivise e di prevenire conflitti.

In definitiva, a parere della Sezione, il Comitato regionale permanente di medicina generale è un organo che concentra in sé poteri negoziali, interpretativi, di controllo e di revisione, tutti orientati a garantire che il sistema degli accordi regionali resti coerente con il quadro normativo superiore, sostenibile sul piano finanziario e adeguato alle esigenze del servizio sanitario. È proprio questa combinazione di funzioni che lo rende un soggetto non neutro nell'ambito del sistema sanitario regionale, ma dotato di una posizione attiva e responsabile nella gestione complessiva della medicina territoriale.

5.4 La posizione dei componenti del Comitato: obblighi funzionali e doveri di attivazione

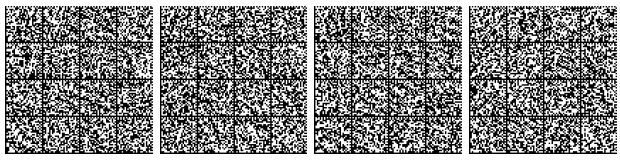
Le difese dei convenuti chiamati a rispondere del danno erariale in qualità di componenti del Comitato permanente tentano di ridimensionare le funzioni ad esso attribuite in relazione alla vicenda attenzionata, degradandolo ad un ruolo marginale e non decisionale.

Tale prospettazione, ad avviso della Sezione, non può essere condivisa. Occorre infatti osservare che la responsabilità contestata dall'attore pubblico non si fonda sulla partecipazione ad un singolo atto di disposizione, ma, piuttosto, sul mancato esercizio di funzioni proprie, chiaramente delineate dalla normativa e dagli stessi accordi collettivi come sopra ampiamente descritti. Il Comitato permanente regionale era investito, infatti, di compiti specifici e pregnanti: monitoraggio della spesa, interpretazione e corretta applicazione degli accordi, promozione della rinegoziazione o revisione degli stessi. In tale prospettiva, ad avviso del Collegio, i componenti non si possono qualificare come meri partecipanti passivi, ma, invece, come soggetti portatori di una funzione di garanzia, dotati di poteri di iniziativa e di impulso. Pertanto, tutto questo consente di superare il rilievo riguardante l'assenza di una discussione formale sull'indennità 118, prospettata da alcuni dei convenuti per escludere la loro responsabilità amministrativa, giacché l'obbligo gravante sui componenti era, secondo questa Sezione, attivo e non meramente reattivo; la funzione assegnata implicava la capacità di intercettare e correggere anomalie anche non formalmente introdotte all'ordine del giorno. Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, la responsabilità del Presidente e dei componenti del Comitato di medicina generale si radica, pertanto, in una dinamica che discende non tanto da un singolo atto, ma da una progressiva inerzia decisionale di fronte a un mutamento ormai chiaramente segnato dal quadro giurisprudenziale. La menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019, così come le pronunce della Corte di appello di L'Aquila emesse nel 2020, versate in atti, e tutte relative all'illegittimità della parallela indennità di rischio corrisposta indifferenziatamente ai medici della continuità assistenziale, non costituivano, ad avviso di questa Sezione, un elemento neutro o meramente opinabile, come sostenuto dai convenuti nelle loro memorie, ma segnavano, piuttosto, un punto di emersione qualificato dell'illegittimità dell'indennità 118 riconosciuta ai medici dell'Emergenza Sanitaria Territoriale. La pronuncia della Corte costituzionale n. 157/2019 e le conseguenti sentenze d'appello, perfettamente conosciute dal Comitato permanente di medicina generale non foss'altro perché, la prima, riguardante proprio una nota vicenda della Regione Abruzzo e, le seconde, in quanto favorevoli alle stesse Aziende sanitarie locali sui provvedimenti di primo grado del Giudice del lavoro che, originariamente, avevano accolto i ricorsi dei dipendenti che avevano impugnato i provvedimenti di restituzione dell'indennità di rischio intimata dalla Regione Abruzzo, avrebbero dovuto costituire un segnale giuridicamente rilevante ed evidente per il Comitato permanente, idoneo ad incidere sull'affidamento ingeneratosi circa la legittimità della disciplina fino ad allora interpretata ed applicata e, conseguentemente, sulle scelte gestionali successive di rinegoziazione della stessa indennità.

Infatti, il ragionamento seguito in primis dalla Consulta e, poi, dalla Corte d'appello dell'Aquila si fondava sull'assetto delle competenze tra contrattazione nazionale e contrattazione regionale. Secondo i giudici, l'Accordo collettivo nazionale ha riservato alla contrattazione nazionale la definizione della struttura della retribuzione dei medici convenzionati, lasciando agli accordi regionali soltanto la possibilità di disciplinare modalità, criteri applicativi e misura di determinati compensi.

L'indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale prevista dall'AIR abruzzese, invece, introduceva un vero e proprio compenso aggiuntivo non previsto dalla disciplina nazionale. La Corte ha osservato, inoltre, che tale indennità non era collegata a specifiche condizioni di disagio, pericolosità o difficoltà operative, ma veniva attribuita automaticamente a tutti i medici che svolgevano il servizio di continuità assistenziale.

Proprio questa generalizzazione, secondo i giudici, la rendeva incompatibile con il sistema delineato dall'accordo nazionale, il quale ha considerato già i rischi ordinariamente connessi all'attività nella determinazione di un trattamento economico definito come "onnicomprensivo". Le sentenze hanno sottolineato anche che il legislatore regionale aveva tentato di confermare la legittimità dell'indennità attraverso una legge regionale successiva, ma tale intervento, si ripete, è stato dichiarato incostituzionale perché invadeva un ambito riservato alla competenza statale, quello dell'ordinamento civile e della disciplina dei rapporti convenzionali dei medici. Sulla base di queste considerazioni, la Corte d'appello di L'Aquila ha concluso che la clausola dell'AIR che prevedeva l'indennità di rischio era nulla, poiché eccedeva i limiti della contrattazione regionale e contrastava con la disciplina nazionale. Ne è derivato che i medici non potevano pretendere il pagamento di tale emolumento e che i decreti ingiuntivi precedentemente ottenuti dovevano essere revocati. Nel complesso, quindi, queste pronunce non hanno fatto altro che ribadire quanto detto dalla Corte costituzionale: la disciplina economica dei medici convenzionati deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale e la contrattazione regionale non può introdurre nuove componenti retributive non previste dagli accordi nazionali. Di conseguenza, l'indennità di rischio prevista dall'AIR Abruzzo è stata considerata illegittima e non dovuta, in quanto slegata dalla finalizzazione e progettualità.



In questo contesto ordinamentale e fattuale, ad avviso del Collegio, il Comitato permanente di medicina generale della Regione Abruzzo non può considerarsi un organo neutro o meramente esecutivo, ma costituisce il luogo qualificato di elaborazione e aggiornamento della disciplina economica, in cui si incontrano esigenze non soltanto di tutela della spesa pubblica, ma soprattutto di rispetto dei vincoli di legittimità. È proprio in tale funzione che si inserisce il suo precipuo dovere di attivazione: secondo il normale funzionamento, sembra evidente a questo giudice che, una volta che l'assetto giuridico di riferimento risulti incrinato da pronunce giurisdizionali significative, l'organo collegiale è chiamato a interrogarsi sulla sostenibilità e sulla conformità a diritto delle clausole economiche in essere scaturenti dallo stesso accordo integrativo.

La mancata rinegoziazione dell'indennità 118, dunque, non appare come una semplice omissione priva di rilievo, ma si configura come una scelta implicita di mantenimento dello status quo, intervenuta in un momento in cui la persistente erogazione di emolumenti analoghi o collegati a quelli già dichiarati illegittimi avrebbe richiesto un supplemento di istruttoria e una rivalutazione critica. In altri termini, l'inerzia del Comitato di medicina generale si è tradotta in una forma di gestione non adeguata del rischio giuridico in quanto l'amministrazione aveva gli strumenti per percepire e circoscrivere.

L'esame dinamico della vicenda sviluppatasi negli anni consente alla Sezione di affermare che il primo strumento utilizzabile dal Comitato per sospendere l'erogazione dell'indennità 118 sarebbe stato l'attivazione di un'istruttoria qualificata. La sentenza Corte costituzionale n. 157/2019 (prima ancora delle pronunce della Corte d'appello del 2020) avrebbe dovuto sollecitare l'apertura di una riflessione profonda da parte del Comitato permanente sotto la forma dell'acquisizione di pareri legali, del coinvolgimento degli uffici regionali, la verifica e la tenuta della disciplina vigente alla luce delle motivazioni delle sentenze.

Il Comitato aveva, quindi, il potere - dovere di esaminare e trasformare quelle pronunce giurisprudenziali in un approfondimento tecnico formalizzato, capace di orientare le decisioni successive. L'assenza di tale istruttoria agli atti del giudizio non sembra neutra, ma priva l'azione amministrativa della base conoscitiva necessaria e rende l'inerzia difficilmente giustificabile. Accanto a questo rimedio, vi era lo strumento più propriamente negoziale, connaturato alla funzione del Comitato di medicina generale.

L'indennità 118 che veniva erogata non costituiva sicuramente un elemento immodificabile, ma rientrava nell'ambito degli assetti economici suscettibili di revisione attraverso le sedi contrattuali o convenzionali. Di fronte a un serio dubbio di legittimità che si era fatto ormai palese con le sentenze della Corte costituzionale e della Corte di appello di L'Aquila sull'indennità di rischio, così come previste nell'AIR 2006, il Comitato avrebbe dovuto promuovere una rinegoziazione, anche solo in via prudenziale, introducendo meccanismi correttivi: ad esempio la rimodulazione dell'importo, la sospensione parziale, clausole di salvaguardia.

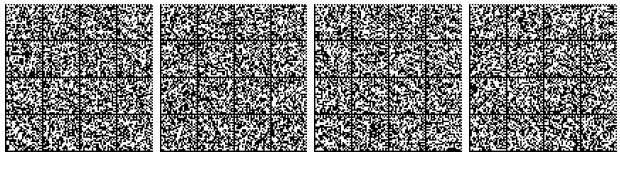
Ad avviso del Collegio, sarebbe stato necessario intercettare il rischio e governarlo, anziché lasciarlo evolvere indisturbato, come in realtà è avvenuto.

Un ulteriore strumento attivabile dal Comitato, ad avviso del Collegio, era quello di carattere cautelare. Censurata l'erogazione dell'indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale erogate nelle stesse forme dell'Indennità 118, il Comitato avrebbe potuto, e in certa misura dovuto, valutare misure temporanee: ad esempio, proporre la sospensione dell'erogazione dell'indennità in questione, oppure accantonare le somme in attesa di chiarimenti definitivi. La mancata adozione di qualsiasi misura cautelativa individua, invece, sicuramente una sottovalutazione del rischio erariale.

Non meno rilevante sarebbe stato attivare lo strumento del raccordo istituzionale. Il Comitato non operava in maniera isolata: poteva/doveva attivare interlocuzioni con la regione, con le strutture tecniche competenti e, se del caso, con organi di coordinamento nazionale. Le pronunce della Corte d'appello di L'Aquila sull'indennità di rischio avevano, infatti, un impatto che travalicava il singolo ambito locale e, proprio per questo, richiedevano un confronto più ampio, volto a evitare soluzioni frammentarie e a costruire una linea di comportamento coerente.

Anche qui, ad avviso del Collegio, l'inerzia si è necessariamente tradotta in un deficit di diligenza organizzativa: non aver cercato un allineamento istituzionale significa aver accettato consapevolmente il rischio di operare su basi giuridicamente deboli e produttive di danno.

Da ultimo, ad avviso del Collegio, vi era poi la possibilità di attivare lo strumento dell'autotutela amministrativa in senso lato. Senza attendere un obbligo formale o una pronuncia definitiva della Cassazione, intervenuta poi nell'anno 2023, ma che, comunque, non ha impedito che si continuasse ad erogare l'indennità 118 ai medici dell'EST, il Comitato poteva riconsiderare le determinazioni economiche già assunte, alla luce di un interesse pubblico sopravvenuto che, in questo caso, coincideva con l'esigenza di evitare esborsi potenzialmente indebiti. L'autotutela, in contesti come quello attenzionato, non costituisce un potere discrezionale puro, ma tende a trasformarsi in un dovere quando il rischio di illegittimità diventa concreto e attuale.



Infine, ad avviso della Sezione, non si può trascurare il piano della programmazione e della tracciabilità decisionale. Il Comitato avrebbe dovuto quantomeno affrontare esplicitamente il problema, dar conto della discussione ed esplicitare le ragioni dell'eventuale scelta conservativa.

Ciò che rileva nel caso sottoposto all'esame della Sezione, invece, è l'assenza di un qualunque percorso deliberativo visibile, che individua una mancata rinegoziazione non come esito di una scelta ponderata, ma come semplice inerzia.

In definitiva, gli strumenti a disposizione del Comitato per rivedere questa erogazione erano molteplici, tutti adottabili, e consistevano in un'istruttoria rafforzata o in una rinegoziazione o in misure cautelari o in un coordinamento istituzionale o autotutela amministrativa o formalizzazione delle decisioni.

Nessuno di questi strumenti è stato attivato in un contesto giuridico e fattuale che, invece, ad avviso del Collegio, lo richiedeva doverosamente. Tra gli strumenti a disposizione, ad avviso del Collegio, e conformemente a quanto sostenuto dall'attore pubblico, la rinegoziazione avrebbe avuto un effetto immediato di contenimento del rischio erariale. La continuità automatica di erogazioni non era più sostenibile giuridicamente. In altri termini occorreva che l'amministrazione sanitaria dimostrasse che stava prendendo atto del mutato quadro giuridico e stava adeguando la propria condotta. Accanto a questo effetto difensivo, la rinegoziazione avrebbe prodotto anche un effetto di riallineamento alla legalità sostanziale. La sentenza Corte costituzionale n. 157/2019 (prima ancora delle pronunce della Corte d'appello del 2020) rendeva evidente che il fondamento giuridico delle erogazioni delle indennità 118 era divenuto non più giustificabile. Intervenire attraverso la sede negoziale avrebbe significato riportare la disciplina economica entro un perimetro più coerente con le indicazioni giurisprudenziali, evitando che l'amministrazione sanitaria continuasse a operare su basi ormai giuridicamente non più sostenibili.

Questo Collegio è consapevole del fatto che una rinegoziazione avrebbe verosimilmente incontrato resistenze, potenzialmente traducendosi in conflitti sindacali o in nuove controversie giudiziarie, come sostenuto da alcuni dei convenuti. Tuttavia, questo non può rappresentare un elemento paralizzante nella vicenda in quanto rappresenta la fisiologia della funzione negoziale, soprattutto, poi, quando si interviene su trattamenti economici già consolidati. Anzi, proprio il confronto negoziale avrebbe consentito di individuare soluzioni in linea con il quadro normativo vigente e con l'Accordo collettivo nazionale.

Avviare un processo di rinegoziazione avrebbe imposto al Comitato di formalizzare il problema, di discuterlo, di motivare le scelte adottate. Anche qualora la soluzione finale fosse stata prudenziale o temporanea, il fatto stesso di aver affrontato la questione avrebbe costruito un percorso decisionale documentato, idoneo a dimostrare la diligenza degli organi coinvolti. In mancanza, l'inerzia serbata appare, ad avviso della Sezione, ingiustificabile e il silenzio, in presenza di segnali così rilevanti, non può che essere interpretato come grave negligenza.

L'avvio del processo di rinegoziazione sulla questione specifica avrebbe avuto un effetto importante sul piano della distribuzione della responsabilità. Attivare il confronto, acquisire pareri, valutare scenari alternativi difficilmente avrebbe lasciato emergere un profilo di colpa grave nei confronti dei componenti del Comitato permanente di medicina generale della Regione Abruzzo. La responsabilità amministrativa qui contestata, infatti, non deriva dall'aver scelto una soluzione poi ritenuta non perfetta, ma dall'aver omesso di attivare gli strumenti necessari per valutare e governare il rischio.

5.5 Sotto il profilo soggettivo, la responsabilità del Presidente *pro tempore*, N. V. , risulta in modo evidente dagli atti di causa, in quanto come Presidente costituiva la figura deputata a orientare i lavori del Comitato permanente, a porre all'ordine del giorno le questioni di maggiore rilevanza e, soprattutto, a stimolare l'adozione di iniziative coerenti con il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento all'epoca della sua presidenza. La sua posizione, infatti, non si esaurisce in una dimensione meramente notarile, ma implica un dovere di impulso e coordinamento, la cui omissione, in presenza di segnali così chiari, assume rilevanza sul piano della colpa grave.

Ciò che questo Collegio contesta alla convenuta non risiede tanto in una condotta commissiva direttamente lesiva, quanto in una persistente inerzia a fronte di segnali che, per frequenza e gravità, avrebbero imposto una reazione organizzativa e amministrativa non ulteriormente dilazionabile. La continuità temporale della funzione presidenziale, dunque, lungi dall'attenuare la posizione del singolo, contribuisce a delineare una responsabilità che si articola in successione ma anche in una sostanziale omogeneità di condotte omissive, ciascuna autonomamente rilevante e al contempo inserita in un quadro unitario.

La difesa della convenuta, per come emerge dalla comparsa, tende a ridimensionare tale ricostruzione, enfatizzando i limiti oggettivi dei poteri del Comitato e, in particolare, la natura collegiale delle decisioni, che impedirebbe di imputare al Presidente *pro tempore* scelte o mancate determinazioni riconducibili all'intero organismo. Viene altresì posto l'accento su una asserita carenza di strumenti coercitivi e sulla dipendenza da altri livelli amministrativi, cui competevano le determinazioni sostanziali.



Tuttavia, tale linea difensiva non appare idonea a elidere il profilo di responsabilità delineato dall'attore pubblico.

In una prospettiva giuridica sostanziale, infatti, la posizione del Presidente *pro tempore* di un organismo come il Comitato permanente implica un dovere di attivazione che non si esaurisce nella mera convocazione delle sedute o nella gestione formale dei lavori, ma si estende alla promozione di iniziative, alla segnalazione qualificata delle criticità e, soprattutto, alla costruzione di un circuito informativo efficace verso le amministrazioni competenti. L'eventuale assenza di poteri direttamente decisori o sanzionatori non esclude, ma semmai rafforza, la rilevanza di tali obblighi di impulso e vigilanza, che costituiscono il contenuto tipico della funzione presidenziale in contesti organizzativi complessi. In altri termini, proprio laddove il Presidente non possa incidere in via autoritativa, egli è tenuto a utilizzare in modo pieno gli strumenti di *moral suasion* istituzionale, di sollecitazione formale e di segnalazione, pena la trasformazione del proprio ruolo in una posizione meramente passiva e, come tale, incompatibile con i canoni di buona amministrazione. Né può ritenersi che la collegialità dell'organo valga, di per sé, a diluire o escludere la responsabilità individuale.

La giurisprudenza contabile e amministrativa, in casi analoghi, ha più volte affermato che la partecipazione a un organo collegiale non esonera il singolo componente — e a maggior ragione il suo Presidente — dall'obbligo di attivarsi per impedire il verificarsi o il protrarsi di situazioni pregiudizievoli, specie quando queste siano note o conoscibili con l'ordinaria diligenza qualificata richiesta dalla posizione.

In questa prospettiva, la condotta del Presidente N. V. appare caratterizzata da una sostanziale oggettiva sottovalutazione della portata delle criticità segnalate e da una conseguente insufficienza delle iniziative intraprese per fronteggiarle. La responsabilità che ne deriva si configura, dunque, come espressione di un inadempimento agli obblighi di servizio e di una violazione dei principi di diligenza e correttezza amministrativa, traducendosi nella mancata adozione di tutte quelle misure che, se attivate tempestivamente, avrebbero potuto quantomeno contenere, se non evitare, il pregiudizio lamentato.

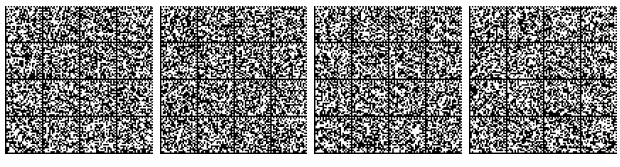
In definitiva, la lettura congiunta della ricostruzione attorea e di quella difensiva consente di ritenere che la posizione del Presidente N. V. non possa essere degradata a una dimensione puramente formale o esente da responsabilità, ma debba essere valutata alla luce della concreta incidenza che il suo persistente atteggiamento omissivo ha avuto nella produzione o nel consolidarsi del danno, secondo un criterio di imputazione che valorizza il nesso funzionale tra ruolo ricoperto e obblighi non adempiuti.

L'assunto del Presidente V. , secondo il quale sarebbe stato sufficiente procedere alla convocazione del Comitato, come risulta essere avvenuto, con all'ordine del giorno l'argomento trattativa Accordo integrativo regionale ripetutamente contrastato dalle componenti sindacali, viene ritenuto dalla Sezione non convincente perché riduce il suo ruolo a una dimensione puramente formale. In realtà, la funzione attribuita non può essere interpretata come meramente notarile, ossia limitata a registrare o attivare meccanicamente il funzionamento dell'organo collegiale, senza incidere concretamente sul suo operato. Una simile lettura finirebbe per svuotare di contenuto la responsabilità connessa alla posizione apicale che ricopre. Piuttosto, il ruolo del Presidente va inteso in senso sostanziale e dinamico, come funzione di impulso e di guida. Non si esaurisce, dunque, nella convocazione dell'organo, ma richiede un'attività effettiva volta a garantire che il Comitato sia posto nelle condizioni di operare utilmente e di assumere decisioni coerenti con le finalità istituzionali. In questa prospettiva, al Presidente spetta non solo promuovere la riunione, ma anche orientarne i lavori, sollecitare la trattazione delle questioni rilevanti e, più in generale, assicurare che il procedimento decisionale non resti inerte o inefficace. Se fosse sufficiente solo convocare il Comitato, si permetterebbe ai titolari della funzione di sottrarsi alla responsabilità del risultato, trasferendola integralmente sull'organo collegiale; al contrario, la natura propulsiva del loro ruolo implica che essi rispondano anche dell'effettività dell'azione amministrativa e, quindi, della concreta capacità del Comitato di deliberare e perseguire gli interessi pubblici affidati.

Le suddette considerazioni non possono essere rivolte, invece, al Presidente S. P. che è stato componente del Comitato permanente di medicina generale con le funzioni di Presidente dal … al … antecedentemente alle pronunce della Corte costituzionale del 2019 e della Corte di appello di L'Aquila del 2020, che non costituivano, ad avviso di questa Sezione, un elemento neutro o meramente opinabile, ma segnavano per il Comitato di medicina generale, piuttosto, un punto di emersione qualificato dell'illegittimità dell'indennità riconosciuta ai medici dell'Emergenza Sanitaria territoriale.

L'esenzione di responsabilità del convenuto P. risiede nel fatto che la sua gestione si colloca in una fase anteriore alla chiarificazione operata dalle menzionate sentenze e che, cessato dall'incarico, egli non aveva più alcun potere di incidere sugli sviluppi successivi, venendo così meno sia il presupposto soggettivo della colpa qualificata sia il nesso causale con l'eventuale danno.

Tutto ciò significa, ad avviso del Collegio, che durante il periodo in cui egli era in carica non era ancora del tutto definito l'assetto degli obblighi e delle conseguenze giuridiche derivanti da quelle pronunce, le quali hanno chiarito la portata degli adempimenti richiesti all'amministrazione.



Ne consegue che non può essere imputato al convenuto P. di non aver adottato condotte che presupponevano un quadro normativo e giurisprudenziale non ancora consolidato. In materia di responsabilità amministrativa, infatti, assume rilievo decisivo il principio secondo cui la condotta deve essere valutata alla luce delle conoscenze e degli obblighi esistenti al momento in cui essa è stata posta in essere, e non in base a ricostruzioni successive.

Sotto altro profilo, il fatto che la sua cessazione dall'incarico preceda le decisioni della Corte d'appello comporta una interruzione del nesso causale rispetto agli eventuali eventi dannosi maturati successivamente. Le eventuali omissioni o inefficienze che si siano manifestate nella fase successiva — quando il quadro era ormai chiarito dalle pronunce giurisdizionali — non possono essergli ascritte, poiché egli non era più in posizione di potere né di dovere incidere sull'azione amministrativa. Inoltre, proprio alla luce della natura propulsiva della funzione presidenziale, la responsabilità può configurarsi solo laddove il soggetto sia concretamente in grado di esercitare tale funzione in modo efficace. Una volta cessato dall'incarico, il convenuto S. P. ha perso ogni possibilità di indirizzo e impulso, e quindi anche la possibilità di evitare o rimediare alle eventuali criticità emerse in seguito. Infine, in assenza di un quadro giurisprudenziale definito, l'eventuale inerzia o incompletezza dell'azione amministrativa non integra gli estremi della colpa grave, difettando quell'elemento di macroscopica negligenza o violazione evidente di obblighi che è richiesto per l'affermazione della responsabilità erariale.

Alla stessa stregua del Presidente N. V. , ad avviso della Sezione, anche i componenti del Comitato non possono ritenersi esenti da responsabilità, atteso che la natura collegiale dell'organo comporta sempre una partecipazione attiva e consapevole alle decisioni o alle mancate decisioni. Non può infatti sostenersi, come dagli stessi affermato, che i singoli componenti siano da considerarsi meri partecipanti, privi di incidenza sull'azione amministrativa, come argomentato nelle loro memorie. Al contrario, la natura collegiale del Comitato comporta che ciascun membro concorra, con il proprio apporto e in relazione al ruolo rivestito, alla formazione della volontà dell'organo e, quindi, condivida la responsabilità delle determinazioni assunte o di quelle non assunte.

In questo senso, pur permanendo in capo al Presidente N. V. una funzione di impulso e di coordinamento, ciò non esonerava affatto gli altri componenti dai propri doveri. Essi erano tenuti non solo a partecipare alle riunioni, ma anche a intervenire attivamente, sollecitando la trattazione delle questioni rilevanti, valutando le implicazioni delle decisioni e contribuendo a orientare l'azione verso il perseguimento degli interessi pubblici.

L'eventuale inerzia dell'organo collegiale non può quindi essere imputata esclusivamente al Presidente, ma sembra essere, ad avviso del Collegio, il risultato di un difetto complessivo di funzionamento del collegio, cui ciascun componente ha contribuito.

Sotto questo profilo, la responsabilità dei membri del Comitato può configurarsi in termini di condotta omissiva, per non aver esercitato il proprio potere-dovere di iniziativa e di stimolo, anche se, in ipotesi, motivata da adesione consapevole a prassi inadeguate o illegittime (con conseguente avallo, anche implicito, alla prassi medesima).

Particolarmente rilevante risulta il fatto che, all'indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 (ancor prima delle sentenze della Corte d'appello di L'Aquila del 2020), e quindi durante la Presidenza della convenuta V. , il quadro giuridico risultava ormai definito e, quindi, gli obblighi di agire gravanti sull'amministrazione apparivano chiari e cogenti (es. istruttoria rafforzata, rinegoziazione, misure cautelari, coordinamento istituzionale, autotutela amministrativa, formalizzazione delle decisioni). In tale contesto, l'inerzia dell'azione del Comitato assume un rilievo maggiore, poiché i singoli componenti erano in grado di percepire con evidenza la necessità di intervenire sulla questione delle Indennità 118 erogate ai medici EST. Ne deriva che l'eventuale mancata adozione di iniziative idonee a rinegoziare il contenuto dell'AIR 2006 integra gli estremi della colpa grave, consistita nella violazione non scusabile dei doveri connessi alla carica e, più precisamente, in termini di violazione, oramai divenuta manifesta, delle norme di diritto applicabili, stante la chiarezza della linea interpretativa emersa dalla sentenza della Corte costituzionale (per non parlare delle pronunce d'appello) e la conseguente inosservanza, orami divenuta grave e inescusabile.

Non può inoltre ritenersi interrotto il nesso causale per il solo fatto della presenza del Presidente come figura di vertice: il contributo dei membri del Comitato si inserisce infatti in modo diretto nel processo decisionale collegiale e, pertanto, è causalmente rilevante rispetto agli esiti dannosi derivati dall'inerzia dell'organo, specie riguardo alle vicende notorie e maggiormente eclatanti, quale quella di cui trattasi.

In definitiva, la responsabilità dei convenuti B. C. , F. e C. secondo la Sezione, trova fondamento nel fatto che, quali componenti del Comitato, in un momento in cui gli obblighi di agire erano già chiaramente delineati (vale a dire istruttoria rafforzata, rinegoziazione, misure cautelari, coordinamento istituzionale, autotutela amministrativa, formalizzazione delle decisioni), non hanno esercitato in modo diligente il proprio ruolo attivo e partecipativo, contribuendo così, per omissione, al mancato perseguimento degli interessi pubblici affidati all'organo.

Anzitutto, un rilievo centrale nella vicenda assumono i verbali, versati in atti, delle riunioni del Comitato. Da essi si può evincere che i convenuti B. , C. , F. e C. hanno partecipato in modo meramente passivo, senza avanzare propo-

ste, senza sollevare criticità o senza sollecitare decisioni su questioni che risultavano invece note, rilevanti e urgenti. Il silenzio o l'assenza di interventi significativi, soprattutto a fronte di problematiche così evidenti, costituisce, ad avviso del Collegio, un indice sintomatico di inerzia. Analogamente, è rilevante l'eventuale assenza di verbalizzazioni di dissenso o di iniziative individuali. In un organo collegiale, infatti, il componente diligente che non condivida l'inerzia o le scelte dell'organo di cui fa parte — specie, si ripete, per vicende di particolare rilevanza e per questioni giuridiche note ed eclatanti — ha l'onere di far risultare a verbale la propria posizione o di promuovere atti alternativi.

La mancanza di qualsiasi presa di distanza documentata consente di ritenere che vi sia stata un'omissione gravemente negligente, anche, in ipotesi, per adesione implicita dei componenti alla condotta illegittima.

Un ulteriore elemento di prova è rappresentato dalla mancanza di atti propulsivi o istruttori provenienti dai singoli componenti. Dalla documentazione amministrativa non risulta alcuna iniziativa – ad esempio richieste di approfondimento, proposte di deliberazione, sollecitazioni all'attuazione delle decisioni o segnalazioni di criticità – che essi abbiano esercitato in virtù del ruolo attivo rivestito all'interno del Comitato.

Assume poi rilievo il contesto esterno, in particolare l'esistenza di obblighi giuridici già chiaramente delineati. Ad avviso di questo Giudice non vi è dubbio, si ribadisce ancora, che tali obblighi fossero conosciuti e, pertanto, l'inerzia del Comitato — e, quindi, dei suoi membri — non appare giustificabile, rafforzando la valutazione di colpa grave.

Infine, sotto il profilo causale, è significativo il fatto che l'evento dannoso o l'irregolarità si sia protratta proprio durante il periodo di partecipazione al Comitato dei soggetti indicati. La coincidenza temporale, unita alla mancanza di iniziative idonee a interrompere o correggere la situazione, consente di collegare logicamente la loro inerzia agli esiti pregiudizievoli.

In sintesi, la prova delle omissioni che si contestano non deriva da un singolo elemento, ma da un quadro complessivo in cui mancano interventi nei verbali, non risultano iniziative individuali, non vi sono dissensi formalizzati.

È proprio questa convergenza di elementi che consente di affermare, in termini giuridicamente rilevanti, la responsabilità omissiva anche dei componenti del Comitato e non del solo Presidente *pro tempore*. La Sezione ritiene che la posizione dei convenuti B. , C. F. e C. non possa in alcun modo essere ricondotta ad un ruolo meramente formale o neutrale all'interno del comitato di cui facevano parte.

Deve escludersi che i componenti di un organo collegiale possano sottrarsi alle proprie responsabilità invocando una posizione di neutralità, atteso che la funzione loro attribuita implica un dovere di partecipazione attiva e di autonoma valutazione in ordine alla legittimità ed alla convenienza dell'azione amministrativa. In questa prospettiva, la qualità di membro del Comitato comportava in capo ai convenuti uno specifico obbligo di vigilanza e di controllo.

Essi erano tenuti ad esercitare un penetrante sindacato sulle determinazioni da assumere, attivandosi, ove del caso, per richiedere chiarimenti, approfondimenti o per manifestare il proprio dissenso, soprattutto in presenza di elementi idonei a far emergere possibili profili di illegittimità o di non conformità ai principi di sana gestione. Sotto tale profilo, l'eventuale affidamento riposto nell'operato di altri soggetti non è idoneo ad escludere la responsabilità dei convenuti, permanendo in capo a ciascun componente del collegio un autonomo dovere di valutazione critica, tanto più stringente in ragione delle funzioni esercitate. L'omessa attivazione, a fronte di circostanze che avrebbero richiesto un supplemento di verifica, si traduce pertanto in una condotta connotata da negligenza grave.

A questo riguardo non risulta pertinente l'affermazione della convenuta C. che ha sostenuto di aver sollecitato con diverse note, tutte riferibili agli anni 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, un intervento teso alla modifica e revisione degli AIR, in linea con la spesa sostenibile, in quanto in esse le richieste sono generiche e non si rinvengono riferimenti alla questione dell'illegittima erogazione dell'indennità ai medici EST. Come si è già detto, l'imputazione riguarda l'inerzia, divenuta inescusabile, dopo la sentenza Corte costituzionale n. 157 del 2019 e, per l'appunto, dopo tale data la convenuta, unitamente agli altri componenti del Comitato e al suo Presidente, è rimasta del tutto inerte.

In definitiva, costoro debbono essere ritenuti responsabili, a titolo di colpa grave e per condotta omissiva, del relativo danno cagionato all'erario.

C) Periodo di attività della delegazione di parte pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli Accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di Giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022 (C. D. , in qualità di presidente e direttore *pro tempore* del Dipartimento regionale sanità, P. F. , M. G. C. , G. B. , F. B. in qualità di direttori delle UOC delle Aziende USL … e …, componenti).

6. Relativamente a questo periodo, secondo l'impostazione dell'accusa, la responsabilità dei componenti della delegazione di parte pubblica si radicherebbe, anzitutto, nella natura e nella rilevanza delle funzioni loro attribuite con la deliberazione di Giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023, adottata in attuazione dell'Accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022.

Ad avviso dell'attore pubblico, tale organo collegiale, lungi dal rivestire un ruolo meramente formale o esecutivo, era investito di compiti di elevato contenuto tecnico - discrezionale, concernenti la conduzione della trattativa e la successiva stipulazione degli accordi integrativi regionali. Ad avviso del requirente, proprio in ragione di tali rilevanti attribuzioni in capo ai singoli componenti — *in primis* il Presidente, nella sua qualità di direttore *pro tempore* del Dipartimento regionale Sanità —, si configurerebbe una posizione di garanzia qualificata che imponeva il rigoroso rispetto non solo della cornice normativa dettata dall'ACN, ma anche dei principi di legalità, buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa.

La funzione negoziale loro demandata, quindi, ad avviso del requirente, al pari di quanto rilevato per i componenti del Comitato regionale permanente, implicava l'obbligo di promuovere la rinegoziazione delle clausole illegittime e/o la negoziazione di nuovi accordi, specie a partire dal , allorquando la tematica della struttura retributiva dei medici di medicina generale e della sua non conformità, quale risultante dall'AIR 2006, al quadro normativo nazionale vigente e all'ACN del 2005 e ss., assunse una posizione centrale nel dibattito politico e fu anche interessata dalle numerose vicende giudiziarie delle quali si è già riferito. Dopo la più volte menzionata sentenza della Corte costituzionale del 2019, poi, la questione non poteva più essere trascurata. Ciò nonostante, anche i componenti della delegazione trattante si sono astenuti dall'intraprendere qualsiasi iniziativa volta al ripristino della legalità con riferimento all'indennità in questione, ossia promuovendo la sospensione dell'erogazione ovvero definendo criteri che ne consentissero l'erogazione per prestazioni aggiuntive effettivamente svolte.

Quanto all'elemento soggettivo, la condotta dei componenti della delegazione apparirebbe, nell'ottica accusatoria, connotata da colpa grave. Tale qualificazione discenderebbe dalla riscontrata violazione di regole di condotta di immediata percezione per operatori dotati della qualificazione professionale e dell'esperienza proprie dei soggetti investiti di tali funzioni.

La macroscopica irragionevolezza di talune previsioni contrattuali e, quindi, l'averne tollerato la permanenza in vigore, lo scostamento evidente rispetto ai limiti posti dall'ACN, nonché la carenza di un adeguato supporto istruttorio, costituiscono indici rivelatori di una negligenza qualificata, se non di imperizia, incompatibili con il livello di diligenza esigibile.

Infine, la natura collegiale dell'organo non escluderebbe, ma anzi rafforzerebbe, il profilo di responsabilità dei singoli componenti. In assenza di una formale manifestazione di dissenso, debitamente verbalizzata, ciascun membro, ad avviso del requirente, avrebbe concorso alla formazione della volontà omissiva collegiale e, dunque, risponderebbe delle conseguenze dannose derivanti dalle decisioni non adottate.

6.1. Nella prospettiva difensiva, la posizione del Presidente D. e degli altri componenti della delegazione di parte pubblica viene, invece, ricondotta entro un quadro ben diverso da quello sostenuto dall'organo inquirente, ponendo al centro non tanto la violazione dei doveri funzionali, quanto, piuttosto, la corretta esplicazione di una funzione negoziale complessa, esercitata in un contesto vincolato, ma al tempo stesso connotato da ampi margini di discrezionalità tecnica. In tale ottica, le difese concordano nell'evidenziare come la delegazione pubblica era stata chiamata ad operare nell'ambito di un sistema di relazioni sindacali strutturalmente improntato alla mediazione tra interessi contrapposti, nel quale l'Accordo collettivo nazionale non esauriva, ma delimitava soltanto il perimetro entro cui le regioni potevano intervenire attraverso gli accordi integrativi. Ne discenderebbe, a loro avviso, che le determinazioni da assumere in sede negoziale non potrebbero essere valutate secondo parametri rigidamente vincolati, dovendo invece essere apprezzate alla luce della dinamica del confronto sindacale, che implica concessioni reciproche e soluzioni di compromesso funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico alla continuità ed efficienza del servizio sanitario.

In questo quadro, le difese tendono a sottolineare come le scelte operate nell'AIR 2006 non si sarebbero poste in contrasto con l'ACN, ma avrebbero costituito piuttosto una legittima declinazione a livello territoriale, giustificata dalle specificità organizzative della regione e dalle esigenze concrete del sistema sanitario locale.

Eventuali scostamenti rispetto a parametri standardizzati sono stati ricondotti non già a un'arbitraria determinazione della delegazione, bensì a una valutazione discrezionale sorretta da finalità di miglioramento del servizio, di razionalizzazione delle risorse e di risposta a criticità operative già riscontrate.

Sotto altro profilo, le difese hanno valorizzato l'attività istruttoria svolta, evidenziando come la delegazione abbia operato avvalendosi delle competenze tecniche dei propri componenti, tutti titolari di ruoli dirigenziali apicali nelle strutture sanitarie, e come le decisioni (nella specie, di non attivarsi per sospendere o rinegoziare il punto specifico) siano state assunte sulla base di elementi conoscitivi ritenuti, al momento, adeguati e attendibili. Particolare rilievo assumerebbe, secondo la ricostruzione difensiva dei componenti della delegazione pubblica, la contestazione del nesso causale, osservandosi come l'accordo integrativo non esaurisca il procedimento decisionale rilevante ai fini della spesa, essendo questo inserito in un più ampio circuito amministrativo che coinvolge ulteriori organi regionali, chiamati a valutazioni di compatibilità finanziaria e a successivi atti attuativi. Ne conseguirebbe che l'eventuale danno non

potrebbe essere automaticamente imputato alla sola attività negoziale della delegazione, risultando piuttosto il prodotto di una pluralità di fattori, non tutti riconducibili alla sfera di controllo dei convenuti.

Quanto all'elemento soggettivo, le difese hanno escluso la configurabilità della colpa grave, insistendo sull'assenza di quella macroscopica negligenza o di quell'evidente violazione di regole di condotta che la giurisprudenza contabile richiede. Al contrario, hanno rappresentato di aver agito con la diligenza richiesta dal ruolo, in un ambito connotato da elevata tecnicità e da margini fisiologici di opinabilità nelle scelte, in cui non ogni esito non ottimale può essere qualificato come fonte di responsabilità.

In definitiva, le difese tendono a ricondurre l'operato del Presidente D. e degli altri componenti della delegazione nell'alveo di una legittima attività amministrativa e negoziale, esercitata in perfetta buona fede, nel rispetto dei limiti normativi e con la diligenza esigibile, escludendo che eventuali criticità o maggiori oneri possano essere qualificati come danno erariale imputabile a titolo di colpa grave.

6.2. Per la sussistenza della concorrente responsabilità amministrativa della delegazione di parte pubblica, ad avviso della Sezione, assume rilievo decisivo, come sostenuto per la responsabilità del Comitato permanente di medicina generale, la circostanza che, al momento dell'esercizio delle sue funzioni negoziali e della stipula dei futuri accordi integrativi regionali, fosse già consolidato un quadro giurisprudenziale chiaro, rappresentato dalla più volte menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 (oltre che dalle sentenze della Corte d'appello dell'Aquila del 2020) sull'indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale. Tali pronunce, infatti, avevano già affrontato e definito i medesimi o analoghi profili interpretativi concernenti la disciplina convenzionale della medicina generale e, in particolare la natura e i presupposti della retribuzione accessoria, fornendo indicazioni precise circa i limiti applicativi dell'ACN e le condizioni di legittimità delle correlate previsioni economiche accessorie.

In questa prospettiva, nemmeno la posizione della delegazione pubblica può essere considerata neutra o meramente esecutiva, bensì risulta connotata da una specifica responsabilità, del tutto sovrapponibile a quella già ravvisata in capo al Comitato permanente di medicina generale, proprio in ragione della piena conoscibilità – e, dunque, esigibilità – degli indirizzi interpretativi che si erano consolidati e che dovevano essere presi seriamente in considerazione per prevenire esborsi illegittimi. Le richiamate sentenze, infatti, lungi dal rappresentare un elemento incerto o opinabile, costituivano un parametro giuridico di riferimento immediatamente rilevante per l'attività negoziale dei medici di medicina generale, imponendo agli organi regionali competenti in materia un adeguamento sostanziale delle originarie scelte ai principi ivi affermati.

Ne consegue che, secondo questo Collegio, i componenti della delegazione pubblica erano gravati da un preciso obbligo di conformazione a tale assetto giurisprudenziale, che si affiancava e si integrava con i vincoli derivanti dall'ACN.

La mancata considerazione di tali pronunce, ovvero la loro sostanziale elusione attraverso comportamenti inerti o omissivi sostanzialmente avallanti soluzioni negoziali (erogazione indennità 118 in assenza di prestazioni aggiuntive effettivamente rese) ormai palesemente illegittime, integra pertanto una violazione qualificata dei doveri funzionali, non riducibile a un mero errore interpretativo, ma espressiva di una negligenza grave nell'esercizio della funzione affidata.

Sotto questo profilo, la responsabilità della delegazione di parte pubblica si salda a quella del Comitato permanente di medicina generale in termini non solo sostanziali, ma anche causali. Non vi è dubbio che l'inerzia della delegazione pubblica ha rappresentato un momento di continuità dell'attività omissiva del Comitato permanente di medicina generale, in assenza di rinegoziazione e/o revisione dei presupposti dell'indennità 118 corrisposta ai medici EST. Compete infatti ai componenti della delegazione un pieno potere - dovere di verifica della legittimità e della sostenibilità del regime vigente relativo anche al trattamento economico. La corresponsione delle indennità 118 nel corso dell'anno 2023 e 2024 risultava ancorata a un quadro regolatorio oramai risalente, e oramai era chiaro che il titolo giustificativo per l'erogazione contemplato nell'AIR 2006 era del tutto illegittimo.

Il nesso eziologico tra la condotta della delegazione pubblica e il danno erariale si radica, quindi, nella circostanza che l'accordo integrativo 2006 – quale atto negoziale conclusivo – costituisce il titolo immediato degli esborsi sostenuti dall'amministrazione. E laddove la delegazione pubblica risulta aver mantenuto l'indennità 118 in contrasto con un orientamento giurisprudenziale ormai definito e legittimato meccanismi economici non più giustificabili, il pregiudizio patrimoniale che ne deriva non può che essere imputato anche a coloro che quell'accordo non l'hanno rivisto e/o rinegoziato.

6.3. Decisivo, secondo questa ricostruzione, è, altresì, il profilo soggettivo.

La preesistenza di pronunce giurisdizionali specifiche esclude, infatti, la configurabilità di una mera colpa lieve, ponendo i componenti della delegazione pubblica in una condizione di piena prevedibilità dell'illegittimità delle scelte eventualmente adottate. L'inosservanza di un orientamento così puntuale e prossimo, sia temporalmente che per ambito

oggettivo, integra quella colpa grave che si sostanzia nella violazione di regole di condotta di immediata evidenza per operatori qualificati, quali sono i dirigenti apicali e responsabili di strutture sanitarie. Non si tratta, dunque, ad avviso della Sezione, di voler sindacare nel merito l'opportunità delle scelte negoziali fatte, ma di rilevare il superamento di un limite esterno alla discrezionalità, segnato da vincoli normativi e giurisprudenziali non eludibili.

Infine, la dimensione collegiale dell'organo non consente di attenuare, come sostenuto dagli odierni convenuti, ma, semmai, di rafforzare tale conclusione. In un contesto in cui il parametro di legalità della retribuzione accessoria ai medici di medicina generale risultava definito con sufficiente precisione, l'adesione tacita alle determinazioni contenute nel vecchio AIR 2006, in assenza di dissensi formalizzati, ha assunto il significato di una condivisione consapevole di scelte non conformi, rendendo ciascun componente partecipe, a titolo di concorso, della produzione dell'evento dannoso.

In definitiva, proprio la pregressa definizione giurisprudenziale della materia consente di qualificare la condotta della delegazione pubblica non come il frutto di una fisiologica incertezza interpretativa, come sostengono i convenuti, ma come espressione di una violazione consapevole o comunque gravemente negligente dei vincoli giuridici rilevanti, ponendo così le basi per l'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile in termini sostanzialmente sovrapponibili a quelli già individuati per il Comitato permanente di medicina generale. Pur dentro un contesto negoziale e collegiale, la scelta di non attivarsi, così favorendo la prosecuzione dell'erogazione in modo indifferenziato dell'indennità 118, costituisce una deviazione evidente e non giustificabile rispetto ai parametri minimi di correttezza amministrativa.

Nel caso descritto, la colpa grave della delegazione di parte pubblica si ricava, alla stessa stregua del Comitato permanente di medicina generale, non da un singolo elemento isolato, ma dalla convergenza di più indici significativi che, unitariamente, depongono per una violazione qualificata dei doveri di servizio, incompatibile con il livello di professionalità e responsabilità dei soggetti coinvolti.

In primo luogo, assume rilievo determinante la pregressa definizione giurisprudenziale della controversia in materia di indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale che, ad avviso del Collegio, presentava le stesse criticità dell'indennità 118. La Corte costituzionale nel 2019, ancor prima delle Corti d'appello nel 2020, aveva chiarito i profili interpretativi rilevanti, offrendo un parametro giuridico concreto e specificamente riferito alla materia delle indennità accessorie corrisposte ai medici di medicina generale, tra i quali rientravano sia quelli di continuità assistenziale che quelli dell'emergenza sanitaria territoriale. In presenza di un orientamento così prossimo e pertinente, la reiterazione, anche attraverso condotte inerti o omissive, di soluzioni incompatibili a quelle attenzionate a livello giudiziario non può essere giustificata come errore scusabile, ma evidenzia un'inosservanza macroscopica di un vincolo giuridico conoscibile ed esigibile.

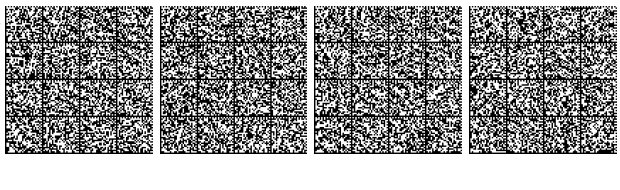
Proprio questa prevedibilità dell'illegittimità rappresenta uno degli indici più tipici della colpa grave nella giurisprudenza contabile.

A ciò si deve aggiungere la qualificazione soggettiva degli agenti. I componenti della delegazione pubblica erano tutti dirigenti apicali e titolari di strutture complesse del sistema sanitario, mentre il Presidente era anche il direttore del Dipartimento regionale sanità. Da tali posizioni, infatti, ad avviso del Collegio, deriva l'esigibilità di un grado di diligenza particolarmente elevato, che non si esaurisce nella mera buona fede, ma implica la capacità di intercettare criticità normative e di valutare adeguatamente l'impatto delle scelte adottate.

La distanza tra la condotta esigibile e quella concretamente tenuta si traduce precisamente in quella negligenza qualificata che integra la colpa grave. Sotto il profilo collegiale, la mancata manifestazione di dissenso da parte dei componenti assume un preciso valore sintomatico. In un contesto in cui i profili di illegittimità erano riconoscibili con immediatezza per effetto delle pronunce giurisprudenziali intervenute, il silenzio o l'inerzia serbata, conformemente a quanto sostenuto dall'attore pubblico, si traducono in una sostanziale partecipazione consapevole all'azione amministrativa dannosa perpetrata tramite la prosecuzione dell'applicazione dell'AIR 2006 nella sua parte oramai palesemente illegittima.

In sintesi, la colpa grave della delegazione pubblica si individua nella combinazione dei suddetti fattori, che fanno emergere non un semplice errore valutativo, ma una violazione grave e inescusabile dei doveri di corretta gestione della funzione pubblica.

6.4 Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, la posizione del dott. D. si inserisce, pertanto, all'interno della responsabilità complessiva della delegazione pubblica trattante in ragione del ruolo apicale rivestito. All'interno della delegazione pubblica il Presidente esercita funzioni di direzione, coordinamento e sintesi dell'attività negoziale, assumendo conseguentemente una posizione di garanzia particolarmente qualificata in ordine alla legalità e sostenibilità delle scelte adottate.



Sotto questo profilo, la corresponsione in maniera indifferenziata dell'indennità 118 ai medici dell'Emergenza sanitaria territoriale, protrattasi anche negli anni 2023 e 2024 in assenza dei necessari presupposti legittimanti, si collega non solo alla determinazione originaria maturata nell'ambito dell'AIR 2006, ma, soprattutto, anche alla mancata attivazione dei doverosi e adeguati meccanismi di controllo, verifica e proposta di rettifica successiva. Ad avviso della Sezione, il Presidente della delegazione era infatti tenuto, in ragione della funzione esercitata, non soltanto a vigilare sugli accordi affinché essi fossero conformi al quadro normativo e contrattuale di riferimento, ma anche a prestare attenzione alla corretta applicazione nel tempo, evitando che eventuali previsioni negoziali fossero interpretate o utilizzate in modo da generare oneri privi di base giuridica. La responsabilità che ne deriva si atteggia, dunque, in termini di colpa grave, ravvisabile nella significativa deviazione dagli standard di diligenza richiesti a chi ricopre una posizione di tale rilievo.

In particolare, appare rilevante sia il profilo della insufficiente verifica iniziale circa la permanenza dei presupposti per l'erogazione dell'indennità 118, sia quello, altrettanto incisivo, della inerzia successiva rispetto al protrarsi di pagamenti non dovuti nel corso degli anni 2023 e 2024. In altri termini, resta configurabile nei suoi confronti un deficit di vigilanza e di intervento correttivo, che ha consentito il consolidarsi di una prassi erogativa foriera di danno erariale.

L'assunto del Presidente D. , secondo il quale sarebbe stato sufficiente procedere alla convocazione della delegazione pubblica, come risulta essere avvenuto in diverse occasioni, con all'ordine del giorno l'argomento trattativa Accordo integrativo regionale ripetutamente contrastato dalle componenti sindacali, viene ritenuto dalla Sezione non convincente perché riduce il suo ruolo a una dimensione puramente formale. In realtà, la funzione attribuita non può essere interpretata come meramente notarile, ossia limitata a registrare o attivare meccanicamente il funzionamento dell'organo collegiale, senza incidere concretamente sul suo operato. Una simile lettura finirebbe per svuotare di contenuto la responsabilità connessa alla posizione apicale che ricopriva.

Il nesso causale tra la condotta e il danno si coglie proprio nella circostanza che l'assetto negoziale comunque avallato dalla delegazione, sotto la guida del Presidente D. ha creato le condizioni affinché l'indennità venisse corrisposta anche oltre i limiti temporali o sostanziali consentiti, senza che intervenissero tempestive misure di arresto o di revisione. In tale contesto, la responsabilità del Presidente rimane condivisa tra i partecipanti al collegio, in ragione della sua funzione di impulso, indirizzo e controllo, che rendeva esigibile un livello di attenzione e di prudenza più elevato rispetto a quello degli altri componenti.

In definitiva, pur in presenza di una responsabilità collegiale, la posizione del Presidente della delegazione pubblica trattante si caratterizza per un'incidenza causale e per un profilo di colpa di maggiore gravità, derivante dalla violazione dei doveri di vigilanza e di garanzia che gli erano propri e che avrebbero dovuto impedire o quantomeno contenere il protrarsi della corresponsione indebita dell'indennità 118.

6.5 La posizione degli altri componenti della delegazione pubblica trattante — C. , B. B. e F. — si colloca, anch'essa, nell'alveo della responsabilità collegiale che connota l'attività negoziale della delegazione stessa, dalla quale è scaturito l'assetto applicativo che ha consentito la corresponsione dell'indennità 118 anche nel corso del 2023 e del 2024, in assenza dei necessari presupposti.

Sotto questo profilo, la responsabilità degli stessi componenti si fonda sul fatto di non essere intervenuti, anche solo attraverso proposte di modifica, su un processo decisionale oramai illegittimo, così avallando precedenti decisioni che avrebbero richiesto, alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali, un adeguato livello di attenzione, di approfondimento, verifica e attivazione per rendere le previsioni negoziali dell'AIR 2006 conformi al quadro normativo e contrattuale di riferimento.

La responsabilità assume, in questo senso, i tratti della colpa grave, ed è ravvisabile nella mancata percezione – o nella sottovalutazione – di elementi che avrebbero dovuto indurre a una più rigorosa verifica nella successiva attuazione.

Anche per i componenti, infatti, come per il Presidente, grava un dovere di attenzione e di intervento per rimuovere situazioni oramai palesemente illegittime concernenti poste retributive suscettibili di generare oneri continuativi nel tempo.

La mancata attivazione di iniziative volte a chiarire o a interrompere tale prassi di erogazione contribuisce a rafforzare il giudizio di rimproverabilità della condotta, evidenziando una carenza di vigilanza che resta ed è significativa. In tale contesto, il nesso causale tra la condotta dei singoli componenti e il danno erariale si radica nel contributo fornito, attraverso il comportamento omissivo e inerte, nel far perdurare il meccanismo erogativo dell'indennità 118, con conseguente imputazione del pregiudizio contestato.

Pur dovendosi riconoscere una diversa graduazione delle rispettive responsabilità, in ragione del ruolo meno incisivo rispetto a quello del Presidente, resta il fatto che la mancata opposizione o reazione rispetto agli effetti distorsivi dell'accordo AIR 2006 integrano un comportamento connotato da negligenza qualificata, idoneo a fondare la responsabilità amministrativa per il danno derivante dalle indebite corresponsioni dell'indennità 118 ai medici dell'Emergenza

Sanitaria Territoriale nel corso di tutto l'anno 2023 e 2024. La responsabilità amministrativa dei componenti della delegazione pubblica, nella vicenda delle indennità 118, si rafforza, soprattutto, considerando il ruolo che essi erano chiamati a svolgere e al modo in cui lo hanno esercitato.

I convenuti C. F. , B. e B. non si trovavano in una posizione neutra o meramente formale, come da loro sostenuto: rappresentavano la parte pubblica in un contesto negoziale, e quindi avevano, prima di tutto, una funzione di tutela dell'interesse finanziario dell'amministrazione. Il loro compito non era semplicemente quello di partecipare al confronto con la controparte professionale, come sostenuto, ma di verificare e di adoperarsi affinché ogni soluzione condivisa fosse compatibile con il quadro normativo e contrattuale e, soprattutto, sostenibile sotto il profilo della spesa.

La loro responsabilità, pertanto, si rinviene nella discordanza tra il ruolo rivestito e la condotta posta in essere. L'aver continuato ad avallare l'erogazione dell'indennità 118 in modo indifferenziato finisce per apparire non come il risultato di una scelta inevitabile, ma come l'esito di una mediazione accettata senza il necessario vaglio critico. La posizione dei componenti della delegazione pubblica si connota, quindi, per una responsabilità omissiva: non tanto l'aver voluto direttamente un beneficio indebito, quanto l'aver consentito che esso si consolidasse senza opporre resistenze adeguate. In questo senso, la loro condotta si colloca in una zona in cui la discrezionalità negoziale lascia il posto a un utilizzo improprio dello spazio decisionale, perché sganciato dai limiti che avrebbero dovuto guidarlo.

Ad avviso della Sezione, i componenti della delegazione pubblica, nella dinamica negoziale, avrebbero potuto opporsi, alla luce, si ripete, dei chiarimenti giurisprudenziali intervenuti, all'estensione indiscriminata ed indifferenziata dell'indennità 118, attivando una verifica tecnico-giuridica, interloquendo con gli uffici competenti per promuoverne la sospensione o interruzione dell'erogazione.

La colpa grave dei componenti della delegazione pubblica emerge, pertanto, non tanto dal compimento di un singolo atto illegittimo, quanto dal modo di esercitare, o meglio di non esercitare, il proprio ruolo. I convenuti C. , F. B. e B. si trovavano infatti in una posizione qualificata, chiamati a presidiare il corretto uso delle risorse pubbliche dentro un contesto negoziale. Non erano semplici partecipanti al confronto, ma il punto di equilibrio che avrebbe dovuto impedire che la mediazione negoziale producesse effetti distorsivi.

La loro colpa grave si rinviene proprio nel momento in cui l'erogazione indifferenziata dell'indennità 118 — per la sua ampiezza e per le sue ricadute economiche — avrebbe dovuto suscitare un'immediata reazione critica. Non si trattava di una questione marginale o tecnicamente oscura, come dagli stessi sostenuto, ma di una scelta che incideva direttamente sui presupposti stessi del trattamento economico accessorio dei medici EST, rendendone evidente la criticità. In questo senso, l'errore non appare come il frutto di un dubbio interpretativo sottile, ma come qualcosa che poteva essere percepito e valutato con l'ordinaria diligenza richiesta a chi ricopre quel ruolo.

Non è, pertanto, condivisibile l'assunto di alcuni degli odierni convenuti, componenti della delegazione pubblica, che hanno indugiato, al fine di escludere la gravità della loro colpa, sulle decisioni favorevoli di alcuni giudici di primo grado (*cfr*. Tribunale di Avezzano, sentenza n. 139/2012, Tribunale L'Aquila sentenze nn. 597/2011, 598/11, 599/11, 600/11, 601/11, 602/11, 603/11, 604/11) le quali avrebbero evidenziato la peculiarità dell'indennità di rischio prevista per i medici EST riconducibile alla natura della prestazione resa e, quindi, diversa per natura e funzioni rispetto all'indennità di rischio di cui all'art. 13 AIR 2006. Non solo tali pronunce sono risalenti e tutte antecedenti alla problematica relativa ai presupposti delle retribuzioni accessorie (indennità di rischio ai medici della continuità assistenziale e indennità 118 ai medici *EST)*, ma, come giustamente evidenziato dall'attore pubblico, le fattispecie scrutinate dalle citate sentenze sono differenti da quella portata all'attenzione di questo giudice. I Giudici del lavoro, infatti, non hanno in alcun modo affrontato la problematica della conformità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005 poiché le vertenze erano scaturite dalla decisione della ASL n. 1 L'Aquila – Avezzano – Sulmona di disporre il blocco di alcune indennità accessorie dei medici del 118 (indennità di rischio, reperibilità oltre la 4°ora, maggiorazioni onorario per le ore eccedenti le 38 settimanali) per dare attuazione alle misure di contenimento della spesa sanitaria dettate dalla delibera di giunta regionale n. 592/2008 che, nella specifica materia della medicina convenzionata, aveva stabilito un budget complessivo predefinito con conseguente fissazione per ciascuna azienda sanitaria di un limite di spesa annuale. Nell'accogliere le ragioni dei lavoratori, il Tribunale osservava "che il principio della programmazione e del contenimento della spesa pubblica – della cui applicazione al comparto sanitario non si discute – non può costituire ragione sufficiente per derogare ad accordi categoriali stipulati dalla stessa amministrazione, perlomeno ogni qual volta quest'ultima si astenga dal salvaguardare un accettabile equilibrio sinallagmatico tra le prestazioni richieste ai soggetti e le decurtazioni ai medesimi operati in ragione dei tetti di spesa" e che "Nel caso di specie la condotta della ASL è dunque censurabile in termini di puro inadempimento contrattuale (e non tanto di illegittimità dell'atto) essendo venuta meno ad obbligazioni assunte in sede di Accordo Integrativo regionale a fronte di prestazioni comunque richieste e rese dalla controparte".

In definitiva, il Giudice del lavoro si è limitato a dichiarare l'illegittimità del comportamento (inadempimento) della ASL la quale, senza alcuna modifica della prestazione lavorativa dei medici del 118, aveva sospeso l'erogazione di alcune voci retributive determinando l'alterazione del sinallagma contrattuale.

La dimensione collegiale e negoziale, anche in questo caso, non elimina la responsabilità dei componenti la delegazione pubblica, perché non esonera i singoli dal dovere di vigilanza. Anzi, in un contesto in cui è prevedibile una spinta espansiva delle richieste economiche, il ruolo della parte pubblica diventa ancora più esigente. Aver accettato una soluzione che ampliava indiscriminatamente un'indennità significa, di fatto, allargare l'area della spesa senza un fondamento adeguato, e farlo senza opporre resistenze o condizioni o attivare un'istruttoria qualificata, tradisce una mancanza di presidio che la giurisprudenza qualifica come grave.

7. Secondo l'impostazione accusatoria assumerebbe specifico e distinto rilevo la posizione dei direttori del Dipartimento sanità – con esclusione di coloro i quali hanno ricoperto l'incarico per un limitato lasso di tempo -, al vertice dell'organizzazione sanitaria regionale (dott.ri M. e D.), nonché il dirigente preposto al "Servizio programmazione socio-sanitaria" (dott. D.), competente in materia di retribuzione dei medici di medicina generale, gravati dal dovere di porre in essere le iniziative necessarie per arrivare alla disdetta delle clausole illegittime contenute nell'AIR del 2006.

Invero, nonostante il legittimo affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa dei predecessori, a partire dal … il tema della struttura retributiva dei medici di medicina generale era al centro di un intenso dibattito politico e di vicende giudiziarie e, come più volte detto, nel 2019 intervenne la sentenza n. 157 della Corte costituzionale. I dirigenti preposti al monitoraggio e programmazione della spesa, ad avviso del Requirente, dovevano quindi attivarsi per applicare i principi affermati dalla Consulta anche ai medici EST. Al contrario, si sono astenuti da qualsiasi iniziativa volta al ripristino della legalità.

7.1 La difesa del convenuto D. invece, evidenzia anzitutto che l'indennità di cui trattasi non sarebbe affatto illegittima. Gli accordi nazionali lasciavano alle regioni margini per riconoscere compensi aggiuntivi legati a particolari condizioni di disagio, rischio e gravosità del servizio. L'indennità contestata era, infatti, collegata alle peculiari condizioni operative dei medici del 118, esposti a rischi fisici, ambientali e sanitari superiori alla media. A sostegno di questa tesi vengono richiamate diverse pronunce della Corte dei conti che, in casi analoghi, avrebbero escluso l'illegittimità di analoghe indennità regionali.

Nella memoria si contesta inoltre l'inerzia operativa in materia di erogazione dell'indennità 118. Il convenuto sostiene di essersi attivato ripetutamente per aggiornare e rinegoziare l'Accordo integrativo regionale, convocando tavoli di trattativa e sollecitando più volte l'apertura del confronto con le organizzazioni sindacali. Tuttavia, tali iniziative non avrebbero prodotto risultati per la mancanza di accordo con la controparte sindacale, circostanza che avrebbe impedito la stipula di un nuovo accordo. Secondo la difesa, infatti, non era giuridicamente possibile procedere in modo unilaterale alla sospensione dell'indennità o alla modifica delle clausole contrattuali vigenti.

Un altro profilo contenuto nella memoria del convenuto riguarda l'assenza della sua colpa grave nella vicenda. La difesa osserva che per anni la questione sarebbe stata caratterizzata da forte incertezza normativa e giurisprudenziale. Vi erano decisioni contrastanti dei giudici e numerosi contenziosi nei quali i medici avevano ottenuto il riconoscimento delle somme contestate. In un contesto così controverso, quindi, si sostiene l'impossibilità di contestare al convenuto la violazione macroscopica o gravemente negligente dei propri doveri d'ufficio. Infine, viene sottolineato che la stessa Procura contabile, in un diverso procedimento relativo a fattispecie ritenute analoghe riguardanti i medici di continuità assistenziale, aveva disposto l'archiviazione ritenendo non dimostrabile il dolo o la colpa grave dei funzionari coinvolti.

7.2 Ad avviso del Collegio, la prospettazione accusatoria è condivisibile.

Il Capo Dipartimento della sanità regionale costituisce sicuramente una figura che dà attuazione agli indirizzi politici, trasformandoli in scelte operative. Si muove continuamente tra l'attività di programmazione e quella di gestione, cercando di comprendere i bisogni del territorio e di tradurli in priorità sostenibili, tenendo conto dei limiti finanziari. Allo stesso tempo, coordina un sistema complesso, composto da aziende sanitarie e servizi tra loro autonomi, assicurando che essi restino allineati e coerenti. A tutto questo si affianca un controllo costante sull'uso delle risorse e sui risultati, per evitare squilibri e correggere le criticità. Sussiste anche una funzione di garanzia: vale a dire quella di vigilare affinché le decisioni siano efficaci, ma anche legittime.

Il direttore del Dipartimento sanità, quindi, risulta essere una figura che non opera in una dimensione meramente esecutiva, ma è titolare di funzioni di governo complessivo del settore sanitario regionale, chiamata a garantire che l'azione amministrativa si svolga nel rispetto dei vincoli normativi, contrattuali e di compatibilità finanziaria. In tale prospettiva, la gestione delle dinamiche convenzionali con la medicina generale e, in particolare, dell'area dell'emergenza territoriale 118, rientra pienamente nelle sue attribuzioni, quantomeno sul piano dell'alta vigilanza e della responsabilità di sistema.

La protrazione, nel corso del periodo 2019 - 2023, della corresponsione dell'indennità 118, nonostante l'assenza di un adeguato aggiornamento della disciplina regolatoria e la mancanza di un titolo giustificativo nell'ambito degli AIR, evidenzia un deficit di governo complessivo del fenomeno.

Tale situazione non può essere ricondotta a singoli episodi isolati, ma si configura come il risultato di una prassi amministrativa consolidata, che avrebbe richiesto un intervento consapevole e tempestivo da parte dei vertici della sanità regionale.

In questo contesto, pertanto, assume rilievo la responsabilità del direttore D. anche in veste di direttore del Dipartimento sanità dal … (oltre che dirigente preposto al "Servizio programmazione socio-sanitaria") fino alle sue dimissioni volontarie intervenute nel …, responsabilità che si radica nella mancata attivazione di efficaci strumenti di controllo e di correzione, a fronte di un quadro normativo che, già da tempo, quantomeno dal 2019, era stato oramai chiarito dalla Corte costituzionale. Sulla base delle sopra esposte considerazioni, era infatti esigibile, in capo a colui che ricopriva tale posizione apicale, un'attività di verifica della perdurante legittimità delle erogazioni, nonché l'adozione di iniziative idonee a chiarire, aggiornare o sospendere i meccanismi retributivi non più coerenti con l'evoluzione della disciplina contrattuale. La sua condotta in qualità di dirigente del Dipartimento sanità (nonché di dirigente preposto al "Servizio Programmazione socio-sanitaria"), si connota, dunque, in termini di colpa grave, non tanto per l'adozione di un singolo atto illegittimo, quanto per la prolungata inerzia rispetto a un fenomeno che, per dimensioni e durata, avrebbe imposto un intervento correttivo da parte del vertice amministrativo. Il mantenimento del sistema dell'erogazione indifferenziata dell'indennità 118 ai medici dell'EST fondato su assetti e presupposti risalenti e non più conformi alla contrattazione nazionale, rappresenta, infatti, un indice evidente di potenziale illegittimità, tale da rendere doverosa un'azione di verifica e di riallineamento, che non vi è stata.

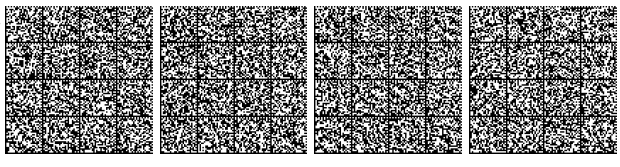
Il nesso causale tra tale condotta e il danno erariale si colloca nel fatto che proprio l'assenza di un intervento del vertice amministrativo ha sicuramente consentito la prosecuzione delle erogazioni nel periodo 2019 – 2023, determinando un esborso di risorse pubbliche che avrebbe potuto essere evitato o quantomeno contenuto. In altri termini, ad avviso del Collegio, la posizione di garanzia propria del direttore Dipartimentale si traduce in una responsabilità per omissione, laddove non venga impedito il protrarsi di prassi non conformi a legge. In definitiva, la responsabilità del convenuto D. quale direttore del Dipartimento sanità si configura come espressione di una carenza di governo e controllo del sistema, che, nell'arco temporale considerato 2019 - 2023, ha consentito il protrarsi di un meccanismo erogativo privo di fondamento, con conseguente produzione di un danno erariale imputabile, sotto il profilo soggettivo, ad una grave negligenza nell'esercizio delle funzioni apicali attribuite.

7.3 Le suddette considerazioni, tuttavia, non possono essere rivolte, invece, al convenuto A. M. che è stato direttore del Dipartimento salute e welfare in due distinti periodi: dal … al … e dal … al… , data in cui, per effetto di quanto previsto dall'art. 20, comma 6, legge regionale 14 settembre 1999, n. 77, il relativo incarico è andato a scadenza. Nel caso di specie, la posizione del convenuto M. risulta priva dei necessari presupposti per l'affermazione di una sua responsabilità amministrativa, dovendosi valorizzare, in primo luogo, il dato temporale della cessazione dall'incarico da direttore del Dipartimento sanità, avvenuta nel … . Tale circostanza segna una linea di discontinuità rilevante rispetto agli sviluppi successivi della vicenda relativa all'indennità corrisposta ai medici dell'EST, i quali hanno trovato un decisivo momento di definizione nella pressoché coeva pronuncia della Corte costituzionale. In questa prospettiva, non può imputarsi al convenuto M. l'omessa attivazione o l'adozione di condotte che presupponevano un quadro giuridico ormai evoluto e consolidato proprio per effetto di tale decisione giudiziaria. La sua azione amministrativa, infatti, si è collocata pressoché interamente in un periodo nel quale il contesto normativo e interpretativo era ancora incerto, nel quale non erano delineati in modo chiaro ed univoco gli obblighi e le conseguenti scelte gestionali poi ritenute doverose alla luce degli esiti giurisprudenziali sopravvenuti nell'anno 2019.

Ne deriva che difetta nei suoi confronti sia il presupposto soggettivo della colpa grave qualificata sia il nesso causale con l'eventuale danno, giacché il pregiudizio è maturato in una fase successiva, quando il convenuto M. non era più titolare dei poteri decisionali e di intervento propri della funzione dirigenziale. In assenza di un potere - dovere attuale di agire al momento in cui si è consolidata la situazione dannosa, non può configurarsi una responsabilità per non aver impedito un evento che, per collocazione temporale e per evoluzione del quadro giuridico, esula dalla sua sfera di competenza.

In definitiva, quanto detto consente di escludere che il M. abbia avuto un ruolo causalmente rilevante nella produzione del danno, né che possa essergli rimproverata una condotta gravemente colposa in relazione a eventi e obblighi delineatisi solo successivamente alla cessazione delle sue funzioni.

8. Conclusivamente, il Collegio ritiene che la domanda risarcitoria proposta dalla Procura nei confronti dei sigg. B. M. , E. V. G. D., S. P. e A. M. debba essere respinta per le motivazioni sopra esposte.



Al proscioglimento segue, quale logico corollario, la liquidazione in favore di ciascuno dei convenuti delle spese di difesa, che si quantificano in euro 10.000, oltre accessori.

9. Passando, invece, alle posizioni dei convenuti N. V. M. G. C. P. F. A. C. , F. B. G. B. e C. D. , il Collegio individua la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda della Procura contabile circa l'*an* del risarcimento del danno erariale contestato, ad essi imputabile per colpa grave.

10. La questione di legittimità costituzionale

Riguardo al *quantum*, questa Sezione è tenuta a fare applicazione della novella recata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale", che, all'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5), introduce il seguente comma 1-*octies* all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20: « Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio». Sulla base di tale disposizione, immediatamente applicabile anche "ai procedimenti e ai giudizi pendenti" (art. 6 della legge n. 1 del 2026), il danno andrebbe *ex lege* quantificato nel minore importo tra il 30 per cento del pregiudizio accertato e il doppio della retribuzione lorda ovvero del corrispettivo o indennità percepiti per il servizio reso o la funzione svolta che hanno causato il pregiudizio.

Nel caso all'esame di questo Giudice taluni convenuti (ed esattamente i sig.ri N. V. F. C. C. B. B. e D.) sono stati ritenuti responsabili per aver causato il danno nella loro qualità di Presidente o componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale ricostituito con deliberazione di Giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018, nonché di componenti della delegazione di parte pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli Accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di Giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022.

Ma, come peraltro espressamente previsto dalla suddetta deliberazione di Giunta n. 677/2018, per il servizio reso quali componenti del Comitato regionale non spetta alcun compenso. Analogamente, per l'attività svolta quale componente della delegazione di parte pubblica la deliberazione di Giunta n. 34/2023 prevede la gratuità dell'incarico. E, in effetti, nessun compenso risulta erogato per l'espletamento della funzione di Presidente o componente del Comitato regionale permanente di medicina generale o della delegazione di parte pubblica.

Ne consegue che questo Collegio, nel dover, in virtù della previsione normativa intervenuta, applicare il minore dei due tetti (ossia il secondo, pari comunque a zero), è sostanzialmente impossibilitato a condannare i convenuti predetti, nonostante l'affermazione della loro responsabilità.

Di qui la rilevanza della questione ai fini del decidere.

L'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge n. 1/2026, che aggiunge il comma 1-*octies* all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, è norma immediatamente applicabile ai fini del decidere, ed esattamente riguardo la misura dell'addebito da imputare ai singoli convenuti ritenuti responsabili. Nell'ipotesi di declaratoria di incostituzionalità della norma qui oggetto di censura, rivivrebbe il quadro normativo previgente; in caso contrario, ad avviso di questa Sezione non si potrebbe che assolvere (o, se si preferisce, per assurdo, condannare a zero euro) i convenuti, pur ritenuti responsabili.

10.1 Ne sembra praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata che, nell'inapplicabilità del secondo limite di legge (il cd. "duplo del corrispettivo"), lasci operare il primo (ossia il 30% del pregiudizio accertato): ciò produrrebbe un chiaro effetto paradossale, ossia che chi opera a titolo gratuito potrebbe comunque rispondere per importi di entità rilevante (nei casi in cui il danno sia elevato), mentre basterebbe percepire un compenso minimale per evitare comunque la condanna al 30% e rispondere del solo doppio del corrispettivo.

A mero titolo esemplificativo, in ipotesi di danno pari a euro 100.000 causato da un soggetto operante a titolo gratuito, questi potrebbe rispondere sino a euro 30.000, mentre, qualora percepisse un compenso di euro 500 annui, risponderebbe al massimo di euro 1.000: il che è palesemente illogico.

Altra opzione ermeneutica, nella ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata, potrebbe essere quella di assumere (qualora esista) quale parametro la retribuzione lorda percepita per un diverso incarico principale. Ciò, però, appare in palese contrasto con il dettato normativo, che àncora il servizio reso (per il quale è percepito il compenso) al danno. Più precisamente, la novella prevede espressamente che il "duplo" sia riferito al compenso percepito "per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio". Non, quindi, un qualsiasi servizio o funzione o ufficio, ma solo quello nell'ambito del quale è stato causato il danno erariale. Non, di conseguenza, qualsiasi compenso percepito, ma solo quello previsto per l'attività svolta che ha cagionato il

pregiudizio. Qualsiasi altra lettura spezzerebbe il chiaro collegamento testuale tra emolumento e attività causativa del danno, introducendo una base di calcolo non prevista dalla legge e riferita ad altra attività (in ipotesi, peraltro, potrebbe essere estremamente elevata e non proporzionata alla specifica attività che ha causato il pregiudizio). Ciò fa ritenere a questo Collegio che non sia possibile la sostituzione giudiziale del criterio indicato dalla norma con altro parametro, del tutto estraneo alla funzione causativa, perché ciò si risolverebbe in un'indebita invasione del Giudice nell'area riservata al legislatore.

10.2 Questa Sezione ritiene che l'applicazione, nel caso di specie, dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge n. 1/2026 — che aggiunge il comma 1-*octies* all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 — contraddica i principi affermati dalla Corte costituzionale riguardo la natura e funzione della responsabilità amministrativa.

Già nel 1998, con sentenza n. 371, la Consulta aveva ravvisato in essa la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (al fine di delineare un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponesse all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa). Più di recente, con sentenza n. 132/2024, ha precisato che "non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo", salvo poi ribadire che "la responsabilità amministrativa, oltre a una funzione risarcitoria, variamente modulabile, ha una funzione deterrente".

Questa importante pronuncia ha, inoltre, ribadito (già la sentenza Corte costituzionale n. 340/2001 lo aveva affermato) un principio invalicabile: a regime, la responsabilità amministrativa non può, in generale per tutti gli agenti pubblici, essere limitata al solo dolo. Non vi sarebbe, in tal caso, una ragionevole ripartizione del rischio, poiché la collettività dovrebbe sostenere l'intero onere per il danno arrecato con comportamento gravemente colposo. Afferma la Consulta che "I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita".

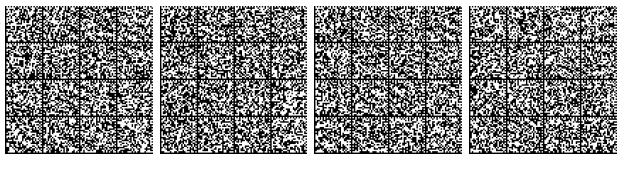
Da ciò se ne deduce che, in ossequio al canone di cui all'art. 97 Cost., non è consentito esentare da responsabilità amministrativa soggetti che pongono in essere condotte connotate da colpa grave ("comportamenti macroscopicamente negligenti" che, per inciso, non sono espressamente contemplati dall'art. 1, comma 1, legge n. 20/1994 come integrato dalla legge n. 1/2026), e ciò in quanto ne verrebbe meno la sua funzione deterrente, necessaria al pari di quella risarcitoria. Più precisamente, la Consulta afferma che "La sua stessa esistenza scoraggia i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati, la cui contribuzione al funzionamento della macchina pubblica potrebbe essere dissipata senza alcun beneficio per la collettività".

Ferma restando, quindi, la discrezionalità del legislatore nella ricerca del punto di "equilibrio tra i pericoli di *overdeterrence* e *underdeterrence*", non si riesce a cogliere il motivo per il quale, nelle ipotesi di condotte realizzate nell'espletamento di funzioni svolte a titolo gratuito, vi sia una sostanziale esenzione da responsabilità amministrativa. Non pare possa revocarsi in dubbio, infatti, che nell'ambito di attività amministrative svolte a titolo gratuito possano (come nel caso di specie) causarsi pregiudizi di rilevante entità, e non si comprende il motivo per il quale condotte gravemente colpose non debbano soggiacere alla deterrenza propria della responsabilità amministrativa.

Non si fa riferimento, si badi bene, alla particolare complessità delle funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale che potrebbero giustificare l'"eccezionale esclusione" della responsabilità colposa (punto 11.1, settimo cpv. sentenza n. 132/24), ma allo svolgimento di attività che non possono né devono giustificare l'esclusione dell'effetto deterrente. Si aggiunge che non si ravvisa alcuna ragione logica perché il discrimine possa essere costituito dalla gratuità o meno della funzione svolta (in disparte la considerazione che la norma prende in considerazione solo un profilo prettamente economico, trascurando la considerazione che, se un soggetto svolge un'attività a titolo gratuito, può farlo per numerose altre motivazioni, non necessariamente economiche).

La sostanziale esenzione da responsabilità amministrativa, nelle ipotesi di cui trattasi, pone a carico dell'amministrazione (e, quindi, della collettività) l'intero rischio dell'attività svolta, sicuramente sollevando dalla paura della firma l'agente pubblico, ma irragionevolmente elidendo del tutto il "punto di equilibrio" nella ripartizione del rischio. La scelta del legislatore (se di questo si tratta), pur munito di ampia discrezionalità nella ricerca di nuovi punti di equilibrio tra rischio gravante sull'apparato e quello posto a carico dell'agente, si appalesa manifestamente irragionevole e arbitraria, prescindendo del tutto dalla complessità delle funzioni e dall'elevato rischio ad esse connesso ed assumendo un parametro del tutto diverso quale la gratuità dell'incarico. Risulterebbe peraltro estremamente agevole abbattere la soglia del 30% prevedendo un compenso irrisorio e vincolando così il Giudice a un tetto altrettanto irrisorio.

L'esigenza di non sminuire la deterrenza costituisce un punto fermo della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale e del nostro ordinamento complessivamente considerato. Escluderla in conseguenza della gratuità della funzione svolta comporta che l'esito del giudizio prescinde del tutto dai profili normalmente considerati per la valutazione dell'illecito (ad esempio, gravità della violazione, durata dell'inerzia, reiterazione della condotta, entità del pregiudizio,



contributo causale, ecc.), e viene determinato da un elemento del tutto esterno alla fattispecie, con conseguente nominale affermazione di responsabilità, però priva di ogni contenuto patrimoniale.

Ciò pare del tutto irragionevole. La gratuità dell'incarico può dipendere da scelte organizzative dell'amministrazione, contingenti e variabili nel tempo. Una medesima funzione, esercitata con identici poteri e responsabilità, potrebbe essere (ben) retribuita in un'amministrazione e gratuita in un'altra. La misura della responsabilità finirebbe così per dipendere un fattore del tutto esogeno quale l'assetto remunerativo prescelto dall'ente, anziché dalla condotta concretamente posta in essere e dal pregiudizio conseguente.

10.3 Per quanto detto, stima il Collegio non manifestamente infondata la questione di non conformità dell'art. 1, comma 1-*octies* della legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge n. 1/2026, all'art. 3 e 97 della Costituzione. Sussiste, invero, quanto all'art. 3 Cost., un'irrazionale disparità di trattamento tra gli agenti pubblici che, per la funzione svolta causativa del pregiudizio accertato, percepiscono un compenso che non sia irrisorio, ovvero che superi il 30% del pregiudizio medesimo, e coloro i quali svolgono la funzione gratuitamente (come nel caso di specie), o anche percepiscono un compenso irrisorio. I primi (compenso non irrisorio o che supera il 30%) sono assoggettati a un regime di responsabilità che esercita effettivamente anche una funzione deterrente, sicché il "punto di equilibrio" di cui si è detto, individuato dal legislatore, può essere considerato ragionevole. I secondi (incarico gratuito o con compenso irrisorio), al contrario, non subiscono sostanzialmente alcun effetto deterrente dalla disciplina introdotta con la novella del 2026, essendo sostanzialmente esenti da responsabilità amministrativa per colpa grave e, anzi, attraverso la previsione di un compenso gratuito o irrisorio è possibile "aggirare" il tetto del 30%, rendendosi praticamente irresponsabili per qualsiasi condotta gravemente colposa (anche, quindi, i comportamenti "macroscopicamente negligenti" di cui parla la sentenza Corte costituzionale n. 132/24) produttiva di danno erariale anche di rilevante entità.

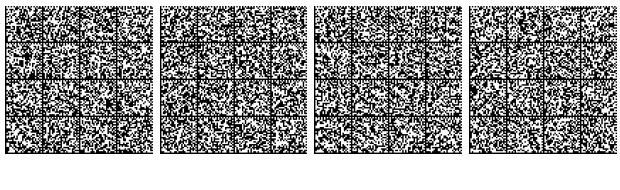
In sintesi, la portata estremamente di favore per l'agente pubblico della norma censurata, per come formulata, manda sostanzialmente esente da responsabilità erariale situazioni per le quali, con ogni evidenza, non è assolutamente giustificabile detta esenzione.

Tale deresponsabilizzazione, inoltre, pare confliggere con l'art. 97 della Costituzione. L'effetto di azzeramento, infatti, sembra porsi in tensione anche con il principio di buon andamento. Esso trasferisce integralmente il rischio sulla collettività e sopprime la funzione deterrente proprio in relazione a condotte omissive. Lo scudo scrutinato nel 2024 manteneva la responsabilità per colpa grave nelle omissioni al fine di non incentivare l'inerzia; il tetto introdotto nel 2026 rende, invece, il non facere privo di conseguenze patrimoniali quando la funzione causativa sia gratuita, senza che vi sia alcuna ragionevole modulazione equitativa della responsabilità.

Sotto il profilo dell'art. 97 Cost., la responsabilità amministrativa concorre a orientare l'esercizio delle funzioni verso legalità, efficienza e cura delle risorse pubbliche. Se la violazione gravemente colposa di doveri inerenti a una funzione gratuita non comporta alcuna conseguenza patrimoniale, viene meno ogni deterrenza, ogni stimolo a condotte diligenti, come, a mero titolo esemplificativo, attivarsi per impedire il protrarsi di situazioni palesemente illegittime, come nel caso esaminato da questa Sezione. Nel caso concreto la perdita grava totalmente (senza, quindi, alcuna ragionevole correlazione tra sacrificio imposto alla collettività e beneficio in termini di miglior funzionamento della macchina amministrativa) sui bilanci delle Aziende sanitarie e incide sulla disponibilità di risorse destinate alle prestazioni, alla programmazione e all'organizzazione dei servizi. Tale circostanza non viene assunta quale autonoma censura ai sensi dell'art. 32 Cost., ma rende concreto il *vulnus* agli articoli 3 e 97 Cost. e dimostra che il costo dell'immunità patrimoniale è interamente socializzato. È evidente l'assenza di proporzionalità, laddove le posizioni dell'amministrazione che subisce il danno (e, quindi, la collettività) e dell'agente pubblico che lo cagiona sono del tutto squilibrate: la prima soggiace all'onere integrale del pregiudizio, mentre il secondo risulta sostanzialmente esonerato da responsabilità, con un rapporto quindi di 100 a zero tra danno causato e danno risarcito.

Il risultato applicativo appare, dunque, eccedere la fisiologica funzione di distribuzione del rischio amministrativo. Una cosa è limitare l'esposizione dell'agente in ragione della complessità dell'attività, delle condizioni organizzative o dell'intensità dell'apporto causale; altra cosa è escludere qualsiasi conseguenza patrimoniale per il solo fatto che la funzione sia stata svolta gratuitamente. In quest'ultimo caso non si realizza un bilanciamento, ma l'integrale traslazione del rischio sull'ente danneggiato.

Questo Collegio, concludendo, non individua un incremento del buon andamento dell'amministrazione attraverso l'introduzione di sostanziali irresponsabilità non giustificate dalla complessità dell'agire pubblico: venendo meno qualsiasi deterrenza, il titolare di una funzione pubblica a titolo gratuito (così come quello con compenso *nummo uno*) è libero di agire con grave negligenza, imprudenza o imperizia e, così operando, di causare danni erariali anche di entità estremamente rilevante: qualora non si dimostri il dolo, non incorrerà in responsabilità amministrativa. Non sembra, a dire il vero, che in tal modo sia assicurato il buon andamento della pubblica amministrazione.



10.4. In definitiva, il Collegio, pur ritenendosi, nell'*an*, sussistente la responsabilità del danno erariale ascritto dalla Procura contabile ai convenuti N. V. M. G. C. P. F. A. C. F. B. , G. B. e C. D. ritiene, d'ufficio, non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevede che "la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio", per contrasto con gli articoli 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione. Conseguentemente, non essendo praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione e risultando la questione decisiva ai fini della definizione del giudizio, si impone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per il relativo scrutinio, restando nelle more sospeso il giudizio.

11. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione nel merito ed in ordine alle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, in composizione collegiale,

definitivamente pronunziando nei confronti dei sigg. B. M. , E. V. G. D. , S. P. , A. M. , rigetta la domanda risarcitoria proposta a loro carico dalla Procura regionale, liquidando in loro favore le spese di difesa in euro 10.000, da maggiorarsi di spese generali (nella misura del 15%), IVA e C.P.A.;

non definitivamente pronunziando nei confronti dei sigg. N. V. M. G. C. , P. F. A. C. F. B. G. B. e C. D.

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

ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

rilevata la non percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma;

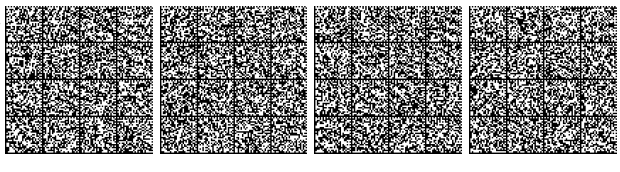
*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies *della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera* a)*, n. 5) della legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevede che "la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio", in relazione agli articoli 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione, rimettendone il vaglio alla Corte costituzionale;*

Sospende il giudizio a quo*;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, al Procuratore regionale della Corte dei conti presso questa Sezione giurisdizionale, al Presidente della Corte dei conti, al Procuratore generale e alle parti convenute, nonché comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione nel merito ed in ordine alle spese.



Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila, nelle Camere di consiglio del 12 maggio 2026 e 14 luglio 2026.

Il Presidente: TRIDICO

Il giudice estensore: GROSSI

26C00225

N. **187**

Ordinanza del 7 ottobre 2026 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo nel giudizio di responsabilità a carico di N. V. e altri

Giurisdizione contabile – Responsabilità amministrativa e contabile – Modifiche all'art. 1 della legge n. 20 del 1994 – Quantificazione del danno addebitabile – Previsione che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

– Legge 14 gennaio 1994 n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), art. 1, comma 1-*octies*, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera a), numero 5), della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale).

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai signori magistrati:

Bruno Tridico - Presidente relatore;

Andrea Liberati - giudice;

Stefano Grossi - giudice;

ha pronunciato la seguente:

SENTENZA/ORDINANZA

nel giudizio iscritto al n. 21348 del registro di segreteria, promosso dalla procura regionale nei confronti dei signori:

B. M., nato a il (c.f.), rappresentato e difeso dall'avv. Ugo Di Silvestre ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Pescara, via Falcone e Borsellino n. 38, domicilio digitale: avvugodisilvestre@cnfpec.it

N. V., nata a il 1 , (c.f.), ivi residente, via , rappresentata e difesa dall'avv. Tommaso Marchese, domicilio digitale: avvtommasomarchese@puntopec.it

E. V., nato a l' (c.f.), residente a via non costituito;

G. D., nato a il (c.f.), ivi residente in rappresentato e difeso dall'avv. Ugo Di Silvestre ed elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Pescara, via Falcone e Borsellino n. 38, domicilio digitale: avvugodisilvestre@cnfpec.it

S. P., nato a il , (c.f.), residente a via rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Marchese, domicilio digitale: avvtommasomarchese@puntopec.it

P. F., nato a il (c.f.), ivi residente, via rappresentato e difeso dagli avv.ti Antonella Bosco e Francesco A. Magni, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo sito in Chieti, via F. Viaggi n. 3, domicilio digitale: avvantonellabosco@pec.ordineavvocatichieti.it e francescoalessandromagni@ordineavvocatiroma.org

M. G. C., nata a) il (c.f.), residente a rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Manzi e Francesco Maria Felice, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Felice sito in Vasto (CH), via Giulio Cesare n. 91, domicilio digitale: francescomaria.felice@pec.ordineavvocativasto.it e andreamanzi@ordineavvocatiroma.org

A. C., nato a il (c.f.), residente a rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Antonucci, domicilio digitale: vincenzoantonucci@pec.giuffre.it

F. B., nato a il (c.f.), ivi residente, in via rappresentato e difeso dall'avv. Gabriella Zuccarini ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Teramo, via circonvallazione Spalato n. 74/A, domicilio digitale: gabriella.zuccarini@pec-avvocatiteramo.it

C. D., nato a il (c.f.), ivi residente, in rappresentato e difeso dall'avv. Tommaso Marchese, domicilio digitale: avvtommasomarchese@puntopec.it

G. B., nato a il (c.f.), residente a via , rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Antonucci, domicilio digitale: vincenzoantonucci@pec.giuffre.it

A. M., nato a l (c.f.), residente in , via rappresentato e difeso dall'avv. Antonella Bosco, elettivamente domiciliato presso il suo studio sito in Chieti, via F. Viaggi n. 3, domicilio digitale: avvantonellabosco@pec.ordineavvocatichieti.it

Visto l'atto di citazione e tutti gli altri atti e documenti della causa;

Uditi, all'udienza pubblica del 6 ottobre 2026, con l'assistenza della segretaria dott.ssa Silvana Di Luca, il giudice relatore, Pres. Bruno Tridico, il rappresentante del pubblico ministero nella persona del vice procuratore Generale Marco Di Marco e gli avv. Ugo Di Silvestre, Tommaso Marchese, Gabriella Zuccarini, Francesco Maria Felice, Andrea Manzi, Vincenzo Antonucci, Antonella Bosco, per i convenuti regolarmente costituiti;

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Con atto di citazione del 27 marzo 2026 la procura regionale ha convenuto i sigg. B. M., N. V., E V., G. D , S. P., P. F., M. G. C., A. C., F. B., C. D., G. B. e A. M. affinché, previo accertamento degli elementi integranti le fattispecie di responsabilità erariale, venisse pronunciata nei loro confronti condanna al risarcimento del danno a favore dell'Azienda sanitaria locale di per la somma di complessivi euro 1.133.440,00, con maggiorazione della miglior sorte tra rivalutazione monetaria ed interessi legali calcolata da ciascuna diminuzione patrimoniale, nonché degli interessi legali dalla data di pubblicazione dell'eventuale sentenza di condanna, oltre alle spese di giudizio, queste ultime in favore dello Stato.

Di seguito una breve sintesi dei fatti di causa.

2. La Procura ha riferito che, con nota del 17 luglio 2023, la Guardia di finanza – N.P.E.F. comunicava di aver riscontrato, nell'ambito di un'autonoma attività info — investigativa, l'esistenza di pregiudizi economici derivanti dall'indebita corresponsione ai medici di «Emergenza sanitaria territoriale» (nel prosieguo denominati anche: *EST)*, da parte delle Aziende Sanitarie regionali, di emolumenti accessori e/o indennità sulla base dell'erronea applicazione delle disposizioni contenute negli Accordi integrativi regionali. Più precisamente, l'organo accertatore ha esaminato i cedolini mensili dei medici *EST)*, riscontrando una voce di compenso denominata «Accordo regionale 118» dell'importo di euro 805,00 mensili, erogata in assenza dei presupposti richiesti dalla contrattazione collettiva nazionale, siccome corrisposta in modo generalizzato e non correlato a prestazioni aggiuntive effettivamente rese e rendicontate, tanto da assumere la valenza di una componente stipendiale fissa.

Ad avviso dell'organo requirente, gli odierni convenuti avrebbero concorso, a vario titolo, a cagionare un grave danno a carico delle finanze regionali in conseguenza dell'indebita erogazione dell'indennità «Accordo regionale 118»,

istituita con il primo A.I.R., approvato con dgr n. 3081 del 25 novembre 1998 e, successivamente, modificato con il secondo A.I.R., approvato con dgr n. 916 del 9 agosto 2006.

3. Oggetto dell'odierno giudizio, quindi, è la corresponsione di tale indennità denominata «Accordo regionale 118», prevista dagli Accordi integrativi regionali (AIR) del 1998 e del 2006, riconosciuta ai medici di Emergenza sanitaria territoriale in misura forfettaria e mensile, pari a euro 805,00, con eventuali maggiorazioni o riduzioni orarie.

Secondo la tesi del requirente, tale indennità: — sarebbe stata erogata in modo automatico e generalizzato; — non sarebbe stata collegata allo svolgimento di prestazioni effettivamente aggiuntive rispetto ai compiti ordinari; — avrebbe assunto nel tempo la natura di componente fissa del trattamento economico, in contrasto con la disciplina nazionale del rapporto convenzionale dei medici di medicina generale.

La procura, nel proprio atto introduttivo, ha ricostruito puntualmente il quadro normativo nazionale, evidenziando come l'indennità in argomento si ponga in palese contrasto con la struttura retributiva prevista dalla normativa nazionale e dall'Accordo collettivo nazionale del 2005. Tale accordo avrebbe stabilito che il compenso omnicomprensivo del personale medico è costituito da una parte fissa definita a livello nazionale in sede di accordi collettivi nazionali, alla quale si aggiunge una parte costituita da voci variabili, che però devono essere tassativamente correlate allo svolgimento di attività e prestazioni aggiuntive definite dagli accordi regionali integrativi. Deve quindi trattarsi di attività ulteriori, specificamente individuate, quantificabili e collegate a obiettivi, programmi o volumi di prestazione.

L'indennità «Accordo regionale 118», invece, secondo la Procura: — non remunererebbe attività ulteriori; — si correlerebbe unicamente alla tipologia dell'incarico, che è identica sull'intero territorio nazionale; — introdurrebbe, di fatto, un incremento del trattamento economico fondamentale, riservato alla competenza della contrattazione nazionale.

Per quanto riguarda i profili di illegittimità dell'Accordo Integrativo Regionale Abruzzo 2006, la Procura ha individuato nella clausola dell'art. 7, comma 9, dell'AIR 2006 una previsione normativa affetta da nullità radicale, poiché in contrasto: — con l'Accordo Collettivo Nazionale 2005; — con il principio di gerarchia delle fonti contrattuali; — con la normativa statale che garantisce l'uniformità del trattamento economico dei medici sul territorio nazionale. L'impostazione dell'organo pubblico, così come ricostruita nell'atto introduttivo, è stata corroborata da un ampio richiamo alla giurisprudenza costituzionale, di legittimità e di merito, formatasi in relazione a una fattispecie del tutto analoga verificatasi sempre in Regione Abruzzo: vale a dire quella della corresponsione, in maniera generalizzata, dell'indennità di rischio prevista per i medici di continuità assistenziale (guardie mediche) dallo stesso AIR Abruzzo 2006. Nello specifico, la Corte costituzionale (sentenza n. 157/2019), intervenuta a seguito dell'impugnazione, da parte del Governo, della legge regionale che voleva «sanare» tali indennità, ha stabilito che simili indennità regionali incidevano illegittimamente sulla disciplina del trattamento economico, riservata alla contrattazione nazionale, e con la stessa decisione ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale che aveva tentato di «sanare» tali compensi.

Elemento grandemente valorizzato dall'attore pubblico nella propria citazione, risulta essere, quindi, il parallelismo della situazione tra l'indennità 118 e l'indennità di rischio delle guardie mediche: entrambe previste dall'AIR 2006; entrambe giustificate con riferimento a rischi e disagi «intrinseci» alla tipologia di incarico; entrambe erogate in modo generalizzato, senza alcun collegamento con prestazioni aggiuntive.

A partire dal , secondo quanto ricostruito dall'attore pubblico, risulta che: la Regione Abruzzo aveva sospeso l'indennità delle guardie mediche; ne era scaturito un ampio contenzioso; era quindi intervenuta, in via definitiva, la richiamata pronuncia della Corte costituzionale.

Secondo la procura, da quel momento in poi, quindi, non era più giustificabile alcuna inerzia da parte dei convenuti rispetto alla posizione dei medici EST e alla corresponsione della loro indennità in via generalizzata, essendo evidente l'identità della situazione giuridica concernente le due indennità.

4. La procura ha individuato una responsabilità plurima e articolata, attribuita a soggetti che, a vario titolo, risulterebbero coinvolti nei processi decisionali riguardanti l'indennità.

Le condotte ritenute rilevanti sono state qualificate dall'attore pubblico sia come commissive (relative alla sottoscrizione e conferma dell'AIR 2006), sia omissive, consistenti: — nel mancato avvio di procedure di disdetta o rinegoziazione; — nella mancata sospensione dell'erogazione, anche dopo il consolidamento giurisprudenziale; — nella mancata estensione ai medici EST dei principi già applicati alle guardie mediche.

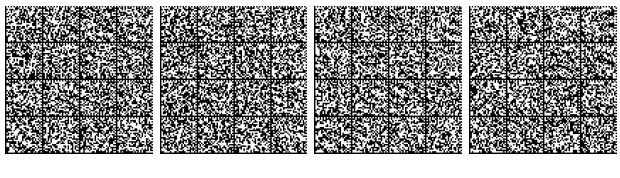
Secondo la Procura, le condotte descritte sarebbero connotate da colpa grave, in considerazione: — dell'elevato livello di professionalità e responsabilità dei soggetti coinvolti; — dell'evidenza del contrasto normativo; — della conoscibilità delle decisioni giurisprudenziali; — del contesto di Piano di rientro dal disavanzo sanitario, che imponeva massima attenzione alla spesa del personale. Viene altresì esclusa dall'organo inquirente la possibilità di configurare un affidamento incolpevole sulla legittimità delle clausole dell'AIR.



5. Il danno è stato qualificato come danno permanente, derivante dai singoli pagamenti mensili dell'indennità ritenuta illegittima.

Più precisamente, il danno per il quale l'attore pubblico si è attivato sarebbe riferibile ad una pluralità di soggetti che nel tempo si sono succeduti all'interno dell'amministrazione regionale, ricoprendo ruoli e assumendo responsabilità diverse. Trattasi, in particolare: *a)* dei componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale, costituito con dgr n. 483/2005 (B. M , in qualità di assessore alla sanità e presidente del Comitato; E. V in qualità di dirigente servizio assistenza distrettuale medicina di base e specialistica, delegato) i quali, nel definire il contenuto dell'AIR del 2006, ne avrebbero dovuto assicurare la legittimità e la coerenza con le norme di livello nazionale, secondo quanto in precedenza chiarito; *b)* dei soggetti firmatari dell'AIR del 2006 che, nel confermare l'indennità «Accordo regionale 118» e rivalutandone il relativo importo mensile fino alla cifra di euro 805,00, hanno consentito la corresponsione di un'indennità non spettante (B. M , in qualità di assessore alla sanità); *c)* dei dirigenti firmatari del parere di regolarità tecnica allegato alla deliberazione di giunta regionale n. 916/2006 nel quale è stata attestata la legittimità dell'*iter* procedurale e dell'articolato negoziale oggetto di approvazione (G. D in qualità di Direttore regionale Sanità; E. V , in qualità di Dirigente Servizio assistenza distrettuale medicina di base); *d)* dei componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale ricostituito con deliberazione di giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018 restati in carica fino al 2022 (S. P e N V in qualità di assessori *pro tempore* alla sanità e presidenti del Comitato; P. F , in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente; M. G. C , in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente; A. C in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente; F. B in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente). In virtù dei compiti assegnati al Comitato dall'art. 24 del ACN del 2005 («3. Il comitato permanente è preposto: *a)* alla definizione degli accordi regionali; *b)* a formulare proposte ed esprimere pareri sulla corretta applicazione delle norme del presente accordo e degli accordi regionali […]) nonché dall'art. 1 dell'AIR del 2006 («Le parti firmatarie, in considerazione che le disposizioni del presente documento si inseriscono nell'attività regionale di programmazione socio—sanitaria in continua evoluzione e che, pertanto, è necessario prevedere le modalità per adeguare l'AIR ad eventuali cambiamenti del SSR, convengono che il Comitato regionale è tavolo permanente di confronto ed è la sede deputata: — al monitoraggio della spesa relativa agli accordi regionali ed aziendali con cadenza almeno trimestrale; — alla corretta interpretazione e applicazione dell'ACN, del presente accordo e degli accordi aziendali; — alla rinegoziazione di quanto concordato e/o alla negoziazione di nuovi accordi in base alle risorse che si rendessero disponibili alla luce del proseguimento del riequilibrio di prestazioni ospedale - territorio o per maggiori finanziamenti») i componenti del predetto organo avrebbero dovuto promuovere, quantomeno a partire dalla data di pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019, la rinegoziazione delle clausole in argomento e/o la negoziazione di nuovi accordi; *e)* dei componenti della delegazione di parte pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022 (C. D , in qualità di presidente e Direttore *pro tempore* del Dipartimento Regionale Sanità, P. F , M.G. C , G. B , F. B in qualità di direttori delle UOC delle Aziende USL componenti). I componenti del menzionato organismo — al quale, in virtù di quanto previsto dall'ACN del 28 aprile 2022 era stata trasferita la competenza in materia di sottoscrizione degli AIR — avrebbero dovuto promuovere la rinegoziazione delle clausole illegittime e/o la negoziazione di nuovi accordi, al pari di quanto osservato al punto precedente a proposito dei componenti del Comitato regionale permanente restati in carica fino al 2022; *f)* dei dirigenti, con esclusione di quelli che hanno ricoperto l'incarico per limitato periodo temporale, succedutisi al Governo del dipartimento con competenza in materia di sanità (A. M , C. D) nonché dei dirigenti preposti all'unità organizzativa con competenza in materia di retribuzione dei medici di medicina generale e, precisamente, al «Servizio programmazione socio—sanitaria» (C. D) i quali, a partire dal , avrebbero dovuto porre in essere le iniziative necessarie per giungere alla disdetta delle clausole illegittime contenute nell'AIR del 2006.

Ad avviso dell'attore pubblico, l'esigibilità delle condotte omissive contestate ai componenti del Comitato permanente di medicina generale (*cfr.* sub *d)* e della delegazione di parte pubblica (*cfr.* sub *e)*, nonché ai dirigenti regionali del Dipartimento Sanità e del servizio programmazione sociosanitaria (*cfr.* sub *f)*, si fonderebbe sul fatto che, a partire dal , il tema della struttura della retribuzione dei medici di medicina generale risultante dalla contrattazione integrativa regionale del 2006 — e della sua non conformità alle norme dell'ordinamento nazionale — era stato, in più occasioni, al centro di un intenso dibattito politico ed interessato da vicende giudiziarie che avevano avuto un significativo eco mediatico ed avevano riguardato tutte le ASL regionali. Secondo la ricostruzione attorea, già con delibera di giunta regionale n. 398 del 18 luglio 2017 era stata accertata l'illegittimità dell'indennità di rischio prevista per i medici di continuità assistenziale dal medesimo AIR del 2006, e nel 2019 si era addirittura pronunciata la Corte costituzionale affermando l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 14/2018 sul presupposto che la predetta indennità alterava il trattamento economico fondamentale, che doveva trovare uniforme regolamentazione a livello nazionale.



Pertanto, a partire dal 2019, ad avviso del requirente il problema della conformità delle clausole dell'AIR del 2006 a quanto previsto dalla contrattazione nazionale non poteva essere ulteriormente trascurato dai vertici della sanità abruzzese. I dirigenti preposti al monitoraggio e alla programmazione della spesa sanitaria, secondo l'attore pubblico, non soltanto dovevano avere cognizione della giurisprudenza costituzionale in materia di trattamento economico della dirigenza medica, ma dovevano porre in essere iniziative volte ad estendere l'applicazione dei principi affermati dalla stessa giunta regionale (*cfr.* delibera n. 398/2017 cit.) e dalla Corte costituzionale (*cfr.* sentenza n. 157/2019) a tutte le altre categorie di medici di medicina generale, tra i quali i medici di EST, interessate dall'AIR del 2006.

Infatti, secondo l'attore pubblico, l'indennità per i medici EST riproponeva in termini assolutamente identici le medesime questioni giuridiche che avevano riguardato l'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale, affrontate e risolte dalla giunta regionale, prima, e dalla Corte costituzionale, poi. Sennonché, ad avviso del requirente, tutti i convenuti avrebbero preferito astenersi dall'intraprendere qualsiasi azione diretta a ripristinare la legalità (sospendendo l'erogazione o definendo criteri che consentissero di calibrare la misura dell'indennità aggiuntiva in base all'attività effettivamente svolta dal personale sanitario, in armonia con quanto previsto dall'accordo nazionale), evidentemente ritenendo di poter rimandare qualsiasi decisione in materia fino all'eventuale apertura di una nuova istruttoria da parte della procura erariale.

6. Ad avviso della procura, le condotte descritte sarebbero state caratterizzate dall'elemento psicologico della colpa grave. Invero, i contenuti dell'AIR del 2006 erano palesemente in contrasto con la normativa di livello nazionale. Ugualmente, la mancata attuazione di iniziative tese ad impedire l'ulteriore applicazione di clausole contrattuali la cui illiceità era ormai a tutti nota e non più in discussione (dopo le vicende che avevano interessato i medici di continuità assistenziale e le conseguenti iniziative assunte con DGR n. 398/2017 e con legge r. n. 14/2018), sarebbe sintomatico per l'attore pubblico di una grave trascuratezza dei doveri d'ufficio e di una grave violazione degli obblighi di protezione connessi alla conservazione dell'integrità del patrimonio della regione. Tutti i dipendenti regionali convenuti erano in possesso di qualifica dirigenziale ed erano preposti alla guida di Servizi o, addirittura, di interi dipartimenti. Gli assessori alla sanità e i massimi livelli dirigenziali non potevano ignorare quanto affermato a chiare lettere dal decreto legislativo n. 165/2001 per la dirigenza medica e dagli accordi collettivi nazionali a partire dal 2005 riguardo: *i)* il carattere omnicomprensivo della retribuzione stabilita a livello nazionale; *ii)* la necessità che le indennità aggiuntive istituite dagli accordi regionali fossero ancorate «al tipo ed ai volumi di prestazione» effettivamente erogate e riferiti a specifici obiettivi o programmi di attività mirate, con esclusione di erogazioni «a pioggia».

7. Pertanto, l'indebita erogazione dell'indennità denominata «Accordo regionale 118», costituisce, ad avviso dell'attore pubblico, un danno risarcibile. Gli importi complessivi, distinti per singola annualità, sono stati determinati prendendo a riferimento quelli relativi all'indennità di euro 805,00 contraddistinta dal codice nr. 6 «Accordo regionale 118» indicata nei cedolini dei medici del servizio di «Emergenza Sanitaria Territoriale» relativi al periodo 2020 — 2024. Il tutto è stato compendiato in appositi prospetti riepilogativi redatti in formato excel e distinti per annualità allegati all'informativa del 1° luglio 2025.

Ad avviso dell'attore pubblico, sarebbe da escludere — a differenza di quanto sostenuto da alcuni convenuti in sede di controdeduzioni — che il danno risarcibile debba essere quantificato in riduzione rispetto all'importo calcolato dalla GdF per tener conto, in applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 1-*bis*, legge n. 20/1994, dei vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione o della comunità amministrata. Nella fattispecie, infatti, poiché l'indennità è stata erogata a fronte di compiti ordinariamente affidati ai medici di emergenza territoriale, non vi sarebbe, secondo il Requirente, alcuna possibilità di ritenere «utile» la spesa corrispondente.

In conclusione, del danno quantificato per l'ASL di per complessivi euro 1.133.440 sarebbero responsabili, a titolo di colpa grave, i sigg.ri M., N. V. E. V. D., P., F., C., C., B., D., B. e M. nella seguente misura, in relazione all'apporto causale di ciascuno (determinato anche in relazione al periodo di permanenza in servizio):

B. M.: euro 188.906,67;

N. V.: euro 43.593,85;

E. V.: euro 188.906,67;

G. D.: euro 188.906,67;

S. P.: euro 43.593,85;

P. F.: euro 87.187,69;

M. G. C.: euro 87.187,69;

A. C.: euro 43.593,85;

F. B.: euro 87.187,69;

C. D.: euro 87.187,69;



G. B.: euro 43.593,85;

A. M.: euro 43.593,85.

8. Con memoria del 10 settembre 2026 si è costituito il dott. F B , rappresentato e difeso dall'Avv. Gabriella Zuccarini. La difesa ha evidenziato, anzitutto, la connessione con i giudizi nn. 21156, 21309 e 21310. Ha, altresì, preliminarmente, eccepito la nullità dell'atto di citazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 c. g. c., in quanto nell'atto di citazione nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione o sui criteri di determinazione dello stesso; ed ancor meno, la procura non avrebbe esplicitato i criteri di riparto delle responsabilità e delle conclusioni.

Nel merito, in via preliminare ha eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità.

Ancora, premesso di essere stato componente del Comitato regionale permanente di Medicina generale di cui alla delib. n. 677 del 2018, il convenuto ha sostenuto di aver partecipato ai lavori del Comitato affrontando i soli argomenti posti all'ordine del giorno dal Presidente, tra i quali non vi sarebbe mai stato quello dell'indennità *ex* art. 7, comma 9, dell'AIR del 2006; che la quaestio iuris dell'indennità di rischio per i medici di continuità assistenziale sarebbe stata oggetto di decisioni contrastanti dei giudici di merito e che la sospensione della stessa indennità ad opera della giunta regionale sarebbe avvenuta senza il coinvolgimento del Comitato regionale. In particolare, le decisioni favorevoli del Tribunale dell'Aquila e la decisione della giunta regionale di limitare la sospensione dell'indennità ai soli medici di continuità assistenziale avrebbero fondato un pieno affidamento sulla legittimità delle clausole dell'AIR del 2006, con la conseguenza di escludere la sua colpa grave.

9. Con memoria dell'11 settembre 2026 si è costituito il sig. B. M., rappresentato e difeso dall'avv. Ugo Di Silvestre.

Dopo aver ripercorso gli aspetti amministrativi e processuali più rilevanti della vicenda, la difesa del convenuto, in ordine ai principali fatti di causa, ha precisato che il convenuto è stato Assessore Regionale alla sanità fino al luglio 2008 e che non sarebbe, pertanto, possibile attribuirgli una responsabilità con riferimento a condotte, oggetto di contestazione, tutte successive alla conclusione del suo incarico e relative all'approvazione della delibera di G.R. n. 398 del 18 luglio 2017, all'approvazione della legge regionale n. 14 del 18 giugno 2018 e alle vicende successive che hanno portato alla emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019.

La difesa legale del convenuto M ha, altresì, eccepito, in via preliminare, l'intervenuta prescrizione del termine per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa.

Inoltre, nel merito, ha insistito per la peculiarità del trattamento giuridico dei medici di EST rispetto a quelli di continuità assistenziale; ha argomentato che i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da un rapporto di natura parasubordinata con ogni conseguenza sul profilo della struttura della retribuzione e sull'inapplicabilità dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001 ed ha affermato che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato dall'ACN del 2009.

Ha, altresì, sostenuto che, in altre regioni, sarebbero stati sottoscritti AIR istitutivi di indennità aggiuntive di contenuto simile a quella contestata; che l'assenza dell'indennità *de qua* avrebbe determinato una sperequazione economica a danno dei medici EST operanti in Abruzzo; che sia la Sezione giurisdizionale per la Lombardia (sentenza n. 180/2021) che la Sezione giurisdizionale per la Basilicata (sentenza n. 66/2018) sarebbero pervenute ad un giudizio assolutorio in fattispecie sostanzialmente analoghe, con decisione confermata in appello; che l'art. 24-*bis* del d. legge n. 40/2021, come modificato dall'art. 19, comma 4-*bis* del d. legge n. 44/2022 convertito con modificazioni dalla legge n. 74/2023, avrebbe escluso la ripetibilità delle somme corrisposte al personale medico convenzionato in esecuzione di accordi collettivi nazionali o integrativi; che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi comunque conseguiti per il SSR e che l'esistenza di contrasti giurisprudenziali (se pure maturati con riguardo alla diversa vicenda dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale) escluderebbe la colpa grave nella corresponsione dell'indennità ai medici dell'Emergenza sanitaria territoriale.

La difesa ha altresì ricordato la sussistenza dello scudo erariale previsto all' art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, convertito in legge n. 120/2021, come poi modificato dall'art. 51, comma 1, lettera *h)* del decreto-legge n. 77/2021, convertito in legge n. 108/2021, che prevede che » limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2023, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente a lui dolosamente dovuta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

Infine, si invoca l'applicazione del limite legale (il cd. «tetto») alla condanna introdotto dalla legge n. 1 del 2026, con conseguente obbligo di riduzione.

10. Sempre con il patrocinio dell'avv. Ugo di Silvestre si è costituito, in data 11 settembre 2026, il dott. G D La difesa del convenuto ha contestato integralmente la prospettiva accusatoria sostenendo: in via preliminare, la prescrizione dell'azione di responsabilità, e, quindi, l'insussistenza di condotta dolosa con conseguente mancanza di responsabilità *ex* art. 21 decreto-legge n. 76/2020, la legittimità dell'art. 9 comma 7 AIR 2006, , l'insussistenza di colpa grave così come delineata dalla legge n. 1/206, la mancanza di danno e di nesso causale e l'applicazione del cd. tetto di cui alla legge n. 1/26, in termini del tutto analoghi alla difesa del dott. M

11. Con memoria dell'11 settembre 2026 si è costituito il sig. A. C., rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Antonucci.

La difesa del convenuto ha eccepito: in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86, comma 2, lettera *c)* e comma 6, comma g. comma ; la mancanza di responsabilità erariale del dott. C per esclusione del dolo, *ex* art. 21 del decreto-legge 16/07/2020, n. 76, convertito con la legge n. 120/2020; la mancanza di responsabilità amministrativa perché il recupero dell'indebito sarebbe precluso da quanto previsto dall'art. 24-*bis* del d. legge n. 41/2021; l'assenza anche della sua colpa grave, in relazione ai profili concernenti la compatibilità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005, al venir meno, a partire dall'anno 2009, del principio di onnicomprensività del trattamento base dei medici di medicina generale, all'affidamento sulla legittimità dell'AIR del 2006 e, comunque, all'impossibilità giuridica di procederne unilateralmente alla rinegoziazione; l'irrilevanza, ai fini della contestazione dell'elemento psicologico, della deliberazione di giunta regionale n. 389/2017 e della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 in quanto riferite a fattispecie differente; l'esistenza di contrasti giurisprudenziali sulla questione dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale, sintomatica di situazione di obiettiva incertezza e causa di errore scusabile; che il danno sarebbe privo del requisito di attualità e concretezza e che, ai fini dell'addebito di responsabilità amministrativa, occorrerebbe escludere i periodi successivi al 1° luglio 2021, data del suo collocamento in quiescenza. Inoltre, occorrerebbe disporre comunque la riduzione dell'eventuale condanna nella misura non superiore al 30% del pregiudizio effettivamente accertato e causalmente riferibile alla sua personale condotta, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, come modificata dall'art. 1 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026, e comunque entro gli ulteriori limiti stabiliti dalla medesima disposizione.

12. In termini analoghi è la memoria di costituzione del dott. G B , rappresentato e difeso dal medesimo avv. Vincenzo Antonucci.

Anche con riferimento alla sua posizione la difesa ha eccepito: in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86, comma 2, lettera *c)* e comma 6, c. g. c. ; la mancanza di responsabilità erariale del dott. B per esclusione del dolo, *ex* art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con la legge n. 120/2020; la mancanza di responsabilità amministrativa perché il recupero dell'indebito sarebbe precluso da quanto previsto dall'art. 24-*bis* del d. legge n. 41/2021; l'assenza anche della sua colpa grave, in relazione ai profili concernenti la compatibilità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005, al venir meno, a partire dall'anno 2009, del principio di onnicomprensività del trattamento base dei medici di medicina generale, all'affidamento sulla legittimità dell'AIR del 2006 e, comunque, all'impossibilità giuridica di procederne unilateralmente alla rinegoziazione; l'irrilevanza, ai fini della contestazione dell'elemento psicologico, della deliberazione di giunta regionale n. 389/2017 e della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 in quanto riferite a fattispecie differente; l'esistenza di contrasti giurisprudenziali sulla questione dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale, sintomatica di situazione di obiettiva incertezza e causa di errore scusabile; che il danno sarebbe privo del requisito di attualità e concretezza e che, ai fini dell'addebito di responsabilità amministrativa, ha eccepito: in via preliminare, la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 86, comma 2, lettera *c)* e comma 6, c g. c ; la mancanza di responsabilità erariale del dott. C per esclusione del dolo, *ex* art. 21 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con la legge n. 120/2020; la mancanza di responsabilità amministrativa perché il recupero dell'indebito sarebbe precluso da quanto previsto dall'art. 24-*bis* del d.l. n. 41/2021; l'assenza anche della sua colpa grave, in relazione ai profili concernenti la compatibilità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005, al venir meno, a partire dall'anno 2009, del principio di onnicomprensività del trattamento base dei medici di medicina generale, all'affidamento sulla legittimità dell'AIR del 2006 e, comunque, all'impossibilità giuridica di procederne unilateralmente alla rinegoziazione; l'irrilevanza, ai fini della contestazione dell'elemento psicologico, della deliberazione di giunta regionale n. 389/2017 e della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 in quanto riferite a fattispecie differente; l'esistenza di contrasti giurisprudenziali sulla questione dell'indennità di rischio dei medici di continuità assistenziale, sintomatica di situazione di obiettiva incertezza e causa di errore scusabile; che il danno sarebbe privo del requisito di attualità e concretezza. Inoltre, ove ritenuta sussistente una responsabilità per i fatti di causa, occorrerebbe circoscrivere ogni eventuale addebito al solo periodo compreso tra il e il (periodo nel quale ha operato in seno alla delegazione), e disporre comunque la riduzione dell'eventuale condanna nella misura non superiore al 30% del pregiudizio effettivamente accertato e causalmente riferibile alla sua personale condotta, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge

n. 20 del 1994, come modificata dall'art. 1 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026, e comunque entro gli ulteriori limiti stabiliti dalla medesima disposizione.

13. In data 14 settembre 2026 si è costituita la dott.ssa N. V. con il patrocinio dell'avv. Tommaso Marchese.

La difesa della convenuta ha eccepito: la legittimità delle clausole dell'AIR del 2006, in quanto fondate sulle previsioni dell'art. 14, comma 9, e dell'art. 8, comma 4, lettera *B)* dell'ACN del 2005; che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato nel contratto nazionale del 2009; che, in vicenda analoga, la Sezione giurisdizionale per la Basilicata, con sentenza n. 66/2018, sarebbe pervenuta ad un giudizio assolutorio dei convenuti; che la convenuta non avrebbe tenuto alcuna condotta omissiva avendo, piuttosto, ripetutamente convocato il Comitato permanente di medicina generale per la riapertura delle trattative per la stipula di un nuovo AIR in attuazione dell'art. 1 dell'ACN del 21 giugno 2018; l'assenza della sua colpa grave, anche con riferimento ai principi affermati, in fattispecie analoga, dalla Sezione giurisdizionale per la Lombardia con la sentenza n. 180/2021; l'applicazione, in ogni caso, della riduzione *ex* art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/94.

14. Sempre con il patrocinio dell'avv. Tommaso Marchese, in pari data, si è costituito il dott. S P , eccependo: la legittimità delle clausole dell'AIR del 2006, in quanto fondate sulle previsioni dell'art. 14, comma 9, e dell'art. 8, comma 4, lettera *B)* dell'ACN del 2005; che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato nel contratto nazionale del 2009; che in vicenda analoga la Sezione giurisdizionale Basilicata, con la sentenza n. 66/2018, sarebbe pervenuta ad un giudizio assolutorio dei convenuti; che il convenuto non avrebbe tenuto alcuna condotta omissiva avendo, piuttosto, proposto la ricostituzione del Comitato permanente di medicina generale (*cfr*: delibera di giunta regionale n. 677/2018) e convocato lo stesso per la riapertura delle trattative per la stipula di un nuovo AIR in attuazione dell'art. 1 dell'ACN del 21 giugno 2018, trattative, poi, mai avviate per indisponibilità delle parti sindacali. Analogamente, sotto il suo mandato, sarebbero state adottate le delibere di giunta regionale n. 398/2017 con la quale sarebbe stata sospesa l'erogazione dell'indennità oraria di rischio di euro 4,00 per i medici della continuità assistenziale e quella n. 121/2019 con la quale è stata sospesa la parte economica dell'AIR dei medici specialisti ambulatoriali; l'assenza della colpa grave del convenuto P , anche con riferimento ai principi affermati, in fattispecie analoga, dalla Sezione giurisdizionale Lombardia con la sentenza n. 180/2021; l'applicazione, in ogni caso, della riduzione *ex* art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/94.

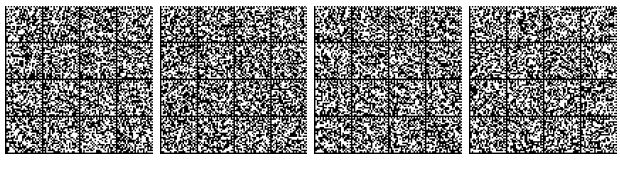
15. Con comparsa del 14 settembre, si è costituito il dott. C. D. rappresentato e difeso sempre dall'avv. Tommaso Marchese.

Analogamente ai convenuti P. e N. V., la difesa del convenuto D. ha eccepito: 1) la legittimità delle clausole dell'AIR del 2006, in quanto fondate sulle previsioni dell'art. 14, comma 9, e dell'art. 8, comma 4, lettera *B)* dell'ACN del 2005; 2) che il principio della onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato nel contratto nazionale del 2009; 3) che, in vicenda analoga, la Sezione giurisdizionale Basilicata, con sentenza n. 66/2018, sarebbe pervenuta ad un giudizio assolutorio dei convenuti; 4) che il proprio assistito non avrebbe tenuto alcuna condotta omissiva avendo, piuttosto, proceduto ripetutamente, in qualità di Presidente del Comitato permanente regionale di medicina generale, alla convocazione delle OO.SS. per riaprire le trattative finalizzate alla stipula di un nuovo AIR indicendo più volte la riunione della Delegazione trattante, ma incontrando sempre l'ostruzionismo della Componente di parte sindacale; 5) l'inesistenza di iniziative da parte dei dirigenti ratione materiae competenti; 6) l'assenza della sua colpa grave, anche con riferimento ai principi affermati, in fattispecie analoga, dalla Sezione giurisdizionale Lombardia con la sentenza n. 180/2021; 7) l'applicazione, in ogni caso, della riduzione *ex* art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/94.

16. Con memoria del 14 settembre 2026 si è costituita la sig. M. G. C., rappresentata e difesa dagli avv. Andrea Manzi e Francesco Maria Felice.

La difesa della convenuta ha preliminarmente eccepito la prescrizione dell'azione. Ha inoltre eccepito: che l'ACN del 2005, così come modificato nel 2009, non prevederebbe più l'onnicomprensività del trattamento retributivo, e non è applicabile ai medici convenzionati l'art. 24 decreto legislativo n. 165/01; che l'indennità di che trattasi sarebbe riconducibile agli incentivi di struttura e di processo previsti dall'art. 8, comma, 2, lettera *B)* dell'ACN del 2005 e demandati alla contrattazione regionale; che la legittimità dell'indennità sarebbe stata riconosciuta in più occasioni dalla giurisprudenza del giudice del lavoro di Avezzano e L'Aquila e che ciò gioverebbe anche, ed eventualmente, ad escludere la colpa grave della convenuta; che l'addebito della quota di danno dovrebbe tener conto delle concrete possibilità di promuovere la rinegoziazione delle clausole contestate; che la contrattazione integrativa di altre regioni prevedeva indennità analoghe a quella prevista dall'AIR Abruzzo del 2006;) l'applicazione, in ogni caso, della riduzione *ex* art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/94.

17. Con memoria del 15 settembre 2026 si è costituito il sig. P. F., rappresentato e difeso dagli avv. Antonella Bosco e Francesco Magni. Ha preliminarmente eccepito la nullità dell'atto di citazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 c. g. c., in quanto nell'atto introduttivo della procura erariale nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione, o sui



criteri di determinazione del danno; ed ancor meno la procura avrebbe ritenuto di esplicitare in relazione ai criteri di riparto delle responsabilità e, quindi, degli asseriti obblighi risarcitori tra i diversi soggetti convenuti in giudizio.

Sempre in via preliminare, i legali del convenuto hanno eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità.

La difesa, inoltre, ha contestato: l'omessa considerazione dell'apporto causale dei direttori generali che si sono succeduti nella carica, in relazione alle competenze di cui all'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 502/92; che il contenzioso causato dalla sospensione dell'indennità di rischio dei medici di medicina generale, disposta dalla deliberazione di giunta regionale n. 398/2017, aveva determinato una situazione di incertezza protrattasi fino alle decisioni del 2023 della Corte di cassazione che, quindi, escluderebbe la gravità della colpa del proprio assistito; che il convenuto F avrebbe partecipato ai lavori del Comitato regionale permanente per i medici di medicina generale sui temi posti all'ordine del giorno dal presidente; che gli aspetti economici degli accordi collettivi nazionali ed integrativi non potevano essere unilateralmente disapplicati dalle ASL, neppure in applicazione della normativa speciale per il rientro dai disavanzi economici; che i presupposti su cui poggerebbero le contestazioni della procura sarebbero erronei perché: *a)* il trattamento giuridico ed economico dei medici di continuità assistenziale sarebbe differente rispetto a quello dei medici di EST; *b)* l'indennità di rischio prevista dall'AIR del 2006 sarebbe da annoverare tra gli «incentivi di struttura e di processo» previsti dall'art. 8, comma 2, lettera *b)* dell'ACN del 2005; *c)* i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da un contratto di natura parasubordinata con conseguente inapplicabilità dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001; *d)* il principio di onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato dall'ACN del 2009; *e)* analoghe indennità sarebbero state previste dai contratti integrativi di altre regioni con la conseguenza che l'eventuale sospensione dell'indennità in argomento per i medici abruzzesi avrebbe determinato un'evidente sperequazione; *f)* non sarebbe ravvisabile l'elemento psicologico della colpa grave del proprio assistito, stante l'incertezza determinata dalle contrastanti decisioni dei giudici del lavoro sulla vicenda dei medici di continuità assistenziale e dalle sentenze della Corte dei conti Sez. Lombardia (sentenza n. 180/2021) e Basilicata (sentenza n. 66/2018) e l'assenza di segnalazioni provenienti dal Ministero; *g)* che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione atteso che la sospensione dell'indennità avrebbe determinato la disaffezione dei medici coinvolti ed un disservizio in un settore delicatissimo ed indispensabile; *h)* la mancanza di attualità del danno, poiché la procura non avrebbe atteso l'esito di eventuali azioni recuperatorie. In ogni caso, la difesa invoca l'applicazione della riduzione *ex* art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/94.

18. Con memoria depositata il 15 settembre 2026 si è costituito il dott. A. M. sempre con il patrocinio dell'avv. Antonella Bosco. La difesa ha preliminarmente eccepito la nullità dell'atto di citazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 86 c. g. c., in quanto nell'atto di citazione nulla sarebbe stato dedotto sulla quantificazione o sui criteri di determinazione dello stesso; ed ancor meno, la procura non avrebbe esplicitato i criteri di riparto delle responsabilità e, quindi, degli asseriti obblighi risarcitori tra i diversi soggetti convenuti in giudizio. Sempre in via preliminare, ha eccepito la prescrizione dell'azione di responsabilità.

Il convenuto, nel merito, ha dedotto: che il dipartimento al quale era preposto aveva un'organizzazione particolarmente complessa (essendo articolata in 14 Servizi e 38 Uffici); che le strutture competenti e il Comitato consultivo regionale non avevano mai sollevato quesiti inerenti alle indennità economiche previste dagli AIR; l'omessa considerazione dell'apporto causale dei direttori generali in relazione alle competenze di cui all'art. 3, comma 6, del decreto legislativo n. 502/92; — che i presupposti su cui poggerebbero le contestazioni della procura sarebbero erronei perché: *a)* il trattamento giuridico ed economico dei medici di continuità assistenziale sarebbe differente rispetto a quello dei medici di EST; *b)* i medici di medicina generale sarebbero legati alle ASL da un contratto di natura para-subordinata con conseguente inapplicabilità dell'art. 24 del decreto legislativo n. 165/2001; *c)* il principio di onnicomprensività della retribuzione sarebbe stato superato dall'ACN del 2009; *d)* analoghe indennità sarebbero state previste dai contratti integrativi di altre regioni con la conseguenza che l'eventuale sospensione dell'indennità in argomento per i medici abruzzesi avrebbe determinato un'evidente sperequazione; *e)* che il contenzioso causato dalla sospensione dell'indennità di rischio dei medici di medicina generale, disposta dalla deliberazione di giunta regionale n. 398/2017, aveva determinato situazione di incertezza protrattasi fino alle decisioni del 2023 della Corte di cassazione che escluderebbe la gravità della sua colpa o consentirebbe di configurare un suo errore scusabile; *f)* l'incertezza del quadro normativo sarebbe confermata dalle decisioni della Corte dei conti Sezione Lombardia (sentenza n. 180/2021) e Basilicata (sentenza n. 66/2018) e dall'assenza di segnalazioni provenienti dal Ministero; *g)* che nella quantificazione del danno occorrerebbe tener conto dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione considerato che la sospensione dell'indennità avrebbe determinato l'allontanamento dei medici coinvolti in un settore delicatissimo ed indispensabile e, da ultimo, la mancanza di attualità del danno, poiché la procura non avrebbe atteso l'esito di eventuali azioni recuperatorie. In ogni caso, la difesa invoca l'applicazione della riduzione *ex* art. 1, comma 1-*octies*, legge n. 20/94.

19. All'udienza pubblica del 6 ottobre 2026, il pubblico ministero ha insistito sulla palese illegittimità dell'AIR 2006. Quanto all'eccezione di prescrizione ha ribadito che la domanda è limitata al periodo 2020-2024, con esclusione quindi dei pagamenti precedenti, ritenuti prescritti. Sul piano dell'elemento soggettivo, sussiste per tutti i convenuti la manifesta violazione di legge richiesta dalla legge n. 1/2026 per la configurabilità della colpa grave.

Ribadisce, inoltre, tutte le altre argomentazioni di merito contenute nell'atto di citazione e chiede l'affermazione della responsabilità per tutti i convenuti, con rinvio della quantificazione della condanna all'esito dei giudizi di legittimità costituzionale attualmente pendenti sulla legge n. 1/2026, ritenendo in ogni caso applicabile il tetto relativo al doppio della retribuzione percepita per la funzione in base alla quale si è stati chiamati a far parte dell'organo collegiale.

L'avv. Di Silvestre si è soffermato sul fatto che le cariche per le quali sono stati citati in giudizio i suoi assistiti M e D hanno avuto termine nel 2008/2009, e la stessa procura riconosce che la gravità della colpa può ritenersi sussistente dal (delibera di giunta) o dal 2019 (sentenza della Corte costituzionale n. 157), sicché non possono ritenersi responsabili per condotte poste in essere molti anni prima.

L'avv. Marchese, in difesa dei sigg.ri D. P. e N. V. ipotizza la necessità di una sospensione impropria in attesa della definizione dei giudizi pendenti dinanzi alla Corte costituzionale e insiste, in particolare, sull'insussistenza di colpa grave.

Analogamente, l'avv. Zuccarini, per B., nega possa parlarsi, nella fattispecie, di colpa grave, stante l'incertezza interpretativa sul quadro normativo di cui trattasi, precisando che il Comitato permanente insediatosi nel 2018 aveva fatto affidamento su quanto deciso dalla giunta regionale con delibera del 2017.

Gli avv.ti Felice e Manzi, per la convenuta C. precisano che il compenso di 805 euro mensili aveva natura «variabile» e non «fissa», in linea con l'ACN del 2005. Trattavasi di «incentivo di processo» per attività usurante, non un compenso generalizzato e automatico. Inoltre, gli organi collegiali dei quali facevano parte erano presieduti da altri soggetti, che ne stabilivano l'ordine dei lavori, senza possibilità di intervento da parte loro. In ogni caso, la loro assistita ha sollecitato, sia pure inutilmente, la definizione della questione. Si richiama la giurisprudenza della Sez. Lombardia che dubita del contrasto tra Air e ACN, con conseguente esclusione della colpa grave.

L'avv. Antonucci, ribadisce che i suoi assistiti C. e B. non avevano alcuna competenza per la sospensione del rapporto *ex* legge n. 165/01, e che comunque, per l'attività svolta in seno al Comitato, non hanno percepito alcun compenso o indennità. Nega, poi, analogia tra il medico della guardia medica e il medico del 112.

Da ultimo, l'avv. Bosco, in difesa dei sigg,ri F. e M., invoca l'intercorsa prescrizione, poiché occorre far riferimento al danno a prescindere dalla sua conoscenza o conoscibilità. Ergo, il termine decorrerebbe, a suo dire, dal 2017, anno della prima contestazione ai medici di continuità assistenziale o, al più tardi, al 2019, anno di pubblicazione della sentenza n. 157 della Corte costituzionale. In entrambi i casi, all'atto della notifica dell'invito il termine quinquennale era oramai decorso. Inoltre, nel corso degli anni nessuna contestazione è mai emersa in nessuna sede, dal Ministero dell'economia e delle finanze o dal Ministero della salute nei vari tavoli di monitoraggio degli accordi, o anche dal legislatore regionale.

In generale, tutti i difensori hanno richiamato quanto in atti scritti, con le relative conclusioni.

Così esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in Camera di consiglio per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare, questo Collegio ritiene di dover scrutinare l'eccezione di nullità/indeterminatezza dell'atto di citazione (art. 86 c. g. c.), sollevata dalle difese di alcuni degli odierni convenuti.

Alcune di esse (convenuti F., B. C. C. B., M.) hanno dedotto la nullità dell'atto di citazione per difetto di specificità sui criteri di quantificazione del danno e sul riparto delle responsabilità tra i convenuti, chiedendo, quindi, la declaratoria di nullità o, comunque, sollecitando la Sezione ad un vaglio più rigoroso dell'atto introduttivo. L'eccezione di nullità dell'atto di citazione, così come sollevata, deve ritenersi infondata, non ricorrendo nella fattispecie alcuna delle ipotesi di invalidità dedotte, né essendo configurabile una lesione effettiva del diritto di difesa. In primo luogo, giova ricordare che, ai sensi dell'art. 86 comma g. comma (decreto legislativo n. 174/2016), l'atto di citazione deve contenere: l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto, l'indicazione del danno, dei criteri della sua determinazione e le conclusioni. Tuttavia, secondo un orientamento costante della giurisprudenza contabile, il requisito di determinatezza dell'atto di citazione non deve essere inteso in senso formalistico, essendo sufficiente che l'atto consenta di individuare il fatto generatore del danno, delimiti il petitum sostanziale e renda possibile l'esercizio del diritto di difesa.

Nel caso di specie, ad avviso del Collegio, l'atto di citazione individua chiaramente il fatto generatore del danno, costituito dalla indebita erogazione dell'indennità «Accordo regionale 118», precisa le modalità di determinazione del danno, fondato sui pagamenti effettuati dalla ASL di , in applicazione dell'AIR 2006, quantifica il danno complessivo e lo ripartisce tra i convenuti in relazione al periodo e al ruolo da loro ricoperto.

Ciò emerge in modo puntuale dalla ricostruzione fattuale sviluppata dalla procura, che collega tra loro le condotte (attive e omissive) contestate, il meccanismo di erogazione dell'indennità e la conseguente diminuzione patrimoniale. Pertanto, non può sostenersi la sussistenza di una violazione dell'art. 86 c. g. c., essendo il danno facilmente determinabile sulla base di criteri oggettivi chiaramente esplicitati nell'atto introduttivo.

2. Parimenti infondata è la censura relativa alla mancanza di criteri di riparto tra i convenuti.

L'atto di citazione, infatti, descrive le diverse posizioni soggettive, individua i ruoli ricoperti (componenti del Comitato permanente regionale di medicina generale, dirigenti competenti in materia, firmatari degli atti) e attribuisce a ciascuno di essi una quota di responsabilità correlata all'apporto causale, determinato anche in relazione al periodo di permanenza in servizio.

La giurisprudenza della Corte dei conti è pacifica nel ritenere che non sia necessario, ai fini della validità della citazione, un riparto matematicamente analitico, essendo sufficiente la delineazione dei criteri di imputazione. In altri termini, eventuali profili di maggiore o minore responsabilità attengono al merito della causa e non incidono sulla validità strutturale dell'atto.

3. Quanto alla dedotta mancanza o genericità delle conclusioni, l'eccezione prospettata si rivela, altresì, priva di fondamento.

L'atto di citazione, infatti, formula una domanda di condanna risarcitoria, indica un importo determinato o determinabile e richiama la possibilità di precisazione in corso di causa. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale la funzione delle conclusioni è quella di delimitare il petitum, non di cristallizzare definitivamente il quantum, che può essere meglio specificato nel corso del giudizio.

Ne consegue che la domanda risarcitoria risulta pienamente individuata ed il *thema decidendum* è chiaramente definito.

Ad avviso della Sezione, elemento decisivo è costituito anche dalla circostanza che i convenuti hanno potuto articolare le loro difese puntuali e approfondite, hanno contestato nel merito sia l'an che il quantum della pretesa ed hanno sviluppato ampie deduzioni su tutti i profili (condotta, nesso causale, danno, colpa grave). Ciò dimostra, in modo inequivoco, che l'atto di citazione ha pienamente assolto alla propria funzione informativa.

Secondo la giurisprudenza contabile, la nullità è configurabile solo in presenza di una lesione effettiva e concreta del diritto di difesa; non possono rilevare mere carenze formali, ove il contenuto dell'atto risulti comunque intelligibile. Nel caso di specie, tale lesione è manifestamente insussistente. In ogni caso, merita anche di trovare applicazione il principio generale di conservazione degli atti processuali, in forza del quale le eventuali irregolarità devono essere valutate in senso non invalidante quando l'atto abbia raggiunto lo scopo cui è destinato, considerato che il contenuto dell'atto è chiaro, il contraddittorio è stato pienamente instaurato e le difese sono state compiutamente esercitate.

Alla luce delle considerazioni svolte, quindi, l'eccezione di nullità deve essere respinta, in quanto l'atto di citazione individua con chiarezza i fatti di causa, il danno, i criteri di imputazione e non presenta carenze tali da compromettere il diritto di difesa.

4. Altra eccezione che merita di essere preliminarmente scrutinata è quella di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa sollevata dalle difese della maggior parte dei convenuti.

Tale eccezione, ad avviso della Sezione, deve essere respinta in quanto fondata su una ricostruzione non conforme ai principi che regolano la decorrenza del termine prescrizionale in materia di responsabilità amministrativa. Ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, la responsabilità amministrativa è soggetta al termine prescrizionale quinquennale, che decorre non già dal momento della condotta, ma dal momento in cui il danno diviene concreto ed attuale. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, inoltre, in presenza di danno derivante da erogazioni indebite reiterate, la prescrizione decorre da ciascun singolo pagamento.

Nel caso di specie, come emerge chiaramente dalla ricostruzione della procura contabile, il pregiudizio erariale deriverebbe dalla corresponsione continuativa e reiterata dell'indennità «Accordo regionale 118», i pagamenti sarebbero avvenuti con cadenza mensile e, pertanto, ciascun pagamento avrebbe determinato una autonoma diminuzione patrimoniale.

Ne consegue che il danno prospettato ha natura permanente e necessariamente progressiva e, al contempo, frazionata in una pluralità di eventi lesivi autonomi. Da ciò discende il principio decisivo secondo il quale la prescrizione decorre separatamente da ogni singola erogazione indebita. Questa impostazione è perfettamente coerente con quanto

sostenuto nell'atto di citazione, che limita, infatti, la domanda alle annualità dal 2020 al 2024. Le difese dei convenuti collocano, invece, la decorrenza della prescrizione: alcune, nel momento della sottoscrizione dell'AIR 2006, altre nel (avvio dell'istruttoria), altre ancora nel 2019 (sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 sulle indennità di rischio corrisposte ai medici della continuità assistenziale).

Tale impostazione, ad avviso del Collegio, non è condivisibile. Infatti, la «conoscibilità del danno», rilevante ai fini prescrizionali, non coincide sempre con la mera percezione della illegittimità potenziale della disciplina, ma richiede la verificazione concreta del pregiudizio patrimoniale. Nel caso di specie, ad avviso della Sezione, il danno si è realizzato solo al momento del pagamento dell'indennità; fino a quel momento, la lesione doveva ritenersi meramente potenziale. Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto dai convenuti, non può anticiparsi la decorrenza del termine prescrizionale al momento della conoscenza del problema giuridico, dovendosi invece fare riferimento al momento della effettiva fuoriuscita delle risorse. Alcune difese valorizzano molto la sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019, quale dies *a quo* del termine prescrizionale dell'odierna azione di responsabilità. Tale tesi non sembra corretta per più ragioni: la sentenza ha inciso su profili di competenza legislativa e non ha determinato automaticamente la cessazione dell'erogazione, né la cristallizzazione del danno. Soprattutto, anche dopo il 2019, le erogazioni sono proseguite, generando nuove e autonome poste di danno. Ne consegue che la sentenza n. 157/2019 potrebbe rilevare semmai ai fini della sussistenza della colpa grave, ma non incide sulla decorrenza della prescrizione dell'azione contabile.

Dalla stessa citazione emerge che la procura ha quantificato il danno sulla base dei pagamenti effettuati negli anni 2020 – 2024, escludendo espressamente le annualità anteriori proprio in ragione della prescrizione. Ciò dimostra che il criterio applicato è conforme al principio giurisprudenziale sopra evidenziato ed è stato rispettato il limite quinquennale.

Quindi la domanda è già stata correttamente delimitata alle sole quote non prescritte.

L'impostazione difensiva dei convenuti confonde il momento di emersione della questione giuridica con il momento di verificazione del danno. Ma nella responsabilità amministrativa il danno non si ricollega all' illegittimità dell'atto, bensì alla perdita patrimoniale effettiva. Ne deriva che la prescrizione non può decorrere da fatti meramente conoscitivi o interpretativi, ma solo da eventi economicamente rilevanti.

5. Tale consolidato indirizzo non risulta essere stato messo in discussione neppure dall'attuale previsione dell'art. 2 della legge n. 1/2026, il quale recita che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta. La novella normativa ha irrigidito sicuramente il momento iniziale della prescrizione in senso oggettivo, ma non ha inciso affatto sulla struttura del danno nei casi di illeciti permanenti o di erogazioni ripetute. Per questi ultimi, continua, ad avviso del Collegio, a valere la lettura tradizionale come sopra esposta: il danno non è uno solo e unitario, ma si manifesta in una pluralità di eventi lesivi e la prescrizione segue questa pluralità, decorrendo separatamente da ogni singolo esborso.

Nel caso in esame, l'erogazione dell'indennità ha avuto carattere continuativo e la permanenza della situazione illecita ha determinato un progressivo incremento del danno, e ogni singola erogazione ha il suo termine di prescrizione quinquennale. L'eccezione di prescrizione, quindi, deve essere respinta, in quanto: — il danno si è concretizzato in occasione dei singoli pagamenti; — la prescrizione decorre autonomamente da ciascuna erogazione; — la procura ha correttamente limitato la domanda alle annualità non prescritte; — la sentenza costituzionale n. 157/2019 non incide sul dies *a quo*; — non è configurabile alcuna anticipazione della decorrenza alla mera conoscenza della questione giuridica.

Ne consegue che l'azione erariale è stata tempestivamente esercitata entro il termine quinquennale previsto dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 e successive modificazioni.

6. Passando al merito, ad avviso di questa Sezione, la prospettazione attorea merita parziale accoglimento.

Oggetto del presente giudizio è la corresponsione dell'indennità denominata «Accordo regionale 118», prevista dagli Accordi Integrativi Regionali (AIR) del 1998 e del 2006, riconosciuta ai medici di Emergenza Sanitaria territoriale in misura forfettaria e mensile, pari a euro 805,00, con eventuali maggiorazioni o riduzioni orarie.

Secondo quanto sostenuto dalla Procura regionale, la vicenda trarrebbe origine dalla persistente applicazione degli Accordi integrativi regionali del 1998 e del 2006, i quali avevano previsto, in favore dei medici dell'emergenza sanitaria territoriale, una indennità aggiuntiva («Accordo regionale 118») corrisposta in misura forfettaria e generalizzata, indipendentemente dall'effettivo svolgimento di prestazioni ulteriori rispetto a quelle ordinariamente remunerate dalla quota oraria stabilita a livello nazionale.

L'impostazione accusatoria evidenzia come tale disciplina contrattuale si ponga in contrasto con il quadro normativo e contrattuale nazionale ed, in particolare, con i principi che governano la struttura del trattamento economico dei medici di medicina generale, caratterizzato da una componente fissa e da voci variabili strettamente correlate a

specifiche attività aggiuntive o al raggiungimento di obiettivi, con esclusione di erogazioni automatiche e indistinte. La procura, pertanto, ritiene che la corresponsione dell'indennità in questione, essendo svincolata da prestazioni ulteriori e configurandosi come componente stabile della retribuzione, integri un esborso indebito per l'amministrazione sanitaria, produttivo di danno erariale.

Sotto il profilo soggettivo, la responsabilità viene ascritta, a vario titolo, a soggetti che, nel tempo, hanno contribuito alla definizione, approvazione o mantenimento della disciplina negoziale, ovvero che, pur tenuti a vigilare sulla sua legittimità e a promuoverne la revisione, non si sono attivati in tal senso. In particolare, la procura valorizza tanto le condotte attive di partecipazione alla stipula e conferma degli accordi, quanto le condotte omissive consistite nel mancato intervento volto alla disapplicazione o rinegoziazione delle clausole ritenute manifestatamente illegittime.

Viene inoltre sottolineato dall'attore pubblico come, a partire almeno dal , il quadro normativo e giurisprudenziale – anche alla luce di analoghe vicende concernenti altre categorie di medici – avesse reso conoscibile l'illegittimità di simili previsioni contrattuali, sicché l'inerzia dei soggetti successivamente intervenuti e coinvolti sarebbe connotata ugualmente da colpa grave, per la mancata adozione delle iniziative necessarie a prevenire la prosecuzione dell'esborso.

In tale prospettiva, la procura quantifica il danno erariale, limitatamente alle annualità non colpite da prescrizione, nella somma di euro 1.133.440, chiedendone la rifusione in favore dell'amministrazione danneggiata ASL di , con riparto tra i convenuti in ragione dell'apporto causale attribuito a ciascuno, tenuto conto anche del periodo di permanenza in servizio. Sostanzialmente, quindi, la domanda attorea si fonda sull'assunto che la protratta erogazione di emolumenti non conformi alla disciplina nazionale sia riconducibile, sotto il profilo causale e soggettivo, alle condotte – commissive o omissive – degli amministratori e dirigenti e che tale comportamento abbia determinato una indebita diminuzione delle risorse pubbliche, suscettibile di ristoro in sede giurisdizionale contabile.

Orbene, ad avviso del Collegio, ai fini della decisione del presente giudizio, occorre distinguere temporalmente il periodo relativo alla sottoscrizione dell'AIR 2006, il periodo nel quale si è trovato ad operare il Comitato regionale permanente di Medicina generale, ricostituito con deliberazione di giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018 e restato in carica fino al 2022 e il periodo in cui ha operato la Delegazione pubblica, ai fini della trattativa e della stipula degli Accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022.

7. Sottoscrizione AIR 2006.

Relativamente a questo periodo, la prospettazione attorea fonda il suo impianto accusatorio sul principale e fondamentale assunto secondo cui l'indennità prevista dall'art. 7, comma 9, dell'A.I.R. 2006 avrebbe costituito una violazione evidente e manifesta, affetta da nullità radicale, in quanto erogata in modo generalizzato e non correlata a prestazioni ulteriori. Pertanto, la procura ha chiamato a rispondere di questa erogazione i componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale costituito con DGR n. 483/2005 (B. M , in qualità di assessore alla Sanità e Presidente del Comitato regionale permanente e E. V in qualità di dirigente servizio assistenza distrettuale medicina di Base e Specialistica, delegato) i quali, nel definire il contenuto dell'AIR del 2006, non ne avrebbero assicurato la legittimità e la coerenza con le norme di livello nazionale; i soggetti firmatari dell'AIR del 2006 che, nel confermare l'indennità «Accordo regionale 118» e rivalutandone il relativo importo mensile fino alla cifra di euro 805,00, avrebbero consentito la corresponsione di un'indennità non spettante (B. M in qualità di assessore alla Sanità) e i dirigenti firmatari del parere di regolarità tecnica allegato alla deliberazione di giunta regionale n. 916/2006 nella quale è stata attestata la legittimità dell'*iter* procedurale e dell'articolato negoziale oggetto di approvazione (G. D in qualità di direttore regionale Sanità; E. V in qualità di dirigente servizio assistenza distrettuale medicina di base).

8. Tale impostazione, ad avviso del Collegio, non può essere condivisa.

In primo luogo, come peraltro riconosciuto dallo stesso requirente, la disciplina contrattuale prevede espressamente la possibilità di componenti variabili della retribuzione e demanda alla contrattazione integrativa regionale la disciplina di incentivi e compensi aggiuntivi.

Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, tale indennità aggiuntiva traeva origine dall'art. 68, comma 2, dell'A.I.R. 1998, *ex* decreto del Presidente della Repubblica n. 484/1996, approvato con Deliberazione della giunta regionale Abruzzo 25/11/1998 nr. 3081 il quale stabiliva che: «non essendo possibile quantificare le singole prestazioni aggiuntive di particolare impegno professionale di cui all'art. 65, punti 2 e 3 della presente intesa considerata la tipologia del SET, inquadrabile quale attività usurante (con particolare presenza di elevato rischio fisico, conseguente allo svolgersi dell'attività su mezzi di soccorso mobili, di elevato rischio a contrarre malattie infettive, dell'operatività all'aperto in qualsiasi condizione climatica ed ambientale) ai sensi di quanto previsto dal comma 5 dell'art. 58, DPR 484/96, relativamente a quote variabili per prestazioni ed attività aggiuntive, a far data dal 1° aprile 1998, si concorda di stabilire un riconoscimento economico, forfettario ed integrativo dei compensi già previsti, pari a Lire 1.200.000

mensili per un mese di effettivo servizio. Per incarichi con impegno orario settimanale inferiore a 38 ore settimanali, tale compenso dovrà essere corrisposto proporzionalmente alle ore di servizio effettuate».

L'indennità «Accordo regionale 118», vale la pena sottolinearlo, era quindi già stata originariamente prevista dall'AIR 1998 (art. 68, comma 2), successivamente confermata e rimodulata dall'AIR 2006 (art. 7, comma 9), giustificata – da chi l'ha introdotta o confermata — dalle peculiari condizioni di svolgimento dell'attività di Emergenza Sanitaria Territoriale — EST, caratterizzate da elevato rischio operativo, attività su mezzi mobili, esposizione a condizioni ambientali gravose. Effettivamente, come ritiene l'attore, risulta problematica, come meglio si dirà nel prosieguo, la compatibilità dell'indennità «Accordo regionale 118», come disegnata nei presupposti per la sua erogazione, con la disciplina normativa del trattamento economico dei medici di medicina generale: deve però escludersi, ad avviso di questo Collegio, che tale incompatibilità, all'epoca della sottoscrizione AIR 2006, fosse evidente e univoca.

Al contrario, è la stessa citazione (con la quale, detto per inciso, non si conviene in giudizio chi ha adottato l'AIR del 1998 che, pure, prevedeva la corresponsione generalizzata dell'indennità in questione) che dà conto della presenza di interpretazioni difformi e della diffusione di prassi differenziate nelle varie regioni.

L'indennità «Accordo regionale 118», disciplinata nell'AIR 2006, era stata già prevista nell'AIR 1998 (e, si ripete, per tale specifica condotta nessuno è stato convenuto in giudizio), e l'assetto normativo, in assenza dei chiarimenti successivamente forniti dalla giurisprudenza, e dei quali si dirà meglio appresso, non consentiva di ravvisare con immediatezza una violazione evidente e univoca. Ne consegue che, pur ravvisando comportamenti colposi da parte dei convenuti B. M E. V e G. D (responsabili, a vario titolo, della sottoscrizione e della legittimità dell'Indennità «Accordo regionale 118» confermato e rivalutato con AIR 2006), deve escludersi la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave, richiesto ai fini della responsabilità amministrativa.

In proposito, osserva il Collegio che con la legge n. 1/2026 il Legislatore ha inteso rimodellare il profilo della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, intervenendo, quanto al profilo sostanziale, sulla legge 14 gennaio 1994, n. 20, contenente la disciplina generale applicabile alla materia. Con particolare riferimento al profilo psicologico della condotta generatrice di responsabilità amministrativa, la novella sopra richiamata, nel mantenere ferma la limitazione ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ha poi aggiunto all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 i seguenti periodi: Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

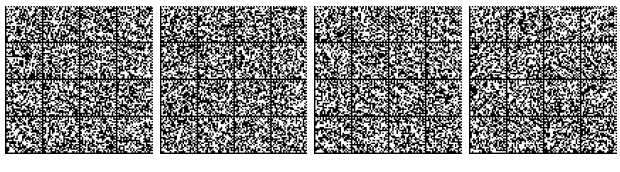
Orbene, nel periodo di riferimento attenzionato dai fatti di causa, il complesso sistema articolato di regolamentazione — tra livello nazionale e regionale — rendeva, all'epoca, non «manifesto» il contrasto tra la clausola regionale e la disciplina nazionale.

In altri termini, il quadro normativo così risultante non era chiaro a tal punto da rendere evidente, in assenza del formante giurisprudenziale successivamente intervenuto, la sua violazione, pur sussistente.

È significativo che, solo diversi anni dopo, si siano consolidati gli orientamenti giurisprudenziali nel senso prospettato dalla procura e la stessa regione sia intervenuta su fattispecie analoghe (medici di continuità assistenziale) solo a seguito di specifiche iniziative e pronunce giudiziarie. Ciò dimostra che la presunta illegittimità non era originariamente evidente, ma è emersa progressivamente all'esito del consolidamento giurisprudenziale. Nel valutare le condotte ascritte ai sig.ri M , E. V e D invero, non può prescindersi dal contesto ordinamentale e fattuale dell'epoca nella quale tali determinazioni furono assunte, contesto che, si ripete, non consentono di configurare quella «manifesta» violazione delle norme di legge necessaria affinché possa configurarsi una responsabilità amministrativa. Non deve trascurarsi, inoltre, che l'indennità oggetto di contestazione non rappresentava un istituto del tutto nuovo o diverso rispetto al sistema vigente, bensì si inseriva in un assetto negoziale già consolidato, trovando origine in precedenti accordi regionali – segnatamente l'AIR del 1998 – e venendo successivamente ripresa e rimodulata nel 2006. Tale circostanza, indubbiamente, è idonea ad attenuare l'intensità dell'elemento soggettivo che connota le loro condotte, facendolo degradare da colpa grave a colpa lieve.

Occorre, pertanto, ad avviso del Collegio, evitare letture *ex post* delle condotte, che finiscano per attribuire rilievo decisivo a sviluppi successivi del quadro normativo e giurisprudenziale, sovrapponendoli indebitamente al momento in cui le scelte furono compiute.

La valutazione dell'elemento soggettivo deve, in altri termini, essere necessariamente ancorata al contesto conoscitivo e regolatorio esistente all'epoca dei fatti, e dunque deve tener conto delle incertezze interpretative allora pre-



senti. Sotto tale profilo, l'azione dei sig.ri B. M E. V e G. D non presenta i caratteri della macroscopica violazione, della trascuratezza gravemente qualificata o della manifesta irragionevolezza che la giurisprudenza contabile, anche alla luce della legge di riforma n. 1/2026, richiede ai fini della configurabilità della colpa grave.

Alla luce delle considerazioni svolte, pertanto, non è configurabile per coloro che hanno confermato l'indennità «Accordo regionale 118» e sottoscritto l'AIR 2006, (B. M in qualità di assessore alla sanità e presidente del Comitato regionale permanente, in carica fino al , E. V in qualità di Dirigente Servizio Assistenza distrettuale Medicina di Base e Specialistica, delegato, cessato dal servizio il) e i dirigenti firmatari del parere di regolarità tecnica allegato alla deliberazione di Giunta Regionale n. 916/2006 (G. D , in qualità di Direttore regionale Sanità, in carica fino al ed E. V in qualità di Dirigente Servizio Assistenza distrettuale Medicina di base, cessato dal servizio il), uno scostamento macroscopico rispetto al comportamento esigibile e difetta quella negligenza qualificata e inescusabile che connota la colpa grave.

9. Periodo di attività del Comitato regionale permanente di Medicina Generale, ricostituito con deliberazione di giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018 e restato in carica fino al 2022.

Relativamente a questo periodo, secondo l'impostazione dell'accusa, i componenti del Comitato regionale permanente di Medicina Generale (P e N V in qualità di assessori *pro tempore* alla Sanità e Presidenti del Comitato; P. F in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente; M. G. C , in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL componente; A. C in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente; F. B in qualità di responsabile della struttura dell'Azienda USL , componente), sarebbero responsabili, invece, per aver consentito che l'AIR 2006 continuasse a spiegare i suoi effetti nel tempo, nonostante il Comitato avesse gli strumenti e i compiti per poter intervenire al fine di rinegoziare il contenuto del suddetto accordo illegittimo sull'indennità corrisposta ai medici EST. Il Comitato, infatti, secondo la normativa nazionale e per lo stesso accordo regionale sottoscritto, era l'organo regionale deputato a monitorare attentamente la spesa, interpretare correttamente gli accordi e, se necessario, rinegoziarli o aggiornarli. Pur essendo investiti di queste fondamentali funzioni e compiti, i suoi componenti, secondo la procura, non avrebbero promosso alcuna rinegoziazione, né avrebbero sollecitato la disdetta delle clausole illegittime, lasciando che si continuasse ad erogare l'indennità ai medici dell'Emergenza Sanitaria Territoriale. Questa inerzia, ad avviso della procura, dovrebbe ritenersi particolarmente grave perché, almeno a partire dal e ancor più dopo il 2019, il quadro normativo era divenuto chiaro, in quanto la stessa Regione Abruzzo aveva già riconosciuto l'illegittimità di analoghe indennità corrisposte indifferenziatamente per altre categorie di medici (*cfr.* indennità di rischio per i medici della continuità assistenziale). Infatti, la Corte costituzionale aveva ribadito che tali meccanismi alteravano il sistema retributivo nazionale e, conseguentemente, il tema delle indennità disciplinate dall'AIR 2006 era stato oggetto di contenziosi giudiziari e dell'attenzione pubblica e non poteva essere più sottovalutato dal Comitato.

In questo contesto fattuale e giuridico, pertanto, ad avviso della procura, non era più giustificabile da parte del Comitato permanente di medicina generale, e quindi di tutti i suoi componenti, serbare un affidamento passivo sulla legittimità degli accordi preesistenti sull'indennità 118 e, di conseguenza, tutti coloro che operavano nello stesso Comitato avevano il dovere di attivarsi, ciascuno per quanto di competenza e ruolo, per riportare la disciplina entro i confini di legge. Invece, sempre secondo la prospettiva accusatoria, i componenti del Comitato permanente avrebbero scelto consapevolmente di non intervenire, rinviando, di fatto, ogni decisione in merito e permettendo il protrarsi delle erogazioni illegittime, senza neppure tentare di sospendere i pagamenti, ridefinire i criteri o adeguare gli accordi regionali al mutato quadro normativo. La procura, quindi, ha descritto tutti i soggetti operanti, a diverso titolo e ruolo nel Comitato tra il 2018 e il 2022, come garanti inattivi di una situazione illegittima divenuta palese, situazione che avrebbero dovuto, invece, tentare di correggere e che avrebbero lasciato proseguire, concorrendo così alla produzione del danno che è stato contestato.

Da qui deriverebbe l'imputazione di responsabilità nei loro confronti, che nascerebbe non tanto dall'aver posto in essere un singolo atto, ma da un comportamento continuativo di mancato esercizio dei poteri che si sarebbe tradotto, per la procura, in una violazione grave dei doveri d'ufficio.

10. Nelle loro difese, tutti i componenti del Comitato permanente, invece, hanno evidenziato la sostanziale marginalità rispetto alle decisioni contestate. Secondo la ricostruzione offerta dai convenuti, il Comitato permanente sarebbe un organo non capace di incidere realmente sulle scelte politiche e aziendali, ma solo una sede naturale di confronto nella quale i singoli componenti partecipano discutendo temi calendarizzati dal Presidente di turno. Secondo questa prospettiva, i convenuti B e F hanno ribadito di aver preso parte alle riunioni affrontando esclusivamente le questioni formalmente poste all'ordine del giorno e insistito sul fatto che l'indennità incriminata non sarebbe mai stata oggetto di discussione specifica durante i lavori del Comitato. Gli stessi si sono richiamati all'organizzazione concreta dei lavori, evidenziando che i verbali delle riunioni e l'impostazione operativa del Comitato dimostrerebbero che le sedute

seguivano un ordine del giorno fissato dal Presidente di turno e che specifiche questioni, come l'indennità contestata ai medici dell'EST, non risultavano mai essere state poste in discussione.

Pertanto, ad avviso di tutti i componenti del Comitato permanente, non sarebbe contestabile un loro coinvolgimento diretto nella decisione di mantenere l'indennità, non avendo avuto un'occasione concreta di intervenire su di essa. Accanto a questo profilo, emergerebbe un secondo argomento, condiviso da tutti, che varrebbe ad escludere la responsabilità nei fatti contestati, vale a dire l'incertezza del contesto normativo e giurisprudenziale dell'epoca quando il Comitato permanente di medicina generale avrebbe operato. Secondo questa prospettazione, i convenuti C C P ed altri hanno insistito sul fatto che la questione delle indennità era stata oggetto di decisioni contrastanti e che, per anni, anche altri plessi giurisdizionali avevano ritenuto legittime soluzioni analoghe. I convenuti hanno citato sentenze dei Tribunali del lavoro (soprattutto di primo grado), favorevoli ai medici della continuità assistenziale in materia di indennità di rischio o, comunque, non univoche, per dimostrare che la questione dell'indennità 118 corrisposta ai medici del Servizio emergenziale territoriale era evidentemente controversa allo stesso modo.

In questo contesto operativo, gli stessi hanno affermato che era ragionevole confidare nella validità dell'assetto esistente e che non si poteva pretendere un intervento drastico del Comitato su basi che risultavano all'epoca controverse, escludendo, quindi, la sussistenza della colpa grave, in quanto non si potrebbe parlare di negligenza macroscopica nell'agire.

L'insussistenza dell'elemento soggettivo sarebbe anche desumibile, secondo i convenuti C C e P dalla presenza di analoghe indennità corrisposte ai medici dell'emergenza territoriale in altre regioni. Hanno sostenuto, infatti, che modelli simili esistevano altrove e ciò sarebbe indice del fatto che la soluzione adottata in Abruzzo non era isolata né manifestamente illegittima. Un altro profilo ricorrente, rinvenibile nelle memorie difensive dei convenuti, si sofferma sullo spostamento del baricentro della responsabilità amministrativa in materia. I componenti del Comitato hanno affermato che le scelte fondamentali in materia non erano a loro riferibili, ma dipendevano da livelli superiori o da altri soggetti: direttori generali, strutture amministrative o, comunque, organi che avevano definito e applicato concretamente gli accordi. Ciascuno dei componenti del Comitato ha, pertanto, ridimensionato il proprio contributo causale, sostenendo che il sistema decisionale era molto più ampio e complesso. Ad esempio, il convenuto P in qualità di Presidente del Comitato ed Assessore alla sanità *pro tempore*, ha evidenziato di aver promosso la ricostituzione del Comitato permanente di medicina generale e tentato di riaprire la contrattazione per un nuovo accordo, sostenendo, però, che il confronto non sarebbe andato avanti per la mancata disponibilità delle controparti sindacali a trattare. In altre parole, ha rivendicato di essersi attivato per convocare il Tavolo, ma senza esito.

Molti dei convenuti, componenti del Comitato, hanno confermato, comunque, la legittimità dell'indennità corrisposta. Hanno sostenuto, infatti, che la stessa era giustificabile come una forma di incentivo o di riconoscimento delle peculiarità del lavoro svolto, *ex* articoli 8, comma 2, lettera *B)* e 14, comma 9, AIR 2006 e che il sistema nazionale lasciava comunque margini alla contrattazione regionale di regolamentare la parte accessoria.

Infine, tutti i componenti del Comitato permanente hanno sostenuto che intervenire unilateralmente sull'indennità 118, magari sospendendola o modificandola, non sarebbe stato agevole, né privo di conseguenze. Alcuni di essi hanno richiamato il rischio dell'instaurarsi di numerosi contenziosi, di squilibri nel sistema e di effetti negativi sull'organizzazione dell'importante servizio dell'emergenza sanitaria territoriale.

Da ultimo, alcuni dei componenti del Comitato hanno richiamato, soprattutto per escludere la loro colpa grave, circostanze organizzative e fattuali, come la complessità del sistema sanitario regionale, la pluralità di soggetti coinvolti nelle decisioni e la distribuzione delle competenze tra organi politici, dirigenti e strutture tecniche. Sempre sul piano documentale, alcuni dei convenuti, componenti del Comitato, hanno sostenuto l'assenza di rilievi formali da parte di soggetti istituzionali, in quanto non sarebbero mai intervenute segnalazioni da parte di organismi centrali (come Ministero o SISAC) o contestazioni ufficiali che mettevano in discussione l'indennità.

Nel complesso, quindi, le difese dei componenti del Comitato si muovono lungo tre direttrici principali: da un lato la negazione di un ruolo effettivo e incisivo nelle decisioni; dall'altro l'esistenza di un contesto incerto che escluderebbe la colpa grave e, infine, la convinzione che l'indennità fosse comunque giustificabile o, quantomeno, non manifestamente illegittima.

11. Questa Sezione ritiene necessario, per una migliore lettura dell'intera vicenda, muovere da quest'ultimo profilo e premettere brevemente, da un lato, che l'erogazione dell'indennità in questione, nei termini delineati dagli accordi integrativi regionali del 1998 e del 2006, era illegittima e, dall'altro, che tale illegittimità era divenuta evidente e doveva imporre una riflessione e, di conseguenza, una sospensione dell'erogazione almeno a partire dalla pubblicazione della sentenza n. 157/2019 della Corte costituzionale.

Invero, a differenza di quanto esposto nelle tesi difensive, gli AIR menzionati, nel prevedere un indennizzo economico forfettario e generalizzato, ossia del tutto svincolato dalla resa di prestazioni o attività «aggiuntive» e, anzi,

correlato esclusivamente a profili qualitativi insiti dell'attività ordinariamente svolta, si ponevano in contrasto con la struttura retributiva derivante dalle norme di legge vigenti e dalla negoziazione collettiva, volte ad assicurare l'uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario su tutto il territorio nazionale. La possibilità di prevedere voci retributive variabili era ancorata esclusivamente e tassativamente allo svolgimento di attività e prestazioni aggiuntive, nella specie non sussistenti.

Tutto ciò si è tradotto, evidentemente, in una palese illegittima incidenza degli AIR 1998 e 2006 su profili del trattamento economico dei medici EST che l'ordinamento nazionale demanda alla fonte negoziale collettiva (art. 8 decreto legislativo 502/92), con conseguente lesione della competenza statale in materia di «ordinamento civile».

Se qualche dubbio poteva esserci, come detto, nel 1998, nel 2006 e negli anni seguenti, nessun dubbio poteva residuare allorquando la Corte costituzionale, sia pure per una diversa (ma analoga) indennità, si è pronunciata con la sentenza n. 157/2019, intervenendo su una nota vicenda proprio della Regione Abruzzo, sicché non è verosimile ritenere che il pronunciamento della Corte costituzionale non fosse noto agli odierni convenuti.

12. Tanto premesso, è necessario ora esaminare la cornice normativa nazionale che ha istituito il Comitato permanente di Medicina Generale. Nel quadro dell'Accordo Collettivo Nazionale (ACN) per la Medicina generale del 23 marzo 2005, il Comitato permanente di medicina generale è qualificato come un organismo paritetico nazionale con funzioni di indirizzo, monitoraggio e supporto applicativo dell'ACN stesso. L' art. 24 del suddetto accordo stabilisce che «1. In ciascuna regione è istituito un comitato permanente regionale composto da rappresentanti della regione e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale a norma dell'art. 22. 2. È demandata alla contrattazione regionale la definizione dei contenuti e delle modalità di attuazione dei commi successivi, secondo quanto disposto dall'art. 14 del presente Accordo. 3. Il comitato permanente è preposto: *a)* alla definizione degli accordi regionali; *b)* a formulare proposte ed esprimere pareri sulla corretta applicazione delle norme del presente accordo e degli accordi regionali; *c)* a fornire indirizzi sui temi di formazione di interesse regionale; *d)* a collaborare per la costituzione di gruppi di lavoro, composti da esperti delle aziende e da medici di medicina generale, per la verifica degli standard erogativi e di individuazione degli indicatori di qualità. 4. L'attività del comitato permanente è comunque prioritariamente finalizzata a fornire indirizzi uniformi alle aziende per l'applicazione dell'accordo nazionale e degli accordi regionali ed è sede di osservazione degli accordi aziendali. 5. La regione fornisce il personale, i locali e quant'altro necessario per assicurare lo svolgimento dei compiti assegnati al comitato regionale».

L' art. 1 dell'Accordo Integrativo Regionale per la disciplina dei rapporti tra i medici di medicina generale e il SSN stabilisce, inoltre, che «le parti firmatarie, in considerazione che le disposizioni del presente documento si inseriscono nell'attività regionale di programmazione socio—sanitaria in continua evoluzione e che, pertanto, è necessario prevedere le modalità per adeguare l'AIR ad eventuali cambiamenti del SSR, convengono che il Comitato regionale è tavolo permanente di confronto ed è la sede deputata: — al monitoraggio della spesa relativa agli accordi regionali ed aziendali con cadenza almeno trimestrale; — alla corretta interpretazione e applicazione dell'ACN, del presente accordo e degli accordi aziendali; — alla rinegoziazione di quanto concordato e/o alla negoziazione di nuovi accordi in base alle risorse che si rendessero disponibili alla luce del proseguimento del riequilibrio di prestazioni ospedale - territorio o per maggiori finanziamenti».

A livello regionale, il Comitato permanente di medicina generale è stato costituito con la d.g.r. 23 maggio 2005, n. 483 e ricostituito con d.g.r. 7 settembre 2018, n. 677. Ne consegue che il Comitato regionale permanente di medicina generale, così come emerge dalla disciplina richiamata e dagli accordi di settore, non è un organo meramente formale o di semplice raccordo, ma rappresenta, nel sistema della medicina convenzionata, il centro stabile di Governo, confronto e controllo degli accordi tra regione e medici di medicina generale. La sua funzione principale è quella di essere la sede in cui costruire e mantenere l'equilibrio tra la programmazione sanitaria regionale e la disciplina pattizia della medicina territoriale. In questo senso, il suo fondamentale potere è quello di intervenire direttamente nella definizione degli accordi regionali, cioè di contribuire alla formazione delle regole che organizzano il servizio e disciplinano il trattamento economico dei medici della medicina generale operanti nella regione. Non si tratta, quindi, di un organo neutro o esterno, ma di un organo fondamentale della contrattazione decentrata, chiamato a garantire che ciò che viene stabilito a livello regionale sia coerente con i vincoli nazionali e sostenibile sul piano organizzativo e finanziario.

Accanto a questa funzione fondamentale, il Comitato permanente ha un ruolo altrettanto rilevante nella vita successiva degli accordi, che non si esauriscono con la loro sottoscrizione. Esso è infatti chiamato a vigilare sulla loro applicazione concreta, svolgendo un'attività continua di interpretazione. Pertanto, in presenza di dubbi, disallineamenti o difficoltà applicative, il Comitato è l'organo deputato a chiarire il significato delle clausole e a indirizzarne l'attuazione, assicurando uniformità di comportamento tra le diverse strutture del servizio sanitario. Il Comitato, quindi, ha la possibilità di rimettere in discussione gli accordi stessi. Lo stesso, infatti, non si limita a osservare il funzionamento del sistema, ma è chiamato, quando necessario, a promuovere la rinegoziazione delle clausole o addirittura la stipula di

nuovi accordi. In questo senso, esso si configura come un organo dinamico, capace di adattare la disciplina pattizia ai mutamenti del contesto normativo, organizzativo o finanziario.

Questa funzione di revisione non sembra essere eventuale o residuale, ma è strutturale; è espressamente collegata all'idea che il sistema sanitario regionale sia in continua evoluzione e che gli accordi debbano essere aggiornati per restare coerenti con tale evoluzione. Il Comitato, come delineato dal legislatore, sembra essere il luogo in cui si governa l'adattamento del sistema, evitando che gli assetti contrattuali diventino rigidi o obsoleti.

A questo compito si affianca un altro potere di grande rilievo, cioè quello di monitoraggio della spesa. Il Comitato è infatti chiamato a verificare, con cadenza periodica, l'impatto economico degli accordi e delle loro applicazioni. Questo aspetto è particolarmente importante perché collega direttamente l'attività del Comitato alla tutela degli equilibri finanziari del servizio sanitario regionale. Non si tratta solo di controllare la spesa, ma di valutare se la spesa è coerente con le regole e con gli obiettivi programmati, e, se necessario, di intervenire per correggere eventuali deviazioni.

In questa prospettiva, il Comitato si presenta come un vero e proprio snodo tra dimensione normativa e gestione concreta del sistema, in cui le regole vengono continuamente verificate alla luce dei loro effetti reali. Infine, merita di essere ricordato che il Comitato permanente rappresenta la sede di un confronto stabile tra amministrazione e rappresentanze dei medici, e quindi come luogo in cui si realizza il necessario equilibrio tra interessi diversi: da un lato la sostenibilità e la legalità dell'azione amministrativa, dall'altro le esigenze professionali e organizzative della medicina generale. Questo ruolo dialogico non sembra accessorio, ma funzionale a tutte le altre attribuzioni, perché consente di costruire soluzioni condivise e di prevenire conflitti. In definitiva, a parere della Sezione, il Comitato regionale permanente di medicina generale è un organo che concentra in sé poteri negoziali, interpretativi, di controllo e di revisione, tutti orientati a garantire che il sistema degli accordi regionali resti coerente con il quadro normativo superiore, sostenibile sul piano finanziario e adeguato alle esigenze del servizio sanitario. È proprio questa combinazione di funzioni che lo rende un soggetto non neutro nell'ambito del sistema sanitario regionale, ma dotato di una posizione attiva e responsabile nella gestione complessiva della medicina territoriale.

13. Le difese dei convenuti chiamati a rispondere del danno erariale in qualità di componenti del Comitato permanente tentano di ridimensionare le funzioni ad esso attribuite in relazione alla vicenda attenzionata, degradandolo ad un ruolo marginale e non decisionale.

Tale prospettazione, ad avviso della Sezione, non può essere condivisa. Occorre infatti osservare che la responsabilità contestata dall'attore pubblico non si fonda sulla partecipazione ad un singolo atto di disposizione, ma, piuttosto, sul mancato esercizio di funzioni proprie, chiaramente delineate dalla normativa e dagli stessi accordi collettivi come sopra ampiamente descritti. Il Comitato permanente regionale era investito, infatti, di compiti specifici e pregnanti: monitoraggio della spesa, interpretazione e corretta applicazione degli accordi, promozione della rinegoziazione o revisione degli stessi. In tale prospettiva, ad avviso del Collegio, i componenti non si possono qualificare come meri partecipanti passivi, ma, invece, come soggetti portatori di una funzione di garanzia, dotati di poteri di iniziativa e di impulso. Pertanto, tutto questo consente di superare il rilievo riguardante l'assenza di una discussione formale sull'indennità 118, prospettata da alcuni dei convenuti per escludere la loro responsabilità amministrativa, giacché l'obbligo gravante sui componenti era, secondo questa Sezione, attivo e non meramente reattivo; la funzione assegnata implicava la capacità di intercettare e correggere anomalie anche non formalmente introdotte all'ordine del giorno. Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, la responsabilità del Presidente e dei Componenti del Comitato di Medicina Generale si radica, pertanto, in una dinamica che discende non tanto da un singolo atto, ma da una progressiva inerzia decisionale di fronte a un mutamento ormai chiaramente segnato dal quadro giurisprudenziale. La menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019, così come le pronunce della Corte di Appello di L'Aquila emesse nel 2020, versate in atti, e tutte relative all'illegittimità della parallela indennità di rischio corrisposta indifferenziatamente ai medici della continuità assistenziale, non costituivano, ad avviso di questa Sezione, un elemento neutro o meramente opinabile, come sostenuto dai convenuti nelle loro memorie, ma segnavano, piuttosto, un punto di emersione qualificato dell'illegittimità dell'indennità 118 riconosciuta ai medici dell'Emergenza Sanitaria Territoriale. La pronuncia della Corte costituzionale n. 157/2019 e le conseguenti sentenze d'appello, perfettamente conosciute dal Comitato permanente di medicina generale non foss'altro perché, la prima, riguardante proprio una nota vicenda della Regione Abruzzo e, le seconde, in quanto favorevoli alle stesse Aziende Sanitarie locali sui provvedimenti di primo grado del giudice del lavoro che, originariamente, avevano accolto i ricorsi dei dipendenti che avevano impugnato i provvedimenti di restituzione dell'indennità di rischio intimata dalla Regione Abruzzo, avrebbero dovuto costituire un segnale giuridicamente rilevante ed evidente per il Comitato permanente, idoneo ad incidere sull'affidamento ingeneratosi circa la legittimità della disciplina fino ad allora interpretata ed applicata e, conseguentemente, sulle scelte gestionali successive di rinegoziazione della stessa indennità. Infatti, il ragionamento seguito in primis dalla Consulta e, poi, dalla Corte d'Appello dell'Aquila si fondava sull'assetto delle competenze tra contrattazione nazionale e contrattazione regionale. Secondo

i giudici, l'Accordo Collettivo Nazionale ha riservato alla contrattazione nazionale la definizione della struttura della retribuzione dei medici convenzionati, lasciando agli accordi regionali soltanto la possibilità di disciplinare modalità, criteri applicativi e misura di determinati compensi.

L'indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale prevista dall'AIR abruzzese, invece, introduceva un vero e proprio compenso aggiuntivo non previsto dalla disciplina nazionale. La Corte ha osservato, inoltre, che tale indennità non era collegata a specifiche condizioni di disagio, pericolosità o difficoltà operative, ma veniva attribuita automaticamente a tutti i medici che svolgevano il servizio di continuità assistenziale. Proprio questa generalizzazione, secondo i giudici, la rendeva incompatibile con il sistema delineato dall'accordo nazionale, il quale ha considerato già i rischi ordinariamente connessi all'attività nella determinazione di un trattamento economico definito come «onnicomprensivo». Le sentenze hanno sottolineato anche che il legislatore regionale aveva tentato di confermare la legittimità dell'indennità attraverso una legge regionale successiva, ma tale intervento, si ripete, è stato dichiarato incostituzionale perché invadeva un ambito riservato alla competenza statale, quello dell'ordinamento civile e della disciplina dei rapporti convenzionali dei medici. Sulla base di queste considerazioni, la Corte d'Appello di L'Aquila ha concluso che la clausola dell'AIR che prevedeva l'indennità di rischio era nulla, poiché eccedeva i limiti della contrattazione regionale e contrastava con la disciplina nazionale. Ne è derivato che i medici non potevano pretendere il pagamento di tale emolumento e che i decreti ingiuntivi precedentemente ottenuti dovevano essere revocati. Nel complesso, quindi, queste pronunce non hanno fatto altro che ribadire quanto detto dalla Corte costituzionale: la disciplina economica dei medici convenzionati deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale e la contrattazione regionale non può introdurre nuove componenti retributive non previste dagli accordi nazionali. Di conseguenza, l'indennità di rischio prevista dall'AIR Abruzzo è stata considerata illegittima e non dovuta, in quanto slegata dalla finalizzazione e progettualità. In questo contesto ordinamentale e fattuale, ad avviso del Collegio, il Comitato permanente di medicina generale della Regione Abruzzo non può considerarsi un organo neutro o meramente esecutivo, ma costituisce il luogo qualificato di elaborazione e aggiornamento della disciplina economica, in cui si incontrano esigenze non soltanto di tutela della spesa pubblica, ma soprattutto di rispetto dei vincoli di legittimità. È proprio in tale funzione che si inserisce il suo precipuo dovere di attivazione: secondo il normale funzionamento, sembra evidente a questo giudice che, una volta che l'assetto giuridico di riferimento risulti incrinato da pronunce giurisdizionali significative, l'organo collegiale è chiamato a interrogarsi sulla sostenibilità e sulla conformità a diritto delle clausole economiche in essere scaturenti dallo stesso accordo integrativo. La mancata rinegoziazione dell'indennità 118, dunque, non appare come una semplice omissione priva di rilievo, ma si configura come una scelta implicita di mantenimento dello status quo, intervenuta in un momento in cui la persistente erogazione di emolumenti analoghi o collegati a quelli già dichiarati illegittimi avrebbe richiesto un supplemento di istruttoria e una rivalutazione critica. In altri termini, l'inerzia del Comitato di medicina generale si è tradotta in una forma di gestione non adeguata del rischio giuridico in quanto l'amministrazione aveva gli strumenti per percepire e circoscrivere.

14. L'esame dinamico della vicenda sviluppatasi negli anni consente alla Sezione di affermare che il primo strumento utilizzabile dal Comitato per sospendere l'erogazione dell'indennità 118 sarebbe stato l'attivazione di un'istruttoria qualificata. La sentenza Corte costituzionale n. 157/2019 (prima ancora delle pronunce della Corte d'Appello del 2020) avrebbe dovuto sollecitare l'apertura di una riflessione profonda da parte del Comitato permanente sotto la forma dell'acquisizione di pareri legali, del coinvolgimento degli uffici regionali, la verifica e la tenuta della disciplina vigente alla luce delle motivazioni delle sentenze. Il Comitato aveva, quindi, il potere — dovere di esaminare e trasformare quelle pronunce giurisprudenziali in un approfondimento tecnico formalizzato, capace di orientare le decisioni successive. L'assenza di tale istruttoria agli atti del giudizio non sembra neutra, ma priva l'azione amministrativa della base conoscitiva necessaria e rende l'inerzia difficilmente giustificabile. Accanto a questo rimedio, vi era lo strumento più propriamente negoziale, connaturato alla funzione del Comitato di Medicina Generale. L'indennità 118 che veniva erogata non costituiva sicuramente un elemento immodificabile, ma rientrava nell'ambito degli assetti economici suscettibili di revisione attraverso le sedi contrattuali o convenzionali. Di fronte a un serio dubbio di legittimità che si era fatto ormai palese con le sentenze della Corte costituzionale e della Corte di Appello di L'Aquila sull'indennità di rischio, così come previste nell'AIR 2006, il Comitato avrebbe dovuto promuovere una rinegoziazione, anche solo in via prudenziale, introducendo meccanismi correttivi: ad esempio la rimodulazione dell'importo, la sospensione parziale, clausole di salvaguardia.

Ad avviso del Collegio, sarebbe stato necessario intercettare il rischio e governarlo, anziché lasciarlo evolvere indisturbato, come in realtà è avvenuto. Un ulteriore strumento attivabile dal Comitato, ad avviso del Collegio, era quello di carattere cautelare. Censurata l'erogazione dell'indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale erogate nelle stesse forme dell'Indennità 118, il Comitato avrebbe potuto, e in certa misura dovuto, valutare misure temporanee: ad esempio, proporre la sospensione dell'erogazione dell'indennità in questione, oppure accantonare le somme in attesa di chiarimenti definitivi. La mancata adozione di qualsiasi misura

cautelativa individua, invece, sicuramente una sottovalutazione del rischio erariale. Non meno rilevante sarebbe stato attivare lo strumento del raccordo istituzionale. Il Comitato non operava in maniera isolata: poteva/doveva attivare interlocuzioni con la regione, con le strutture tecniche competenti e, se del caso, con organi di coordinamento nazionale. Le pronunce della Corte d'appello di L'Aquila sull'indennità di rischio avevano, infatti, un impatto che travalicava il singolo ambito locale e, proprio per questo, richiedevano un confronto più ampio, volto a evitare soluzioni frammentarie e a costruire una linea di comportamento coerente.

Anche qui, ad avviso del Collegio, l'inerzia si è necessariamente tradotta in un deficit di diligenza organizzativa: non aver cercato un allineamento istituzionale significa aver accettato consapevolmente il rischio di operare su basi giuridicamente deboli e produttive di danno.

Da ultimo, ad avviso del Collegio, vi era poi la possibilità di attivare lo strumento dell'autotutela amministrativa in senso lato. Senza attendere un obbligo formale o una pronuncia definitiva della Cassazione, intervenuta poi nell'anno 2023, ma che, comunque, non ha impedito che si continuasse ad erogare l'indennità 118 ai medici dell'EST, il Comitato poteva riconsiderare le determinazioni economiche già assunte, alla luce di un interesse pubblico sopravvenuto che, in questo caso, coincideva con l'esigenza di evitare esborsi potenzialmente indebiti. L'autotutela, in contesti come quello attenzionato, non costituisce un potere discrezionale puro, ma tende a trasformarsi in un dovere quando il rischio di illegittimità diventa concreto e attuale.

Infine, ad avviso della Sezione, non si può trascurare il piano della programmazione e della tracciabilità decisionale. Il Comitato avrebbe dovuto quantomeno affrontare esplicitamente il problema, dar conto della discussione ed esplicitare le ragioni dell'eventuale scelta conservativa. Ciò che rileva nel caso sottoposto all'esame della Sezione, invece, è l'assenza di un qualunque percorso deliberativo visibile, che individua una mancata rinegoziazione non come esito di una scelta ponderata, ma come semplice inerzia. In definitiva, gli strumenti a disposizione del Comitato per rivedere questa erogazione erano molteplici, tutti adottabili, e consistevano in un'istruttoria rafforzata o in una rinegoziazione o in misure cautelari o in un coordinamento istituzionale o autotutela amministrativa o formalizzazione delle decisioni. Nessuno di questi strumenti è stato attivato in un contesto giuridico e fattuale che, invece, ad avviso del Collegio, lo richiedeva doverosamente. Tra gli strumenti a disposizione, ad avviso del Collegio, e conformemente a quanto sostenuto dall'attore pubblico, la rinegoziazione avrebbe avuto un effetto immediato di contenimento del rischio erariale. La continuità automatica di erogazioni non era più sostenibile giuridicamente. In altri termini occorreva che l'amministrazione sanitaria dimostrasse che stava prendendo atto del mutato quadro giuridico e stava adeguando la propria condotta. Accanto a questo effetto difensivo, la rinegoziazione avrebbe prodotto anche un effetto di riallineamento alla legalità sostanziale. La sentenza Corte costituzionale n. 157/2019 (prima ancora delle pronunce della Corte d'Appello del 2020) rendeva evidente che il fondamento giuridico delle erogazioni delle indennità 118 era divenuto non più giustificabile. Intervenire attraverso la sede negoziale avrebbe significato riportare la disciplina economica entro un perimetro più coerente con le indicazioni giurisprudenziali, evitando che l'amministrazione sanitaria continuasse a operare su basi ormai giuridicamente non più sostenibili. Questo Collegio è consapevole del fatto che una rinegoziazione avrebbe verosimilmente incontrato resistenze, potenzialmente traducendosi in conflitti sindacali o in nuove controversie giudiziarie, come sostenuto da alcuni dei convenuti. Tuttavia, questo non può rappresentare un elemento paralizzante nella vicenda in quanto rappresenta la fisiologia della funzione negoziale, soprattutto, poi, quando si interviene su trattamenti economici già consolidati. Anzi, proprio il confronto negoziale avrebbe consentito di individuare soluzioni in linea con il quadro normativo vigente e con l'Accordo Collettivo Nazionale. Avviare un processo di rinegoziazione avrebbe imposto al Comitato di formalizzare il problema, di discuterlo, di motivare le scelte adottate. Anche qualora la soluzione finale fosse stata prudenziale o temporanea, il fatto stesso di aver affrontato la questione avrebbe costruito un percorso decisionale documentato, idoneo a dimostrare la diligenza degli organi coinvolti. In mancanza, l'inerzia serbata appare, ad avviso della Sezione, ingiustificabile e il silenzio, in presenza di segnali così rilevanti, non può che essere interpretato come grave negligenza.

L'avvio del processo di rinegoziazione sulla questione specifica avrebbe avuto un effetto importante sul piano della distribuzione della responsabilità. Attivare il confronto, acquisire pareri, valutare scenari alternativi difficilmente avrebbe lasciato emergere un profilo di colpa grave nei confronti dei componenti del Comitato permanente di medicina generale della Regione Abruzzo. La responsabilità amministrativa qui contestata, infatti, non deriva dall'aver scelto una soluzione poi ritenuta non perfetta, ma dall'aver omesso di attivare gli strumenti necessari per valutare e governare il rischio.

16. Sotto il profilo soggettivo, la responsabilità del Presidente *pro tempore*, N V risulta in modo evidente dagli atti di causa, in quanto come Presidente costituiva la figura deputata a orientare i lavori del Comitato permanente, a porre all'ordine del giorno le questioni di maggiore rilevanza e, soprattutto, a stimolare l'adozione di iniziative coerenti con il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento all'epoca della sua presidenza. La sua posizione, infatti, non si

esaurisce in una dimensione meramente notarile, ma implica un dovere di impulso e coordinamento, la cui omissione, in presenza di segnali così chiari, assume rilevanza sul piano della colpa grave. Ciò che questo Collegio contesta alla convenuta non risiede tanto in una condotta commissiva direttamente lesiva, quanto in una persistente inerzia a fronte di segnali che, per frequenza e gravità, avrebbero imposto una reazione organizzativa e amministrativa non ulteriormente dilazionabile. La continuità temporale della funzione presidenziale, dunque, lungi dall'attenuare la posizione del singolo, contribuisce a delineare una responsabilità che si articola in successione ma anche in una sostanziale omogeneità di condotte omissive, ciascuna autonomamente rilevante e al contempo inserita in un quadro unitario. La difesa della convenuta, per come emerge dalla comparsa, tende a ridimensionare tale ricostruzione, enfatizzando i limiti oggettivi dei poteri del Comitato e, in particolare, la natura collegiale delle decisioni, che impedirebbe di imputare al Presidente *pro tempore* scelte o mancate determinazioni riconducibili all'intero organismo. Viene altresì posto l'accento su una asserita carenza di strumenti coercitivi e sulla dipendenza da altri livelli amministrativi, cui competevano le determinazioni sostanziali.

Tuttavia, tale linea difensiva non appare idonea a elidere il profilo di responsabilità delineato dall'attore pubblico.

In una prospettiva giuridica sostanziale, infatti, la posizione del Presidente *pro tempore* di un organismo come il Comitato permanente implica un dovere di attivazione che non si esaurisce nella mera convocazione delle sedute o nella gestione formale dei lavori, ma si estende alla promozione di iniziative, alla segnalazione qualificata delle criticità e, soprattutto, alla costruzione di un circuito informativo efficace verso le amministrazioni competenti. L'eventuale assenza di poteri direttamente decisori o sanzionatori non esclude, ma semmai rafforza, la rilevanza di tali obblighi di impulso e vigilanza, che costituiscono il contenuto tipico della funzione presidenziale in contesti organizzativi complessi. In altri termini, proprio laddove il Presidente non possa incidere in via autoritativa, egli è tenuto a utilizzare in modo pieno gli strumenti di moral suasion istituzionale, di sollecitazione formale e di segnalazione, pena la trasformazione del proprio ruolo in una posizione meramente passiva e, come tale, incompatibile con i canoni di buona amministrazione. Né può ritenersi che la collegialità dell'organo valga, di per sé, a diluire o escludere la responsabilità individuale. La giurisprudenza contabile e amministrativa, in casi analoghi, ha più volte affermato che la partecipazione a un organo collegiale non esonera il singolo componente — e a maggior ragione il suo Presidente — dall'obbligo di attivarsi per impedire il verificarsi o il protrarsi di situazioni pregiudizievoli, specie quando queste siano note o conoscibili con l'ordinaria diligenza qualificata richiesta dalla posizione.

In questa prospettiva, la condotta del Presidente N V appare caratterizzata da una sostanziale oggettiva sottovalutazione della portata delle criticità segnalate e da una conseguente insufficienza delle iniziative intraprese per fronteggiarle. La responsabilità che ne deriva si configura, dunque, come espressione di un inadempimento agli obblighi di servizio e di una violazione dei principi di diligenza e correttezza amministrativa, traducendosi nella mancata adozione di tutte quelle misure che, se attivate tempestivamente, avrebbero potuto quantomeno contenere, se non evitare, il pregiudizio lamentato. In definitiva, la lettura congiunta della ricostruzione attorea e di quella difensiva consente di ritenere che la posizione del Presidente N V non possa essere degradata a una dimensione puramente formale o esente da responsabilità, ma debba essere valutata alla luce della concreta incidenza che il suo persistente atteggiamento omissivo ha avuto nella produzione o nel consolidarsi del danno, secondo un criterio di imputazione che valorizza il nesso funzionale tra ruolo ricoperto e obblighi non adempiuti.

L'assunto del Presidente V secondo il quale sarebbe stato sufficiente procedere alla convocazione del Comitato, come risulta essere avvenuto, con all'ordine del giorno l'argomento trattativa accordo integrativo regionale ripetutamente contrastato dalle componenti sindacali, viene ritenuto dalla Sezione non convincente perché riduce il suo ruolo a una dimensione puramente formale. In realtà, la funzione attribuita non può essere interpretata come meramente notarile, ossia limitata a registrare o attivare meccanicamente il funzionamento dell'organo collegiale, senza incidere concretamente sul suo operato. Una simile lettura finirebbe per svuotare di contenuto la responsabilità connessa alla posizione apicale che ricopre.

Piuttosto, il ruolo del Presidente va inteso in senso sostanziale e dinamico, come funzione di impulso e di guida. Non si esaurisce, dunque, nella convocazione dell'organo, ma richiede un'attività effettiva volta a garantire che il Comitato sia posto nelle condizioni di operare utilmente e di assumere decisioni coerenti con le finalità istituzionali. In questa prospettiva, al Presidente spetta non solo promuovere la riunione, ma anche orientarne i lavori, sollecitare la trattazione delle questioni rilevanti e, più in generale, assicurare che il procedimento decisionale non resti inerte o inefficace. Se fosse sufficiente solo convocare il Comitato, si permetterebbe ai titolari della funzione di sottrarsi alla responsabilità del risultato, trasferendola integralmente sull'organo collegiale; al contrario, la natura propulsiva del loro ruolo implica che essi rispondano anche dell'effettività dell'azione amministrativa e, quindi, della concreta capacità del Comitato di deliberare e perseguire gli interessi pubblici affidati.

17. Le suddette considerazioni non possono essere rivolte, invece, al Presidente S P che è stato componente del Comitato permanente di medicina generale con le funzioni di Presidente dal al , antecedentemente alle pronunce della Corte costituzionale del 2019 e della Corte di Appello di L'Aquila del 2020, che non costituivano, ad avviso di questa Sezione, un elemento neutro o meramente opinabile, ma segnavano per il Comitato di medicina generale, piuttosto, un punto di emersione qualificato dell'illegittimità dell'indennità riconosciuta ai medici dell'Emergenza Sanitaria Territoriale. L'esenzione di responsabilità del convenuto P risiede nel fatto che la sua gestione si colloca in una fase anteriore alla chiarificazione operata dalle menzionate sentenze e che, cessato dall'incarico, egli non aveva più alcun potere di incidere sugli sviluppi successivi, venendo così meno sia il presupposto soggettivo della colpa qualificata sia il nesso causale con l'eventuale danno. Tutto ciò significa, ad avviso del Collegio, che durante il periodo in cui egli era in carica non era ancora del tutto definito l'assetto degli obblighi e delle conseguenze giuridiche derivanti da quelle pronunce, le quali hanno chiarito la portata degli adempimenti richiesti all'amministrazione.

Ne consegue che non può essere imputato al convenuto P di non aver adottato condotte che presupponevano un quadro normativo e giurisprudenziale non ancora consolidato. In materia di responsabilità amministrativa, infatti, assume rilievo decisivo il principio secondo cui la condotta deve essere valutata alla luce delle conoscenze e degli obblighi esistenti al momento in cui essa è stata posta in essere, e non in base a ricostruzioni successive. Sotto altro profilo, il fatto che la sua cessazione dall'incarico preceda le decisioni della Corte d'appello comporta una interruzione del nesso causale rispetto agli eventuali eventi dannosi maturati successivamente. Le eventuali omissioni o inefficienze che si siano manifestate nella fase successiva – quando il quadro era ormai chiarito dalle pronunce giurisdizionali – non possono essergli ascritte, poiché egli non era più in posizione di potere né di dovere incidere sull'azione amministrativa. Inoltre, proprio alla luce della natura propulsiva della funzione presidenziale, la responsabilità può configurarsi solo laddove il soggetto sia concretamente in grado di esercitare tale funzione in modo efficace. Una volta cessato dall'incarico, il convenuto S P ha perso ogni possibilità di indirizzo e impulso, e quindi anche la possibilità di evitare o rimediare alle eventuali criticità emerse in seguito. Infine, in assenza di un quadro giurisprudenziale definito, l'eventuale inerzia o incompletezza dell'azione amministrativa non integra gli estremi della colpa grave, difettando quell'elemento di macroscopica negligenza o violazione evidente di obblighi che è richiesto per l'affermazione della responsabilità erariale.

18. Alla stessa stregua del Presidente N V ad avviso della Sezione, anche i Componenti del Comitato non possono ritenersi esenti da responsabilità, atteso che la natura collegiale dell'organo comporta sempre una partecipazione attiva e consapevole alle decisioni o alle mancate decisioni. Non può infatti sostenersi, come dagli stessi affermato, che i singoli componenti siano da considerarsi meri partecipanti, privi di incidenza sull'azione amministrativa, come argomentato nelle loro memorie. Al contrario, la natura collegiale del Comitato comporta che ciascun membro concorra, con il proprio apporto e in relazione al ruolo rivestito, alla formazione della volontà dell'organo e, quindi, condivida la responsabilità delle determinazioni assunte o di quelle non assunte. In questo senso, pur permanendo in capo al Presidente N V una funzione di impulso e di coordinamento, ciò non esonerava affatto gli altri componenti dai propri doveri. Essi erano tenuti non solo a partecipare alle riunioni, ma anche a intervenire attivamente, sollecitando la trattazione delle questioni rilevanti, valutando le implicazioni delle decisioni e contribuendo a orientare l'azione verso il perseguimento degli interessi pubblici. L'eventuale inerzia dell'organo collegiale non può quindi essere imputata esclusivamente al Presidente, ma sembra essere, ad avviso del Collegio, il risultato di un difetto complessivo di funzionamento del collegio, cui ciascun componente ha contribuito.

Sotto questo profilo, la responsabilità dei membri del Comitato può configurarsi in termini di condotta omissiva, per non aver esercitato il proprio potere-dovere di iniziativa e di stimolo, anche se, in ipotesi, motivata da adesione consapevole a prassi inadeguate o illegittime (con conseguente avallo, anche implicito, alla prassi medesima).

Particolarmente rilevante risulta il fatto che, all'indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 (ancor prima delle sentenze della Corte d'appello di L'Aquila del 2020), e quindi durante la Presidenza della convenuta V il quadro giuridico risultava ormai definito e, quindi, gli obblighi di agire gravanti sull'amministrazione apparivano chiari e cogenti (es. istruttoria rafforzata, rinegoziazione, misure cautelari, coordinamento istituzionale, autotutela amministrativa, formalizzazione delle decisioni). In tale contesto, l'inerzia dell'azione del Comitato assume un rilievo maggiore, poiché i singoli componenti erano in grado di percepire con evidenza la necessità di intervenire sulla questione delle Indennità 118 erogate ai medici EST. Ne deriva che l'eventuale mancata adozione di iniziative idonee a rinegoziare il contenuto dell'AIR 2006 integra gli estremi della colpa grave, consistita nella violazione non scusabile dei doveri connessi alla carica e, più precisamente, in termini di violazione, oramai divenuta manifesta, delle norme di diritto applicabili, stante la chiarezza della linea interpretativa emersa dalla sentenza della Corte costituzionale (per non parlare delle pronunce d'appello) e la conseguente inosservanza, orami divenuta grave e inescusabile. Non può inoltre ritenersi interrotto il nesso causale per il solo fatto della presenza del Presidente come figura di vertice: il contributo dei membri del Comitato si inserisce infatti in modo diretto nel processo decisionale collegiale e, pertanto,

è causalmente rilevante rispetto agli esiti dannosi derivati dall'inerzia dell'organo, specie riguardo alle vicende notorie e maggiormente eclatanti, quale quella di cui trattasi.

In definitiva, la responsabilità dei convenuti B C F e C secondo la Sezione, trova fondamento nel fatto che, quali componenti del Comitato, in un momento in cui gli obblighi di agire erano già chiaramente delineati (vale a dire istruttoria rafforzata, rinegoziazione, misure cautelari, coordinamento istituzionale, autotutela amministrativa, formalizzazione delle decisioni), non hanno esercitato in modo diligente il proprio ruolo attivo e partecipativo, contribuendo così, per omissione, al mancato perseguimento degli interessi pubblici affidati all'organo.

Anzitutto, un rilievo centrale nella vicenda assumono i verbali, versati in atti, delle riunioni del Comitato. Da essi si può evincere che i convenuti B C , F e Ci hanno partecipato in modo meramente passivo, senza avanzare proposte, senza sollevare criticità o senza sollecitare decisioni su questioni che risultavano invece note, rilevanti e urgenti. Il silenzio o l'assenza di interventi significativi, soprattutto a fronte di problematiche così evidenti, costituisce, ad avviso del Collegio, un indice sintomatico di inerzia. Analogamente, è rilevante l'eventuale assenza di verbalizzazioni di dissenso o di iniziative individuali. In un organo collegiale, infatti, il componente diligente che non condivida l'inerzia o le scelte dell'organo di cui fa parte – specie, si ripete, per vicende di particolare rilevanza e per questioni giuridiche note ed eclatanti — ha l'onere di far risultare a verbale la propria posizione o di promuovere atti alternativi.

La mancanza di qualsiasi presa di distanza documentata consente di ritenere che vi sia stata un'omissione gravemente negligente, anche, in ipotesi, per adesione implicita dei componenti alla condotta illegittima. Un ulteriore elemento di prova è rappresentato dalla mancanza di atti propulsivi o istruttori provenienti dai singoli componenti. Dalla documentazione amministrativa non risulta alcuna iniziativa – ad esempio richieste di approfondimento, proposte di deliberazione, sollecitazioni all'attuazione delle decisioni o segnalazioni di criticità – che essi abbiano esercitato in virtù del ruolo attivo rivestito all'interno del Comitato. Assume poi rilievo il contesto esterno, in particolare l'esistenza di obblighi giuridici già chiaramente. Ad avviso di questo giudice non vi è dubbio, si ribadisce ancora, che tali obblighi fossero conosciuti e, pertanto, l'inerzia del Comitato – e, quindi, dei suoi membri – non appare giustificabile, rafforzando la valutazione di colpa grave.

Infine, sotto il profilo causale, è significativo il fatto che l'evento dannoso o l'irregolarità si sia protratta proprio durante il periodo di partecipazione al Comitato dei soggetti indicati. La coincidenza temporale, unita alla mancanza di iniziative idonee a interrompere o correggere la situazione, consente di collegare logicamente la loro inerzia agli esiti pregiudizievoli.

In sintesi, la prova delle omissioni che si contestano non deriva da un singolo elemento, ma da un quadro complessivo in cui mancano interventi nei verbali, non risultano iniziative individuali, non vi sono dissensi formalizzati. È proprio questa convergenza di elementi che consente di affermare, in termini giuridicamente rilevanti, la responsabilità omissiva anche dei componenti del Comitato e non del solo Presidente *pro tempore*. La Sezione ritiene che la posizione dei convenuti B , C F e C non possa in alcun modo essere ricondotta ad un ruolo meramente formale o neutrale all'interno del comitato di cui facevano parte.

Deve escludersi che i componenti di un organo collegiale possano sottrarsi alle proprie responsabilità invocando una posizione di neutralità, atteso che la funzione loro attribuita implica un dovere di partecipazione attiva e di autonoma valutazione in ordine alla legittimità ed alla convenienza dell'azione amministrativa. In questa prospettiva, la qualità di membro del Comitato comportava in capo ai convenuti uno specifico obbligo di vigilanza e di controllo. Essi erano tenuti ad esercitare un penetrante sindacato sulle determinazioni da assumere, attivandosi, ove del caso, per richiedere chiarimenti, approfondimenti o per manifestare il proprio dissenso, soprattutto in presenza di elementi idonei a far emergere possibili profili di illegittimità o di non conformità ai principi di sana gestione. Sotto tale profilo, l'eventuale affidamento riposto nell'operato di altri soggetti non è idoneo ad escludere la responsabilità dei convenuti, permanendo in capo a ciascun componente del collegio un autonomo dovere di valutazione critica, tanto più stringente in ragione delle funzioni esercitate. L'omessa attivazione, a fronte di circostanze che avrebbero richiesto un supplemento di verifica, si traduce pertanto in una condotta connotata da negligenza grave.

A questo riguardo non risulta pertinente l'affermazione della convenuta C che ha sostenuto di aver sollecitato con diverse note, tutte riferibili agli anni 2008, 2010, 2011, 2012, 2013 ,2014 e 2015, un intervento teso alla modifica e revisione degli AIR, in linea con la spesa sostenibile, in quanto in esse le richieste sono generiche e non è dato rinvenire riferimenti alla questione dell'illegittima erogazione dell'indennità ai medici EST. Come si è già detto, l'imputazione riguarda l'inerzia, divenuta inescusabile, dopo la sentenza Corte costituzionale n. 157 del 2019 e, per l'appunto, dopo tale data la convenuta, unitamente agli altri componenti del Comitato e al suo Presidente, è rimasta del tutto inerte.

In definitiva, costoro debbono essere ritenuti responsabili, a titolo di colpa grave e per condotta omissiva, del relativo danno cagionato all'erario.

19. Periodo di attività della delegazione di parte pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022 (C. D in qualità di presidente e direttore *pro tempore* del Dipartimento Regionale Sanità, P. F M.G. C , G. B , F. B in qualità di direttori delle UOC delle Aziende USL , componenti).

Relativamente a questo periodo, secondo l'impostazione dell'accusa, la responsabilità dei componenti della Delegazione di parte pubblica si radicherebbe, anzitutto, nella natura e nella rilevanza delle funzioni loro attribuite con la deliberazione di giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023, adottata in attuazione dell'accordo collettivo nazionale del 28 aprile 2022.

Ad avviso dell'attore pubblico, tale organo collegiale, lungi dal rivestire un ruolo meramente formale o esecutivo, era investito di compiti di elevato contenuto tecnico — discrezionale, concernenti la conduzione della trattativa e la successiva stipulazione degli accordi integrativi regionali. Ad avviso del requirente, proprio in ragione di tali rilevanti attribuzioni in capo ai singoli componenti — *in primis* il Presidente, nella sua qualità di direttore *pro tempore* del Dipartimento regionale Sanità —, si configurerebbe una posizione di garanzia qualificata che imponeva il rigoroso rispetto non solo della cornice normativa dettata dall'ACN, ma anche dei principi di legalità, buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa.

La funzione negoziale loro demandata, quindi, ad avviso del requirente, al pari di quanto rilevato per i componenti del Comitato regionale permanente, implicava l'obbligo di promuovere la rinegoziazione delle clausole illegittime e/o la negoziazione di nuovi accordi, specie a partire dal 2017, allorquando la tematica della struttura retributiva dei medici di medicina generale e della sua non conformità, quale risultante dall'AIR 2006, al quadro normativo nazionale vigente e all'ACN del 2005 e ss., assunse una posizione centrale nel dibattito politico e fu anche interessata dalle numerose vicende giudiziarie delle quali si è già riferito. Dopo la più volte menzionata sentenza della Corte costituzionale del 2019, poi, la questione non poteva più essere trascurata. Ciò nonostante, anche i componenti della Delegazione trattante si sono astenuti dall'intraprendere qualsiasi iniziativa volta al ripristino della legalità con riferimento all'indennità in questione, ossia promuovendo la sospensione dell'erogazione ovvero definendo criteri che ne consentissero l'erogazione per prestazioni aggiuntive effettivamente svolte.

Quanto all'elemento soggettivo, la condotta dei componenti della Delegazione apparirebbe, nell'ottica accusatoria, connotata da colpa grave. Tale qualificazione discenderebbe dalla riscontrata violazione di regole di condotta di immediata percezione per operatori dotati della qualificazione professionale e dell'esperienza proprie dei soggetti investiti di tali funzioni.

La macroscopica irragionevolezza di talune previsioni contrattuali e, quindi, l'averne tollerato la permanenza in vigore, lo scostamento evidente rispetto ai limiti posti dall'ACN, nonché la carenza di un adeguato supporto istruttorio, costituiscono indici rivelatori di una negligenza qualificata, se non di imperizia, incompatibili con il livello di diligenza esigibile.

Infine, la natura collegiale dell'organo non escluderebbe, ma anzi rafforzerebbe, il profilo di responsabilità dei singoli componenti. In assenza di una formale manifestazione di dissenso, debitamente verbalizzata, ciascun membro, ad avviso del requirente, avrebbe concorso alla formazione della volontà omissiva collegiale e, dunque, risponderebbe delle conseguenze dannose derivanti dalle decisioni non adottate.

20. Nella prospettiva difensiva, la posizione del Presidente D e degli altri componenti della Delegazione di parte pubblica viene, invece, ricondotta entro un quadro ben diverso da quello sostenuto dall'organo inquirente, ponendo al centro non tanto la violazione dei doveri funzionali, quanto, piuttosto, la corretta esplicazione di una funzione negoziale complessa, esercitata in un contesto vincolato, ma al tempo stesso connotato da ampi margini di discrezionalità tecnica. In tale ottica, le difese concordano nell'evidenziare come la Delegazione pubblica era stata chiamata ad operare nell'ambito di un sistema di relazioni sindacali strutturalmente improntato alla mediazione tra interessi contrapposti, nel quale l'Accordo Collettivo Nazionale non esauriva, ma delimitava soltanto il perimetro entro cui le regioni potevano intervenire attraverso gli accordi integrativi. Ne discenderebbe, a loro avviso, che le determinazioni da assumere in sede negoziale non potrebbero essere valutate secondo parametri rigidamente vincolati, dovendo invece essere apprezzate alla luce della dinamica del confronto sindacale, che implica concessioni reciproche e soluzioni di compromesso funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico alla continuità ed efficienza del servizio sanitario.

In questo quadro, le difese tendono a sottolineare come le scelte operate nell'AIR 2006 non si sarebbero poste in contrasto con l'ACN, ma avrebbero costituito piuttosto una legittima declinazione a livello territoriale, giustificata dalle specificità organizzative della regione e dalle esigenze concrete del sistema sanitario locale. Eventuali scostamenti rispetto a parametri standardizzati sono stati ricondotti non già a un'arbitraria determinazione della Delegazione, bensì a una valutazione discrezionale sorretta da finalità di miglioramento del servizio, di razionalizzazione delle risorse e di risposta a criticità operative già riscontrate. Sotto altro profilo, le difese hanno valorizzato l'attività

istruttoria svolta, evidenziando come la Delegazione abbia operato avvalendosi delle competenze tecniche dei propri componenti, tutti titolari di ruoli dirigenziali apicali nelle strutture sanitarie, e come le decisioni (nella specie, di non attivarsi per sospendere o rinegoziare il punto specifico) siano state assunte sulla base di elementi conoscitivi ritenuti, al momento, adeguati e attendibili. Particolare rilievo assumerebbe, secondo la ricostruzione difensiva dei componenti della Delegazione pubblica, la contestazione del nesso causale, osservandosi come l'accordo integrativo non esaurisca il procedimento decisionale rilevante ai fini della spesa, essendo questo inserito in un più ampio circuito amministrativo che coinvolge ulteriori organi regionali, chiamati a valutazioni di compatibilità finanziaria e a successivi atti attuativi. Ne conseguirebbe che l'eventuale danno non potrebbe essere automaticamente imputato alla sola attività negoziale della Delegazione, risultando piuttosto il prodotto di una pluralità di fattori, non tutti riconducibili alla sfera di controllo dei convenuti. Quanto all'elemento soggettivo, le difese hanno escluso la configurabilità della colpa grave, insistendo sull'assenza di quella macroscopica negligenza o di quell'evidente violazione di regole di condotta che la giurisprudenza contabile richiede. Al contrario, hanno rappresentato di aver agito con la diligenza richiesta dal ruolo, in un ambito connotato da elevata tecnicità e da margini fisiologici di opinabilità nelle scelte, in cui non ogni esito non ottimale può essere qualificato come fonte di responsabilità.

In definitiva, le difese tendono a ricondurre l'operato del Presidente D e degli altri componenti della Delegazione nell'alveo di una legittima attività amministrativa e negoziale, esercitata in perfetta buona fede, nel rispetto dei limiti normativi e con la diligenza esigibile, escludendo che eventuali criticità o maggiori oneri possano essere qualificati come danno erariale imputabile a titolo di colpa grave.

21. Per la sussistenza della concorrente responsabilità amministrativa della Delegazione di parte pubblica, ad avviso della Sezione, assume rilievo decisivo, come sostenuto per la responsabilità del Comitato permanente di medicina generale, la circostanza che, al momento dell'esercizio delle sue funzioni negoziali e della stipula dei futuri accordi integrativi regionali, fosse già consolidato un quadro giurisprudenziale chiaro, rappresentato dalla più volte menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 157/2019 (oltre che dalle sentenze della Corte d'Appello dell'Aquila del 2020) sull'indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale. Tali pronunce, infatti, avevano già affrontato e definito i medesimi o analoghi profili interpretativi concernenti la disciplina convenzionale della medicina generale e, in particolare la natura e i presupposti della retribuzione accessoria, fornendo indicazioni precise circa i limiti applicativi dell'ACN e le condizioni di legittimità delle correlate previsioni economiche accessorie.

In questa prospettiva, nemmeno la posizione della Delegazione pubblica può essere considerata neutra o meramente esecutiva, bensì risulta connotata da una specifica responsabilità, del tutto sovrapponibile a quella già ravvisata in capo al Comitato permanente di medicina generale, proprio in ragione della piena conoscibilità – e, dunque, esigibilità – degli indirizzi interpretativi che si erano consolidati e che dovevano essere presi seriamente in considerazione per prevenire esborsi illegittimi. Le richiamate sentenze, infatti, lungi dal rappresentare un elemento incerto o opinabile, costituivano un parametro giuridico di riferimento immediatamente rilevante per l'attività negoziale dei medici di medicina generale, imponendo agli organi regionali competenti in materia un adeguamento sostanziale delle originarie scelte ai principi ivi affermati. Ne consegue che, secondo questo Collegio, i componenti della Delegazione pubblica erano gravati da un preciso obbligo di conformazione a tale assetto giurisprudenziale, che si affiancava e si integrava con i vincoli derivanti dall'ACN. La mancata considerazione di tali pronunce, ovvero la loro sostanziale elusione attraverso comportamenti inerti o omissivi sostanzialmente avallanti soluzioni negoziali (erogazione indennità 118 in assenza di prestazioni aggiuntive effettivamente rese) ormai palesemente illegittime, integra pertanto una violazione qualificata dei doveri funzionali, non riducibile a un mero errore interpretativo, ma espressiva di una negligenza grave nell'esercizio della funzione affidata. Sotto questo profilo, la responsabilità della Delegazione di parte pubblica si salda a quella del Comitato permanente di medicina generale in termini non solo sostanziali, ma anche causali. Non vi è dubbio che l'inerzia della Delegazione pubblica ha rappresentato un momento di continuità dell'attività omissiva del Comitato permanente di medicina generale, in assenza di rinegoziazione e/o revisione dei presupposti dell'indennità 118 corrisposta ai medici EST. Compete infatti ai componenti della Delegazione un pieno potere — dovere di verifica della legittimità e della sostenibilità del regime vigente relativo anche al trattamento economico. La corresponsione delle indennità 118 nel corso dell'anno 2023 e 2024 risultava ancorata a un quadro regolatorio oramai risalente, e oramai era chiaro che il titolo giustificativo per l'erogazione contemplato nell'AIR 2006 era del tutto illegittimo.

Il nesso eziologico tra la condotta della Delegazione pubblica e il danno erariale si radica, quindi, nella circostanza che l'accordo integrativo 2006 — quale atto negoziale conclusivo – costituisce il titolo immediato degli esborsi sostenuti dall'amministrazione. E laddove la Delegazione pubblica risulta aver mantenuto l'indennità 118 in contrasto con un orientamento giurisprudenziale ormai definito e legittimato meccanismi economici non più giustificabili, il pregiudizio patrimoniale che ne deriva non può che essere imputato anche a coloro che quell'accordo non l'hanno rivisto e/o rinegoziato.

22. Decisivo, secondo questa ricostruzione, è, altresì, il profilo soggettivo.

La preesistenza di pronunce giurisdizionali specifiche esclude, infatti, la configurabilità di una mera colpa lieve, ponendo i componenti della Delegazione pubblica in una condizione di piena prevedibilità dell'illegittimità delle scelte eventualmente adottate. L'inosservanza di un orientamento così puntuale e prossimo, sia temporalmente che per ambito oggettivo, integra quella colpa grave che si sostanzia nella violazione di regole di condotta di immediata evidenza per operatori qualificati, quali sono i dirigenti apicali e responsabili di strutture sanitarie. Non si tratta, dunque, ad avviso della Sezione, di voler sindacare nel merito l'opportunità delle scelte negoziali fatte, ma di rilevare il superamento di un limite esterno alla discrezionalità, segnato da vincoli normativi e giurisprudenziali non eludibili.

Infine, la dimensione collegiale dell'organo non consente di attenuare, come sostenuto dagli odierni convenuti, ma, semmai, di rafforzare tale conclusione. In un contesto in cui il parametro di legalità della retribuzione accessoria ai medici di medicina generale risultava definito con sufficiente precisione, l'adesione tacita alle determinazioni contenute nel vecchio AIR 2006, in assenza di dissensi formalizzati, ha assunto il significato di una condivisione consapevole di scelte non conformi, rendendo ciascun componente partecipe, a titolo di concorso, della produzione dell'evento dannoso.

In definitiva, proprio la pregressa definizione giurisprudenziale della materia consente di qualificare la condotta della delegazione pubblica non come il frutto di una fisiologica incertezza interpretativa, come sostengono i convenuti, ma come espressione di una violazione consapevole o comunque gravemente negligente dei vincoli giuridici rilevanti, ponendo così le basi per l'affermazione della responsabilità amministrativo-contabile in termini sostanzialmente sovrapponibili a quelli già individuati per il Comitato permanente di medicina generale. Pur dentro un contesto negoziale e collegiale, la scelta non attivarsi, così favorendo la prosecuzione dell'erogazione in modo indifferenziato dell'indennità 118, costituisce una deviazione evidente e non giustificabile rispetto ai parametri minimi di correttezza amministrativa.

Nel caso descritto, la colpa grave della Delegazione di parte pubblica si ricava, alla stessa stregua del Comitato permanente di medicina generale, non da un singolo elemento isolato, ma dalla convergenza di più indici significativi che, unitariamente, depongono per una violazione qualificata dei doveri di servizio, incompatibile con il livello di professionalità e responsabilità dei soggetti coinvolti. In primo luogo, assume rilievo determinante la pregressa definizione giurisprudenziale della controversia in materia di indennità di rischio corrisposta in maniera indifferenziata ai medici della continuità assistenziale che, ad avviso del Collegio, presentava le stesse criticità dell'indennità 118. La Corte costituzionale nel 2019, ancor prima delle Corti d'appello nel 2020, aveva chiarito i profili interpretativi rilevanti, offrendo un parametro giuridico concreto e specificamente riferito alla materia delle indennità accessorie corrisposte ai medici di medicina generale, tra i quali rientravano sia quelli di continuità assistenziale che quelli dell'emergenza sanitaria territoriale. In presenza di un orientamento così prossimo e pertinente, la reiterazione, anche attraverso condotte inerti o omissive, di soluzioni incompatibili a quelle attenzionate a livello giudiziario non può essere giustificata come errore scusabile, ma evidenzia un'inosservanza macroscopica di un vincolo giuridico conoscibile ed esigibile. Proprio questa prevedibilità dell'illegittimità rappresenta uno degli indici più tipici della colpa grave nella giurisprudenza contabile. A ciò si deve aggiungere la qualificazione soggettiva degli agenti. I componenti della Delegazione pubblica erano tutti dirigenti apicali e titolari di strutture complesse del sistema sanitario, mentre il Presidente era anche il Direttore del Dipartimento regionale Sanità. Da tali posizioni, infatti, ad avviso del Collegio, deriva l'esigibilità di un grado di diligenza particolarmente elevato, che non si esaurisce nella mera buona fede, ma implica la capacità di intercettare criticità normative e di valutare adeguatamente l'impatto delle scelte adottate. La distanza tra la condotta esigibile e quella concretamente tenuta si traduce precisamente in quella negligenza qualificata che integra la colpa grave. Sotto il profilo collegiale, la mancata manifestazione di dissenso da parte dei componenti assume un preciso valore sintomatico. In un contesto in cui i profili di illegittimità erano riconoscibili con immediatezza per effetto delle pronunce giurisprudenziali intervenute, il silenzio o l'inerzia serbata, conformemente a quanto sostenuto dall'attore pubblico, si traducono in una sostanziale partecipazione consapevole all'azione amministrativa dannosa perpetrata tramite la prosecuzione dell'applicazione dell'AIR 2006 nella sua parte oramai palesemente illegittima.

In sintesi, la colpa grave della delegazione pubblica si individua nella combinazione dei suddetti fattori, che fanno emergere non un semplice errore valutativo, ma una violazione grave e inescusabile dei doveri di corretta gestione della funzione pubblica.

24. Nel caso sottoposto all'esame del Collegio, la posizione del dott. D si inserisce, pertanto, all'interno della responsabilità complessiva della Delegazione pubblica trattante in ragione del ruolo apicale rivestito. All'interno della Delegazione pubblica il Presidente esercita funzioni di direzione, coordinamento e sintesi dell'attività negoziale, assumendo conseguentemente una posizione di garanzia particolarmente qualificata in ordine alla legalità e sostenibilità delle scelte adottate.

Sotto questo profilo, la corresponsione in maniera indifferenziata dell'indennità 118 ai medici dell'Emergenza Sanitaria Territoriale, protrattasi anche negli anni 2023 e 2024 in assenza dei necessari presupposti legittimanti, si collega non solo alla determinazione originaria maturata nell'ambito dell'AIR 2006, ma, soprattutto, anche alla mancata attivazione dei doverosi e adeguati meccanismi di controllo, verifica e proposta di rettifica successiva. Ad avviso della Sezione, il Presidente della Delegazione era infatti tenuto, in ragione della funzione esercitata, non soltanto a vigilare sugli accordi affinché essi fossero conformi al quadro normativo e contrattuale di riferimento, ma anche a prestare attenzione alla corretta applicazione nel tempo, evitando che eventuali previsioni negoziali fossero interpretate o utilizzate in modo da generare oneri privi di base giuridica. La responsabilità che ne deriva si atteggia, dunque, in termini di colpa grave, ravvisabile nella significativa deviazione dagli standard di diligenza richiesti a chi ricopre una posizione di tale rilievo.

In particolare, appare rilevante sia il profilo della insufficiente verifica iniziale circa la permanenza dei presupposti per l'erogazione dell'indennità 118, sia quello, altrettanto incisivo, della inerzia successiva rispetto al protrarsi di pagamenti non dovuti nel corso degli anni 2023 e 2024. In altri termini, resta configurabile nei suoi confronti un deficit di vigilanza e di intervento correttivo, che ha consentito il consolidarsi di una prassi erogativa foriera di danno erariale. L'assunto del Presidente D secondo il quale sarebbe stato sufficiente procedere alla convocazione della Delegazione pubblica, come risulta essere avvenuto in diverse occasioni, con all'ordine del giorno l'argomento trattativa Accordo Integrativo regionale ripetutamente contrastato dalle componenti sindacali, viene ritenuto dalla Sezione non convincente perché riduce il suo ruolo a una dimensione puramente formale. In realtà, la funzione attribuita non può essere interpretata come meramente notarile, ossia limitata a registrare o attivare meccanicamente il funzionamento dell'organo collegiale, senza incidere concretamente sul suo operato. Una simile lettura finirebbe per svuotare di contenuto la responsabilità connessa alla posizione apicale che ricopriva. Il nesso causale tra la condotta e il danno si coglie proprio nella circostanza che l'assetto negoziale comunque avallato dalla Delegazione, sotto la guida del Presidente D ha creato le condizioni affinché l'indennità venisse corrisposta anche oltre i limiti temporali o sostanziali consentiti, senza che intervenissero tempestive misure di arresto o di revisione. In tale contesto, la responsabilità del Presidente rimane condivisa tra i partecipanti al collegio, in ragione della sua funzione di impulso, indirizzo e controllo, che rendeva esigibile un livello di attenzione e di prudenza più elevato rispetto a quello degli altri componenti.

In definitiva, pur in presenza di una responsabilità collegiale, la posizione del Presidente della Delegazione pubblica trattante si caratterizza per un'incidenza causale e per un profilo di colpa di maggiore gravità, derivante dalla violazione dei doveri di vigilanza e di garanzia che gli erano propri e che avrebbero dovuto impedire o quantomeno contenere il protrarsi della corresponsione indebita dell'indennità 118.

25. La posizione degli altri componenti della delegazione pubblica trattante — C. B., B. e F. — si colloca, anch'essa, nell'alveo della responsabilità collegiale che connota l'attività della Delegazione stessa, dalla quale è scaturito l'assetto applicativo che ha consentito la corresponsione dell'indennità 118 anche nel corso del 2023 e del 2024 in assenza dei necessari presupposti. Sotto questo profilo, la responsabilità degli stessi componenti si fonda sul fatto di non essere intervenuti, anche solo attraverso proposte di modifica, su un processo decisionale oramai illegittimo, così avallando precedenti decisioni che avrebbero richiesto, alla luce delle interpretazioni giurisprudenziali, un adeguato livello di attenzione, di approfondimento, verifica e attivazione per rendere le previsioni negoziali dell'AIR 2006 conformi al quadro normativo e contrattuale di riferimento.

La responsabilità assume, in questo senso, i tratti della colpa grave, ed è ravvisabile nella mancata percezione — o nella sottovalutazione — di elementi che avrebbero dovuto indurre a una più rigorosa verifica nella successiva attuazione. Anche per i componenti, infatti, come per il Presidente, grava un dovere di attenzione e di intervento per rimuovere situazioni oramai palesemente illegittime concernenti poste retributive suscettibili di generare oneri continuativi nel tempo. La mancata attivazione di iniziative volte a chiarire o a interrompere tale prassi di erogazione contribuisce a rafforzare il giudizio di rimproverabilità della condotta, evidenziando una carenza di vigilanza che resta ed è significativa. In tale contesto, il nesso causale tra la condotta dei singoli componenti e il danno erariale si radica nel contributo fornito, attraverso il comportamento omissivo e inerte, nel far perdurare il meccanismo erogativo dell'indennità 118, con conseguente imputazione del pregiudizio contestato.

Pur dovendosi riconoscere una diversa graduazione delle rispettive responsabilità, in ragione del ruolo meno incisivo rispetto a quello del Presidente, resta il fatto che la mancata opposizione o reazione rispetto agli effetti distorsivi dell'accordo AIR 2006 integrano un comportamento connotato da negligenza qualificata, idoneo a fondare la responsabilità amministrativa per il danno derivante dalle indebite corresponsioni dell'indennità 118 ai medici dell'Emergenza Sanitaria Territoriale nel corso di tutto l'anno 2023 e 2024. La responsabilità amministrativa dei componenti della delegazione pubblica, nella vicenda delle indennità 118, si rafforza, soprattutto, considerando il ruolo che essi erano chiamati a svolgere e al modo in cui lo hanno esercitato. I convenuti C F B e B non si trovavano in una posizione

neutra o meramente formale, come da loro sostenuto: rappresentavano la parte pubblica in un contesto negoziale, e quindi avevano, prima di tutto, una funzione di tutela dell'interesse finanziario dell'amministrazione. Il loro compito non era semplicemente quello di partecipare al confronto con la controparte professionale, come sostenuto, ma di verificare e di adoperarsi affinché ogni soluzione condivisa fosse compatibile con il quadro normativo e contrattuale e, soprattutto, sostenibile sotto il profilo della spesa. La loro responsabilità, pertanto, si rinviene nella discordanza tra il ruolo rivestito e la condotta posta in essere. L'aver continuato ad avallare l'erogazione dell'indennità 118 in modo indifferenziato finisce per apparire non come il risultato di una scelta inevitabile, ma come l'esito di una mediazione accettata senza il necessario vaglio critico. La posizione dei componenti della delegazione pubblica si connota, quindi, per una responsabilità omissiva: non tanto l'aver voluto direttamente un beneficio indebito, quanto l'aver consentito che esso si consolidasse senza opporre resistenze adeguate. In questo senso, la loro condotta si colloca in una zona in cui la discrezionalità negoziale lascia il posto a un utilizzo improprio dello spazio decisionale, perché sganciato dai limiti che avrebbero dovuto guidarlo.

Ad avviso della Sezione, i componenti della Delegazione pubblica, nella dinamica negoziale, avrebbero potuto opporsi, alla luce, si ripete, dei chiarimenti giurisprudenziali intervenuti, all'estensione indiscriminata ed indifferenziata dell'indennità 118, attivando una verifica tecnico—giuridica, interloquendo con gli uffici competenti per promuoverne la sospensione o interruzione dell'erogazione. La colpa grave dei componenti della delegazione pubblica emerge, pertanto, non tanto dal compimento di un singolo atto illegittimo, quanto dal modo di esercitare, o meglio di non esercitare, il proprio ruolo. I convenuti C , F , B e B si trovavano infatti in una posizione qualificata, chiamati a presidiare il corretto uso delle risorse pubbliche dentro un contesto negoziale. Non erano semplici partecipanti al confronto, ma il punto di equilibrio che avrebbe dovuto impedire che la mediazione negoziale producesse effetti distorsivi.

La loro colpa grave si rinviene proprio nel momento in cui l'erogazione indifferenziata dell'indennità 118 — per la sua ampiezza e per le sue ricadute economiche — avrebbe dovuto suscitare un'immediata reazione critica. Non si trattava di una questione marginale o tecnicamente oscura, come dagli stessi sostenuto, ma di una scelta che incideva direttamente sui presupposti stessi del trattamento economico accessorio dei medici EST, rendendone evidente la criticità. In questo senso, l'errore non appare come il frutto di un dubbio interpretativo sottile, ma come qualcosa che poteva essere percepito e valutato con l'ordinaria diligenza richiesta a chi ricopre quel ruolo. Non è, pertanto, condivisibile l'assunto di alcuni degli odierni convenuti, componenti della Delegazione pubblica, che hanno indugiato, al fine di escludere la gravità della loro colpa, sulle decisioni favorevoli di alcuni giudici di primo grado (*cfr*: Tribunale di Avezzano, sentenza n. 139/2012, Tribunale L'Aquila sentenze nn. 597/2011, 598/11, 599/11, 600/11, 601/11, 602/11, 603/11, 604/11) le quali avrebbero evidenziato la peculiarità dell'indennità di rischio prevista per i medici EST riconducibile alla natura della prestazione resa e, quindi, diversa per natura e funzioni rispetto all'indennità di rischio di cui all'art. 13 AIR 2006. Non solo tali pronunce sono risalenti e tutte antecedenti alla problematica relativa ai presupposti delle retribuzioni accessorie (indennità di rischio ai medici della continuità assistenziale e indennità 118 ai medici *EST)*, ma, come giustamente evidenziato dall'attore pubblico, le fattispecie scrutinate dalle citate sentenze sono differenti da quella portata all'attenzione di questo giudice. I giudici del lavoro, infatti, non hanno in alcun modo affrontato la problematica della conformità dell'AIR del 2006 con l'ACN del 2005 poiché le vertenze erano scaturite dalla decisione della ASL n. 1 L'Aquila – Avezzano – Sulmona di disporre il blocco di alcune indennità accessorie dei medici del 118 (indennità di rischio, reperibilità oltre la 4a ora, maggiorazioni onorario per le ore eccedenti le 38 settimanali) per dare attuazione alle misure di contenimento della spesa sanitaria dettate dalla delibera di giunta regionale n. 592/2008 che, nella specifica materia della medicina convenzionata, aveva stabilito un budget complessivo predefinito con conseguente fissazione per ciascuna azienda sanitaria di un limite di spesa annuale. Nell'accogliere le ragioni dei lavoratori, il Tribunale osservava «che il principio della programmazione e del contenimento della spesa pubblica – della cui applicazione al comparto sanitario non si discute – non può costituire ragione sufficiente per derogare ad accordi categoriali stipulati dalla stessa amministrazione, perlomeno ogni qual volta quest'ultima si astenga dal salvaguardare un accettabile equilibrio sinallagmatico tra le prestazioni richieste ai soggetti e le decurtazioni ai medesimi operati in ragione dei tetti di spesa» e che «Nel caso di specie la condotta della ASL è dunque censurabile in termini di puro inadempimento contrattuale (e non tanto di illegittimità dell'atto) essendo venuta meno ad obbligazioni assunte in sede di Accordo Integrativo regionale a fronte di prestazioni comunque richieste e rese dalla controparte». In definitiva, il giudice del lavoro si è limitato a dichiarare l'illegittimità del comportamento (inadempimento) della ASL la quale, senza alcuna modifica della prestazione lavorativa dei medici del 118, aveva sospeso l'erogazione di alcune voci retributive determinando l'alterazione del sinallagma contrattuale. La dimensione collegiale e negoziale, anche in questo caso, non elimina la responsabilità dei componenti la Delegazione pubblica, perché non esonera i singoli dal dovere di vigilanza. Anzi, in un contesto in cui è prevedibile una spinta espansiva delle richieste economiche, il ruolo della parte pubblica diventa ancora più esigente. Aver accettato una soluzione che ampliava indiscriminatamente un'indennità significa, di

fatto, allargare l'area della spesa senza un fondamento adeguato, e farlo senza opporre resistenze o condizioni o attivare un'istruttoria qualificata, tradisce una mancanza di presidio che la giurisprudenza qualifica come grave.

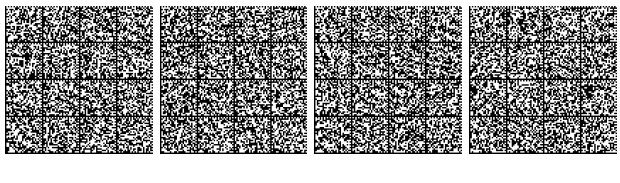
26. Secondo l'impostazione accusatoria assumerebbe specifico e distinto rilevo la posizione dei Direttori del Dipartimento Sanità – con esclusione di coloro i quali hanno ricoperto l'incarico per un limitato lasso di tempo —, al vertice dell'organizzazione sanitaria regionale (dott.ri M e D), nonché il dirigente preposto al «Servizio Programmazione socio-sanitaria» (dott. D), competente in materia di retribuzione dei medici di medicina generale, gravati dal dovere di porre in essere le iniziative necessarie per arrivare alla disdetta delle clausole illegittime contenute nell'AIR del 2006.

Invero, nonostante il legittimo affidamento sulla correttezza dell'azione amministrativa dei predecessori, a partire dal 2017 il tema della struttura retributiva dei medici di medicina generale era al centro di un intenso dibattito politico e di vicende giudiziarie e, come più volte detto, nel 2019 intervenne la sentenza n. 157 della Corte costituzionale. I dirigenti preposti al monitoraggio e programmazione della spesa, ad avviso del Requirente, dovevano quindi attivarsi per applicare i principi affermati dalla Consulta anche ai medici EST. Al contrario, si sono astenuti da qualsiasi iniziativa volta al ripristino della legalità.

27. La difesa del convenuto D invece, evidenzia anzitutto che l'indennità di cui trattasi non sarebbe affatto illegittima. Gli accordi nazionali lasciavano alle regioni margini per riconoscere compensi aggiuntivi legati a particolari condizioni di disagio, rischio e gravosità del servizio. L'indennità contestata era, infatti, collegata alle peculiari condizioni operative dei medici del 118, esposti a rischi fisici, ambientali e sanitari superiori alla media. A sostegno di questa tesi vengono richiamate diverse pronunce della Corte dei conti che, in casi analoghi, avrebbero escluso l'illegittimità di analoghe indennità regionali. Nella memoria si contesta inoltre l'inerzia operativa in materia di erogazione dell'indennità 118. Il convenuto sostiene di essersi attivato ripetutamente per aggiornare e rinegoziare l'Accordo Integrativo Regionale, convocando tavoli di trattativa e sollecitando più volte l'apertura del confronto con le organizzazioni sindacali. Tuttavia, tali iniziative non avrebbero prodotto risultati per la mancanza di accordo con la controparte sindacale, circostanza che avrebbe impedito la stipula di un nuovo accordo. Secondo la difesa, infatti, non era giuridicamente possibile procedere in modo unilaterale alla sospensione dell'indennità o alla modifica delle clausole contrattuali vigenti. Un altro profilo contenuto nella memoria del convenuto riguarda l'assenza della sua colpa grave nella vicenda. La difesa osserva che per anni la questione sarebbe stata caratterizzata da forte incertezza normativa e giurisprudenziale. Vi erano decisioni contrastanti dei giudici e numerosi contenziosi nei quali i medici avevano ottenuto il riconoscimento delle somme contestate. In un contesto così controverso, quindi, si sostiene l'impossibilità di contestare al convenuto la violazione macroscopica o gravemente negligente dei propri doveri d'ufficio. Infine, viene sottolineato che la stessa procura contabile, in un diverso procedimento relativo a fattispecie ritenute analoghe riguardanti i medici di continuità assistenziale, aveva disposto l'archiviazione ritenendo non dimostrabile il dolo o la colpa grave dei funzionari coinvolti.

28. Ad avviso del Collegio, la prospettazione accusatoria è condivisibile.

Il Capo Dipartimento della sanità regionale costituisce sicuramente una figura che dà attuazione agli indirizzi politici, trasformandoli in scelte operative. Si muove continuamente tra l'attività di programmazione e quella di gestione, cercando di comprendere i bisogni del territorio e di tradurli in priorità sostenibili, tenendo conto dei limiti finanziari. Allo stesso tempo, coordina un sistema complesso, composto da aziende sanitarie e servizi tra loro autonomi, assicurando che essi restino allineati e coerenti. A tutto questo si affianca un controllo costante sull'uso delle risorse e sui risultati, per evitare squilibri e correggere le criticità. Sussiste anche una funzione di garanzia: vale a dire quella di vigilare affinché le decisioni siano efficaci, ma anche legittime. Il Direttore del Dipartimento Sanità, quindi, risulta essere una figura che non opera in una dimensione meramente esecutiva, ma è titolare di funzioni di Governo complessivo del settore sanitario regionale, chiamata a garantire che l'azione amministrativa si svolga nel rispetto dei vincoli normativi, contrattuali e di compatibilità finanziaria. In tale prospettiva, la gestione delle dinamiche convenzionali con la medicina generale e, in particolare, dell'area dell'emergenza territoriale 118, rientra pienamente nelle sue attribuzioni, quantomeno sul piano dell'alta vigilanza e della responsabilità di sistema. La protrazione, nel corso del periodo 2020 — 2024, della corresponsione dell'indennità 118, nonostante l'assenza di un adeguato aggiornamento della disciplina regolatoria e la mancanza di un titolo giustificativo nell'ambito degli AIR, evidenzia un deficit di Governo complessivo del fenomeno. Tale situazione non può essere ricondotta a singoli episodi isolati, ma si configura come il risultato di una prassi amministrativa consolidata, che avrebbe richiesto un intervento consapevole e tempestivo da parte dei vertici della sanità regionale. In questo contesto, pertanto, assume rilievo la responsabilità del Direttore D anche in veste di Direttore del Dipartimento Sanità dal (oltre che dirigente preposto al «Servizio programmazione socio-sanitaria») fino alle sue dimissioni volontarie intervenute nel responsabilità che si radica nella mancata attivazione di efficaci strumenti di controllo e di correzione, a fronte di un quadro normativo che, già da tempo, quantomeno dal era stato oramai chiarito dalla Corte costituzionale.



Sulla base delle sopra esposte considerazioni, era infatti esigibile, in capo a colui che ricopriva tale posizione apicale, un'attività di verifica della perdurante legittimità delle erogazioni, nonché l'adozione di iniziative idonee a chiarire, aggiornare o sospendere i meccanismi retributivi non più coerenti con l'evoluzione della disciplina contrattuale. La sua condotta in qualità di Dirigente del Dipartimento Sanità (nonché di dirigente preposto al «Servizio programmazione socio-sanitaria»), si connota, dunque, in termini di colpa grave, non tanto per l'adozione di un singolo atto illegittimo, quanto per la prolungata inerzia rispetto a un fenomeno che, per dimensioni e durata, avrebbe imposto un intervento correttivo da parte del vertice amministrativo. Il mantenimento del sistema dell'erogazione indifferenziata dell'indennità 118 ai medici dell'EST fondato su assetti e presupposti risalenti e non più conformi alla contrattazione nazionale, rappresenta, infatti, un indice evidente di potenziale illegittimità, tale da rendere doverosa un'azione di verifica e di riallineamento, che non vi è stata.

Il nesso causale tra tale condotta e il danno erariale si colloca nel fatto che proprio l'assenza di un intervento del vertice amministrativo ha sicuramente consentito la prosecuzione delle erogazioni nel periodo 2020 - 2024, determinando un esborso di risorse pubbliche che avrebbe potuto essere evitato o quantomeno contenuto. In altri termini, ad avviso del Collegio, la posizione di garanzia propria del Direttore Dipartimentale si traduce in una responsabilità per omissione, laddove non venga impedito il protrarsi di prassi non conformi a legge. In definitiva, la responsabilità del convenuto D quale Direttore del Dipartimento Sanità si configura come espressione di una carenza di Governo e controllo del sistema, che, nell'arco temporale considerato 2020 - 2024, ha consentito il protrarsi di un meccanismo erogativo privo di fondamento, con conseguente produzione di un danno erariale imputabile, sotto il profilo soggettivo, ad una grave negligenza nell'esercizio delle funzioni apicali attribuite.

29. Le suddette considerazioni, tuttavia, non possono essere rivolte, invece, al convenuto A M a che è stato Direttore del Dipartimento Salute e Welfare in due distinti periodi: dal al e dal al , data in cui, per effetto di quanto previsto dall'art. 20, comma 6°, legge regionale 14 settembre 1999, n. 77, il relativo incarico è andato a scadenza. Nel caso di specie, la posizione del convenuto M risulta priva dei necessari presupposti per l'affermazione di una sua responsabilità amministrativa, dovendosi valorizzare, in primo luogo, il dato temporale della cessazione dall'incarico da direttore del Dipartimento Sanità, avvenuta nel . Tale circostanza segna una linea di discontinuità rilevante rispetto agli sviluppi successivi della vicenda relativa all'indennità corrisposta ai medici dell'EST, i quali hanno trovato un decisivo momento di definizione nella pressoché coeva pronuncia della Corte costituzionale. In questa prospettiva, non può imputarsi al convenuto M l'omessa attivazione o l'adozione di condotte che presupponevano un quadro giuridico ormai evoluto e consolidato proprio per effetto di tale decisione giudiziaria. La sua azione amministrativa, infatti, si è collocata pressoché interamente in un periodo nel quale il contesto normativo e interpretativo era ancora incerto, nel quale non erano delineati in modo chiaro ed univoco gli obblighi e le conseguenti scelte gestionali poi ritenute doverose alla luce degli esiti giurisprudenziali sopravvenuti nell'anno 2019.

Ne deriva che difetta nei suoi confronti sia il presupposto soggettivo della colpa grave qualificata sia il nesso causale con l'eventuale danno, giacché il pregiudizio è maturato in una fase successiva, quando il convenuto M non era più titolare dei poteri decisionali e di intervento propri della funzione dirigenziale. In assenza di un potere — dovere attuale di agire al momento in cui si è consolidata la situazione dannosa, non può configurarsi una responsabilità per non aver impedito un evento che, per collocazione temporale e per evoluzione del quadro giuridico, esula dalla sua sfera di competenza.

In definitiva, quanto detto consente di escludere che il M abbia avuto un ruolo causalmente rilevante nella produzione del danno, né che possa essergli rimproverata una condotta gravemente colposa in relazione a eventi e obblighi delineatisi solo successivamente alla cessazione delle sue funzioni.

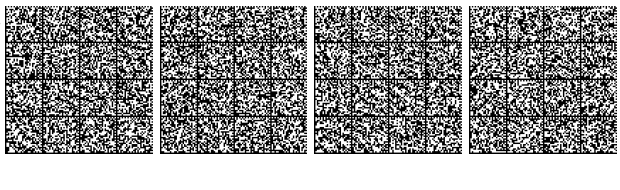
30. Conclusivamente, il Collegio ritiene che la domanda risarcitoria proposta dalla procura nei confronti dei sigg. B M , E V , G Di , S P e A M debba essere respinta per le motivazioni sopra esposte.

Al proscioglimento segue, quale logico corollario, la liquidazione in favore di ciascuno dei convenuti delle spese di difesa, che si quantificano in euro 4.000, oltre accessori.

31. Passando, invece, alle posizioni dei convenuti N V M G C P F A C F B G B e C D il Collegio individua la sussistenza dei presupposti per l'accoglimento della domanda della procura contabile circa l'an del risarcimento del danno erariale contestato, ad essi imputabile per colpa grave.

32. La questione di legittimità costituzionale.

Riguardo al *quantum*, questa Sezione è tenuta a fare applicazione della novella recata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale», che, all'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5), introduce il seguente comma 1-*octies* all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20: «Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del



responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio». Sulla base di tale disposizione, immediatamente applicabile anche «ai procedimenti e ai giudizi pendenti» (art. 6 della legge n. 1 del 2026), il danno andrebbe *ex lege* quantificato nel minore importo tra il 30 per cento del pregiudizio accertato e il doppio della retribuzione lorda ovvero del corrispettivo o indennità percepiti per il servizio reso o la funzione svolta che hanno causato il pregiudizio.

Nel caso all'esame di questo giudice taluni convenuti (ed esattamente i sigg.ri N. V F C C B D e B) sono stati ritenuti responsabili per aver causato il danno nella loro qualità di Presidente o componenti del Comitato regionale permanente di medicina generale ricostituito con deliberazione di giunta regionale n. 677 del 7 settembre 2018, nonché di componenti della Delegazione di parte pubblica ai fini della trattativa e della stipula degli Accordi integrativi regionali, istituita con deliberazione di giunta regionale n. 34 del 31 gennaio 2023 in attuazione dell'ACN del 28 aprile 2022.

Ma, come peraltro espressamente previsto dalla suddetta deliberazione di giunta n. 677/2018, per il servizio reso quali componenti del Comitato regionale non spetta alcun compenso. Analogamente, per l'attività svolta quale componente della Delegazione di parte pubblica la deliberazione di Giunta n. 34/2023 prevede la gratuità dell'incarico. E, in effetti, nessun compenso risulta erogato per l'espletamento della funzione di Presidente o componente del Comitato regionale permanente di Medicina generale o della Delegazione di parte pubblica. Ne consegue che questo Collegio, nel dover, in virtù della previsione normativa intervenuta, applicare il minore dei due tetti (ossia il secondo, pari comunque a zero), è sostanzialmente impossibilitato a condannare i convenuti predetti, nonostante l'affermazione della loro responsabilità.

Di qui la rilevanza della questione ai fini del decidere. L'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge n. 1/26, che aggiunge il comma 1-*octies* all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/94, è norma immediatamente applicabile ai fini del decidere, ed esattamente riguardo la misura dell'addebito da imputare ai singoli convenuti ritenuti responsabili. Nell'ipotesi di declaratoria di incostituzionalità della norma qui oggetto di censura, rivivrebbe il quadro normativo previgente; in caso contrario, ad avviso di questa Sezione non si potrebbe che assolvere (o, se si preferisce, per assurdo, condannare a zero euro) i convenuti, pur ritenuti responsabili.

33. Né sembra praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata che, nell'inapplicabilità del secondo limite di legge (il cd. «duplo del corrispettivo»), lasci operare il primo (ossia il 30% del pregiudizio accertato): ciò produrrebbe un chiaro effetto paradossale, ossia che chi opera a titolo gratuito potrebbe comunque rispondere per importi di entità rilevante (nei casi in cui il danno sia elevato), mentre basterebbe percepire un compenso minimale per evitare comunque la condanna al 30% e rispondere del solo doppio del corrispettivo. A mero titolo esemplificativo, In ipotesi di danno pari a 100.000 euro causato da un soggetto operante a titolo gratuito, questi potrebbe rispondere sino a 30.000 euro, mentre, qualora percepisse un compenso di 500 euro annui, risponderebbe al massimo di 1.000 euro: il che è palesemente illogico.

Altra opzione ermeneutica, nella ricerca di un'interpretazione costituzionalmente orientata, potrebbe essere quella di assumere (qualora esista) quale parametro la retribuzione lorda percepita per un diverso incarico principale. Ciò, però, appare in palese contrasto con il dettato normativo, che àncora il servizio reso (per il quale è percepito il compenso) al danno. Più precisamente, la novella prevede espressamente che il «duplo» sia riferito al compenso percepito «per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il Pregiudizio». Non, quindi, un qualsiasi servizio o funzione o ufficio, ma solo quello nell'ambito del quale è stato causato il danno erariale. Non, di conseguenza, qualsiasi compenso percepito, ma solo quello previsto per l'attività svolta che ha cagionato il pregiudizio. Qualsiasi altra lettura spezzerebbe il chiaro collegamento testuale tra emolumento e attività causativa del danno, introducendo una base di calcolo non prevista dalla legge e riferita ad altra attività (in ipotesi, peraltro, potrebbe essere estremamente elevata e non proporzionata alla specifica attività che ha causato il pregiudizio). Ciò fa ritenere a questo Collegio che non sia possibile la sostituzione giudiziale del criterio indicato dalla norma con altro parametro, del tutto estraneo alla funzione causativa, perché ciò si risolverebbe in un'indebita invasione del giudice nell'area riservata al legislatore.

34. Questa Sezione ritiene che l'applicazione, nel caso di specie, dell'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge n. 1/26 — che aggiunge il comma 1-*octies* all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/94 – contraddica i principi affermati dalla Corte costituzionale riguardo la natura e funzione della responsabilità amministrativa.

Già nel 1998, con sentenza n. 371, la Consulta aveva ravvisato in essa la combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (al fine di delineare un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponesse all'eventualità

di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa). Più di recente, con sentenza n. 132/2024, ha precisato che «non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo», salvo poi ribadire che «la responsabilità amministrativa, oltre a una funzione risarcitoria, variamente modulabile, ha una funzione deterrente».

Questa importante pronuncia ha, inoltre, ribadito (già la sentenza Corte costituzionale n. 340/2001 lo aveva affermato) un principio invalicabile: a regime, la responsabilità amministrativa non può, in generale per tutti gli agenti pubblici, essere limitata al solo dolo. Non vi sarebbe, in tal caso, una ragionevole ripartizione del rischio, poiché la collettività dovrebbe sostenere l'intero onere per il danno arrecato con comportamento gravemente colposo. Afferma la Consulta che «I comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita».

Da ciò se ne deduce che, in ossequio al canone di cui all'art. 97 Cost., non è consentito esentare da responsabilità amministrativa soggetti che pongono in essere condotte connotate da colpa grave («comportamenti macroscopicamente negligenti» che, per inciso, non sono espressamente contemplati dall'art. 1, comma 1, legge n. 20/94 come integrato dalla legge n. 1/2026), e ciò in quanto ne verrebbe meno la sua funzione deterrente, necessaria al pari di quella risarcitoria. Più precisamente, la Consulta afferma che «La sua stessa esistenza scoraggia i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati, la cui contribuzione al funzionamento della macchina pubblica potrebbe essere dissipata senza alcun beneficio per la collettività».

Ferma restando, quindi, la discrezionalità del legislatore nella ricerca del punto di «equilibrio tra i pericoli di overdeterrence e underdeterrence», non si riesce a cogliere il motivo per il quale, nelle ipotesi di condotte realizzate nell'espletamento di funzioni svolte a titolo gratuito, vi sia una sostanziale esenzione da responsabilità amministrativa. Non pare possa revocarsi in dubbio, infatti, che nell'ambito di attività amministrative svolte a titolo gratuito possano (come nel caso di specie) causarsi pregiudizi di rilevante entità, e non si comprende il motivo per il quale condotte gravemente colpose non debbano soggiacere alla deterrenza propria della responsabilità amministrativa.

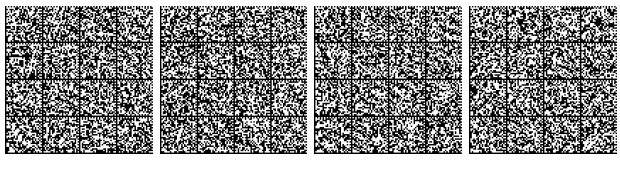
Non si fa riferimento, si badi bene, alla particolare complessità delle funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale che potrebbero giustificare l'«eccezionale esclusione» della responsabilità colposa (punto 11.1, settimo cpv. sentenza n. 132/24), ma allo svolgimento di attività che non possono né devono giustificare l'esclusione dell'effetto deterrente. Si aggiunge che non si ravvisa alcuna ragione logica perché il discrimine possa essere costituito dalla gratuità o meno della funzione svolta (in disparte la considerazione che la norma prende in considerazione solo un profilo prettamente economico, trascurando la considerazione che, se un soggetto svolge un'attività a titolo gratuito, può farlo per numerose altre motivazioni, non necessariamente economiche).

La sostanziale esenzione da responsabilità amministrativa, nelle ipotesi di cui trattasi, pone a carico dell'amministrazione (e, quindi, della collettività) l'intero rischio dell'attività svolta, sicuramente sollevando dalla paura della firma l'agente pubblico, ma irragionevolmente elidendo del tutto il «punto di equilibrio» nella ripartizione del rischio. La scelta del legislatore (se di questo si tratta), pur munito di ampia discrezionalità nella ricerca di nuovi punti di equilibrio tra rischio gravante sull'apparato e quello posto a carico dell'agente, si appalesa manifestamente irragionevole e arbitraria, prescindendo del tutto dalla complessità delle funzioni e dall'elevato rischio ad esse connesso ed assumendo un parametro del tutto diverso quale la gratuità dell'incarico. Risulterebbe peraltro estremamente agevole abbattere la soglia del 30% prevedendo un compenso irrisorio e vincolando così il giudice a un tetto altrettanto irrisorio.

L'esigenza di non sminuire la deterrenza costituisce un punto fermo della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale e del nostro ordinamento complessivamente considerato. Escluderla in conseguenza della gratuità della funzione svolta comporta che l'esito del giudizio prescinde del tutto dai profili normalmente considerati per la valutazione dell'illecito (ad esempio, gravità della violazione, durata dell'inerzia, reiterazione della condotta, entità del pregiudizio, contributo causale, ecc.), e viene determinato da un elemento del tutto esterno alla fattispecie, con conseguente nominale affermazione di responsabilità, però priva di ogni contenuto patrimoniale.

Ciò pare del tutto irragionevole. La gratuità dell'incarico può dipendere da scelte organizzative dell'amministrazione, contingenti e variabili nel tempo. Una medesima funzione, esercitata con identici poteri e responsabilità, potrebbe essere (ben) retribuita in un'amministrazione e gratuita in un'altra. La misura della responsabilità finirebbe così per dipendere un fattore del tutto esogeno quale l'assetto remunerativo prescelto dall'ente, anziché dalla condotta concretamente posta in essere e dal pregiudizio conseguente.

35. Per quanto detto, stima il Collegio non manifestamente infondata la questione di non conformità dell'art. 1, comma 1-*octies* della legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge n. 1/26, agli articoli 3 e 97 della Costituzione. Sussiste, invero, quanto all'art. 3 Cost., un'irrazionale disparità di trattamento tra gli agenti



pubblici che, per la funzione svolta causativa del pregiudizio accertato, percepiscono un compenso che non sia irrisorio, ovvero che superi il 30% del pregiudizio medesimo, e coloro i quali svolgono la funzione gratuitamente (come nel caso di specie), o anche percepiscono un compenso irrisorio. I primi (compenso non irrisorio o che supera il 30%) sono assoggettati a un regime di responsabilità che esercita effettivamente anche una funzione deterrente, sicché il «punto di equilibrio» di cui si è detto, individuato dal legislatore, può essere considerato ragionevole. I secondi (incarico gratuito o con compenso irrisorio), al contrario, non subiscono sostanzialmente alcun effetto deterrente dalla disciplina introdotta con la novella del 2026, essendo sostanzialmente esenti da responsabilità amministrativa per colpa grave e, anzi, attraverso la previsione di un compenso gratuito o irrisorio è possibile «aggirare» il tetto del 30%, rendendosi praticamente irresponsabili per qualsiasi condotta gravemente colposa (anche, quindi, i comportamenti «macroscopicamente negligenti» di cui parla la sentenza Corte costituzionale n. 132/24) produttiva di danno erariale anche di rilevante entità.

In sintesi, la portata estremamente di favore per l'agente pubblico della norma censurata, per come formulata, manda sostanzialmente esente da responsabilità erariale situazioni per le quali, con ogni evidenza, non è assolutamente giustificabile detta esenzione.

Tale deresponsabilizzazione, inoltre, pare confliggere con l'art. 97 della Costituzione. L'effetto di azzeramento, infatti, sembra porsi in tensione anche con il principio di buon andamento. Esso trasferisce integralmente il rischio sulla collettività e sopprime la funzione deterrente proprio in relazione a condotte omissive. Lo scudo scrutinato nel 2024 manteneva la responsabilità per colpa grave nelle omissioni al fine di non incentivare l'inerzia; il tetto introdotto nel 2026 rende, invece, il non facere privo di conseguenze patrimoniali quando la funzione causativa sia gratuita, senza che vi sia alcuna ragionevole modulazione equitativa della responsabilità.

Sotto il profilo dell'art. 97 Cost., la responsabilità amministrativa concorre a orientare l'esercizio delle funzioni verso legalità, efficienza e cura delle risorse pubbliche. Se la violazione gravemente colposa di doveri inerenti a una funzione gratuita non comporta alcuna conseguenza patrimoniale, viene meno ogni deterrenza, ogni stimolo a condotte diligenti, come, a mero titolo esemplificativo, attivarsi per impedire il protrarsi di situazioni palesemente illegittime, come nel caso esaminato da questa Sezione.

Nel caso concreto la perdita grava totalmente (senza, quindi, alcuna ragionevole correlazione tra sacrificio imposto alla collettività e beneficio in termini di miglior funzionamento della macchina amministrativa) sui bilanci delle Aziende sanitarie e incide sulla disponibilità di risorse destinate alle prestazioni, alla programmazione e all'organizzazione dei servizi. Tale circostanza non viene assunta quale autonoma censura ai sensi dell'art. 32 Cost., ma rende concreto il vulnus agli articoli 3 e 97 Cost. e dimostra che il costo dell'immunità patrimoniale è interamente socializzato. È evidente l'assenza di proporzionalità, laddove le posizioni dell'amministrazione che subisce il danno (e, quindi, la collettività) e dell'agente pubblico che lo cagiona sono del tutto squilibrate: la prima soggiace all'onere integrale del pregiudizio, mentre il secondo risulta sostanzialmente esonerato da responsabilità, con un rapporto quindi di 100 a zero tra danno causato e danno risarcito.

Il risultato applicativo appare, dunque, eccedere la fisiologica funzione di distribuzione del rischio amministrativo. Una cosa è limitare l'esposizione dell'agente in ragione della complessità dell'attività, delle condizioni organizzative o dell'intensità dell'apporto causale; altra cosa è escludere qualsiasi conseguenza patrimoniale per il solo fatto che la funzione sia stata svolta gratuitamente. In quest'ultimo caso non si realizza un bilanciamento, ma l'integrale traslazione del rischio sull'ente danneggiato.

Questo Collegio, concludendo, non individua un incremento del buon andamento dell'amministrazione attraverso l'introduzione di sostanziali irresponsabilità non giustificate dalla complessità dell'agire pubblico: venendo meno qualsiasi deterrenza, il titolare di una funzione pubblica a titolo gratuito (così come quello con compenso nummo *uno)* è libero di agire con grave negligenza, imprudenza o imperizia e, così operando, di causare danni erariali anche di entità estremamente rilevante: qualora non si dimostri il dolo, non incorrerà in responsabilità amministrativa. Non sembra, a dire il vero, che in tal modo sia assicurato il buon andamento della pubblica amministrazione.

36. In definitiva, il Collegio, pur ritenendosi, nell'an, sussistente la responsabilità del danno erariale ascritto dalla procura contabile ai convenuti N. V., M. G. C., P. F., A. C., F. B., G. B. e C. D. ritiene, d'ufficio, non manifestamente infondata e rilevante la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies* della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *a)*, n. 5) della legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevede che «la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che

hanno causato il pregiudizio», per contrasto con gli articoli 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione. Conseguentemente, non essendo praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione e risultando la questione decisiva ai fini della definizione del giudizio, si impone la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per il relativo scrutinio, restando nelle more sospeso il giudizio.

37. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione nel merito ed in ordine alle spese.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, in composizione collegiale,

definitivamente pronunziando nei confronti dei sigg. B. M. E.

V. G. D. S. P. A. M. rigetta la domanda risarcitoria proposta a loro carico dalla procura regionale, liquidando in loro favore le spese di difesa in euro 4.000, da maggiorarsi di spese generali (nella misura del 15%), IVA e C.P.A.;

non definitivamente pronunziando nei confronti dei sigg. N. V. M. G. C. P. F. A. C. F. B. G. B. e C. D.

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

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Rilevata la non percorribilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma;

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1-*octies *della legge 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera* a)*, n. 5) della legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevede che «la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio», in relazione agli articoli 3 e 97, primo e secondo comma della Costituzione, rimettendone il vaglio alla Corte costituzionale;*

Sospende il giudizio a quo*;*

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, al procuratore regionale della Corte dei conti presso questa Sezione giurisdizionale, al Presidente della Corte dei conti, al procuratore generale e alle parti convenute, nonché comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione nel merito ed in ordine alle spese;

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 6 ottobre 2026.

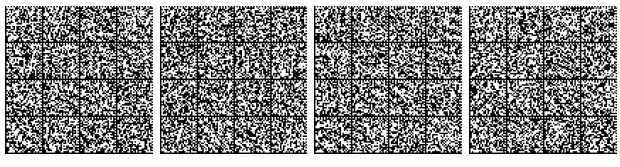
Il Presidente estensore: TRIDICO

26C00226

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-045) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

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

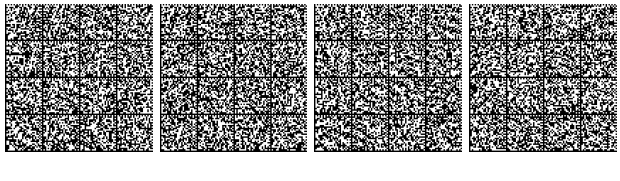
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari 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





€ 14,00

