ISSN 1974-9562 **ANNO - XXVI**

AMBIENTE DIRITTO

RIVISTA SCIENTIFICA GIURIDICA inserita nell'Area **12 -** Classe **A -** ANVUR

All'interno i contributi dei seguenti Autori:

EDITORIALE: **Vito Tenore** – *SAGGI:* **Daniele Vitale – Alessandro Piazzai – Andrei Sereni – Pietro Mirto – Remo Morzenti Pellegrini – Giuseppe La Rosa – Gianluigi Delle Cave – Federico Palumbo – Cristina Pasta – Paolo Cotza – Saul Monzani – Bruno Taverniti – Sergio Napolitano – Roberto Colucciello – Maura Mattalia – Antonello Zoppoli – Piera Campanella – Arianna Riommi – Chiara Runco** – *FOCUS:* **Alberto Pierobon** – *OSSERVATORI:* **Andrea Giocondi – Andrea Greco – Gaia Gandolfi – Andrea De Lia.**

ISSN 1974-9562

AMBIENTEDIRITTO – EDITORE©®

Anno ***2026*** - Fasc. ***n. 3***

Testata registrata presso il Tribunale di Patti (Reg. n. 197 del 19/07/2006)

ISSN 1974-9562
9 771974 956204

ORGANIGRAMMA DELLA RIVISTA

DIRETTORE RESPONSABILE:

Fulvio Conti Guglia

Iscritto presso l'Albo dell'Ordine dei Giornalisti di Sicilia E.S. dal 23/06/2006, (i.d. n.1483), ex art. 28, Legge n. 69/1963 e ss. mm..

DIRETTORI SCIENTIFICI:

Giuseppe Albenzio *Vice Avvocato Generale dello Stato*
Raffaele Chiarelli *Professore Straordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi Guglielmo Marconi*
Claudio Rossano *Professore Emerito di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Roma La Sapienza.*

COMITATO DIRETTIVO:

Paolo Bianchi *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Camerino* – ***Simone Budelli*** *Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Perugia* – ***Agatino Cariola*** *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania* – ***Guglielmo Cevolin*** *Professore Aggregato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Udine* – ***Salvatore Cimini*** *Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Teramo* – ***Gian Paolo Dolso*** *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Trieste* – ***Angelo Lalli*** *Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi La Sapienza* – ***Alfredo Morrone*** *Docente a contratto di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi Chieti – Pescara* – ***Saverio Regasto*** *Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (ius/21) Università degli Studi di Brescia.*

COMITATO INTERNAZIONALE SCIENTIFICO:

Richard Albert *Full Professor in Constitutional Law at University of Texas at Austin* - ***Stefano Agosta*** *Professore Associato di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Messina* - ***Domenico Amirante*** *Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli* - ***Adriana Apostoli*** *Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli studi di Brescia* - ***Gaetano Armao*** *Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Palermo* - ***Francesco Armenante*** *Professore aggregato in Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Salerno* - ***Massimiliano Atelli*** *Magistrato della Corte dei Conti, Pres. Commissione VIA-VAS, nonché abilitato professore associato nel sett. IUS/10* - ***Francisco Balaguer Callejón*** *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Granada* - ***Michele Belletti*** *Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Bologna* - ***Stefano Bellomo*** *Professore Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università La Sapienza di Roma* - ***Mario Bertolissi*** *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Padova* - ***Giacomo Biasutti*** *Professore Associato di Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Trieste* - ***Raffaele Bifulco*** *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università di Roma Luiss "Guido Carli"* - ***Francesca Biondi*** *Professoressa Ordinaria di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Milano* - ***Annamaria Bonomo*** *Professoressa Associata di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli studi di Bari* - ***Elena Buoso*** *Professoressa Associata di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Padova* - ***Paola Caputi Jambrenghi*** *Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"* - ***Sabino Cassese*** *Giudice emerito della Corte Costituzionale, Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa* - ***Emilio Salvatore Castorina*** *Professore Ordinario Diritto Costituzionale (IUS/08) Univiversità degli Studi di Catania* - ***Maria Cristina Cataudella*** *Professoressa Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università degli Studi di Roma Tor Vergata*- ***Marcello Cecchetti*** *Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Sassari* - ***Cristiano Celone*** *Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Palermo* - ***Alfonso Celotto*** *Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08), Università degli Studi "Roma Tre"* - ***Ginevra Cerrina Feroni*** *Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi di Bologna* - ***Mario Pilade Chiti*** *Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Firenze* - ***Alberto Clini*** *Professore Associato di*

*Diritto Amministrativo (IUS/10) e pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - **Antonio Colavecchio** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Foggia - **Calogero Commandatore** Magistrato presso TAR Sicilia Palermo - **Carlo Colapietro** Professore Ordinario di Diritto Pubblico (IUS/9) Università degli Studi Roma tre - **Claudio Contessa** Presidente della seconda Sezione del Consiglio di Stato - **Gabriella De Giorgi Cezzi** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli studi del Salento - **Emanuele Di Salvo** Presidente della quarta sezione penale della Corte di cassazione - **Marina D'Orsogna** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Teramo - **Vera Fanti** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Foggia - **Renato Federici** Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Roma La Sapienza - **Leonardo Ferrara** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Firenze - **Giancarlo Antonio Ferro** Professore associato di Diritto costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Catania - **Fabrizio Fracchia** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Milano "Luigi Bocconi" - **Diana Urania Galetta** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Milano - **Giuseppe Garzia** Professore Aggregato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Bologna - **Paolo Giangaspero** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Trieste - **Loredana Giani** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Europea di Roma - **Andrea Giordano** Magistrato Corte dei Conti - **Walter Giulietti** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi dell'Aquila - **Matteo Gnes** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Urbino Carlo Bo - **Andrea Gratteri** Professore Associato di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Pavia - **Antonio Guidara** Professore Ordinario di Diritto Tributario (IUS/12) Università degli Studi di Catania - **Nicola Gullo** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS 10) Università degli Studi di Palermo - **Giovanna Iacovone** Professoressa associata di Diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi della Basilicata - **Annarita Iacopino** Professoressa associata di Diritto Amministrativo e Pubblico (GSD 12/GIUR-06 - SSD GIUR-06/A) Università degli Studi di Trieste - **Maria Assunta Icolari** Professoressa Associato (IUS/12) Università degli Studi G. Marconi di Roma - **Lorenzo Ieva** Magistrato T.A.R. Puglia - Bari - Dottore di ricerca in diritto pubblico dell'economia - **Antonio Las Casas** Professore associato di Diritto Privato Comparato (IUS/02) Università degli Studi di Catania - **Carmela Leone** Professoressa associata di Diritto Amministrativo (IUS 10) Università degli Studi dell'Insubria - **Dimitris Liakopoulos** Full Professor of European Union Law in Fletcher School of Law and Diplomacy - Tufts University - **Sebastiano Licciardello** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Catania - **Vincenzo Lippolis** Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi Internazionali di Roma - **Fabrizio Lorenzotti** Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Camerino - **Antonino Longo** Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università*

*degli Studi di Catania - **Francesco Longobucco** Professore Associato di Diritto Privato (IUS/01) Università Roma Tre - **Giuseppe Losappio** Professore Associato di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" - **Paolo Maddalena** Vice Presidente Emerito della Corte Costituzionale - **Francesco Manganaro** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Mediterranea di Reggio Calabria, Presidente dell'Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo (AIPDA) - **Antonella Massaro** Professore Associato Diritto penale (IUS/17) Università degli Studi Roma Tre - **Ugo Mattei** Professore Ordinario di Diritto privato (IUS/01) Università degli Studi di Torino - **Michele Mauro** Professore Ordinario di Diritto tributario (IUS/12) presso l'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro - **Ludovico Mazzarolli** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Udine - **Agostino Meale** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bari - **Marisa Meli** Professore Ordinario di Diritto Privato (IUS/01) Università degli Studi di Catania - **Roberto Miccù** Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi La Sapienza - Roma - **Cesare Mirabelli** Professore Ordinario di Diritto Ecclesiastico (IUS/11) Università degli Studi Roma Tor Vergata, Presidente Emerito della Corte costituzionale - **Antonio Mitrotti** Abilitato alle funzioni di prof. univ. di 2° Fascia nel Sett. Conc. 12/C1 - Segretario Comunale - **Remo Morzenti Pellegrini** Professore ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Bergamo, già Rettore della medesima Università, Vicepresidente della Scuola Nazionale dell'Amministrazione - **Gracia Luchena Mozo** Professore Ordinario Universidada de Castilla-la Mancha - **Stefano Nespor** Professore a contratto di Diritto Amministrativo (IUS/10) Politecnico di Milano - **Dante Flàvio Oliveira Passos** Professor Adjunto de Administracão, Universidade Estadual de Paraìba - **Marco Olivi** Professore Associato di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università Ca' Foscari di Venezia - **Gabriel Doménech Pascual** Profesor Titular de Derecho Administrativo (IUS/10) Universitat de Valencia - **Paolo Passaglia** Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università di Pisa - **Andrea Pertici** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università di Pisa - **Aristide Police** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Roma Tor Vergata - **Antonio Preteroti** Professore Ordinario di Diritto del Lavoro (IUS/07) Università degli Studi di Perugia - **Daniele Porena** Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Perugia - **Nicoletta Rangone** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università di Roma LUMSA - **Carlo Rapicavoli** (Direttore Generale presso Provincia di Treviso - Direttore ANCI Veneto e UPI Veneto) - **Cecilia Ricci** Professoressa Associata di Storia Romana (L-ANT/03) Università degli Studi del Molise - **Maurizio Riverditi** Professore Associato di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Torino - **Raffaele Guido Rodio** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli studi di Bari - **Roberto Romboli** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Pisa - **Tulio Raul Rosembuj** Professore Ordinario di Diritto Tributario IUS/12 (Universidad de Barcelona) e Prof. a contratto in LUISS - **Gianluca Ruggiero** Professore Associato di Diritto penale (IUS/17)*

*Università del Piemonte Orientale - **Antonio Saitta** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Messina - **Ugo Salanitro** Professore Ordinario di Diritto Privato (IUS/01) Università degli Studi di Catania - **Alessio Scarcella** Consigliere della Suprema Corte di Cassazione - **Giuliano Scarselli** Professore Ordinario di Diritto Processuale Civile (IUS/15) Università degli studi di Siena - **Andrea Scella** Professore Ordinario di Diritto Processuale Penale (IUS/16) Università degli Studi di Udine - **Elisa Scotti** Professoressa Associata di Diritto Amministrativo - Docente di Diritto dell'Ambiente - (IUS/10) Università degli Studi di Macerata - **Andrea Sereni** (Professore Ordinario di Diritto penale (IUS/17) presso l'Università di Perugia) - **Andrea Simoncini** Professore Ordinario di Diritto Costituzionale (IUS/08) Università degli Studi di Firenze - **Sara Spuntarelli** Professoressa Ordinaria di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Camerino - **Paolo Stella Richter** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS 10) e Diritto urbanistico Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e Univ. Luiss Guido Carli - **Ernesto Sticchi Damiani** Professore Emerito di Diritto Amministrativo Università del Salento - **Antonio Leo Tarasco** Professore Ordinario Abilitato di Diritto amministrativo (IUS/10) Dirigente MiBAC (Ministero Beni e Attività Culturali) - **Ida Tascone** Magistrato TAR Lazio - **Vito Tenore** Pres. Sez. Giurisd. della Corte dei Conti Lombardia; Prof. Diritto del Lavoro Pubblico presso SNA (già SSPA), Doc. titolare di Diritto Amministrativo - **Fabrizio Tigano** Professore Ordinario di Diritto amministrativo (IUS/10) Università degli Studi di Messina - **Dario Elia Tosi** Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato (IUS/21) Università degli Studi della Valle d'Aosta - **Duccio Traina** Professore Associato di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Firenze - **Silvio Troilo** Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico (IUS/09) Università degli Studi di Bergamo - **Francesco Fabrizio Tuccari** Professore Ordinario di Diritto Amministrativo (IUS/10) Università degli Studi del Salento - **Giacomo Vivoli** (Professore a contratto in Diritto dell'Ambiente, Università degli Studi di Firenze).*

COMITATO DI REDAZIONE:

Luigi Carbone *(Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico – Università degli Studi di Trieste – Coordinatore Dottrina) –* ***Lucrezia Corradetti*** *(Dottoranda di Ricerca in Diritto Amministrativo (IUS/10) dell'Università degli Studi di Bologna) –* ***Paolo Cotza*** *(Ricercatore in Diritto Amministrativo presso l'Università degli Studi di Cagliari) –* ***Augusto Di Cagno*** *(Ricercatore di Diritto Amministrativo IUS/10 Università degli Studi di Bari) –* ***Daniela Di Paola*** *(Funzionario MIUR – Coordinatrice Giurisprudenza) –* ***Claudia Fava*** *(Ricercatrice confermata e Professore aggregato di Diritto Tributario (IUS/12) – Università degli Studi della Calabria) –* ***Giuseppe Farcomeni*** *(Dottorando di ricerca in Diritto tributario (IUS/12) presso l'Università degli Studi di Messina) –* ***Gabriele Ferlito*** *(Dottore di ricerca in diritto Tributario (IUS/12) – Università degli Studi di Catania) –* ***Aniello Formisano*** *(Dottore di ricerca in diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope") –* ***Ilaria Genuessi*** *(Ricercatore*

*in Diritto Amministrativo (IUS/10) presso l'Università degli Studi di Bergamo) – **Martina Marano** (Dottoressa di ricerca in Diritto privato (IUS/01) e Borsista presso l'Università degli Studi di Catania)- **Andrea Giocondi** (Avvocato, Dottorando di ricerca presso l'Università "Lumsa" di Roma) – **Matteo Milanesi** (Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale (IUS/08) e pubblico (IUS/09) – Università Cattolica del Sacro Cuore – Milano) – **Laura Pergolizzi** (Ricercatrice di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Universitá degli Studi di Messina) – **Alessia Riommi** (Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro (IUS/07) nell'Università degli Studi di Perugia) – **Leo Stilo** (Cultore della materia in Diritto Amministrativo, già Direttore della Rivista Il Nuovo Diritto) – **Gianluca Trenta** (Dottore di ricerca in Diritto Comparato nell'Università degli Studi Guglielmo Marconi) – **Giovanni Zaccaria** (Dottore in giurisprudenza – Specializzato nelle professioni legali – SSPL) – **Alessandro Zuccarello** (Dottore di ricerca in diritto Tributario (IUS/12) – Università degli Studi di Catania).*

ELENCO INTERNAZIONALE DEI REFEREES:

Giuseppe Ugo Abate *(Università degli Studi di Palermo) -* ***Roberta Agnoletto*** *(Avv. del Foro di Venezia e Coord. Didattica Master in Diritto dell'Ambiente e del Territorio - Università Ca' Foscari di Venezia) -* ***Xavier Arbos Marin*** *(Universidad de Barcelona) -* ***Marco Brocca*** *(Università degli Studi del Salento) -* ***Maria Agostina Cabiddu*** *(Politecnico di Milano) -* ***Marco Calabrò*** *(Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) -* ***Hilde Caroli Casavola*** *(Università degli Studi del Molise) -* ***Achille Antonio Carrabba*** *(Università degli Studi di Bari Aldo Moro) -* ***Matteo Carrer*** *(Università degli Studi di Bergamo) -* ***Gian Franco Cartei*** *(Università degli Studi di Firenze) -* ***Giovanni Catalisano*** *(Università degli Studi di Enna Kore) -* ***Marta Silvia Cenini*** *(Università degli Studi dell'Insubria) -* ***Omar Chessa*** *(Università degli Studi di Sassari) -* ***Stefano Ciampi*** *(Università degli Studi di Trieste) -* ***Daniele Sebastiano Coduti*** *(Università degli Studi di Foggia) -* ***Luigi Colella*** *(Università della Campania Luigi Vanvitelli) -* ***Valeria Corriero*** *(Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") -* ***Fabio Corvaja*** *(Università degli Studi di Padova) -* ***Juan Carlos Covilla Martìnez*** *(Universidad Externado de Colombia) -* ***Gianni Cortigiani*** *(Avvocato Distrettuale dello Stato di Firenze) -* ***Manlio D'Agostino Panebianco*** *(CeSIntES dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata) -* ***Simona D'Antonio*** *(Università degli Studi di Teramo) -* ***Lorenzo De Gregoriis*** *(Università degli Studi di Teramo) -* ***Angelo Delogu*** *(Università degli Studi di Urbino Carlo Bo) -* ***Andrea De Lia*** *(Avv. penalista e Docente a contratto di Diritto penale) -* ***Augusto Di Cagno*** *(Università degli Studi di Bari "Aldo Moro") -* ***Viviana Di Capua*** *(Università di Napoli Federico II) -* ***Maria Rosaria Di Mattia*** *(Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) -* ***Ruggero***

Dipace *(Università degli Studi del Molise) -* ***Enzo Di Salvatore*** *(Università degli Studi di Teramo) -* ***Caterina Drigo*** *(Università di Bologna) -* ***Pietro Faraguna*** *(Università degli Studi di Trieste) -* ***Daniela Ferrara*** *(Università degli studi di Palermo) -* ***Maria Dolores Ferrara*** *(Università degli Studi di Trieste) -* ***Luigi Ferrara*** *(Università di Napoli Federico II) -* ***Claudio Galtieri*** *(Doc. Univ. di Modena-R.Emilia, già Proc. Gen. Corte dei Conti) -* ***Biagio Giliberti*** *(Universitas Mercatorum) -* ***Valentina Giomi*** *(Università degli Studi di Pisa) -* ***Dimitri Girotto*** *(Università degli Studi di Udine) -* ***David Grifoni*** *Avvocato del Foro di Firenze -* ***Emanuele Guarna Assanti*** *(Università degli Studi Guglielmo Marconi) -* ***Francesca Guerriero*** *(Avv. penalista del Foro di Roma) -* ***Antonio Guidara*** *(Università degli Studi di Catania) -* ***Anna Rita Iacopino*** *(Università degli Studi dell'Aquila) -* ***Paolo Iafrate*** *(Università degli studi di Roma "Tor Vergata") -* ***Armando Lamberti*** *(Università degli Studi di Salerno) -****Agatino Giuseppe Lanzafame*** *(Referendario TAR LAZIO) -* ***Nicoletta Laurenti Collino*** *(Dottoranda in Diritto Pubblico, interateneo Trieste-Udine) -* ***Vito Sandro Leccese*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Anna Lorenzetti*** *(Università degli Studi di Bergamo) -* ***Cesare Mainardis*** *(Università degli Studi di Ferrara) -* ***Marco Mancini*** *(Università Ca' Foscari di Venezia) -* ***Giovanna Marchianò*** *(Università degli Studi di Bologna) -* ***Karla Georgina Martinez Herrera*** *(Università degli Studi di Brescia) -* ***Donatantonio Mastrangelo*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Giovanna Mastrodonato*** *(Università di Bari) -* ***Mezzacapo Domenico*** *(Università La Sapienza di Roma) -* ***Giulia Milo*** *(Università degli Studi di Trieste) -* ***Giuseppe Misserini*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Viviana Molaschi*** *(Università degli Studi di Bergamo) -* ***Davide Monego*** *(Università degli Studi di Trieste) -* ***Susana Moreno Caliz*** *(Universitat de Barcelona) -* ***Asensio Navarro Ortega*** *(Universidad de Granada) -* ***Alberto Oddenino*** *(Università degli Studi di Torino) -* ***Sandra Regina Oliveira Passos Bragança Ferro*** *(Centro Universitario Estácio da Amazônia) -* ***Vittorio Pampanin*** *(Università degli Studi di Pavia) -* ***Vera Parisio*** *(Università degli Studi di Brescia - Esperta in materia ambientale) -* ***Maria Antonella Pasculli*** *(Università degli Studi di Bari "Aldo Moro")* ***Paolo Patrito*** *(Università degli Studi di Torino) -* ***Mauro Pennasilico*** *(Università degli Studi di Bari Aldo Moro) -* ***Vincenzo Pepe*** *(Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) -* ***Francesco Perchinunno*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Alberto Pierobon*** *(Consulente per Enti in materia ambientale) -* ***Olivia Pini*** *(Università degli Studi di Modena) -* ***Rolando Pini*** *(Università degli Studi di Bologna) -* ***Patrizia Pinna*** *(Avvocato dello Stato presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Firenze) -* ***Nicola Pisani*** *(Professore Ordinario di Diritto Penale (IUS/17) Università degli Studi di Teramo) -* ***Carmine Petteruti*** *(Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli) -* ***Oreste Pollicino*** *(Università Bocconi) -* ***Flavio Ponte*** *(Università degli studi della Calabria) -* ***Corrado Procaccini*** *(Avvocato del Foro di Benevento) -* ***Vito Plantamura*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Edoardo Carlo Raffiotta*** *(Università degli Studi di Bologna) -* ***Nino Olivetti Rason*** *(Università degli studi di Padova) -* ***Pierpaolo Rivello*** *(Università degli Studi di Torino) -* ***Mariano Robles*** *(Università degli Studi degli Studi di Bari) -* ***Paolo Rossi*** *(Università degli Studi di Perugia) -* ***Davide Rossi*** *(Università degli Studi di Trieste) -* ***Gianpaolo Maria Ruotolo*** *(Università di Foggia) -*

Francesco Emanuele Salamone *(Università degli Studi della Tuscia) -* ***Giandomenico Salcuni*** *(Università degli Studi di Foggia) -* ***Leonardo Salvemini*** *(Università degli Studi di Milano La Statale - Politecnico di Milano - "La Sapienza" di Roma) -* ***Antonio Saporito*** *(Università degli Studi Niccolò Cusano) -* ***Ciro Sbailò*** *(Università degli Studi internazionali di Roma) -* ***Maria Stefania Scardigno*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Franco Sciarretta*** *(Unitelma Sapienza Roma) -* ***Andrea Sticchi Damiani*** *(Cultore di diritto amministrativo Avv. Foro di Lecce) -* ***Anna Tacente*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Alma Lucia Tarantino*** *(Università degli Studi di Bari) -* ***Marco Terrei*** *(Consulente senior in diritto amministrativo spec. in appalti, società partecipate e partenariato pubblico/privato) -* ***Grazia Maria Vagliasindi*** *(Università degli Studi di Catania) -* ***Tommaso Ventre*** *(LUISS Guido Carli) -* ***Marcello Vernola*** *(Universita di' Cassino e del Lazio Meridionale) -* ***Donato Vese*** *(Università degli Studi di Torino) -* ***Francesca Zagaria*** *(Università di Napoli Parthenope).*

Sezione specializzata – DIRITTO DEL LAVORO

ALI (Ambiente, Lavoro, Impresa)

ORGANIGRAMMA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Bellomo Stefano, *Ordinario di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma* **– Cataudella Maria Cristina,** *Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Roma Tor Vergata* **– Preteroti Antonio,** *Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Perugia.*

COMITATO SCIENTIFICO

Balletti Emilio, *Ordinario di Diritto del lavoro Università della Campania L. Vanvitelli* – ***Bellavista Alessandro***, *Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Palermo* – ***Campanella Piera***, *Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Urbino Carlo Bo* – ***D'Alessandro Giovanni***, *Ordinario di istituzioni di diritto pubblico Università Niccolò Cusano* – ***Ferluga Loredana***, *Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Messina* – ***Lambertucci Pietro***, *Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi dell'Aquila* – ***Maio Valerio***, *Ordinario di diritto del lavoro UnitelmaSapienza* – ***Pascucci Paolo***, *Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Urbino Carlo Bo* – ***Passalacqua Pasquale***, *Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Roma Tor Vergata Direttore Ufficio del lavoro della Sede Apostolica* – ***Pellacani Giuseppe***, *Ordinario di Diritto del lavoro Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia* – ***Pérez de los Cobos Orihuel Francisco***, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid Presidente Emérito del Tribunal Constitucional* – ***Sánchez Trigueros Carmen***, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Murcia* – ***Sánchez-Urán Azaña Yolanda***, *Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Directora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Complutense de Madrid* – ***Sempere Navarro Antonio Vicente***, *Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Presidente del Tribunal Supremo* – ***Valente Lucia***, *Ordinario di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma* – ***Venditti***

***Lucia**, Ordinario di diritto del lavoro Università degli Studi di Napoli Federico II – **Zilio Grandi Gaetano**, Ordinario di diritto del lavoro Prorettore Università Ca' Foscari.*

REDAZIONE

Coordinatori: ***Cairoli Stefano**, Associato di diritto del lavoro Università degli Studi di Perugia – **Luigi Carbone**, Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico – Università degli Studi di Trieste – **Ferraro Fabrizio**, Ricercatore di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – Componenti: **Calderara Dario**, Ricercatore di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – **Rocchi Luisa**, Assegnista di diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – **Giampà Gianluca**, Dottorando di ricerca in diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – **De Giuli Flaminia**, Dottoranda di ricerca in diritto del lavoro Sapienza Università di Roma – **Lamberti Fabiola**, Ricercatrice di diritto del lavoro Università degli Studi Roma Tre – **Mostarda Ambra**, Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro Università Ca' Foscari.*

***Comitato di Referaggio:** I referaggi sono svolti dai referees della Rivista ai sensi delle disposizioni ANVUR.*

I quaderni di AmbienteDiritto

COLLANA DI DIRITTO PUBBLICO

Comitato di Direzione *composto dai Prof.ri del* ***C.D. della Rivista***

Comitato Scientifico *composto dai Prof.ri:* ***Belletti Michele, Bianchi Paolo, Budelli Simone, Cassese Sabino, Cerrina Feroni Ginevra, Chiarelli Raffaele, Regasto Saverio****.*

COLLANA DI DIRITTO DEL LAVORO

Comitato di Direzione *composto dai Prof.ri:* ***Bellomo Stefano, Mezzacapo Domenico, Preteroti Antonio, Sánchez-Urán Azaña María Yolanda.***

Comitato Scientifico *composto dai Prof.ri:* ***Alvino Ilario, Cairoli Stefano, Ciucciovino Silvia, Ferraro Fabrizio, Maresca Arturo, Ponte Flavio, Sánchez Trigueros Carmen, Valente Lucia.***

COLLANA DI DIRITTO PENALE

Comitato di Direzione *composto dai Prof.ri****: Adelmo Manna*** *(Professore Emerito di Diritto penale presso l'Università di Foggia) –* ***Bartolomeo Romano*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Palermo) –* ***Luigi Foffani*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Modena e Reggio Emilia).*

Comitato Scientifico *composto dai Prof.ri:* ***Elio Romano Belfiore*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Foggia) –* ***Andrea Castaldo*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Salerno) –* ***Gian Paolo Demuro*** *(Professore Ordinario presso l'Università di Sassari) –* ***Giuseppe Losappio*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Bari) –* ***Annamaria Peccioli*** *(Professoressa Ordinaria di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Genova) –* ***Nicola Pisani*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Teramo) –* ***Giandomenico Salcuni*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Foggia) –* ***Andrea Sereni*** *(Professore Ordinario di Diritto penale presso l'Università di Perugia) –* ***Filippo Bellagamba*** *(Professore Associato di Diritto penale presso l'Università di Siena) –* ***Maurizio Riverditi*** *(Professore Associato di Diritto penale presso l'Università di Torino) –* ***Gianluca Ruggiero*** *(Professore Associato di Diritto penale presso l'Università del Piemonte Orientale) –* ***Maria Grazia Vagliasindi*** *(Professoressa Associata di Diritto penale presso l'Università di Catania).*

COLLANA DI DIRITTO AMBIENTALE

Comitato di Direzione *composto dai Prof.ri del C.D. della Rivista*

Comitato Scientifico *composto dai Prof.ri del CTS specializzati in materia ambientale*

I volumi delle collane sono sottoposti a doppio referaggio cieco da parte di valutatori esterni esperti delle materie trattate.

N.B.: Tutti gli articoli della rivista sono posti a referaggio secondo le disposizioni ANVUR ad esclusione dei focus, degli osservatori giurisprudenziali e dei redazionali o editoriali.

Indice

RIVISTA SCIENTIFICA GIURIDICA inserita nell'Area 12 - Classe A - ANVUR 1

ORGANIGRAMMA DELLA RIVISTA 2

Indice 14

EDITORIALE 17

RIFLESSIONI SULLA VIOLENZA FISICA E VERBALE CONTRO GLI INSEGNANTI DA PARTE DI ALUNNI E GENITORI.....18

VITO TENORE.....18

SAGGI 55

«ASIMMETRIA ECOLOGICA E UNITÀ DELLA TUTELA». L'ATTUABILITÀ DELL'ARTICOLO 116, COMMA 3, COST. TRA INNOVAZIONE E LIMITI SISTEMICI56

DANIELE VITALE 56

BREVI NOTE SULLA VICINITAS NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO 105

ALESSANDRO PIAZZAI.....105

CONSIDERAZIONI SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL DELITTO DI FEMMINICIDIO 127

ANDREA SERENI 127

IL CONTRASTO PENALE AL *GREENWASHING* TRA TUTELA DEL RISPARMIO E NUOVI CRIMINI AMBIENTALI: VERSO UNA RICONFIGURAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ D'IMPRESA 141

PIETRO MIRTO 141

IL CONTROLLO ANALOGO OLTRE I SUOI CONFINI: EFFETTIVITÀ DEL CONTROLLO, AUTONOMIA GESTORIA E PROFILI DI RESPONSABILITÀ NELLE SOCIETÀ *IN HOUSE* 166

REMO MORZENTI PELLEGRINI 166

INFRASTUTTURE DIGITALI E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: LA LOCALIZZAZIONE DEI *DATA CENTER* TRA PUBBLICA UTILITA' E STRATEGICITA' DEGLI *ASSET* 196

GIUSEPPE LA ROSA - GIANLUIGI DELLE CAVE * 196

L'ACCERTAMENTO CAUSALE PROBABILISTICO E LA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI: PROFILI DOGMATICI E CRITICITÀ APPLICATIVE 238

FEDERICO PALUMBO 238

L'EFFETTIVITÀ DELLA GOVERNANCE DELLA RISORSA IDRICA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO....256

CRISTINA PASTA....256

LA LEGGE DELLA REGIONE SARDEGNA N. 5/2006, IN ORDINE AI LIMITI DI SUPERFICIE DI VENDITA PER LE ATTIVITÀ COMMERCIALI DA AVVIARE IN ZONA URBANISTICA 'B'....296

PAOLO COTZA....296

LA REGOLAMENTAZIONE DEL TURISMO: ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA SVILUPPO ECONOMICO E PRINCIPI COSTITUZIONALI FONDAMENTALI NELLA PROSPETTIVA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO....322

SAUL MONZANI....322

NUCLEARE SOSTENIBILE: TRA INVARIANZA FINANZIARIA E ARMONIZZAZIONE CON IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI....353

BRUNO TAVERNITI....353

PIRATERIA, PANDEMIE E SANZIONI NEL TIME CHARTER. L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI E LA FUNZIONE DELL'INDEMNITY....369

SERGIO NAPOLITANO....369

TECNOLOGIA E TUTELA DELL'AMBIENTE: IL CONTRIBUTO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NEL CONTRASTO AI REATI AMBIENTALI TRA ATTUALITA' E SVILUPPI FUTURI....384

ROBERTO COLUCCIELLO....384

VINO DEALCOLATO E CAMBIAMENTO CLIMATICO....401

Maura Mattalia....401

SEZIONE SPECIALIZZATA – DIRITTO DEL LAVORO....426

ALI (AMBIENTE, LAVORO, IMPRESA....426

ANCORA RIFLETTENDO, IN DIALOGO E TRA OSTACOLI, SULL'ART. 19 DELLO STATUTO DEI LAVORATORI DOPO LA SENTENZA N. 156/2025 DELLA CONSULTA....427

ANTONELLO ZOPPOLI....427

CARCERE E LAVORO: IL BUIO DIETRO E OLTRE LE SBARRE*....447

PIERA CAMPANELLA....447

EFFETTI FISCALI E "SCUDO" DELLA CERTIFICAZIONE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA E DEL LAVORO: L'OPPONIBILITÀ DIFFERENZIATA VERSO GIUDICE E AUTORITÀ ISPETTIVE....463

ARIANNA RIOMMI....463

IL CAMBIO UNILATERALE DI CCNL: DILATAZIONE DELL'ART. 28 ST. LAV. E PROBLEMI INTERPRETATIVI 489

CHIARA RUNCO 489

FOCUS 508

PICCOLE RIFLESSIONI SULLA CONSULENZA (SUL CONSULENTE) AMBIENTALE (E NON SOLO) 517

ALBERTO PIEROBON 517

OSSERVATORIO 559

OSSERVATORIO DI DIRITTO CIVILE N. 3/2026 560

ANDREA GIOCONDI – ANDREA GRECO 560

OSSERVATORIO DI DIRITTO PENALE SOSTANZIALE N. 3/2026 566

GAIA GANDOLFI – ANDREA DE LIA 566

Collaborazione con AMBIENTEDIRITTO.IT 576

EDITORIALE

EDITORIALE

RIFLESSIONI SULLA VIOLENZA FISICA E VERBALE CONTRO GLI INSEGNANTI DA PARTE DI ALUNNI E GENITORI.

Fenomenologia, responsabilità, rimedi

VITO TENORE

Presidente della Sezione giurisdizionale Lombardia della Corte dei conti e Direttore del Servizio Massimario e Rivista della Corte. Abilitato ASN come professore ordinario di prima fascia di Diritto amministrativo. Figlio di insegnanti.

Abstract. Lo studio esamina il fenomeno delle aggressioni, fisiche e verbali, subite dal personale docente ad opera di studenti e genitori, muovendo da una premessa sulle trasformazioni sociali che ne spiegano la crescita e la mutata qualità: la ritrazione della funzione educativa della famiglia, la mediatizzazione della violenza attraverso i social, la crisi di autorevolezza delle istituzioni e della figura dell'insegnante, le tensioni di una scuola divenuta plurale e multietnica. Ricostruita la casistica emersa dalla cronaca tra il 2017 e il settembre 2026 e i dati del monitoraggio ministeriale, l'analisi si sofferma sullo statuto penalistico del docente quale pubblico ufficiale, sulle fattispecie applicabili (artt. 336, 337, 341-*bis*, 582, 612 c.p.) e sulle novità della legge 4 marzo 2024, n. 25, sulla responsabilità civile dei genitori *ex* art. 2048 c.c., sul regime disciplinare degli studenti riformato dalla legge 1° ottobre 2024, n. 150, e sugli strumenti della giustizia minorile. Nell'ultima parte si valutano le soluzioni normative, educative, formative e politiche, con una tesi di fondo: il diritto penale (simbolico) non basta e il baricentro della risposta deve tornare sul patto educativo, sulla responsabilizzazione delle famiglie e sul rinnovato rango sociale ed economico della professione docente

Abstract (English). *The study examines physical and verbal assaults suffered by teaching staff at the hands of pupils and parents, starting from the social transformations that explain their growth and changed quality: the retreat of the family from its educational function, the mediatisation of violence through social networks, the crisis of authority of institutions and of the teacher, and the tensions of a plural, multi-ethnic school. After reconstructing the cases reported between 2017 and September 2026 and the data of the ministerial monitoring, the analysis dwells on the teacher's criminal-law status as a public official, on the applicable offences (Articles 336, 337, 341-bis, 582 and 612 of the Italian Criminal Code), on Law no. 25 of 4 March 2024, on parents' civil liability under Article 2048 of the Civil Code, on the disciplinary regime of pupils reformed by Law no. 150 of 1 October 2024, and on the instruments of juvenile justice.*

Parole chiave. Violenza contro il personale scolastico; insegnante pubblico ufficiale; art. 583-*quater* c.p.; legge n. 25 del 2024; decreto-legge n. 23 del 2026; responsabilità civile dei genitori; voto di condotta; giustizia minorile.

Keywords. *Violence against school staff; teacher as public official; Article 583-quater Italian Criminal Code; Law no. 25/2024; Decree-Law no. 23/2026; parents' civil liability; conduct grade; juvenile justice.*

SOMMARIO: 1. Premessa: la violenza sugli insegnanti come sintomo di un malessere sociale e non un'anomalia occasionale. - **1.1.** La famiglia che abdica al ruolo educativo, si ritrae e si trasforma in

avvocato del figlio. - **1.2.** Lo schermo dei cellulari e PC come teatro: la violenza "performativa". - **1.3.** Il criticabile tramonto dell'autorità e la scuola come mero burocratico servizio "impiegatizio". - **1.4.** La scuola plurale e multietnica: una difficoltà reale, una causa non dimostrata di violenza scolastica. - **2.** La fenomenologia: i dati e i casi. - **2.1.** I numeri del monitoraggio ministeriale e i loro limiti. - **2.2.** La cronaca: dal 2017-2018 al settembre 2026. - 2.3. Uno sguardo comparato. - **3.** I profili giuridici: lo statuto giuridico del docente quale pubblico ufficiale nell'esercizio di una funzione e relative conseguenze. - **4.** La responsabilità penale dell'aggressore. - **4.1.** Violenza, minaccia, resistenza (artt. 336 e 337 c.p.). - **4.2.** L'oltraggio (art. 341-*bis* c.p.) e la violenza verbale. - **4.3.** Le lesioni e il nodo della procedibilità. - **4.4.** La legge n. 25 del 2024 e il decreto-legge n. 23 del 2026: contenuto e critiche. - **4.5.** L'aggressore minorenne: imputabilità, messa alla prova, decreto Caivano, disegno di legge del 2026 sulla presunzione di imputabilità. - **5.** La responsabilità civile: il fatto del minore e la colpa dei genitori. Azioni del MIM contro genitori violenti. - **6.** La responsabilità disciplinare dello studente e la riforma della condotta (legge n. 150 del 2024 e d.P.R. nn. 134 e 135 del 2025). - **7.** La posizione del docente aggredito: tutele, doveri, rischi. - **8.** Le possibili soluzioni al problema delle aggressioni ai docenti. - **8.1.** Normative. - **8.2.** Educative: la "disintossicazione digitale". - **8.3.** Formative. - **8.4.** Politiche. - **9.** Conclusioni.

1. Premessa: la violenza sugli insegnanti come sintomo di un malessere sociale e non un'anomalia occasionale

Un recente grave episodio ha colpito la collettività, soprattutto quella formatasi sul rispetto della "*signora Maestra*" indossando un grembiule che uniformava democraticamente tutti gli studenti (e tutelava le mamme da perniciose macchie)[1], alla quale si chiedeva la parola alzando educatamente la mano, ai cui moniti (anche ….fisici) ad un maggior impegno nello studio si affiancavano paralleli ed educativi "*paliatoni*" o punizioni domestiche genitoriali, alle cui lezioni si assisteva in rispettoso silenzio prendendo appunti, memorizzati e metabolizzati per essere poi utilizzati in formativi riassunti, temi e compiti a casa, previo ulteriore studio, con sottolineature manuali a matita, su libri cartacei logicamente e linguisticamente ben redatti e durevoli (e non su insulse *slides* o evaporanti pagine telematiche)[2].

Venerdì 18 settembre 2026, nella scuola media «Giovanni Verga» di Centocelle, a Roma, un alunno di tredici anni è entrato in aula per ultimo, dopo essersi chiuso in bagno per indossare un casco con una telecamera collegata a Telegram; ha spruzzato spray urticante sul volto della sua insegnante di lettere e l'ha colpita con tre fendenti al costato, prima che un compagno lo fermasse.

1 Sul grembiule quale *dress code* né di destra, né di sinistra, ma un democratico strumento volto ad uniformare esteticamente ricchi e poveri, giovani in abiti modaioli e giovani in abiti da bancarella o grande magazzino, v. V. TENORE, *Il dress code ed il concetto di "decoro" nelle istituzioni pubbliche e private. Riflessioni di "estetica istituzionale"*, Roma, Anicia, 2026, con ampia trattazione del tema del *dress code* in molti contesti pubblici, privati, civili, militari, associativi, ecclesiastici.

2 Non è una nostalgica difesa "dei tempi che furono", ma una obiettiva constatazione di come lo studio serio ed il rispetto delle Istituzioni, sin dalla più tenera età, ha partorito una generazione solida e rispettosa, da adulti, di valori fondanti, quali l'istruzione e lo studio, quali presupposti per una evoluzione esistenziale, professionale e sociale.

Ai carabinieri ha detto: «*La odiavo, avevo due debiti*». Il ragazzo, infraquattordicenne, non è, ad oggi, imputabile e verrà forse sottoposto a perizia psichiatrica[3].

La docente, dimessa con una prognosi di sette giorni, ha dichiarato pubblicamente di aver già perdonato l'alunno; nelle ore precedenti il ragazzo aveva annunciato l'azione sul proprio profilo TikTok («-5 hours») e gli inquirenti hanno rivolto le indagini verso possibili istigatori in rete. I coltelli utilizzati, del tipo da subacqueo con lame da 20 centimetri, sono stati acquistati su una piattaforma di vendita elettronica con la carta di credito della madre: ciò è avvenuto in costanza del divieto di vendita ai minori di strumenti da punta e da taglio introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, convertito dalla legge 24 aprile 2026, n. 54 (nuovo art. 4-*quater* della legge 18 aprile 1975, n. 110), i cui obblighi di verifica della maggiore età a carico delle piattaforme sono divenuti operativi sessanta giorni dopo l'entrata in vigore della legge di conversione: un divieto dunque già vigente, ma eluso con disarmante facilità attraverso lo strumento di pagamento di un adulto.

Nei giorni successivi il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Roma, riunito in Prefettura il 24 settembre 2026 con l'Ufficio scolastico regionale, ha esaminato l'estensione dei controlli con *metal detector* agli ingressi degli istituti a maggior rischio, secondo la circolare congiunta dei Ministri dell'istruzione e dell'interno del 28 gennaio 2026[4].

L'episodio, ultimo di una serie che nel solo 2026 annovera le aggressioni di Trescore Balneario, di San Vito Lo Capo e di Parma, offre in un solo fotogramma (tra l'altro reso di pubblico dominio su *media* e *social)* gli elementi di un ricorrente fenomeno che questo studio intende analizzare: la giovanissima età dell'autore, il movente scolastico banale e insieme abissale (un abisso esistenziale di una gran fetta di una degradata società), la premeditazione ordinata su internet, la messa in scena per un pubblico di rete, la protezione familiare inconsapevole o distratta, l'inadeguatezza degli strumenti giuridici ordinari.

A nostro avviso, sarebbe consolante ma erroneo trattare simili vicende come deviazioni individuali, casi clinici, «*raptus*». La loro ricorrenza, la loro somiglianza e la loro distribuzione sull'intero territorio nazionale impongono invece di leggerle come sintomo di un mutamento dei rapporti interpersonali e dei valori fondanti della società civile. Da qui le riflessioni che seguono.

3Cfr. *Il Post*, 18 settembre 2026, *A Roma uno studente di 13 anni ha accoltellato un'insegnante a scuola*; *Il Tempo*, 18 settembre 2026, *Roma, studente accoltella insegnante delle medie: il 13enne filma tutto sui social*; *Sky TG24*, 19 settembre 2026, *Verifiche su cellulare 13enne che ha aggredito prof, si cercano eventuali istigatori*; *Tgcom24*, 18 settembre 2026. L'informativa dei carabinieri è stata trasmessa alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, che ha aperto il fascicolo pur nell'assenza di imputabilità (art. 97 c.p.), anche ai fini delle misure di sicurezza e rieducative.

4 Sulle condizioni della docente e sulla dichiarazione di perdono la stampa è piena: *RomaToday*, 19 settembre 2026, *Prof accoltellata a Centocelle, il piano del 13enne: l'annuncio sui social e la «vestizione» in bagno*; *Il Mattino*, 19 settembre 2026, *Accoltella la prof, verifiche sul cellulare del 13enne (e della mamma)*; *Leggo*, 19 settembre 2026. Sul vertice in Prefettura: *RomaToday*, 23 settembre 2026, *Professoressa accoltellata, vertice in Prefettura sulla sicurezza delle scuole. È polemica sui metal detector*; *Radio Colonna*, 23 settembre 2026. Il divieto di vendita ai minori è previsto dall'art. 4-*quater* della legge 18 aprile 1975, n. 110, inserito dall'art. 1, comma 1, lett. c), del d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2026, n. 54; il divieto opera anche nella vendita non commerciale e nella cessione tra privati (comma 5), mentre i commi 3 e 4 (sistemi di verifica dell'età per siti e piattaforme di vendita elettronica, vigilanza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni) si applicano decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione (art. 1, comma 3, d.l. *cit.*). Sulla circolare congiunta 28 gennaio 2026, v. *infra*, § 1.2.

Come è noto a tutti e come la vita insegna, ogni società produce la violenza che le assomiglia e la riflette, e la violenza contro chi insegna dice qualcosa di preciso sul modo in cui una comunità concepisce il sapere, l'autorità, il tempo della crescita e la responsabilità degli adulti.

Prima di entrare nei profili giuridici del tema, occorre pertanto attraversare le ragioni di contesto di tali esecrabili episodi.

1.1. La famiglia che abdica al ruolo educativo, si ritrae e si trasforma in avvocato del figlio

La prima trasformazione dell'attuale società riguarda, ad avviso di chi scrive, la famiglia. Non è latitante nel senso di assente: è, semmai, inutilmente e ansiosamente onnipresente nella vita del figlio, ma assente dalla funzione che la scuola si aspetta da lei, quella di sostenere il rispetto della regola e di insegnare a tollerare la frustrazione per migliorarsi.

La psicoanalisi contemporanea ha descritto il passaggio dalla famiglia «*normativa*» alla famiglia «*affettiva*», nella quale il figlio è oggetto di investimento narcisistico e il conflitto con l'esterno viene vissuto come minaccia all'identità del nucleo: il genitore non chiede più al figlio conto di ciò che ha fatto a scuola, ma chiede alla scuola conto di ciò che ha fatto al figlio[5].

Un attento studioso, Massimo Recalcati, ha parlato di «*evaporazione del padre*» e di genitori trasformati in «*sindacalisti*» (o "*avvocati*") dei figli, alleati contro l'insegnante anziché alleati dell'insegnante: la scuola, che un tempo poteva contare sulla continuità simbolica tra la legge domestica e quella dell'aula, si trova oggi da sola a rappresentare "*il luogo delle regole*" e "*il limite*", e tutto questo in cambio sia di retribuzioni risibili e indegne di uno Stato civile che ha alla sua base fondante lo studio, sia di aggressioni, fisiche e verbali, di alunni e genitori fragili ed iperprotettivi[6].

È in tale progressivo scarto scuola-famiglia che nascono le aggressioni dei genitori, che nelle statistiche ministeriali superano numericamente quelle degli studenti e che scattano, quasi sempre, in difesa del figlio contro un voto, una nota, una sospensione, un'esclusione da un progetto[7].

Il preside di Cosenza schiaffeggiato per la mancata assegnazione della figlia a un percorso di alternanza in ambito medico, la madre di Lucera che colpisce il dirigente perché ritiene insufficienti cinque giorni di sospensione ai compagni che avevano picchiato suo figlio, i genitori di Avola che fratturano una costola al professore di educazione fisica per un rimprovero al dodicenne: la casistica ha

---

5 G. PIETROPOLLI CHARMET, *I nuovi adolescenti. Padri e madri di fronte a una sfida*, Raffaello Cortina, Milano, 2000; *Id.*, *Fragile e spavaldo. Ritratto dell'adolescente di oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2008. Sul tema della fragilità narcisistica dell'adolescente contemporaneo e del ruolo della famiglia affettiva, cfr. anche M. LANCINI, *L'età tradita. Oltre i luoghi comuni sugli adolescenti*, Raffaello Cortina, Milano, 2021.

6 M. RECALCATI, *Il complesso di Telemaco. Genitori e figli dopo il tramonto del padre*, Feltrinelli, Milano, 2013; *Id.*, *L'ora di lezione. Per un'erotica dell'insegnamento*, Einaudi, Torino, 2014, dove l'Autore denuncia l'alleanza rovesciata tra genitori e figli contro la scuola. Sul crollo della «differenza simbolica tra le generazioni» si veda anche la relazione alla proposta di legge A.C. 835 (XIX legislatura), da cui è nata la legge n. 25 del 2024, richiamata da D. SALVATORE, *La riforma della tutela della sicurezza del personale scolastico: aspetti penalistici della l. n. 25/2024*, in *Sistema Penale*, 15 maggio 2024.

7 Nell'anno scolastico 2023-2024 gli aggressori sono stati familiari in trentatré casi e studenti in trentuno: cfr. i dati presentati dal Ministero dell'istruzione e del merito il 12 dicembre 2024, riportati da *Il Fatto Quotidiano*, 12 dicembre 2024, *Episodi di violenza e aggressioni contro il personale scolastico: 19 casi da settembre 2024*.

una grammatica costante, quella dell'adulto che si fa braccio armato della pretesa del figlio minore, quando non è quest'ultimo a "*farsi giustizia*"[8].

Anche la voce delle vittime di aggressioni converge su questo approdo. Maria Cristina Finatti, la docente di Rovigo colpita in classe dai pallini di una pistola ad aria compressa, ha individuato la radice del problema nella famiglia: «*I genitori insistono molto sul voto, ma così puntano più sul risultato che sull'educazione, portando i loro figli ad essere pronti a tutto*»[9].

L'aggressione dello studente e quella del genitore sono, in questa lettura, due tempi della stessa vicenda.

1.2. Lo schermo dei cellulari e dei PC come teatro: la violenza "performativa"

La seconda trasformazione alla base, sociologica e culturale, di questi sconcertanti episodi di violenza scolastica è tecnologica e antropologica insieme.

Ad avviso di chi scrive, non è che i *social* «insegnino» la violenza in senso deterministico (ma non mancano, in verità, casi anche di questo tipo e la stessa rilevanza mediatica data a tali aggressioni verso i docenti potrebbe "normalizzarle" più che stigmatizzarle), ma ne modificano la struttura, trasformandola da atto in *performance*.

I video di Lucca (2018), di Alessandria (2018), di Rovigo (2022), la diretta Telegram di Trescore Balneario e di Roma (2026), l'annuncio pubblicato su TikTok il giorno prima dell'aggressione di San Vito Lo Capo (2026) rivelano una costante: l'aggressione viene ripresa, spesso da un complice (o dallo stesso autore con telecamere in testa o in punti chiave), e destinata alla circolazione. Il pubblico di rete è il vero destinatario dell'inqualificabile atto; l'insegnante ne è l'occasione[10].

La letteratura sulla «*generazione ansiosa*», come ben definita da attenta dottrina, ha documentato come la ristrutturazione dell'infanzia intorno allo *smartphone* abbia eroso le esperienze di gioco libero e fisico (quello dei cortili, degli oratori, delle palestre) e di conflitto reale (verbale e talvolta anche fisico, ma senza uso di armi), nelle quali si apprende il senso del limite e della misura, ed abbia sostituito l'approvazione degli adulti con quella, numericamente quantificata e istantanea, dei pari (compagni di banco) o della stolta comunità dei *social*[11].

---

8 Per le fonti dei singoli episodi si rinvia alle note del § 2.2.

9 Intervista a Maria Cristina Finatti, *Il Gazzettino*, 30 maggio 2023, *Insegnante accoltellata, la prof di Rovigo impallinata in classe: «Non diamola vinta a questi bulli»*; cfr. anche *Orizzonte Scuola*, 30 maggio 2023.

10 La sequenza ripresa-diffusione si ritrova in quasi tutti gli episodi che hanno avuto rilievo nazionale: Mirandola (2017), Como, Alessandria, Velletri e Lucca (2018), Rovigo (2022), Trescore Balneario, San Vito Lo Capo, Parma e Roma (2026). Su questa dimensione, che trasforma l'atto in contenuto, cfr. le osservazioni di S. BERNARDI, *Convertito in legge il d.l. «Caivano» in tema di contrasto al disagio e alla criminalità minorili*, in *Sistema Penale*, 15 novembre 2023, a proposito delle nuove fattispecie di diffusione di contenuti violenti da parte di minori.

11 J. HAIDT, *La generazione ansiosa. Come i social hanno rovinato i nostri figli*, Rizzoli, Milano, 2024 (ed. or. *The Anxious Generation*, Penguin, 2024). Sul nichilismo giovanile come assenza di prospettiva e di rispetto per il limite, U. GALIMBERTI, *L'ospite inquietante. Il nichilismo e i giovani*, Feltrinelli, Milano, 2007; sul deficit di ascolto degli adulti, P. CREPET, *Non siamo capaci di ascoltarli. Riflessioni sull'infanzia e l'adolescenza*, Einaudi, Torino, 2001.

La vita "reale" viene dunque preferita dalla vita "virtuale" dei *social,* involuzione che tocca anche gli adulti che però, a differenza dei giovani, hanno fatali confronti quotidiani con la vita fisica nel lavoro oltre ad avere un bagaglio esperienziale maggiormente "reale".

In un simile "ecosistema" il gesto contro il docente è insieme vendetta e contenuto, e la sua gravità viene percepita dal giovane autore secondo la logica del videogioco, dove «nessuno alla fine si fa male», come osservò il preside dell'istituto di Lucca[12].

Il legislatore ha colto il nesso, sia pure tardivamente e con interventi meramente amministrativi (ma comunque apprezzabili): il divieto del cellulare in classe, inizialmente nel primo ciclo e poi esteso alla scuola secondaria di secondo grado, e l'annunciata intenzione di precludere l'accesso ai *social* ai minori di quindici anni nascono proprio da questa consapevolezza[13].

Il quadro si è arricchito nel corso del 2026 di tre ulteriori elementi, a nostro avviso assai rilevanti.

Il primo è di natura amministrativa: dopo l'uccisione di uno studente diciottenne da parte di un compagno nell'istituto Einaudi-Chiodo di La Spezia (16 gennaio 2026), i Ministri dell'istruzione e dell'interno hanno sottoscritto il 28 gennaio 2026 una circolare congiunta che consente ai dirigenti scolastici di chiedere al prefetto, nell'ambito dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, controlli delle forze dell'ordine anche con *metal detector* portatili, secondo criteri di gradualità e senza alcun coinvolgimento del personale scolastico nelle operazioni; il Ministro ha riferito di oltre duemilaottocento controlli tra febbraio e maggio 2026 e di duecentosettantasei istituti interessati[14].

Il secondo elemento è di natura squisitamente processuale: in sede di conversione del decreto-legge n. 23 del 2026 è stata introdotta nell'art. 104 delle norme di attuazione del codice di procedura penale la lettera *e-bis*), che consente il sequestro preventivo dei contenuti *online* del profilo personale mediante ordine ai prestatori di servizi di *hosting* e alle piattaforme di rimuovere i contenuti o disabilitare l'accesso al profilo: uno strumento che colpisce direttamente la dimensione performativa qui descritta[15].

---

12 Dichiarazione del dirigente scolastico dell'ITC Carrara di Lucca, Cesare Lazzari, riportata in *la Repubblica*, 20 aprile 2018, *Un prof picchiato ogni quattro giorni. «Basta, difendeteci»*: «Questi ragazzi si credono in un videogioco dove nessuno alla fine si fa male, vivono in un mondo parallelo di video che passano».

13 Il divieto di utilizzo del cellulare a fini didattici e non nella scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado è stato disposto con nota del Ministero dell'istruzione e del merito dell'11 luglio 2024 ed esteso alla scuola secondaria di secondo grado a decorrere dall'anno scolastico 2025-2026. L'intenzione di «abolire l'accesso ai *social* ai minori di 15 anni» è stata annunciata dal Ministro Valditara in occasione della visita alla docente aggredita a Trescore Balneario: *ANSA*, 29 marzo 2026, *Valditara incontra la docente aggredita: «Mi mancano i miei alunni»*.

14 Circolare congiunta del Ministro dell'istruzione e del merito e del Ministro dell'interno 28 gennaio 2026, recante «Misure per il rafforzamento delle azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni di illegalità negli istituti scolastici»: *ANSA*, 28 gennaio 2026, *Metal detector nelle scuole, firmata la circolare da Valditara e Piantedosi*; *Sky TG24*, 28 gennaio 2026; *Il Messaggero*, 28 gennaio 2026. Sull'omicidio di La Spezia, *Il Secolo XIX*, 16 gennaio 2026, e *ANSA*, 19 gennaio 2026. I dati sui controlli (oltre 2.800 interventi tra febbraio e maggio 2026; 276 istituti) sono dichiarazioni del Ministro riportate da *RomaToday*, 23 settembre 2026, *cit.*, e dalla stampa specializzata del settembre 2026.

15 Art. 2, comma 2-*bis*, d.l. n. 23 del 2026, inserito dalla legge di conversione n. 54 del 2026, che aggiunge all'art. 104, comma 1, delle norme di attuazione del c.p.p. (d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271) la lettera e-*bis*), relativa al sequestro «sui contenuti *online* del profilo personale e sui relativi dati, mediante ordine ai prestatori di servizi di *hosting*, ai fornitori di piattaforme *online* o di motori di ricerca o ai prestatori di

Il terzo è di natura sovranazionale: il 17 settembre 2026, il giorno prima dell'aggressione di Centocelle, la Commissione europea ha adottato la proposta di regolamento nota come *EU Kids Act*, che vieta l'accesso ai *social* ai minori di tredici anni e consente tra i tredici e i quindici soltanto «mini-account» supervisionati dai genitori, riservando il profilo autonomo ai maggiori di quindici; una soglia che, come è stato subito osservato, non avrebbe impedito al tredicenne di Roma di disporre di un profilo e che, trattandosi di regolamento di armonizzazione, potrebbe precludere al legislatore nazionale di fissare la soglia più alta chiesta dal Ministro, mentre il disegno di legge italiano sull'età minima per l'accesso ai *social* (A.S. 1136) giace in Senato dal 2024[16].

Ma la questione, a nostro avviso, eccede la scuola: i modelli di cui i *social* sono veicolo, dall'esibizione della forza alla derisione dell'adulto, si formano fuori dall'aula, dove il divieto non può arrivare e dove la famiglia, come detto, latita, essendo a sua volta "fragile" e presa da egoistici e distraenti interessi personali (coniugali ed extraconiugali) e lavorativi.

1.3. Il criticabile tramonto dell'autorità e la scuola come mero burocratico servizio "impiegatizio"

La terza trasformazione della società, alla base degli episodi di violenza scolastica, è a nostro avviso la più profonda e drammatica, perché investe il senso stesso dell'Istituzione-Scuola e dei suoi "*motori-mobili*", ovvero gli insegnanti.

L'insegnante ha perso, nell'arco di due generazioni, il capitale simbolico, ed il conseguente rispetto sociale, che gli derivava dal sapere e dal mandato pubblico. Lo scrivente, quale figlio di stimati docenti scolastici, lo percepisce più di altri.

Hanno concorso a questa perdita di carisma la grave svalutazione economica della professione, la burocratizzazione della funzione (infarcita di stolti incombenti formali per docenti e dirigenti scolastici), la trasformazione della scuola in erogatrice di un servizio verso una utenza titolare solo di pretese, la retorica buonista della "centralità dello studente" intesa però come centralità del suo gradimento[17]. In sintesi, sono stati progressivamente e tragicamente ribaltati i ruoli, quasi che l'obiettivo da raggiungere sia il gradimento di alunni e genitori aventi quale scopo "*il pezzo di carta*" (diploma) con il minimo sforzo, con pochi compiti a casa e con il massimo voto per il piccolo "Einstein" del quartierino!

---

servizi intermediari della società dell'informazione [...] di rimuovere i contenuti e i dati o disabilitare l'accesso al profilo». Per una prima lettura del decreto, P. BERNARDONI, *Decreto sicurezza (d.l. 24 febbraio 2026, n. 23): una breve analisi dei profili penali e processuali*, in *Sistema Penale*, 3 marzo 2026.

16 Commissione europea, proposta di regolamento del 17 settembre 2026 (c.d. *EU Kids Act*): *Vatican News*, 17 settembre 2026, *UE, Commissione adotta il Eu Kids Act: no accesso ai social al di sotto dei 13 anni*; *Il Politico*, 19 settembre 2026, *Prof accoltellata a Roma: il Kids Act di Bruxelles non avrebbe fermato il 13enne*. La richiesta del Ministro di un divieto sotto i quindici anni è riportata da *Orizzonte Insegnanti*, 19 settembre 2026. Sul d.d.l. A.S. 1136, *Il Politico*, 18 settembre 2026, *EU Kids Act: cosa prevede il divieto dei social under 13*. Il testo della proposta è qui riferito sulla base del comunicato della Commissione e delle fonti giornalistiche citate.

17 Sul declino del prestigio della professione docente e sulle sue cause anche retributive, cfr. OECD, *Education at a Glance 2024*, OECD Publishing, Paris, 2024, che colloca le retribuzioni degli insegnanti italiani sotto la media dei Paesi membri a ogni livello di carriera; sul modello della scuola-servizio e i suoi effetti, P. MASTROCOLA, L. RICOLFI, *Il danno scolastico. La scuola progressista come macchina della disuguaglianza*, La nave di Teseo, Milano, 2021.

Ernesto Galli della Loggia ha descritto l'esito come «*aula vuota*»: una scuola che ha rinunciato a trasmettere e ad esigere, e che perciò non è più riconosciuta come luogo di un'autorità legittima[18]. Quando l'autorità non è più riconosciuta, il suo esercizio residuo viene percepito come arbitrio, e all'arbitrio (far studiare, dare voti bassi agli "asini", dare compiti a casa, infliggere una sanzione disciplinare) si reagisce con la forza: è la sequenza che i fascicoli giudiziari restituiscono con esattezza, dove la nota, l'interrogazione, la proposta di bocciatura sono i moventi ricorrenti per aggressioni fisiche e sui *social.*

Il fenomeno è a nostro avviso parte di una crisi più generale del rispetto per le Istituzioni tutte, che colpisce nello stesso tempo medici e infermieri, per i quali il legislatore ha costruito un apparato penale e civile speciale (oggi esteso, quanto alle lesioni, al personale scolastico dal decreto-legge n. 23 del 2026), forze dell'ordine (accusate di esercizio della forza contro manifestanti-delinquenti e sabotatori), amministratori locali (taluni dei quali eroi della legalità in terre difficili), controllori dei mezzi pubblici (sempre più aggrediti da una diffusa microcriminalità) e persino magistrati (a causa di una campagna stampa tesa a svilire la categoria, sovente su impulso politico formalmente rispettoso, ma sostanzialmente ostile a chi è tenuto, obbligatoriamente, a far rispettare le regole della civile convivenza ed il codice penale anche per i colletti bianchi[19]).

L'insegnante è però il più esposto, perché la relazione con l'utente è quotidiana, prolungata, valutativa (in una società che non gradisce essere valutata, in nessun campo) e priva di mediazioni: il voto è l'atto d'ufficio più frequente e più personale dell'intera amministrazione ed incide su giovani sempre più fragili perché frutto di contesti familiari tesi ad assecondare e lodare più che ad educare con precetti e dinieghi.

1.4. La scuola plurale o multietnica: una difficoltà reale, una causa non dimostrata di violenza scolastica

Nel dibattito pubblico e in subliminali messaggi giornalistici ricorre inoltre l'idea che la composizione multietnica delle classi contribuisca alla crescita delle aggressioni al corpo docente.

È un punto molto delicato e divisivo sul piano politico (il recente Decreto Scuola approvato dal Consiglio dei Ministri a settembre 2026 introduce il limite massimo del 30% di studenti stranieri per classe), sul quale l'onestà intellettuale impone una distinzione.

È sicuramente vero che la scuola c.d. *plurale,* al pari di qualsiasi altro contesto multietnico (condominiale, lavorativo e persino stradale) pone difficoltà reali: barriere linguistiche nella comunicazione con le famiglie, differenze religiose, tradizioni culturali secolari (da ultimo il burqa e niqab a scuola oggetto di interventi limitativi da parte della Premier) metabolizzate e portate dentro, concezioni diverse dell'autorità e dei ruoli di genere che possono tradursi nel rifiuto, da parte di alcuni padri, di riconoscere l'autorità di una docente, disagio di alunni inseriti tardivamente in una classe e senza mediazione.

Ma dalla constatazione della difficoltà gestionali di scuole e classi multietniche (in cui la prevalente presenza di straniere verrà a breve limitata da un preannunciato intervento del Governo) alla tesi della

18 E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'aula vuota. Come l'Italia ha distrutto la sua scuola*, Marsilio, Venezia, 2019.

19 Eloquenti gli interventi normativi sull'abrogazione dell'abuso d'ufficio, il depotenziamento del traffico di influenze illecite, le limitazioni alle intercettazioni, il depotenziamento della Corte dei conti con legge n.1 del 2026. Tutti tesi ad una tutela dei colletti bianchi e degli amministratori.

scuola plurale quale causa delle aggressioni il passaggio non è dimostrato sulla scorta dei dati ad oggi disponibili.

Il monitoraggio ministeriale (ma parimenti non ci risultano studi specifici sul punto) non registra l'origine degli aggressori; i casi che hanno segnato l'opinione pubblica, da Lucca a Cosenza, da Abbiategrasso a Varese, da Avola a Roma, hanno per protagonisti famiglie italiane; nell'aggressione di Centocelle il compagno che ha fermato il tredicenne è, secondo le cronache, di origine congolese ed e stato di recente premiato dal Ministro Valditara con una medaglia al merito lo studente[20].

La scuola "plurale" è, semmai, il luogo in cui il deficit di mediazione e di risorse produce i suoi effetti più visibili, e per questo esige investimenti specifici in mediatori culturali, alfabetizzazione degli adulti e patti educativi tradotti e comprensibili a comunità familiari di cittadini italiani per naturalizzazione o matrimonio, o "nuovi cittadini" italiani; la scuola plurale non è, da sola, l'origine di una violenza (è sicuramente fonte di disagi e attriti in molti contesti, da qui gli interventi del Governo sul tetto agli stranieri in classe) che ha, come si è visto, radici ben più domestiche.

Nell'agone politico, molto sensibile al tema in questi ultimi mesi, trattarla come tale significherebbe scambiare il sintomo per la causa e dirottare la risposta pubblica verso un bersaglio sbagliato.

2. La fenomenologia: i dati e i casi

2.1. I numeri del monitoraggio ministeriale e i loro limiti

Per lungo tempo la sola misura del fenomeno delle aggressioni ai docenti è stata quella giornalistica: nell'anno scolastico 2017-2018 la rivista *Tuttoscuola* attivò un contatore delle aggressioni ai docenti che registrò trentatré violenze fisiche accertate, stimandone almeno ottantuno, con la regola empirica di tre casi sommersi per ogni caso emerso[21].

Il censimento istituzionale è cominciato solo nel marzo 2023, quando il Ministero dell'istruzione e del merito, a seguito delle aggressioni di Castellammare di Stabia e di Cesena, chiese ai dirigenti scolastici di segnalare tempestivamente gli episodi agli uffici scolastici regionali, annunciando insieme la disponibilità dell'Avvocatura dello Stato e la costituzione di parte civile dell'amministrazione[22].

I dati ministeriali indicano trentasei episodi (ovviamente tra quelli noti in quanto formalizzati) nell'anno scolastico 2022-2023, sessantotto nel 2023-2024 (poi rideterminati in settantuno nelle rilevazioni successive), cinquantuno nel 2024-2025 e quattro nel periodo settembre-dicembre 2025, contro i ventuno dello stesso periodo dell'anno precedente: un calo dell'ottantuno per cento che il Ministro ha attribuito all'effetto deterrente della legge n. 25 del 2024 e delle misure sulla condotta[23].

---

20 *Sky TG24*, 19 settembre 2026, *cit.* La circostanza è riportata qui non per il suo valore aneddotico, ma perché smentisce, nel caso più recente, la lettura eziologica che collega la violenza contro i docenti alla presenza di alunni stranieri.

21 *Tuttoscuola*, dossier sulle aggressioni ai docenti, anno scolastico 2017-2018, ripreso da *Il Fatto Quotidiano*, 10 giugno 2018, *Scuola, da settembre 33 casi di violenza contro i prof. Un lungo anno di aggressioni*.

22 Comunicato del Ministero dell'istruzione e del merito, 24 marzo 2023, *Valditara: «Preoccupante susseguirsi di aggressioni al personale della scuola»*; cfr. *Il Messaggero*, 3 aprile 2023, *Aggressioni ai professori, il Governo sarà parte civile nei processi: il piano di Valditara*, e *AGI*, 25 marzo 2023.

23 Ministero dell'istruzione e del merito, *Violenza contro il personale scolastico - Esiti monitoraggio*, comunicato del 18 dicembre 2025; per i dati del biennio precedente, *Il Fatto Quotidiano*, 12 dicembre 2024, *cit.*; *Orizzonte Scuola*, 18 dicembre 2025, *Aggressioni ai docenti in calo dell'80%*. La discrepanza tra le cifre

Le vittime sono prevalentemente docenti, seguiti da dirigenti e personale ATA; gli aggressori sono in maggioranza familiari degli studenti (trentatré casi nel 2023-2024) e, in misura di poco inferiore, studenti (trentuno); geograficamente il fenomeno tocca quasi tutte le regioni, con la Lombardia in testa nel triennio e il Lazio nel 2024-2025[24].

Questi numeri vanno a nostro avviso letti con cautela.

Il sistema istituito con il decreto interministeriale 4 agosto 2025, n. 157, che ha finalmente costituito l'Osservatorio nazionale previsto dalla legge n. 25 del 2024, registra le segnalazioni accompagnate da denuncia formale; ne restano fuori i casi gestiti senza ricorso all'autorità, che sono la maggioranza.

Ad esempio, il pestaggio di due insegnanti, colpiti con cinghie in un parco di Parma il 22 maggio 2026, documentato da un video diffuso sui social e confermato dalla Questura, non compare nelle statistiche perché i docenti hanno scelto di non sporgere querela[25]. Circostanza, quest'ultima, che, come si dirà al § 4.3, non avrebbe dovuto impedire il procedimento penale, trattandosi di fatto successivo all'entrata in vigore del decreto-legge n. 23 del 2026.

Una fonte diversa, i dati della Polizia di Stato, ha contato invece centotrentatré aggressioni fisiche refertate nella sola scuola secondaria superiore tra il gennaio 2023 e il febbraio 2024, a fronte dei sessantotto casi ministeriali dell'intero anno scolastico[26].

Lo stesso Ministero ha riconosciuto che, essendo il monitoraggio sistematico iniziato nel 2023, la serie storica è troppo breve per valutazioni consolidate, e il primo rapporto dell'Osservatorio, atteso entro il 31 gennaio 2027, dovrà incrociare i dati scolastici con quelli delle questure[27]. L'Osservatorio, i cui componenti sono stati nominati con decreto ministeriale n. 11 del 23 gennaio 2026, si è insediato soltanto il 31 marzo 2026, a due anni dalla legge istitutiva: ventisette membri in rappresentanza dei Ministeri dell'istruzione, dell'interno, della giustizia e del lavoro, delle regioni, dei sindacati, delle associazioni di studenti e genitori e dell'INAIL; nella prima seduta sono stati presentati i dati dal 2022-2023, dai quali risulta che le vittime sono docenti nel settantasei per cento dei casi, dirigenti nel quindici e personale ATA nel nove, e le organizzazioni sindacali hanno chiesto l'integrazione dei dati ministeriali con quelli INAIL sugli infortuni da aggressione[28].

---

del 2023-2024 (68, 71, 75 secondo le successive comunicazioni) dipende dagli aggiornamenti delle segnalazioni pervenute.

24 *La Scuola Oggi*, febbraio 2025, *Violenza docenti, 123 episodi negli ultimi 3 anni*: cinquantasette casi contro insegnanti, undici contro dirigenti, sette contro personale ATA nel 2023-2024; Lombardia con quindici episodi nel triennio (12,2 per cento del totale); Lazio con undici casi nel 2024-2025.

25 *EduNews24*, 5 giugno 2026, *Aggressioni a scuola: il vuoto statistico dietro il calo dell'81%*. L'Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico è stato istituito con decreto interministeriale 4 agosto 2025, n. 157, in attuazione dell'art. 1 della legge 4 marzo 2024, n. 25.

26 Dati della Polizia di Stato relativi al periodo gennaio 2023-febbraio 2024, riportati da Confederazione CGS, marzo 2026, *Docenti aggrediti dai genitori: norme più severe, meno episodi? I numeri*.

27 *Oggi Scuola*, 29 dicembre 2025, *Sicurezza a scuola, un anno dopo la Legge 25/2024: meno aggressioni, ma la sfida resta aperta*; *EduNews24*, 5 giugno 2026, *cit.*

28 Decreto interministeriale 4 agosto 2025, n. 157 (istituzione e composizione dell'Osservatorio, con relazione annuale al Ministero da trasmettere entro il 31 gennaio per l'invio alle Camere); decreto del Ministro dell'istruzione e del merito n. 11 del 23 gennaio 2026 (nomina dei componenti). Sull'insediamento del 31 marzo 2026, FLC CGIL, 31 marzo 2026, *Osservatorio nazionale sulla sicurezza personale scolastico: insediamento e prima riunione*; *Dirigentiscuola*, comunicato 31 marzo 2026; *EduNews24*, 5 giugno 2026, *Aggressioni ai docenti: perché il calo nei dati MIM non racconta tutto*. Le percentuali per

La prudenza è tanto più necessaria se si considera che il calo statistico del 2025-2026 coincide con l'anno delle aggressioni armate di Trescore Balneario, San Vito Lo Capo e Roma: la frequenza può ridursi mentre la gravità cresce.

2.2. La cronaca: dal 2017-2018 al settembre 2026

L'anno scolastico 2017-2018 è stato percepito nel mondo della scuola come il punto di svolta.

A Paola, nel settembre 2017, la madre di una sedicenne rimproverata entra in classe e strattona l'insegnante davanti agli alunni; a Mirandola, in ottobre, un quindicenne scaglia il cestino contro la docente alla cattedra, mentre un compagno filma; ad Avola, nel gennaio 2018, una coppia di genitori picchia il professore di educazione fisica che aveva rimproverato il figlio dodicenne, fratturandogli una costola; a Como, nello stesso mese, un video di ottantaquattro secondi raccoglie insulti e minacce a un professore accusato di aver danneggiato lo smartphone dell'alunno; il 1° febbraio 2018, a Santa Maria a Vico, un diciassettenne sfregia al volto l'insegnante di italiano che stava per annotargli il rifiuto di farsi interrogare, con una ferita da trentadue punti; ad Alessandria, in febbraio, una docente con disabilità motoria viene sbeffeggiata e, secondo alcune ricostruzioni, legata alla sedia, con il video pubblicato su Instagram; a Palermo il padre di una quattordicenne colpisce con un pugno il docente che l'aveva allontanata dalla classe, e a Foggia un vicepreside è aggredito dal padre di un bambino di otto anni rimproverato per gli spintoni in fila; a Velletri, in aprile, un video raccoglie la minaccia «ti sciolgo nell'acido»; a Lucca, nello stesso mese, all'istituto tecnico Carrara, gli studenti intimano al professore di lettere «inginocchiati e mettimi la sufficienza», gli strappano il registro, lo affrontano con il casco in testa, e i filmati fanno il giro della rete. Il docente, sessantaquattrenne, a lungo non li aveva denunciati: «*Non volevo rovinarli*»[29]. Il caso di Lucca ebbe un seguito emblematico: sei studenti indagati dalla procura minorile di Firenze, con sequestro dei cellulari e persino degli abiti indossati nei video, e uno scrutinio finale che ammise alla classe successiva otto alunni su ventisei[30].

Il periodo successivo alla pandemia segna un'ulteriore *escalation*.

L'11 ottobre 2022, all'istituto tecnico Viola-Marchesini di Rovigo, la professoressa di scienze Maria Cristina Finatti viene colpita al capo dai pallini di una pistola ad aria compressa sparati da due studenti mentre un terzo riprende: i tre vengono sospesi per cinque giorni con obbligo di frequenza; il consiglio di classe assegna inizialmente un nove in condotta poi ridotto per intervento ministeriale; le scuse

---

categoria di vittime sono riportate, su fonte ministeriale, da *EduNews24*, settembre 2026, *Comunicare in classe è una competenza di sicurezza: i dati lo dicono*.

29 La ricostruzione segue *Il Fatto Quotidiano*, 10 giugno 2018, *cit.*; *Today*, febbraio 2018, *Picchiati, derisi e umiliati dai bulli: i prof si ribellano ai pestaggi in classe*; *Giornalettismo*, aprile 2018, *Professori picchiati, numeri da emergenza: un caso ogni 4 giorni*; *la Repubblica*, 20 aprile 2018, *cit.* Per Santa Maria a Vico: la docente, Franca Di Blasio, fu ferita alla guancia sinistra con un coltello tascabile da un diciassettenne di un istituto tecnico, e la madre del ragazzo si scusò ripetutamente attribuendo il gesto allo stress per la malattia della nonna (*Today*, 2018, *A scuola di botte, altro pestaggio in classe*).

30 *Tecnica della Scuola*, giugno 2018, *Docente di Lucca bullizzato da un gruppo di studenti, mano pesante dei prof: solo 8 promossi su 26*. La Ministra dell'istruzione dell'epoca, Valeria Fedeli, chiese pubblicamente la bocciatura degli studenti responsabili.

arrivano tardive, generiche e condizionate alla remissione della querela.[31] Nel marzo 2023 una docente viene picchiata a Castellammare di Stabia, il preside della scuola media Pascoli di Cesena è aggredito con un pugno dal parente di un'alunna, una docente di inglese è schiaffeggiata dalla madre di un'allieva in provincia di Napoli[32]. Il 29 maggio 2023, all'istituto Alessandrini di Abbiategrasso, un sedicenne estrae dallo zaino un coltello durante la lezione e colpisce la professoressa di lettere Elisabetta Condò con sei fendenti, uno dei quali alla testa, prima di brandire una pistola a pallini: lo studente viene arrestato per tentato omicidio, espulso e non ammesso alla classe successiva, provvedimento contro cui la famiglia propone ricorso; nell'aprile 2024 il Tribunale per i minorenni di Milano sospende il processo con due anni di messa alla prova[33]- Nel novembre 2023 un docente di sostegno del Vallauri di Carpi viene colpito al volto mentre seda una rissa[34].

Il 2024 si apre con la sequenza degli adulti-aggressori: il 16 gennaio il preside del liceo scientifico Scorza di Cosenza, Aldo Trecroci, è schiaffeggiato davanti a docenti e personale dal padre di una studentessa, dopo l'avvertimento «*se non fa quello che dico io finisce male*»; il 1° febbraio il dirigente dell'istituto comprensivo Europa-Alighieri di Taranto è immobilizzato e picchiato dal padre di una bambina; il 2 febbraio la madre di un alunno colpisce il dirigente del Bozzini-Fasani di Lucera[35]. Il 5 febbraio 2024, all'istituto professionale Enaip di Varese, un diciassettenne colpisce alle spalle con tre fendenti la professoressa Sara Campiglio, lesionandole un polmone, per una proposta di bocciatura peraltro ritirata: la procura minorile contesta il tentato omicidio con le aggravanti della premeditazione, dei futili motivi e dell'aver agito contro un pubblico ufficiale; nel marzo 2025 il Tribunale per i minorenni dispone due anni di messa alla prova in comunità, senza che vi sia stato risarcimento né mediazione[36]. Nel novembre 2024, secondo le cronache, una trentina di genitori fa irruzione in una scuola di Castellammare di Stabia aggredendo una docente di sostegno, che riporta un trauma cranico, e un professore è ferito dal padre di un alunno a Reggio Calabria; nel febbraio 2025 a Catania due maestre vengono malmenate all'uscita da un genitore convinto dal figlio di aver ricevuto due schiaffi; nel marzo 2025 il preside di un istituto paritario romano è aggredito dal compagno della madre di uno studente sospeso, con una prognosi di novanta giorni; nel maggio 2025 un insegnante è aggredito da un

31 *Il Gazzettino*, 30 maggio 2023, *cit.*; *Orizzonte Scuola*, 30 maggio 2023, *cit.*; *Today*, febbraio 2024, *Boom di violenze a scuola, le vittime sono insegnanti e presidi*. Sulla vicenda del voto di condotta e sull'intervento ministeriale la stampa nazionale ha dato ampio conto tra il novembre 2022 e il giugno 2023.

32 Comunicato MIM del 24 marzo 2023, *cit.*; *il Resto del Carlino*, 25 marzo 2023, *La condanna del ministro Valditara: «Ci costituiremo parte civile»*; *Sky TG24*, 25 marzo 2023.

33 *Sky TG24*, 30 maggio 2023, *Aggressioni ai docenti, casi in aumento dopo il Covid*; *Open*, 20 giugno 2023, *Abbiategrasso, espulso e bocciato il sedicenne che accoltellò la prof. La famiglia fa ricorso*; *Sky TG24*, 10 aprile 2024, *Accoltellò prof ad Abbiategrasso, due anni di messa alla prova per lo studente* (Trib. min. Milano, giudice Paola Ghezzi, su richiesta del p.m. Myriam Iacoviello). Nel corso dell'udienza la docente e lo studente si sono abbracciati (*Il Giorno*, febbraio 2024).

34 *Tgcom24*, 5 febbraio 2024, *Varese, insegnante accoltellata a scuola: arrestato uno studente 17enne*, che ricostruisce i casi più gravi dell'anno.

35 *Fanpage*, 17 gennaio 2024, *Cosenza, preside del liceo scientifico preso a schiaffi a scuola dal padre di una studentessa*; *Il Dispaccio*, 16 gennaio 2024; *Gilda Venezia*, novembre 2024, *Un professore o un preside picchiati ogni 2 giorni*; *Tgcom24*, 5 febbraio 2024, *cit.*

36 *Il Giorno*, febbraio 2024 e gennaio 2025, *Varese, prof accoltellata: processo slitta a gennaio, messa in prova*; *ANSA*, 20 marzo 2025, *Accoltellò prof a scuola, due anni di messa alla prova per studente*; *Il Giorno*, 27 marzo 2026, *Insegnanti accoltellati da studenti: Trescore non è un caso isolato*.

genitore a Parma[37]. A questi vanno aggiunti, per completezza, l'aggressione di Inzago (marzo 2025), dove un docente di musica fu colpito da uno studente con un complice a mesi di distanza da un rimprovero in classe e fuori dall'istituto, e i due episodi del febbraio 2026 che hanno accompagnato l'adozione del decreto-legge sicurezza: a Foggia, il 13 febbraio, un insegnante schiaffeggiato da un genitore durante la lezione, davanti agli alunni, per aver rimproverato la figlia; a Piacenza, nello stesso mese, una maestra aggredita da un padre per aver chiesto la firma dell'autorizzazione all'uscita anticipata[38].

Il 2026 introduce una variante inquietante: l'età degli aggressori.

Il 25 marzo 2026, alle scuole medie Leonardo da Vinci di Trescore Balneario, un tredicenne accoltella la sua insegnante di francese, Chiara Mocchi, prima dell'inizio delle lezioni, indossando una maglietta con la scritta «vendetta» e trasmettendo in diretta su Telegram, dove frequentava numerosi gruppi; la docente viene ricoverata in terapia intensiva[39]. Il 29 maggio 2026 a San Vito Lo Capo un alunno dodicenne, con casco, mascherina e telefono fissato al casco per la diretta, tenta di colpire con un coltello il professore di tecnologia durante la lezione, dopo aver pubblicato il giorno prima su TikTok un avviso: «*Don't blame me for what I will do in 4 hrs*»; il docente lo disarma[40]. Il 22 maggio 2026, a Parma, due insegnanti sono picchiati con cinghie da studenti in un parco[41]. Il 18 settembre 2026, infine, l'aggressione di Roma-Centocelle da cui questo studio ha preso le mosse. Tre dei quattro autori del 2026 hanno meno di quattordici anni.

Per il tredicenne di Trescore Balneario, che nel proprio canale Telegram aveva scritto «ho meno di 14 anni, non possono processarmi», il giudice per le indagini preliminari del Tribunale per i minorenni di Brescia ha disposto il 9 aprile 2026, su richiesta della Procura minorile, la misura di sicurezza provvisoria del riformatorio giudiziario nella forma del collocamento in comunità, sulla base della relazione della neuropsichiatria infantile: una misura che la presidente del medesimo Tribunale ha definito applicata soltanto due volte nella sua esperienza dal 1999. La docente, dimessa il 30 marzo con gravi lesioni al collo, ha dichiarato di non nutrire alcun rancore.

Il 2026 è anche l'anno in cui, il 16 gennaio, uno studente diciottenne è stato ucciso a coltellate da un compagno nell'istituto Einaudi-Chiodo di La Spezia: un fatto estraneo al fenomeno qui studiato, ma che

37 *La Scuola Oggi*, maggio 2025, *Emergenza sicurezza nelle scuole italiane: escalation di aggressioni al personale scolastico*; *Tecnica della Scuola*, febbraio 2025, *Genitore fomentato dal figlio aspetta la maestra fuori scuola: la picchia*. Alcuni di questi episodi sono noti solo attraverso la stampa locale e non risultano, allo stato, riscontrabili da sentenze edite o da fonti giudiziarie fatalmente segretate per legge.

38 Gli episodi sono richiamati da L. FIORE, *La (nuova) tutela penale del personale scolastico. Fra ratio, criticità e prospettive interpretative*, in *Giustizia Insieme*, 15 aprile 2026, nota 1, sulla base delle cronache locali.

39 *ANSA*, 29 marzo 2026, *cit.*; *Adnkronos*, 18 settembre 2026, *Aggressioni a scuola, non solo la prof accoltellata a Roma: docenti nel mirino*. La data del 25 marzo 2026 si ricava dal riferimento di *ANSA* al «mercoledì scorso» rispetto al 29 marzo; altre fonti indicano il 15 marzo, data che tuttavia cadeva di domenica.

40 *Adnkronos*, 18 settembre 2026, *cit.* Sull'avviso pubblicato su TikTok il giorno precedente e sull'affidamento del minore all'istituto penale minorile si vedano le cronache siciliane del 29-30 maggio 2026. L'età dell'autore è indicata dalle fonti in undici o dodici anni.

41 *EduNews24*, 5 giugno 2026, *cit.*

ha innescato la risposta amministrativa sui controlli all'ingresso delle scuole e, in parte, il decreto-legge n. 23 del 2026[42].

2.3. Uno sguardo comparato

Il fenomeno in esame non è solo italiano (i raffronti non hanno affatto, a nostro avviso, finalità "rassicurante" ma, anzi, "preoccupante").

In Germania, nel gennaio 2023, un diciassettenne ha ucciso a coltellate una docente a Ibbenbüren; in Francia gli assassinii di Samuel Paty (2020) e di Dominique Bernard (2023), pur inscritti nella diversa matrice del terrorismo, hanno prodotto un dibattito sul rango dell'insegnante nella Repubblica che ha pochi eguali; nel Regno Unito le indagini dei sindacati docenti riportano da oltre un decennio che una quota consistente degli insegnanti ha subìto aggressioni da alunni o genitori nell'anno[43].

La specificità italiana non sta nella violenza, ma nell'assenza, fino al 2024, di uno strumento di rilevazione e nella struttura del rapporto scuola-famiglia, che affida al colloquio individuale e al voto numerico una carica conflittuale che altri sistemi diluiscono in procedure di valutazione più impersonali.

3. I profili giuridici: lo statuto giuridico del docente quale pubblico ufficiale nell'esercizio di una funzione e relative conseguenze

Venendo ai profili giuridici del triste fenomeno, fatalmente vagliato dalla magistratura, lo stesso ha come punto di partenza di ogni ragionamento sulla tutela penale la qualifica soggettiva della vittima, ovvero del docente.

La giurisprudenza di legittimità è da tempo ferma nell'attribuire agli insegnanti delle scuole statali la qualità di *pubblico ufficiale* ai sensi dell'art. 357 c.p., in quanto esercitano una funzione disciplinata da norme di diritto pubblico, caratterizzata dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi attraverso atti autoritativi e certificativi: il voto, la nota, il giudizio di ammissione, la certificazione delle competenze[44].

---

42 Trib. min. Brescia, g.i.p., 9 aprile 2026: *Il Giorno*, 9 aprile 2026, *Prof accoltellata a Trescore, il gip dispone comunità per 13enne*; *Adnkronos*, 9 aprile 2026; sulla richiesta della Procura minorile e sulla rarità della misura, *Il Giorno*, 31 marzo 2026, con le dichiarazioni della presidente del Tribunale, Laura D'Urbino. Sul messaggio Telegram del minore, *Il Giorno*, 26 marzo 2026, *Prof accoltellata, cosa rischia lo studente*. Sull'omicidio di La Spezia, *Il Secolo XIX*, 16 gennaio 2026.

43 Sul caso tedesco, il riferimento è contenuto nell'intervista alla docente di Rovigo citata *supra*, che ricorda «quella uccisa a coltellate in Germania a gennaio»; per il Regno Unito, le rilevazioni della *Association of Teachers and Lecturers*, secondo cui oltre la metà degli insegnanti delle scuole statali ha subìto aggressioni da alunni nell'ultimo anno e oltre un quarto da genitori (ATL, 2014). Per una panoramica internazionale dei dati sull'intimidazione degli insegnanti, OECD, *TALIS 2018 Results (Volume II): Teachers and School Leaders as Valued Professionals*, OECD Publishing, Paris, 2020.

44 Cass. pen., sez. III, 11 febbraio 1992, secondo cui «la qualità di pubblico ufficiale deve essere attribuita a tutti gli insegnanti di scuole statali, in quanto essi esercitano una funzione disciplinata da norme di diritto pubblico e caratterizzata dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione e dal suo svolgersi attraverso atti autoritativi e certificativi». Sulla nozione di pubblico ufficiale dopo la riforma del 1990, per tutti, A. PAGLIARO, *Principi di diritto penale. Parte speciale. I delitti contro la pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, ed. successive; per i docenti delle scuole paritarie, che concorrono al

La pronuncia più nota è quella resa dalla quinta sezione penale della Cassazione nel 2014 su un caso paradigmatico: un genitore che, durante il colloquio con l'insegnante della figlia, l'aveva insultato. Il giudice di pace di Cecina lo aveva prosciolto per l'ingiuria a seguito di risarcimento; su ricorso del procuratore generale di Firenze, la Cassazione ha ritenuto erroneamente contestata dalla Procura l'ingiuria anziché l'oltraggio, precisando che la funzione del docente non è circoscritta alla tenuta delle lezioni ma si estende «*alle connesse attività preparatorie, contestuali e successive, ivi compresi gli incontri con i genitori degli allievi*», e che nella specie sussistevano tutti gli elementi dell'art. 341-*bis* c.p., compresa la presenza di più persone[45].

La qualifica opera dunque in aula, nei corridoi, ai colloqui, agli scrutini, nelle uscite didattiche: ovunque il docente eserciti la funzione. Il dirigente scolastico ne è titolare a maggior ragione; il personale amministrativo, tecnico e ausiliario riveste, secondo i casi, la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

Il decreto-legge n. 23 del 2026, di cui si dirà, ha peraltro introdotto un criterio di tutela che prescinde dalla qualifica soggettiva: il nuovo secondo comma dell'art. 583-*quater* c.p. individua la persona offesa non come pubblico ufficiale, ma in via descrittivo-funzionale, quale «dirigente scolastico» o «membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola», sicché la tutela rafforzata contro le lesioni dovrebbe estendersi, secondo la lettura più convincente, anche ai docenti delle scuole paritarie, per i quali la giurisprudenza aveva già valorizzato il criterio funzionale[46].

Da tale qualifica, discendono due corollari.

Il primo: la qualifica non dipende dall'atto in corso ma dalla funzione, sicché l'aggressione motivata da un voto e compiuta il giorno dopo, fuori dall'orario di lezione, resta commessa ad un pubblico ufficiale/docente «a causa» delle funzioni, formula che compare tanto nell'art. 61, n. 10, c.p. quanto nel nuovo n. 11-*novies*.

Il secondo: la depenalizzazione dell'ingiuria, operata dal d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7, ha reso l'oltraggio l'unico presidio penale della dignità del docente contro l'offesa verbale diretta, ciò che spiega l'insistenza della giurisprudenza sulla corretta qualificazione dei fatti.

4. La responsabilità penale dell'aggressore

4.1. Violenza, minaccia, resistenza (artt. 336 e 337 c.p.)

Le fattispecie di riferimento per la violenza «strumentale», quella cioè diretta a piegare l'esercizio della funzione, anche di un insegnante, sono gli artt. 336 e 337 c.p.

---

servizio pubblico *ex* lege 10 marzo 2000, n. 62, la qualifica si atteggia in termini di incaricato di pubblico servizio o di pubblico ufficiale a seconda dell'atto, con esiti non uniformi in giurisprudenza.

45 Cass. pen., sez. V, 12 febbraio-3 aprile 2014, n. 15367. La Corte ha precisato che il reato di oltraggio consiste non nella «mera lesione in sé dell'onore e della reputazione del pubblico ufficiale» ma nella «conoscenza di tale violazione da parte di un contesto soggettivo allargato a più persone presenti al momento dell'azione», in luogo pubblico o aperto al pubblico e in contestualità con il compimento dell'atto d'ufficio.

46 In questo senso L. FIORE, *op. cit.*, § 5.2, che richiama Cass. pen., 5 marzo 1999, n. 3004, e Cass. pen., 24 gennaio 1997, n. 421, sulla qualifica di pubblico ufficiale dei docenti e dei coordinatori delle scuole paritarie in ragione della funzione esercitata e del regime di vigilanza ministeriale.

La prima punisce, con la reclusione da sei mesi a cinque anni, chi usa violenza o minaccia a un pubblico ufficiale per costringerlo a compiere un atto contrario ai propri doveri o a omettere un atto dell'ufficio; la seconda, con la stessa pena, chi usa violenza o minaccia per opporsi al pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio.

Pertanto, il genitore che afferra il docente per ottenere la modifica di un voto, lo studente che minaccia l'insegnante per impedire la nota, il padre che percuote il preside per la revoca di una sospensione integrano l'art. 336; chi si oppone con violenza all'atto in corso di compimento, ad esempio al ritiro del cellulare o all'annotazione sul registro, risponde ex art. 337.

Entrambi i delitti sono procedibili d'ufficio e la violenza può essere anche lieve, purché idonea a coartare o a ostacolare; per l'art. 337 la giurisprudenza richiede un'opposizione attiva, non bastando la resistenza passiva[47]. A entrambi si applica la causa di non punibilità dell'art. 393-*bis* c.p., che esclude il reato quando il pubblico ufficiale abbia dato causa al fatto eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni: un'esimente che, nel contenzioso scolastico, viene sistematicamente invocata sostenendo l'arbitrarietà del voto o del provvedimento, e che la giurisprudenza confina ai casi di atto obiettivamente e manifestamente illegittimo, non alla mera contestazione del merito[48].

Due sopravvenienze incidono sul quadro. Il decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, ha aggiunto agli artt. 336 e 337 c.p. un comma finale che aumenta la pena fino alla metà quando il fatto è commesso nei confronti di un ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza: con la conseguenza che il parallelismo tra l'aggravante «scolastica» del secondo comma dell'art. 336 e quella «di polizia» è stato ricomposto, ma sempre nella logica della moltiplicazione delle circostanze a soggetto passivo ristretto.

La Corte costituzionale, con la sentenza 27 novembre 2025, n. 172, ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, terzo comma, c.p., nella parte in cui escludeva la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto per i delitti degli artt. 336 e 337 commessi nei confronti di ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria, giudicando manifestamente irragionevole che l'esimente fosse ammessa per il più grave delitto dell'art. 338 e negata per quello meno grave; nel corso della motivazione la Corte ha espressamente qualificato l'aggravante del n. 11-*novies* come circostanza a effetto comune, non computabile ai fini dell'art. 131-*bis*, e ha ricordato che l'aggravante speciale del secondo comma dell'art. 336, introdotta dalla legge n. 25 del 2024, è «esimibile ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. in quanto non contemplata da un'eccezione nominativa»[49].

---

47 Sul carattere attivo dell'opposizione richiesto dall'art. 337 c.p. e sull'irrilevanza della resistenza meramente passiva, la giurisprudenza è costante; per una sintesi, G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Zanichelli, Bologna, ed. successive. Nel caso di Varese la procura minorile ha contestato, oltre al tentato omicidio, l'aggravante di aver agito contro un pubblico ufficiale: *Il Giorno*, gennaio 2025, *cit.*

48 L'art. 393-*bis* c.p. (già art. 4 d.lgs.lgt. 14 settembre 1944, n. 288) esclude l'applicabilità degli artt. 336, 337, 338, 339, 339-*bis*, 341-*bis*, 342 e 343 «quando il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero il pubblico impiegato abbia dato causa al fatto preveduto negli stessi articoli, eccedendo con atti arbitrari i limiti delle sue attribuzioni». Nella materia scolastica l'atto arbitrario non coincide con l'atto ritenuto ingiusto dal destinatario: il voto e la sanzione disciplinare, per quanto opinabili, sono atti tipici dell'ufficio.

49 Corte cost., 27 novembre 2025, n. 172 (red. Petitti), in G.U., prima serie speciale, 3 dicembre 2025, n. 49, §§ 3.2.2 e 3.2.3 del Considerato in diritto; la questione era stata sollevata dal Trib. Firenze con ord. 24

Per i minori, la casistica più grave sfocia nel tentato omicidio (artt. 56 e 575 c.p.), come nei casi di Abbiategrasso e di Varese, con le aggravanti della premeditazione (art. 577, n. 3), dei futili motivi (art. 61, n. 1) e della qualità di pubblico ufficiale della vittima (art. 61, n. 10), oltre al porto abusivo di arma bianca (art. 4 legge 18 aprile 1975, n. 110), oggi integrato, per le lame superiori a otto centimetri, dalla nuova fattispecie dell'ottavo comma del medesimo art. 4 (reclusione da sei mesi a tre anni) introdotta dal decreto-legge n. 23 del 2026.

4.2. L'oltraggio (art. 341-*bis* c.p.) e la violenza verbale

L'art. 341-*bis* c.p., reintrodotto dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 dopo l'abrogazione del 1999, punisce con la reclusione fino a tre anni chi, in luogo pubblico o aperto al pubblico e in presenza di più persone, offende l'onore e il prestigio di un pubblico ufficiale mentre compie un atto d'ufficio e a causa o nell'esercizio delle sue funzioni. La struttura della fattispecie è calibrata su un'offesa pubblica: la Corte costituzionale, con la sentenza n. 341 del 1994, aveva dichiarato illegittimo il minimo edittale di sei mesi del vecchio art. 341, e il legislatore del 2009 ha ricostruito il delitto come reato plurioffensivo il cui disvalore sta nella conoscibilità dell'offesa da parte di un contesto allargato[50].

L'aula scolastica è luogo aperto al pubblico e la presenza degli alunni integra il requisito della pluralità di persone: l'insulto all'insegnante durante la lezione o durante il colloquio in presenza di terzi è oltraggio, come la Cassazione ha statuito nel 2014[51].

Il reato è estinto se l'imputato ripara interamente il danno, sia verso la persona offesa sia verso l'ente di appartenenza, prima del giudizio (art. 341-*bis,* comma 3): una causa estintiva che nel contesto scolastico ha un doppio volto, perché favorisce la composizione, ma consente al genitore facoltoso di «comprare» l'impunità, come osservano i primi commentatori della riforma del 2024[52].

Recentemente la sesta sezione della Cassazione ha sollevato il problema del limite di operatività della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* c.p.) rispetto all'oltraggio, evidenziando le incoerenze del sistema[53]. Il tema va riletto alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 172 del 2025, che ha rimosso l'eccezione nominativa dell'art. 131-*bis*, terzo comma, per gli artt. 336 e 337, lasciando intatta, per quanto consta, quella relativa all'oltraggio in danno di

---

maggio 2024 (r.o. n. 133 del 2024), che aveva indicato tra i *tertia comparationis* proprio la violenza o minaccia in danno del personale scolastico e sanitario. Sul d.l. 11 aprile 2025, n. 48, art. 19, comma 1, lett. a) e b), v. S. LONATI, C. MELZI D'ERIL, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in *Sistema Penale*, 11 giugno 2025. Per una nota a Corte cost. n. 172 del 2025, G. PONTEPRINO, *Ossessione securitaria, autoritarismo punitivo ed eclissi dei diritti. Considerazioni sparse a margine dei recenti decreti sicurezza*, in *Archivio Penale*, 2026, n. 2.

50 Corte cost., sent. n. 341 del 1994, che dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 341, comma 1, c.p. nella parte in cui prevedeva come minimo edittale la reclusione per sei mesi. L'art. 341 fu poi abrogato dalla legge 25 giugno 1999, n. 205, e la fattispecie reintrodotta come art. 341-*bis* dall'art. 1, comma 8, della legge 15 luglio 2009, n. 94.

51 Cass. pen., sez. V, n. 15367 del 2014, *cit.*

52 D. SALVATORE, *La riforma della tutela della sicurezza del personale scolastico*, *cit.*, § 4, con richiamo ad A. NATALINI, *Inutile «giro di vite» per fatti commessi in danno al personale della scuola*, in *Guida al diritto*, 2024, n. 14.

53 Cass. pen., sez. VI, 17 marzo-23 aprile 2026, n. 14741, sull'art. 131-*bis* c.p. in relazione all'oltraggio, ove si dubita della ragionevolezza del persistente limite di operatività della causa di non punibilità.

ufficiali o agenti di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria: con il risultato, paradossale, che per questi ultimi la particolare tenuità è oggi ammessa per la violenza e negata per l'offesa verbale, mentre per il docente, mai contemplato dalle eccezioni nominative, l'esimente è sempre stata applicabile a entrambe.

Quando l'offesa non avviene in presenza del docente, ma in sua assenza, tipicamente sui *social* o nelle *chat* di classe dei genitori, la fattispecie applicabile è la diffamazione (art. 595 c.p.), aggravata dal mezzo di pubblicità (comma 3) quando il contenuto è accessibile a un numero indeterminato di persone, con procedibilità a querela[54].

La pubblicazione di video ripresi in classe che ritraggono l'insegnante in situazioni umilianti chiama in causa, oltre alla diffamazione, l'illecito trattamento di dati personali (art. 167 d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) e la tutela civilistica dell'immagine (art. 10 c.c.; artt. 96 e 97 legge 22 aprile 1941, n. 633).

La minaccia (art. 612 c.p.), procedibile d'ufficio se grave o commessa nei modi dell'art. 339, copre le intimidazioni; la condotta reiterata del genitore che perseguita l'insegnante con messaggi, appostamenti e denunce strumentali può integrare gli atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.), con la particolare offensività che deriva dalla posizione della vittima.

4.3. Le lesioni e il nodo della procedibilità

L'aggressione fisica «vendicativa», non finalizzata a coartare un atto ma a punire, ricade negli artt. 581 (percosse) e 582 (lesioni) c.p.

Qui emerge a nostro avviso un limite strutturale della tutela. Dopo la riforma Cartabia (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150) e il suo correttivo del 2024, le lesioni personali sono infatti procedibili a querela anche quando la malattia supera i venti giorni; si procede d'ufficio soltanto se ricorrono le aggravanti degli artt. 583 (lesioni gravi e gravissime), 583-*quater*, comma 2, primo periodo, e comma 3 (personale sanitario) e 585 (armi, sostanze corrosive, più persone riunite, aggravanti degli artt. 576 e 577).[55] Il legislatore del 2024, pur avendo dichiarato di voler tutelare il personale scolastico, non ha inserito la nuova aggravante del n. 11-*novies* tra quelle che rendono le lesioni procedibili d'ufficio, né ha esteso alla scuola l'art. 583-*quater*, come pure la dottrina aveva suggerito[56].

La lacuna è stata colmata, ma con una tecnica e con un'intensità che, a nostro avviso, vanno ben oltre quanto la dottrina aveva suggerito. L'art. 11 del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23 (c.d. decreto sicurezza 2026), entrato in vigore il 25 febbraio 2026 e convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2026, n. 54, ha inserito nel secondo comma dell'art. 583-*quater* c.p., accanto al personale sanitario, le lesioni personali cagionate «a un dirigente scolastico o a un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola», nell'esercizio o a causa delle funzioni, con

54 Sulla diffamazione a mezzo *social* e sull'aggravante dell'art. 595, comma 3, c.p., cfr. G. AMARELLI, *I progetti di riforma in materia di diffamazione a mezzo stampa: brevi note a margine*, in *Sistema Penale*, 24 aprile 2024. Le *chat* dei genitori, quando aperte a un numero indeterminato di iscritti, sono state ritenute dalla giurisprudenza di merito idonee a integrare l'aggravante.

55 Art. 582, comma 2, c.p., nel testo risultante dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, e dal d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31, che ha soppresso il riferimento all'art. 61, n. 11-*octies*, sostituendolo con il rinvio all'art. 583-*quater*, comma 2, primo periodo, in ragione della configurazione autonoma delle lesioni al personale sanitario operata dal d.l. 30 marzo 2023, n. 34. Cfr. *Correttivo Cartabia penale: modifiche ai reati di lesioni e danneggiamento*, in *Diritto.it*, marzo 2024; Dossier del Servizio studi del Senato sull'A.G. n. 96.

56 D. SALVATORE, *cit.*, § 5: «stupisce che l'art. 583-*quater* cod. pen. non sia stato interessato dalla riforma», considerato che i lavori preparatori ricordavano proprio le aggressioni fisiche subite da docenti.

le pene del primo comma: reclusione da due a cinque anni per le lesioni semplici, da quattro a dieci per le gravi, da otto a sedici per le gravissime; ha conseguentemente aggiornato la rubrica della norma, che oggi menziona il «personale scolastico o educativo»; e ha sostituito la lettera *a-ter*) dell'art. 380, comma 2, c.p.p., prevedendo l'arresto obbligatorio in flagranza per il delitto di lesioni di cui all'art. 583-*quater*, secondo e terzo comma. La procedibilità d'ufficio discende dal rinvio, già contenuto nell'art. 582, secondo comma, c.p., all'art. 583-*quater*, secondo comma, primo periodo.

Il testo originario del decreto si riferiva ai soli dirigenti scolastici e docenti; l'estensione all'intero personale educativo, amministrativo, tecnico e ausiliario è frutto della legge di conversione, che ha accolto le critiche formulate a prima lettura sull'irragionevole esclusione dei collaboratori scolastici[57].

Non risponde invece al vero, nonostante quanto riferito da gran parte della stampa anche specializzata, che il decreto abbia esteso al personale scolastico l'arresto in flagranza differita: l'art. 382-*bis* c.p.p., nel testo vigente, continua a contemplare al comma 1-*bis* soltanto i delitti commessi nelle strutture sanitarie in danno degli esercenti le professioni sanitarie, e nessuna delle modifiche dell'art. 11 lo ha toccato[58].

Sino al febbraio 2026 il risultato era che lo schiaffo, il pugno, la spinta che producono una malattia guaribile in pochi giorni, senza armi e senza più persone riunite, restavano affidati alla querela del docente, mentre le aggressioni con coltello, integrando l'aggravante dell'art. 585, erano procedibili d'ufficio: ciò spiegava perché i casi più gravi arrivassero sempre a giudizio e la violenza «ordinaria» restasse sommersa.

---

57 Art. 11 d.l. 24 febbraio 2026, n. 23, nel testo sostituito dalla legge di conversione 24 aprile 2026, n. 54 (testo coordinato ripubblicato nella G.U. dell'11 maggio 2026): «1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 582, secondo comma, dopo le parole: "primo periodo," sono inserite le seguenti: "e terzo comma,"; b) all'articolo 583-*quater*: 1) al secondo comma, primo periodo, le parole: "Nell'ipotesi di lesioni cagionate al" sono sostituite dalle seguenti: "Nell'ipotesi di lesioni personali cagionate a un dirigente scolastico o a un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, ovvero a"; [...] 2. All'articolo 380, comma 2, del codice di procedura penale, la lettera a-*ter*) è sostituita dalla seguente: "a-*ter*) delitto di lesioni personali previsto dall'articolo 583-*quater*, secondo e terzo comma, del codice penale"». Per il testo originario, limitato a «un dirigente scolastico o a un membro del personale docente della scuola», P. BERNARDONI, *op. cit.*, § 2.10, e L. FIORE, *op. cit.*, § 2, il quale (§ 5.2) aveva denunciato l'esclusione del personale ausiliario e amministrativo. Cfr. anche la Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione sul d.l. n. 23 del 2026, in *Sistema Penale*, 19 maggio 2026, e *Altalex*, 3 marzo 2026, *Le novità del D.L. Sicurezza 23/2026*.

58 Art. 382-*bis* c.p.p., introdotto dall'art. 10 della legge 24 novembre 2023, n. 168, e integrato dal comma 1-*bis* (d.l. 1° ottobre 2024, n. 137, convertito dalla legge 18 novembre 2024, n. 171, per il personale sanitario), dal comma 1.1 (d.l. 8 agosto 2025, n. 116, convertito dalla legge 3 ottobre 2025, n. 147, per i reati ambientali) e dal comma 1-*ter* (art. 8, comma 2, d.l. n. 23 del 2026, per la fuga dopo l'invito a fermarsi della polizia stradale). Nel senso, non corretto, dell'estensione della flagranza differita al personale scolastico, tra le molte, *Tecnica della Scuola*, 12 febbraio 2026, *Decreto sicurezza 2026, arresto in flagranza per chi aggredisce docenti o ATA*, e *InfoScuola24*, 12 febbraio 2026. Una diversa ipotesi di flagranza differita per le lesioni dell'art. 583-*quater*, limitata ai fatti commessi in occasione di manifestazioni pubbliche, è prevista dall'art. 10, comma 6-*quater*, d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, come modificato dal d.l. n. 48 del 2025: sul punto, i contributi raccolti nella sezione *Flagranza differita* di *Questione Giustizia*, 2025, n. 3.

Oggi, per le lesioni commesse nell'esercizio o a causa delle funzioni, si procede, assai opportunamente a nostro avviso, d'ufficio a prescindere dalla durata della malattia; restano procedibili a querela le sole percosse dell'art. 581 c.p., che non cagionano malattia.

Proprio per questo l'episodio di Parma del maggio 2026, successivo all'entrata in vigore del decreto, merita una lettura diversa da quella corrente: se le percosse con cinghie hanno prodotto lesioni e se il fatto è stato commesso a causa delle funzioni, la mancata querela dei due docenti non avrebbe dovuto impedire l'esercizio dell'azione penale, che l'autorità procedente era tenuta ad avviare d'ufficio sulla base del video diffuso in rete e confermato dalla Questura; la scelta delle vittime di non denunciare spiega l'assenza del caso dal monitoraggio ministeriale, che registra le sole segnalazioni accompagnate da denuncia, non la sua irrilevanza penale.

È un primo segnale di come la novella rischi di restare sulla carta se non accompagnata da una prassi applicativa consapevole da parte delle forze dell'ordine e delle Procure.

4.4. La legge n. 25 del 2024 e il decreto-legge n. 23 del 2026: contenuto e critiche

A fronte della diffusività del fenomeno, il legislatore è intervenuto con un importante testo normativo. La legge 4 marzo 2024, n. 25, «*Modifiche agli articoli 61, 336 e 341-bis del codice penale e altre disposizioni per la tutela della sicurezza del personale scolastico*», in vigore dal 30 marzo 2024, opera su due versanti[59].

Sul versante amministrativo istituisce presso il Ministero dell'istruzione e del merito l'Osservatorio nazionale sulla sicurezza del personale scolastico, con rappresentanti dei Ministeri dell'interno, della giustizia e del lavoro, delle regioni, delle organizzazioni sindacali, studentesche e dei genitori e dell'INAIL, con il compito di analizzare le segnalazioni, promuovere studi, proposte legislative, buone pratiche e corsi di formazione per il personale sulla gestione dei conflitti e sulla comunicazione con studenti e famiglie (art. 1); prevede campagne informative (art. 2); istituisce il 15 dicembre la Giornata nazionale di educazione e prevenzione contro la violenza nei confronti del personale scolastico (art. 3). Sul versante penale aggiunge all'art. 61 c.p. il n. 11-*novies*, «*l'avere agito, nei delitti commessi con violenza o minaccia, in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio delle loro funzioni*» (art. 4); introduce nell'art. 336 c.p. un secondo comma per cui la pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso dal genitore esercente la responsabilità genitoriale o dal tutore dell'alunno nei confronti del dirigente o del personale scolastico (art. 5); inserisce analoga aggravante nell'art. 341-*bis,* limitata però al personale docente, educativo e amministrativo (art. 6).

La dottrina penalistica ha accolto la novella con severità.

59 Legge 4 marzo 2024, n. 25, in G.U. n. 63 del 15 marzo 2024, in vigore dal 30 marzo 2024; A.C. 835-A, XIX legislatura, presentata il 30 gennaio 2023. Per un quadro sintetico, Camera dei deputati, Servizio studi, *Disposizioni per la tutela della sicurezza del personale scolastico (legge n. 25 del 2024)*, tema dell'attività parlamentare, 2024, e Dossier n. 171 del 29 settembre 2023.

Sergio Seminara l'ha definita «*davvero pessima, rivelatrice di una grande ignoranza giuridica*»; Tullio Padovani ha parlato di «*aspirina delle aggravanti che intossica il diritto penale*»; altri di «*ruggito del topo*» e di «*pillole di diritto penale di labile potenza farmacologica*»[60].

Le censure sono state a nostro avviso puntuali. La nuova aggravante comune copre spazi già occupati dal n. 10 dell'art. 61, che si riferisce a tutti i reati contro pubblici ufficiali, e prevarrà per specialità solo nei delitti con violenza o minaccia; le aggravanti speciali degli artt. 336 e 341-*bis* hanno una soggettività attiva ristretta al genitore e al tutore, sicché la violenza dell'alunno, che la proposta di legge indicava come il fenomeno più sottovalutato, resta assoggettata alla sola aggravante comune; l'art. 337 non è stato toccato, con un ingiustificato scarto di trattamento tra chi costringe e chi si oppone; l'art. 131-*bis* c.p. non è stato adeguato, sicché il genitore che usa violenza per un voto rischia una pena più elevata di chi coarta un agente di pubblica sicurezza ma, a differenza di questi, può invocare la particolare tenuità; l'art. 583-*quater* è rimasto circoscritto al personale sanitario; il personale universitario è escluso[61].

Il giudizio complessivo è dunque, a nostro avviso, quello di un intervento simbolico, espressione, come rimarcato in dottrina, di un «*ossessivo fanatismo punitivistico*» che alimenta la «*nomorrea penale*» senza incidere sulla realtà[62].

Chi scrive condivide la sostanza della critica, con una precisazione. Le aggravanti non sono prive di effetti: incidono sulla commisurazione, sul bilanciamento con le attenuanti, sull'accesso alle pene sostitutive, e soprattutto sul messaggio istituzionale. Il difetto della legge non stava nell'aver usato il diritto penale, ma nell'averlo usato male, lasciando intatte - sino agli interventi del 2025 e del 2026 di cui si dirà - le due falle che contavano nella pratica, la procedibilità a querela delle lesioni lievi e l'assenza di una tutela legale e assicurativa garantita alla vittima.

Il calo delle segnalazioni registrato nel 2025-2026 potrebbe dipendere, più che da un effetto deterrente, dalla cifra oscura che la stessa struttura della legge alimenta.

Il quadro è però mutato, e in profondità, nel biennio successivo, lungo tre direttrici.

La prima è giurisprudenziale. Una delle incoerenze sopra denunciate, l'asimmetria per cui il genitore che coarta il docente poteva invocare la particolare tenuità del fatto mentre chi coartava un agente di pubblica sicurezza non poteva, è stata risolta dalla Corte costituzionale non già estendendo l'esclusione al personale scolastico, ma eliminandola per le forze dell'ordine: la sentenza n. 172 del 2025, di cui si è detto, ha dichiarato illegittima l'eccezione nominativa dell'art. 131-*bis*, terzo comma, per gli artt. 336 e 337 c.p., sicché oggi l'esimente è astrattamente applicabile in entrambi i casi. Nel frattempo il decreto-

60 S. SEMINARA, *sub* art. 341-*bis* c.p., in *Addenda al Commentario breve al Codice penale*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova, 2024; T. PADOVANI, *Quella «aspirina» delle aggravanti che intossica il diritto penale*, in *Guida al diritto*, 2024, n. 14; A. NATALINI, *cit.*; D. SALVATORE, *cit.*, § 6.

61 D. SALVATORE, *cit.*, §§ 3-5; G. AMARELLI, *sub* art. 61 c.p., in *Addenda al Commentario breve*, *cit.*, sulla disparità di trattamento rispetto al personale universitario; S. SEMINARA, *sub* art. 336 c.p., *ivi*, il quale calcola che il genitore che costringe il docente ad attribuire un voto positivo sarà punibile con una pena da nove mesi a sette anni e mezzo di reclusione, mentre se la violenza mira a impedire un voto negativo si applicherà la cornice base.

62 D. FASSIN, *Punire. Una passione contemporanea*, Feltrinelli, Milano, 2018; V. MAIELLO, *Appunti sparsi di «lotta per il diritto»*, in *dirittodidifesa.eu*, 2020; il termine «nomorrea» risale a F. CARRARA, *Un nuovo delitto*, in *Opuscoli di diritto criminale*, IV, Firenze, 1902, p. 22. Sulla tendenza generale, R. BARTOLI, *Le spire del pitone. Questioni di legittimità costituzionale e di sistema in tema di penalità e sicurezza urbana*, in *Sistema Penale*, 27 maggio 2025.

legge n. 48 del 2025 aveva introdotto per gli ufficiali e agenti di polizia un'aggravante speciale «gemella» di quella scolastica, confermando la tecnica, già criticata, della moltiplicazione delle circostanze a soggetto passivo ristretto[63].

La seconda direttrice è legislativa e sostanziale. Il decreto-legge n. 23 del 2026 ha scelto, per le lesioni, non la via dell'aggravante, ma quella della fattispecie autonoma a cornice propria dell'art. 583-*quater*, con procedibilità d'ufficio e arresto obbligatorio in flagranza: esattamente la tecnica «sanitaria» che la dottrina aveva suggerito e che si auspicava anche in questa sede (*infra*, § 8.1).

Il risultato ha però un prezzo che la dottrina ha subito segnalato. Il minimo edittale di due anni di reclusione per lesioni semplici, a fronte della reclusione fino a tre mesi o della multa dell'art. 582 per il medesimo fatto commesso in danno di un privato, pone un problema di proporzionalità che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 113 del 2025, ha elevato a canone interpretativo vincolante per il giudice comune, e che potrà essere governato soltanto con un uso non residuale delle attenuanti generiche e con una lettura rigorosa del nesso funzionale «nell'esercizio o a causa» delle funzioni; l'arresto obbligatorio, poi, trasforma in automatismo una valutazione che per il docente percosso in corridoio da un genitore esagitato può rivelarsi sproporzionata, e che il legislatore non ha temperato con una fattispecie intermedia per i fatti di lieve entità, pure tecnicamente praticabile[64]. A ciò si aggiunge un'incertezza sistematica: la sesta sezione della Cassazione ha rimesso alle Sezioni unite, con ordinanza del 14 maggio 2026, la questione se l'art. 583-*quater*, primo comma, configuri un'ipotesi autonoma di reato o una circostanza aggravante a effetto speciale, rilevando che le modifiche del 2025 avrebbero fatto venir meno la «tipizzazione per specialità» che accreditava la tesi del delitto autonomo; la risposta, attesa, si riverbererà sul secondo comma e dunque sul regime delle lesioni al personale scolastico, dal bilanciamento con le attenuanti alla prescrizione[65].

---

63 Corte cost., 27 novembre 2025, n. 172, *cit.*; d.l. 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80, art. 19, comma 1, lett. a) e b) (nuovo ultimo comma degli artt. 336 e 337 c.p.), e art. 20 (estensione del primo comma dell'art. 583-*quater* alle lesioni non gravi in danno di ufficiali e agenti di polizia).

64 L. FIORE, *op. cit.*, §§ 5.1, 5.3, 6 e 9; Corte cost., 18 luglio 2025, n. 113 (red. Viganò), sulla proporzionalità della pena come criterio di interpretazione restrittiva delle fattispecie, con il commento di G.L. GATTA, *Un'importante sentenza della Corte costituzionale sul principio di proporzionalità della pena come criterio di interpretazione restrittiva delle fattispecie penali*, in *Sistema Penale*, 21 luglio 2025; Corte cost., 10 novembre 2016, n. 236, sui minimi edittali manifestamente sproporzionati; Corte cost., n. 54 del 1993, sull'arresto obbligatorio in flagranza e l'art. 13 Cost. Sul nesso funzionale richiesto dall'art. 583-*quater* in materia sanitaria, Cass. pen., sez. V, 11 settembre 2025, n. 39438, e Cass. pen., sez. V, 18 febbraio 2026, n. 10958, richiamate da L. FIORE, *op. cit.*, note 17 e 19.

65 Cass. pen., sez. VI, ord. 14 maggio 2026 (ud. 28 aprile 2026), n. 17486, Pres. De Amicis, rel. Licci, in *Sistema Penale*, Osservatorio legislazione, maggio 2026, con il quesito: «Se, in tema di lesioni personali a un pubblico ufficiale o agente di polizia giudiziaria o di pubblica sicurezza nell'atto o a causa dell'adempimento delle funzioni, la fattispecie di cui all'art. 583-*quater*, comma primo, cod. pen. integri un'ipotesi autonoma di reato o una circostanza aggravante ad effetto speciale del delitto di lesione personale». Per la tesi della fattispecie autonoma con riguardo al personale sanitario, Cass. pen., sez. V, 29 novembre 2023, n. 3117, e Cass. pen., sez. V, 11 settembre 2025, n. 39438; in dottrina, già B. FRAGASSO, *Il d.l. n. 34/2023 inasprisce le pene per le lesioni ai danni del personale sanitario (art. 583-quater, co. 2, c.p.): circostanza aggravante o figura autonoma di reato?*, in *Sistema Penale*, 26 aprile 2023. Alla data di chiusura di questo scritto la decisione delle Sezioni unite non risulta depositata.

Infine, il decreto non ha toccato l'art. 337, non ha allargato la soggettività attiva delle aggravanti degli artt. 336 e 341-*bis*, non ha incluso il personale universitario e non contiene una sola disposizione di prevenzione, formazione o sostegno alla vittima: si è passati, in due anni, dalla «aspirina delle aggravanti» al pugno di ferro, senza transitare per la cura[66].

La terza direttrice è quella, complementare, della riparazione pecuniaria. Merita di essere ricordato, perché passato quasi inosservato, l'art. 3 della legge n. 150 del 2024, secondo cui con la sentenza di condanna per i reati commessi in danno di un dirigente scolastico o di un membro del personale docente, educativo, amministrativo, tecnico o ausiliario della scuola, a causa o nell'esercizio delle funzioni, «è sempre ordinato, oltre all'eventuale risarcimento dei danni, il pagamento di una somma da euro 500 a euro 10.000 a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'istituzione scolastica di appartenenza della persona offesa», commisurata secondo i criteri dell'art. 5 del d.lgs. n. 7 del 2016, con sospensione condizionale della pena subordinata al pagamento.

La norma configura, a nostro avviso assai opportunamente, la scuola come persona offesa istituzionale e anticipa, sia pure in forma rudimentale e priva di destinazione vincolata, l'idea di un fondo alimentato dagli aggressori che si proporrà di seguito (§ 8.1)[67].

4.5. L'aggressore minorenne: imputabilità, messa alla prova, decreto Caivano, disegno di legge del 2026 sulla presunzione di imputabilità

La gran parte delle aggressioni degli studenti proviene da minori, e la risposta sanzionatoria segue ovviamente le regole del processo minorile (d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448).

Come è noto, ad oggi, sotto i quattordici anni il minore non è imputabile (art. 97 c.p.); tra i quattordici e i diciotto lo è se capace di intendere e di volere, con pena diminuita (art. 98 c.p.). Per l'infraquattordicenne pericoloso residuano le misure di sicurezza (artt. 224 c.p. e 36-37 d.P.R. n. 448 del 1988: libertà vigilata, riformatorio giudiziario nella forma del collocamento in comunità) e le misure rieducative dell'art. 25 del r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, per il minore «irregolare nella condotta o nel carattere», con affidamento ai servizi sociali o collocamento in comunità, estese dalla legge 17 maggio 2024, n. 70, ai casi di bullismo e cyberbullismo[68].

---

66 L. FIORE, *op. cit.*, § 9, che denuncia l'«aporia normativa nel coordinamento tra la risposta repressiva e le necessarie misure di prevenzione». Per il parere critico sul decreto, Consiglio superiore della magistratura, parere sul d.l. n. 23 del 2026, in *Sistema Penale*, 16 aprile 2026, con il commento di M. PAPA, *A proposito del parere del Consiglio superiore della Magistratura sul «decreto sicurezza» (d.l. 24 febbraio 2026 n. 23)*, *ivi*, 16 aprile 2026. Sul modello francese e spagnolo, che non conoscono automatismi coercitivi analoghi, L. FIORE, *op. cit.*, § 8.

67 Legge 1° ottobre 2024, n. 150, art. 3 («Misure a tutela dell'autorevolezza e del decoro delle istituzioni e del personale scolastici»), in G.U. n. 243 del 16 ottobre 2024; i criteri richiamati sono quelli dell'art. 5 del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7, sulle sanzioni pecuniarie civili. Sulla norma, L. FIORE, *op. cit.*, §§ 4 e 7.

68 Sulle misure rieducative dell'art. 25 r.d.l. n. 1404 del 1934 e sulla loro estensione ai casi di bullismo e cyberbullismo, art. 1 legge 17 maggio 2024, n. 70, che ha altresì modificato la legge 29 maggio 2017, n. 71. Sulle misure di sicurezza per i minori non imputabili, artt. 36 ss. d.P.R. n. 448 del 1988. Sulla richiesta, ricorrente dopo ogni episodio, di abbassare la soglia dell'imputabilità, la dottrina è pressoché unanime nel senso contrario, in coerenza con l'art. 40 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e con le Regole di Pechino.

È questo il perimetro entro cui si muoveranno i procedimenti di Trescore Balneario, San Vito Lo Capo e Roma, tutti a carico di ragazzi non imputabili: un perimetro che il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 (c.d. decreto Caivano), convertito dalla legge 13 novembre 2023, n. 159, ha ampliato introducendo l'ammonimento del questore per i minori tra i dodici e i quattordici anni autori di delitti puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, estendendo ai minori ultraquattordicenni l'avviso orale, prevedendo un percorso di rieducazione per i reati di minore gravità (art. 27-*bis* d.P.R. n. 448 del 1988) e introducendo il delitto di inosservanza dell'obbligo di istruzione a carico dei genitori (art. 570-*ter* c.p.)[69].

Il decreto-legge n. 23 del 2026 ha aggiunto a questo strumentario una responsabilità amministrativa dei genitori per fatto del figlio: se un minore di diciotto anni commette uno dei reati di porto di armi o di strumenti atti ad offendere degli artt. 4 e 4-*bis* della legge n. 110 del 1975, al soggetto che esercita la responsabilità genitoriale è applicata dal prefetto una sanzione pecuniaria da 200 a 1.000 euro (nuovo art. 4-*ter*); sanzioni di analogo importo a carico degli esercenti la responsabilità genitoriale sono state introdotte dall'art. 2 del medesimo decreto in relazione all'ammonimento del questore previsto dal decreto Caivano e a quello per cyberbullismo della legge n. 71 del 2017.

Si tratta di ipotesi che la prima dottrina ha qualificato come responsabilità per fatto altrui, se non oggettiva, in un settore, quello del diritto amministrativo punitivo, in cui l'art. 3 della legge n. 689 del 1981 esige che ciascuno risponda della «propria azione od omissione»: un modo forse a nostro avviso sbrigativo di tradurre in sanzione l'intuizione, in sé corretta, che la responsabilità dei (fragili) genitori sia il nodo forse centrale del problema[70].

Più rilevante, per il futuro, è il disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 23 luglio 2026, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro della giustizia, che modifica l'art. 98 c.p. e l'art. 9 del d.P.R. n. 448 del 1988 introducendo, per chi ha compiuto quattordici anni e non ancora diciotto, una presunzione relativa di capacità di intendere e di volere: l'imputabilità non dovrebbe più essere accertata positivamente caso per caso, ma si presumerebbe fino a prova contraria, ferma la diminuzione di pena. Il Guardasigilli ha precisato che non si abbassa l'età dell'imputabilità, che resta fissata ai quattordici anni, ma si inverte l'onere della prova per «facilitare le indagini». Ove approvato, il testo non toccherebbe la posizione dei tredicenni di Trescore, San Vito Lo Capo e Roma, ma inciderebbe su quella dei sedici-diciassettenni di Abbiategrasso e Varese e segna comunque, per la giustizia minorile, un mutamento di paradigma che la neuropsichiatria infantile e la dottrina penalistica hanno criticato, osservando che la maturità dell'adolescente è l'oggetto dell'accertamento, non un dato da presumere, e

69 D.l. 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni dalla legge 13 novembre 2023, n. 159. Per un'analisi, S. BERNARDI, *Convertito in legge il d.l. «Caivano»*, *cit.*; sulle ricadute sulla responsabilità dei genitori, cfr. anche il nuovo art. 570-*ter* c.p. (inosservanza dell'obbligo di istruzione dei minori), che ha sostituito la contravvenzione dell'art. 731 c.p.

70 Art. 1, comma 1, lett. c), d.l. n. 23 del 2026 (art. 4-*ter* legge n. 110 del 1975: «Se alcuno dei reati di cui agli articoli 4 e 4-*bis* è commesso da un minore di anni diciotto, nei confronti del soggetto che esercita la responsabilità genitoriale sul minore è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da 200 a 1.000 euro»; l'autorità competente è il prefetto e le entrate sono riassegnate al Ministero dell'interno per la remunerazione del lavoro straordinario del personale civile); art. 2 d.l. *cit.*, che modifica l'art. 5 del d.l. 15 settembre 2023, n. 123, e l'art. 7 della legge 29 maggio 2017, n. 71. Nel senso del testo, P. BERNARDONI, *op. cit.*, §§ 2.1.2 e 2.2. I contenuti dell'art. 2 sono qui riferiti sulla base delle sintesi disponibili; il testo coordinato è ripubblicato nella G.U. dell'11 maggio 2026.

che lo standard internazionale fissa la soglia minima ai quattordici anni senza avallare presunzioni di capacità[71].

Per i minori imputabili l'istituto dominante è la sospensione del processo con messa alla prova (art. 28 d.P.R. n. 448 del 1988), che consente al giudice di affidare il minore ai servizi minorili per un percorso di osservazione, trattamento e sostegno, all'esito del quale il reato è dichiarato estinto.

I due casi più gravi dell'ultimo decennio, Abbiategrasso e Varese, entrambi qualificati come tentato omicidio con premeditazione, si sono conclusi in primo grado con due anni di messa alla prova in comunità[72].

La scelta è coerente con la finalità rieducativa del sistema minorile e con l'art. 31 Cost., ma lascia aperte due questioni che la vicenda di Varese rende evidenti: la messa alla prova è stata disposta senza che vi fosse stato alcun risarcimento né alcun percorso di mediazione con la vittima, e la docente aggredita ha appreso l'esito da fonti giornalistiche. La giustizia riparativa, che la riforma Cartabia ha reso parte organica del sistema (artt. 42 ss. d.lgs. n. 150 del 2022) e che nel processo minorile trova il suo terreno naturale, appare qui la grande assente, e con essa la possibilità che la messa alla prova sia vissuta dalla vittima come giustizia e non come impunità.

5. La responsabilità civile: il fatto del minore e la colpa dei genitori. Azioni del MIM contro genitori violenti

Sul piano civilistico, che potrebbe avere una maggior portata di deterrenza, almeno per i genitori, l'aggressione dello studente nei confronti del docente genera due responsabilità concorrenti.

La prima è quella del minore stesso, che risponde *ex* art. 2043 c.c. se capace di intendere e di volere al momento del fatto (art. 2046 c.c.); la seconda è quella dei genitori ai sensi dell'art. 2048, comma 1, c.c., per il fatto illecito dei figli minori non emancipati che abitano con essi, dalla quale i genitori sono liberati «*soltanto se provano di non aver potuto impedire il fatto*».

Quando il minore è incapace, la responsabilità dei genitori è invece quella, alternativa e non concorrente, dell'art. 2047 c.c. per il fatto dell'incapace, fondata sul dovere di sorveglianza[73].

---

71 Consiglio dei ministri, comunicato stampa n. 182 del 23 luglio 2026, *Modifiche in materia di imputabilità del minore (disegno di legge)*, riportato in *Sistema Penale*, 24 luglio 2026, *Presunzione di imputabilità per i minori infradiciottenni*; le dichiarazioni del Ministro della giustizia in *AGI*, 23 luglio 2026, e *Il Fatto Quotidiano*, 23 luglio 2026. In senso critico, S. VICARI, *La responsabilità dei ragazzi. Il fallimento degli adulti*, in *Sistema Penale*, 27 luglio 2026; sullo standard internazionale, Comitato ONU sui diritti del fanciullo, Commento generale n. 24 (2019), che raccomanda una soglia non inferiore ai quattordici anni. Alla data di chiusura del presente scritto il disegno di legge non risulta approvato da alcuna delle Camere.

72 Trib. min. Milano, ord. aprile 2024 (Abbiategrasso), in *Sky TG24*, 10 aprile 2024, *cit.*; Trib. min. Milano, ord. marzo 2025 (Varese), in *ANSA*, 20 marzo 2025, *cit.* Sull'istituto, per tutti, S. LARIZZA, *Il diritto penale dei minori. Evoluzione e rischi di involuzione*, Cedam, Padova, 2005; sulla giustizia riparativa nel processo minorile dopo la riforma Cartabia, G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, il Mulino, Bologna, 2015, e il Titolo IV del d.lgs. n. 150 del 2022.

73 Cass. civ., sez. VI, ord. 20 dicembre 2016, che distingue la responsabilità *ex* art. 2047 c.c. per il fatto del minore incapace, fondata sul dovere di sorveglianza, da quella *ex* art. 2048 c.c. per il fatto del minore capace; la capacità del minore costituisce il discrimine tra le due figure. Sul tema della responsabilità civile nel comparto Scuola, sia consentito il rinvio a V. TENORE, *Il dirigente scolastico e le sue competenze giuridico-amministrative*, Roma, Anicia, 2023, 525 ss.

La giurisprudenza di legittimità ha progressivamente irrigidito il regime dell'art. 2048, configurandolo come responsabilità diretta per fatto proprio dei genitori, che concorre con quella del minore e che si fonda su una presunzione di colpa nell'educazione e nella vigilanza[74]. La prova liberatoria non consiste nella dimostrazione, negativa e impossibile, di non aver potuto materialmente impedire il fatto, ma nella dimostrazione positiva di aver impartito al figlio un'educazione adeguata alla sua età, all'ambiente e alla personalità, e di aver esercitato una vigilanza proporzionata: i genitori, secondo la Cassazione, rispondono degli illeciti «*riconducibili ad oggettive carenze nell'attività educativa, che si manifestino nel mancato rispetto delle regole della civile coesistenza*»[75].

La gravità stessa del fatto è considerata indizio di inadeguatezza educativa, secondo un ragionamento che la dottrina ha definito *probatio diabolica* e che avvicina la responsabilità a quella oggettiva senza dichiararla tale[76]. Il requisito della coabitazione è inteso in senso funzionale, come rapporto di vita che consente l'esercizio del potere educativo, e viene meno solo nei casi di effettiva e stabile separazione del figlio dal nucleo[77].

La responsabilità dei genitori concorre con quella dei precettori e maestri (art. 2048, comma 2, c.c.), fondata sulla *culpa in vigilando*: nel caso dell'aggressione al docente, però, il precettore è la vittima, e la responsabilità della scuola può venire in rilievo solo verso terzi danneggiati o, in senso rovesciato, come responsabilità dell'amministrazione datrice di lavoro verso il docente per la violazione dell'obbligo di sicurezza, di cui si dirà.

L'applicazione di questi principi alla violenza contro gli insegnanti è lineare e severa. Il genitore dello studente che ha spruzzato lo spray, sparato i pallini, colpito con il coltello risponde del danno patrimoniale (spese mediche, perdita di capacità lavorativa, mancato guadagno) e non patrimoniale (danno biologico, morale, dinamico-relazionale) subìto dal docente, in solido con il figlio ove imputabile, e difficilmente potrà fornire la prova liberatoria di fronte a un gesto premeditato che rivela, per definizione, un difetto educativo.

Come è noto, la responsabilità è azionabile in sede civile o mediante costituzione di parte civile nel processo penale (artt. 74 c.p.p. e 185 c.p.), con citazione del genitore quale responsabile civile (art. 83

---

74 Cass. civ., sez. III, 10 settembre 2019, n. 22541; Cass. civ., sez. III, 13 febbraio 2023, n. 4303; Cass. civ., sez. III, ord. 18 ottobre 2024, n. 27061, secondo cui l'art. 2048 c.c. prevede «una responsabilità diretta per fatto (anche) proprio dei genitori che concorre con quella del minore»; Cass. civ., sez. III, ord. 22 luglio 2024, n. 20171, per cui la prova liberatoria esige l'allegazione di fatti specifici e non generiche affermazioni; Cass. civ., sez. III, 6 ottobre 2025, n. 26798, che ribadisce la natura «vicaria» della responsabilità genitoriale e ne subordina l'operatività alla qualificazione del fatto del minore come illecito.

75 Cass. civ., sez. III, 18 settembre 2015, n. 18327; cfr. anche Cass. civ., sez. III, 10 maggio 2000, n. 5957, sul concorso tra la responsabilità dei genitori per *culpa in educando* e quella dei precettori per *culpa in vigilando*. Sul contenuto della prova liberatoria, la giurisprudenza richiamata in P. CENDON (a cura di), *Commentario al codice civile. Artt. 2043-2059*, Giuffrè, Milano, 2008, *sub* art. 2048.

76 Per la lettura in termini di responsabilità sostanzialmente oggettiva, M. FRANZONI, *L'illecito*, in *Trattato della responsabilità civile*, diretto da M. FRANZONI, Giuffrè, Milano, 2010, II ed., § 30; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2012, § 293; in senso critico rispetto alla dilatazione della *culpa in educando*, P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Giuffrè, Milano, 2017.

77 Cass. civ., sez. III, ord. 24 aprile 2019, n. 11198, sulla coabitazione quale presupposto della responsabilità e sull'esclusione della stessa in mancanza del requisito.

c.p.p.); nel processo minorile, tuttavia, la costituzione di parte civile non è ammessa (art. 10 d.P.R. n. 448 del 1988), sicché il docente aggredito da un minore deve necessariamente rivolgersi al giudice civile, con i tempi e i costi che ne derivano: una delle ragioni per cui, come nel caso di Varese, la messa alla prova può concludersi senza alcun risarcimento[78].

Quando l'aggressore è invece il genitore, la responsabilità è ovviamente diretta *ex* art. 2043 c.c., e il danno risarcibile comprende, per la natura dell'ufficio leso, anche il pregiudizio alla dignità professionale. Accanto al docente, la stessa amministrazione scolastica può agire contro il violento genitore per il danno all'immagine e al buon andamento patito dal Ministero stesso: è la linea molto opportunamente annunciata dal Ministero Valditara nel marzo 2023, con la dichiarata volontà di costituirsi parte civile tramite l'Avvocatura dello Stato, «*lamentando anche un danno d'immagine all'Amministrazione*», perché «*chi colpisce un docente sta colpendo lo Stato*»[79].

Quella linea ha oggi un fondamento normativo espresso nell'art. 3 della legge n. 150 del 2024, che impone al giudice penale di ordinare, con la condanna, una riparazione pecuniaria da 500 a 10.000 euro in favore dell'istituzione scolastica di appartenenza della vittima, indipendentemente dalla costituzione di parte civile dell'amministrazione (*supra*, § 4.4); resta invece affidato all'azione civile ordinaria, o alla costituzione di parte civile del Ministero, il risarcimento del danno all'immagine propriamente detto.

6. La responsabilità disciplinare dello studente e la riforma della condotta (legge n. 150 del 2024 e d.P.R. nn. 134 e 135 del 2025)

Ma accanto all'azione penale e civile, è ben ipotizzabile, in quanto obbligatoria e non facoltativa, l'azione disciplinare interna verso gli studenti. Inoltre, per i genitori-aggressori, ove dipendenti pubblici o privati o liberi professionisti, i rispettivi ordinamenti di appartenenza, ove ne abbiano conoscenza (anche su impulso della Scuola) ben potrebbero sanzionare tali gravissime condotte extralavorative o extraprofessionali, che potrebbero addirittura configurare giusta causa di licenziamento o motivo di radiazione da un albo professionale.

La risposta interna alla scuola è governata dallo Statuto delle studentesse e degli studenti (d.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, modificato dal d.P.R. 21 novembre 2007, n. 235)[80], il cui art. 4 fissa i principi: finalità educativa della sanzione, proporzionalità, personalità della responsabilità, divieto di sanzioni sul profitto per fatti disciplinari, contraddittorio, possibilità di conversione in attività a favore della comunità scolastica. L'allontanamento superiore a quindici giorni è riservato dal comma 9 ai casi di reati che violano la dignità e il rispetto della persona umana o di pericolo per l'incolumità; l'esclusione dallo

78 Art. 10 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448: «Nel procedimento davanti al tribunale per i minorenni non è ammesso l'esercizio dell'azione civile per le restituzioni e il risarcimento del danno cagionato dal reato». La regola, funzionale a evitare che il processo minorile sia condizionato da interessi patrimoniali, priva la vittima della sede più naturale per far valere il danno.

79 Comunicato MIM del 24 marzo 2023 e dichiarazioni del Ministro del 25 marzo 2023, *cit*. Sulla configurabilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione per fatto di terzi estranei all'organizzazione, che si distingue dal danno erariale all'immagine prodotto da dipendenti pubblici (o privati legati da rapporto di servizio) di competenza della Corte dei conti, il fondamento è l'art. 2059 c.c. in relazione agli artt. 2 e 97 Cost.

80 Sul regime disciplinare per gli alunni v. V. TENORE, *Il dirigente scolastico e le sue competenze giuridico-amministrative*, Roma, Anicia, 2023, 641 ss.

scrutinio finale e la non ammissione all'esame sono consentite dal comma 9-*bis* nei casi di recidiva o di violenza grave.

L'art. 5-*bis*, introdotto nel 2007, ha istituito il patto educativo di corresponsabilità, sottoscritto dai genitori all'atto dell'iscrizione, che definisce diritti e doveri reciproci di scuola, studenti e famiglie[81]. Per la scuola secondaria di primo grado e per le sanzioni superiori a quindici giorni la competenza è del consiglio d'istituto; contro le sanzioni è ammesso reclamo all'organo di garanzia interno e, in seconda istanza, al direttore dell'ufficio scolastico regionale, con la giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie.

Il sistema ha mostrato i suoi limiti proprio nei casi più clamorosi. A Rovigo, gli autori degli spari con la pistola ad aria compressa furono sospesi per cinque giorni con obbligo di frequenza e affiancamento psicologico, e il consiglio di classe attribuì loro dapprima un nove in condotta; ad Abbiategrasso il consiglio d'istituto deliberò all'unanimità l'espulsione e l'esclusione dallo scrutinio, ma la famiglia impugnò la non ammissione.

Da qui la riforma. La legge 1° ottobre 2024, n. 150, «*Revisione della disciplina in materia di valutazione delle studentesse e degli studenti, di tutela dell'autorevolezza del personale scolastico nonché di indirizzi scolastici differenziati*», in vigore dal 31 ottobre 2024, ripristina il voto di comportamento in decimi nella scuola secondaria di primo grado e ne rafforza il peso nel secondo: la valutazione inferiore a sei decimi comporta la non ammissione alla classe successiva o all'esame di Stato; il sei, nel secondo ciclo, determina la sospensione del giudizio e l'assegnazione di un elaborato critico in materia di cittadinanza attiva e solidale, la cui mancata presentazione o insufficienza comporta la non ammissione; il voto è riferito all'intero anno e deve dare particolare rilievo «ad atti violenti o di aggressione nei confronti del personale scolastico nonché delle studentesse e degli studenti»[82].

La legge delega inoltre impone al Governo di rivedere il regime delle sanzioni, prevedendo che l'allontanamento oltre i due giorni si accompagni ad attività di cittadinanza solidale presso strutture convenzionate, e dichiara nel suo stesso titolo lo scopo di «affermare l'autorevolezza dei docenti» e di «rimettere al centro il principio della responsabilità»[83].

I regolamenti attuativi sono stati adottati con i decreti del Presidente della Repubblica 8 agosto 2025, n. 134 e n. 135, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale del 25 settembre 2025 ed entrati in vigore il 10 ottobre

---

81 D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249, artt. 4 e 5-*bis*, nel testo modificato dal d.P.R. 21 novembre 2007, n. 235; nota MIUR 31 luglio 2008, prot. n. 3602/P0, recante le indicazioni applicative. Sul patto di corresponsabilità, per una lettura critica della sua efficacia, Confederazione CGS, marzo 2026, *Docenti aggrediti dai genitori, altro che patto di corresponsabilità*, *cit.*

82 Legge 1° ottobre 2024, n. 150, art. 1, in G.U. n. 243 del 16 ottobre 2024, in vigore dal 31 ottobre 2024, che modifica il d.lgs. 13 aprile 2017, n. 62, e il d.P.R. 22 giugno 2009, n. 122; Camera dei deputati, Servizio studi, *Disciplina in materia di valutazione degli studenti, tutela dell'autorevolezza del personale scolastico e indirizzi scolastici differenziati (legge n. 150 del 2024)*, 2024.

83 Legge n. 150 del 2024, art. 1, comma 4, che autorizza regolamenti *ex* art. 17, comma 1, legge 23 agosto 1988, n. 400, «al fine di ripristinare la cultura del rispetto, di affermare l'autorevolezza dei docenti […], di rimettere al centro il principio della responsabilità e di restituire piena serenità al contesto lavorativo degli insegnanti». Le scuole sono chiamate ad aggiornare i regolamenti di istituto dall'anno scolastico 2026-2027: *EduNews24*, 9 settembre 2026, *Voto di condotta: regolamenti aggiornati ed elaborato critico in arrivo*. La delega regolamentare è stata esercitata con i d.P.R. 8 agosto 2025, n. 134 e n. 135, su cui subito *infra* nel testo.

2025. Il primo modifica lo Statuto delle studentesse e degli studenti: l'allontanamento fino a due giorni comporta attività di approfondimento sulle conseguenze del comportamento tenuto; quello da tre a quindici giorni, deliberato dal consiglio di classe con adeguata motivazione, comporta attività di cittadinanza attiva e solidale presso strutture convenzionate, inserite in elenchi regionali predisposti dagli uffici scolastici e, nelle more della loro definizione, a favore della comunità scolastica; per l'allontanamento superiore a quindici giorni, di competenza del consiglio d'istituto e riservato ai reati che violano la dignità e il rispetto della persona o al pericolo per l'incolumità, la scuola attiva un percorso di recupero personalizzato con il coinvolgimento della famiglia e dei servizi sociali e sanitari; il mancato o parziale svolgimento delle attività incide sul voto di comportamento, mentre nessuna infrazione può incidere sulla valutazione degli apprendimenti. Il secondo riscrive la disciplina della valutazione del comportamento nel secondo ciclo, con la sospensione del giudizio e l'elaborato critico in caso di sei decimi. Le scuole sono state chiamate ad aggiornare regolamenti d'istituto e patti di corresponsabilità, integrati con l'impegno all'uso consapevole della rete[84].

La riforma va nella direzione giusta, ma va a nostro avviso maneggiata con prudenza.

La condotta insufficiente come causa autonoma di non ammissione reintroduce, nel diritto scolastico, un automatismo "sanzionatorio" che la giurisprudenza amministrativa sulle sanzioni disciplinari agli studenti (espressivo di un principio generale del diritto disciplinare)[85] aveva sempre temperato con i principi di proporzionalità e di finalità educativa; l'attuazione regolamentare, ora intervenuta, ha preservato almeno formalmente l'obbligo di motivazione del consiglio di classe e la gradualità delle sanzioni, ma resta da verificare nella prassi, a partire dagli scrutini del giugno 2026, i primi retti integralmente dalle nuove regole, se il contraddittorio sia effettivo, perché il rischio è di consegnare al giudice amministrativo un contenzioso seriale sulle bocciature per condotta[86].

La sanzione scolastica, inoltre, colpisce lo studente e non tocca il genitore aggressore, per il quale lo Statuto non prevede nulla: il patto di corresponsabilità è privo di sanzione propria e la sua violazione da parte della famiglia non produce effetti se non attraverso il diritto comune.

Come sopra già rimarcato, per i genitori-aggressori, ove dipendenti pubblici o privati o liberi professionisti, i rispettivi ordinamenti ben potrebbero sanzionare tali gravissime condotte

84 D.P.R. 8 agosto 2025, n. 134, «Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del*la Repubblica* 24 giugno 1998, n. 249, recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria», e D.P.R. 8 agosto 2025, n. 135, «Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente del*la Repubblica* 22 giugno 2009, n. 122, in materia di valutazione degli studenti del secondo ciclo di istruzione», entrambi in vigore dal 10 ottobre 2025, adottati in attuazione dell'art. 1, commi 4 e 5, della legge n. 150 del 2024. Per una prima illustrazione, *Orizzonte Scuola*, 25 settembre 2025, *Riforma voto in condotta: con il 6 scatta il compito di cittadinanza. DPR in Gazzetta Ufficiale, in vigore dal 10 ottobre*; *Tecnica della Scuola*, 29 settembre 2025, *Scuola, nuove regole disciplinari: cosa cambia per gli studenti*.

85 Sul divieto di automatismi disciplinari v. V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, Giuffrè, 2021, 203 ss.

86 Sulla necessità che le sanzioni scolastiche rispettino proporzionalità, gradualità e finalità educativa, e sul sindacato del giudice amministrativo, la giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali sull'art. 4 d.P.R. n. 249 del 1998 è costante; il rischio evocato nel testo è quello che il voto di condotta divenga strumento sanzionatorio sostitutivo del procedimento disciplinare, eludendo le garanzie che lo Statuto prevede per quest'ultimo.

extralavorative o extraprofessionali (segnalate dalla Scuola), che potrebbero addirittura configurare giusta causa di licenziamento o motivo di radiazione da un albo professionale.

7. La posizione del docente aggredito: tutele, doveri, rischi

Il docente che subisce un'aggressione si trova in una posizione giuridica composita e decisamente complessa.

È persona offesa e, nei reati procedibili a querela, titolare del diritto di querela, con il termine di tre mesi (art. 124 c.p.); è pubblico ufficiale, e come tale ha l'obbligo di denunciare senza ritardo i reati procedibili d'ufficio di cui abbia notizia nell'esercizio delle funzioni (art. 331 c.p.p.), obbligo che grava a maggior ragione sul dirigente scolastico e la cui violazione integra la contravvenzione dell'art. 361 c.p.; è lavoratore, creditore verso l'amministrazione dell'obbligo di sicurezza *ex* art. 2087 c.c. e d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, il cui documento di valutazione dei rischi deve considerare anche il rischio di aggressione, come le linee di indirizzo dell'INAIL in tema di violenza sul lavoro raccomandano da tempo[87].

Le tutele attuali sono frammentarie.

L'assistenza legale non è garantita per legge: il docente vittima può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 44 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, che consente all'Avvocatura di assumere la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti dello Stato nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, su richiesta dell'amministrazione; il Ministero ha dichiarato di aver «messo a disposizione l'Avvocatura» dal 2023, ma si tratta di una prassi e non di un diritto, e nei procedimenti minorili, dove la parte civile è esclusa, il suo ruolo è nullo[88]. Nulla è mutato, sul punto, con il decreto-legge n. 23 del 2026, che non contiene alcuna disposizione sul patrocinio della vittima; il Ministero ha ribadito nel 2026 la disponibilità dell'Avvocatura dello Stato «a richiesta» del personale aggredito, confermando la natura di mera prassi dell'intervento, che sarebbe auspicabile divenisse un obbligo sistematico[89].

La copertura assicurativa INAIL, a lungo parziale perché circoscritta, nella gestione per conto dello Stato, alle attività di cui all'art. 4 del d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (esercitazioni pratiche, laboratori, educazione fisica), è stata invece estesa a tutte le attività di insegnamento e apprendimento, inizialmente in via sperimentale per l'anno scolastico 2023-2024 dall'art. 18 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, poi prorogata per il 2024-2025 e infine resa strutturale, a decorrere dall'anno scolastico 2025-2026, dall'art. 2-*ter* del decreto-legge 24 giugno 2025, n. 90, convertito dalla legge 30 luglio 2025, n. 109; un

87 Art. 2087 c.c.; artt. 15, 17 e 28 d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81; INAIL, *La violenza e le molestie nei luoghi di lavoro*, e le indicazioni operative sulla valutazione del rischio di aggressione nei servizi a contatto con il pubblico. Sull'obbligo di denuncia del pubblico ufficiale, art. 331 c.p.p. e art. 361 c.p.

88 Art. 44 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611: «L'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa degli impiegati e agenti delle Amministrazioni dello Stato […] nei giudizi civili e penali che li interessano per fatti e cause di servizio, qualora le Amministrazioni od enti ne facciano richiesta, e l'Avvocato generale dello Stato ne riconosca la opportunità». Dichiarazioni del Ministro Valditara, *AGI*, 25 marzo 2023, *cit*. Diverso è l'istituto del rimborso delle spese legali *ex* art. 18 d.l. 25 marzo 1997, n. 67, che riguarda il dipendente sottoposto a giudizio per fatti connessi al servizio e non la vittima.

89 *News Istruzione*, 25 aprile 2026, *Emergenza violenza a scuola: il report degli episodi e la stretta del nuovo Decreto Sicurezza 2026*, che riferisce la conferma ministeriale dell'intervento dell'Avvocatura dello Stato «a difesa del personale aggredito che ne faccia richiesta».

successivo intervento di interpretazione autentica dell'autunno 2025 ne ha chiarito l'operatività anche per gli infortuni in itinere, con effetto retroattivo agli anni sperimentali. La circolare INAIL n. 1 del 9 gennaio 2026 ha fornito il quadro organico della tutela, che oggi copre il personale docente, tecnico-amministrativo e ausiliario per ogni evento lesivo connesso alle finalità lavorative, con il solo limite del rischio elettivo: l'aggressione subita in cattedra o in corridoio è dunque, oggi, un infortunio sul lavoro indennizzabile.

Va comunque a nostro avviso ribadito che la tutela indennitaria non si identifica con quella risarcitoria, per la quale valgono i limiti dell'azione civile di cui si è detto, e che l'equo indennizzo per causa di servizio resta soppresso[90].

L'assistenza psicologica dopo l'evento è affidata alle risorse delle singole scuole e ai servizi territoriali.

Il docente aggredito corre anche dei rischi ove, specularmente, si difenda da alunni e genitori violenti travalicando i limiti di legge.

La reazione all'aggressione dello studente (e del genitore aggressore) deve infatti rimanere nei limiti della legittima difesa (art. 52 c.p.), e ogni eccesso espone il docente alla contestazione dell'abuso dei mezzi di correzione (art. 571 c.p.) o delle lesioni, oltre che a responsabilità disciplinare: è il terreno sul quale le famiglie contrattaccano, e non è raro che la denuncia dell'insegnante sia seguita da una intimidatoria controdenuncia in luogo di doverose scuse.

La controversia che sfocia nell'aggressione nasce spesso da un atto valutativo o disciplinare del docente: la sua correttezza formale, la motivazione, il rispetto delle procedure sono la migliore difesa del docente, perché sottraggono ogni appiglio all'esimente dell'art. 393-*bis* c.p. e alla contestazione dell'arbitrarietà.

Infine, il docente che non denuncia, per timore di «*rovinare*» lo studente o per sfiducia nella risposta istituzionale, non solo rinuncia alla tutela, ma alimenta la cifra oscura del numero reale delle aggressioni e lascia il fatto privo di conseguenze anche sul piano educativo, come i casi di Lucca nel 2018 e di Parma nel 2026 dimostrano.

8. Le possibili soluzioni al problema delle aggressioni ai docenti

L'analisi sviluppata evidenzia come il fenomeno delle aggressioni a di docenti abbia cause sociali profonde, strumenti giuridici disallineati e una risposta pubblica che ha privilegiato l'azione penale rispetto alla protezione concreta.

90 Art. 4, n. 5, e art. 127 d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, sulla gestione per conto dello Stato; le circolari INAIL in materia precisano i confini dell'assicurazione del personale scolastico, circoscritta alle attività protette. L'equo indennizzo per infermità dipendenti da causa di servizio è stato soppresso per il personale non militare dall'art. 6, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Sull'estensione della tutela: art. 18 d.l. 4 maggio 2023, n. 48, convertito dalla legge 3 luglio 2023, n. 85; art. 2-*ter* d.l. 24 giugno 2025, n. 90, convertito dalla legge 30 luglio 2025, n. 109 (G.U. n. 177 del 1° agosto 2025); INAIL, circolare 26 ottobre 2023, n. 45, e circolare 9 gennaio 2026, n. 1, recante il quadro organico della tutela assicurativa degli studenti e del personale del sistema nazionale di istruzione e formazione a decorrere dall'anno scolastico e accademico 2025-2026. La norma di interpretazione autentica sugli infortuni in itinere è richiamata dalla circolare n. 1 del 2026 come art. 7 di un decreto-legge del 31 ottobre 2025 convertito nel dicembre 2025.

Ed allora, sul piano propositivo, occorre partire da una premessa centrale: la violenza contro gli insegnanti si combatte restituendo alla scuola la capacità di essere un'Istituzione, e a chi la serve la certezza di non essere solo, avendo alle spalle un fattivo Ministero, una collaborativa Avvocatura dello Stato e una società civile schierata a favore dei docenti.

Altrimenti alto è il rischio della demotivazione, dell'abbandono dell'insegnamento, della crisi delle vocazioni, dell'approccio "impiegatizio" e "buonista" (tutti promossi) al proprio lavoro, soprattutto ove alle aggressioni si aggiunga un vergognoso trattamento economico, un contesto lavorativo talvolta logisticamente fatiscente, concorsi di accesso alla dirigenza non sempre meritocratici (e affiancati da concorsi straordinari-sanatoria riservati ai soli ricorrenti bocciati nel concorso ordinario di assi dubbia legittimità) e uno scarso rispetto sociale in un mondo ormai retto da supremazia economica "*con ogni mezzo*" (anche illecito) e dell'"*amichettismo-impiccionico*" a scapito della cultura e della meritocrazia.

8.1. Soluzioni normative

La prima correzione è stata nel di recente realizzata: con l'art. 11 del decreto-legge n. 23 del 2026 le lesioni commesse in danno del personale scolastico a causa o nell'esercizio delle funzioni sono procedibili d'ufficio e ricondotte alla fattispecie autonoma dell'art. 583-*quater* c.p.

L'obiezione del sovraccarico per le Procure della Repubblica, che si riteneva infondata perché i casi sono numericamente contenuti, è stata superata dai fatti; il beneficio atteso, sottrarre al docente il peso della scelta di denunciare, che lo espone a pressioni, ritorsioni e sensi di colpa, e far emergere la cifra oscura, dipende ora dalla prassi applicativa, che il caso di Parma, come si è visto, mostra tutt'altro che scontata. La proposta va dunque riformulata in termini di correzione della correzione: l'introduzione di una fattispecie intermedia per le lesioni di lieve entità, con cornice edittale inferiore al minimo di due anni, che restituisca gradualità al sistema e lo metta al riparo dallo scrutinio di proporzionalità; la sostituzione dell'arresto obbligatorio con l'arresto facoltativo, che consenta alla polizia giudiziaria di valutare la gravità del fatto; e, se si vuole davvero chiudere il cerchio con il modello sanitario, l'estensione al personale scolastico dell'art. 382-*bis* c.p.p., che il legislatore del 2026 ha omesso.

La seconda correzione potrebbe riguardare la coerenza interna della legge n. 25: estensione dell'aggravante speciale all'art. 337 c.p., ampliamento della soggettività attiva delle aggravanti degli artt. 336 e 341-*bis* all'alunno maggiorenne e a chiunque agisca in relazione al rapporto scolastico, inclusione del personale tecnico e ausiliario nell'art. 341-*bis,* allineamento dell'art. 131-*bis* c.p., estensione al personale universitario e delle scuole paritarie[91]. La legge di conversione del decreto-legge n. 23 del 2026 ha già incluso il personale tecnico e ausiliario nell'art. 583-*quater* e, come si è detto, la tutela contro le lesioni è formulata in termini funzionali che dovrebbero coprire anche le scuole paritarie: l'asimmetria residua riguarda l'art. 341-*bis* e l'art. 337, oltre al personale universitario.

La terza correzione è la più importante e non è penale, ma incentrata sulla tutela della vittima.

Occorre una disposizione che riconosca al personale scolastico aggredito il diritto, e non la mera possibilità, al patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e al rimborso delle spese legali per la querela, per

91 Nel senso dell'estensione dell'art. 583-*quater* al personale scolastico si erano già espressi i primi commentatori della legge n. 25 del 2024: D. SALVATORE, *cit.*, § 5; S. SEMINARA, *cit.* Sulla disparità con il personale universitario, G. AMARELLI, *cit.* La formulazione di una circostanza a soggettività attiva ampia è preferibile alla moltiplicazione delle aggravanti a soggetto ristretto, che ha prodotto le incongruenze segnalate nel § 4.4.

la costituzione di parte civile e per l'azione civile contro i genitori dell'aggressore minorenne; che consolidi l'estensione della copertura INAIL a tutte le attività di servizio, ormai realizzata (*supra*, § 7), con un adeguato finanziamento della gestione per conto dello Stato; che preveda l'obbligo per l'amministrazione di costituirsi parte civile nei procedimenti a carico di maggiorenni e di sostenere l'azione civile nei confronti dei responsabili civili quando l'autore è un minore; che garantisca il sostegno psicologico dei docenti aggrediti attraverso i servizi territoriali.

Sul piano finanziario, a nostro avviso, un fondo, alimentato anche dalle somme recuperate dal MIM a titolo di risarcimento del danno all'immagine cagionato dagli aggressori, potrebbe finanziare queste misure senza nuovi oneri strutturali, con una tecnica di copertura compatibile con l'esigenza di bollinatura cara alla Ragioneria Generale dello Stato[92]. Un primo nucleo di questo meccanismo esiste già nella riparazione pecuniaria dell'art. 3 della legge n. 150 del 2024, versata all'istituzione scolastica della vittima: basterebbe prevederne la destinazione vincolata a un capitolo di spesa per la tutela legale, psicologica e formativa del personale aggredito, e la confluenza nel medesimo capitolo dei proventi delle sanzioni amministrative a carico dei genitori introdotte dal decreto-legge n. 23 del 2026, oggi riassegnati al Ministero dell'interno per la remunerazione del lavoro straordinario del personale civile, con una destinazione che lascia perplessi.

La quarta correzione riguarda la responsabilità dei genitori. Il diritto vigente ne fa i responsabili civili quasi automatici, ma non ne fa i destinatari di alcun obbligo positivo. Si potrebbe prevedere che il patto educativo di corresponsabilità includa l'impegno a partecipare a percorsi di sostegno alla genitorialità disposti dalla scuola a seguito di gravi violazioni disciplinari del figlio, con la possibilità per il tribunale per i minorenni di renderli obbligatori nell'ambito delle misure rieducative dell'art. 25 del r.d.l. n. 1404 del 1934, e che nel processo minorile la vittima abbia comunque titolo a partecipare al programma di giustizia riparativa e a essere informata dell'esito della messa alla prova, colmando la lacuna che l'art. 10 del d.P.R. n. 448 del 1988 ha aperto. Utili potrebbero essere percorsi psicologici per genitori violenti e aggressivi verso i docenti.

Il legislatore del 2026 ha scelto, in luogo di tali spunti, la pragmatica sanzione pecuniaria per fatto del figlio (*supra*, § 4.5): una scelta che punisce senza responsabilizzare. Più coerente con la direzione qui auspicata è la «rete territoriale dell'alleanza educativa», da istituire presso i Centri per la famiglia in raccordo con le istituzioni scolastiche, prevista dal disegno di legge in materia di sicurezza e prevenzione del disagio giovanile approvato dal Consiglio dei ministri il 14 luglio 2026, il cui iter parlamentare è in corso[93].

Vanno poi valutati esposti da parte della Scuola ove si è verificata l'aggressione agli ordinamenti di appartenenza di genitori violenti (dipendenti pubblici o privati, liberi professionisti) affinchè attivino azioni disciplinari per tali spregevoli condotte extralavorative.

---

92 L'esigenza di neutralità finanziaria, che ha condizionato la legge n. 25 del 2024 (art. 1: «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»), può essere soddisfatta con l'utilizzo delle somme recuperate a titolo risarcitorio e con la riprogrammazione delle risorse destinate alla formazione del personale, nel rispetto dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e dell'art. 81 Cost.

93 Consiglio dei ministri, comunicato stampa n. 181 del 14 luglio 2026, *Disposizioni in materia di sicurezza e per la prevenzione del disagio giovanile, nonché di ordinamento, organizzazione e funzionamento delle Forze di polizia e del Ministero dell'interno (disegno di legge)*, riportato in *Sistema Penale*, 16 luglio 2026, *Un nuovo disegno di legge in materia di sicurezza*.

Nessuno spazio, invece, va riservato a nostro avviso (come da taluni adombrato) all'abbassamento dell'imputabilità per gli alunni: la scienza penalistica e gli obblighi internazionali lo sconsigliano, e la risposta ai tredicenni armati non è il carcere, foriero di ulteriori problemi, ma la presa in carico tempestiva, che il decreto Caivano ha avviato e che va dotata di risorse[94]. Il disegno di legge del 23 luglio 2026 sulla presunzione relativa di imputabilità degli ultraquattordicenni (*supra*, § 4.5) non abbassa la soglia, ma ne svuota la funzione di garanzia: l'accertamento della maturità del minore non è un ostacolo alle indagini, è la ragione stessa dell'esistenza di un processo minorile. Chi scrive confida che il Parlamento ne corregga l'impostazione.

Un'ultima proposta normativa riguarda i dati, punto di partenza per una compiuta conoscenza del fenomeno e per poterlo affrontare normativamente e sul piano organizzativo da parte del MIM e del legislatore: un Osservatorio centralizzato previsto dalla legge n. 25 del 2024 sul fenomeno delle aggressioni ai docenti deve rilevare tutti gli episodi segnalati dai dirigenti, non solo quelli accompagnati da denuncia, incrociando le fonti scolastiche con quelle delle questure e dei pronto soccorso, perché una politica pubblica non può fondarsi su una statistica limitata e incompleta. L'Osservatorio, insediato il 31 marzo 2026, ha ricevuto in prima seduta proprio la richiesta di integrare i dati ministeriali con quelli INAIL, oggi disponibili per effetto dell'estensione della tutela assicurativa: la prima relazione annuale, attesa entro il 31 gennaio 2027, dirà se la richiesta sia stata accolta.

8.2. Soluzioni educative: la "disintossicazione digitale"

Ovviamente la Scuola non può delegare integralmente al codice penale, civile e a sanzioni pecuniarie o disciplinari ciò che le appartiene. Vanno individuate parallele azioni interne di natura organizzativa e amministrativa.

Tre direttrici sono percorribili a nostro avviso.

La prima è la ricostruzione di un reale e serio *patto con le famiglie*, che passa da un patto di corresponsabilità non più formale: colloqui iniziali obbligatori, regole chiare e comunicate sull'accesso ai locali e sui tempi del rapporto con i docenti, procedure di reclamo che sostituiscano l'irruzione con l'istanza, spazi di ascolto per i genitori prima che il conflitto degeneri.

La seconda è l'educazione al rispetto e alla *gestione del conflitto* come contenuto curricolare, dentro l'educazione civica (legge 20 agosto 2019, n. 92, e linee guida del 2024) e attraverso le pratiche della giustizia riparativa in ambito scolastico, con circoli di dialogo e mediazione tra pari, che l'esperienza internazionale indica come lo strumento più efficace per interrompere la spirale[95].

---

94 Sull'inopportunità dell'abbassamento dell'imputabilità e sulla centralità della presa in carico, cfr. le osservazioni di S. BERNARDI, *cit.*, a proposito delle misure del decreto Caivano, e, per il quadro internazionale, l'art. 40 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata con legge 27 maggio 1991, n. 176, e le Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino, 1985). Sulla giustizia riparativa come strumento del processo minorile, artt. 42 ss. d.lgs. n. 150 del 2022 e G. MANNOZZI, G.A. LODIGIANI, *cit.*

95 Legge 20 agosto 2019, n. 92, sull'insegnamento dell'educazione civica, e le linee guida adottate dal Ministero dell'istruzione e del merito nel settembre 2024, che includono tra gli obiettivi il rispetto delle istituzioni e delle regole. Sulle pratiche riparative in ambito scolastico, oltre a Mannozzi e Lodigiani, *cit.*, cfr. i programmi di *restorative practices* documentati dall'*International Institute for Restorative Practices* e le esperienze italiane promosse da diversi uffici scolastici regionali in materia di bullismo.

La terza, molto predicata ma poco praticata (soprattutto dalle famiglie), è la *disintossicazione digitale*: il divieto del cellulare in classe (come a tavola o a letto) è un inizio, ma va accompagnato da un'educazione ai *media* che spieghi ai ragazzi perché la ripresa e la diffusione di un'aggressione ne aggravano la natura, e da un'alleanza con le famiglie sull'età di accesso ai *social,* che l'esperienza australiana e i progetti italiani indicano come possibile[96]. La proposta di regolamento europeo del 17 settembre 2026 fisserà, se approvata, il quadro entro cui tale alleanza dovrà muoversi, con un divieto assoluto sotto i tredici anni e profili supervisionati fino ai quindici; ciò che il regolamento non potrà fare è sostituirsi ai genitori nella vigilanza sui dispositivi, sugli acquisti in rete e sui gruppi Telegram che, da Trescore a Centocelle, hanno costituito il retroterra delle aggressioni.

8.3. Soluzioni formative

L'Osservatorio nazionale previsto dalla legge n. 25 del 2024 ha tra i suoi compiti la promozione di corsi di formazione per il personale sulla prevenzione e gestione delle situazioni di conflitto e sulla comunicazione con studenti e famiglie.

È una previsione da attuare con serietà, perché la formazione dei docenti sulla *de-escalation,* sulla conduzione del colloquio difficile, sul riconoscimento dei segnali di rischio, sulla gestione dell'aula in presenza di alunni con disturbi del comportamento è oggi affidata alla buona volontà. L'Osservatorio ha avviato i lavori nella primavera del 2026 e ne è attesa la prima relazione annuale: la formazione del personale sulla gestione del conflitto resta, allo stato, l'adempimento meno visibile del mandato che la legge gli ha conferito, e il decreto-legge n. 23 del 2026 non vi ha destinato una sola risorsa. Vanno formati i dirigenti sulle procedure: la denuncia, il referto, il rapporto con le forze dell'ordine, la comunicazione con la stampa, la tutela della vittima nelle ore successive. Vanno formati i genitori, con «*scuole per genitori*» promosse dalle istituzioni scolastiche in rete con i consultori e i servizi sociali.

E va seriamente formata la magistratura minorile e i servizi della giustizia minorile sulle specificità della vittima insegnante, che non è una vittima come le altre perché continua, dopo il processo, a incontrare l'aggressore o i suoi compagni.

8.4. Soluzioni politiche

Ad ogni aggressione di insegnanti seguono sdegnose reazioni politiche riprese dai *media,* non sempre seguite da conseguenziali interventi.

Le soluzioni politiche sono le più importanti, perché sono quelle che agiscono sulle cause del problema qui analizzato.

La prima è il rango della professione: non si restituisce autorevolezza per legge, ma la si sottrae con retribuzioni inferiori alla media dei Paesi comparabili, con un reclutamento precario, con una carriera piatta, poco meritocratica e demotivante, soprattutto dopo le analizzate aggressioni.

Ogni intervento sull'autorevolezza che non passi da qui resta a nostro avviso retorico.

La seconda soluzione politica è la coerenza del discorso pubblico: la politica non può invocare il rispetto per i docenti e insieme alimentare, nel dibattito quotidiano, la rappresentazione dell'insegnante

96 Sull'esperienza australiana del divieto di accesso ai *social* per i minori di sedici anni (*Online Safety Amendment (Social Media Minimum Age) Act 2024*) e sul dibattito italiano, cfr. le dichiarazioni del Ministro Valditara del 29 marzo 2026, *cit.*, e J. HAIDT, *cit.*, cap. 12.

come impiegato improduttivo, dell'Istituzione come nemica, del voto negativo come abuso, della "società fragile" (o multietnica) quale attenuante di alcune aggressioni.

La terza è l'alleanza tra amministrazioni: protocolli tra uffici scolastici regionali, prefetture, procure minorili e aziende sanitarie per la presa in carico tempestiva dei minori e delle famiglie che manifestano segnali di rischio, sul modello dei protocolli già in uso per il bullismo. La circolare congiunta del 28 gennaio 2026 ha reso sistematica l'interlocuzione tra dirigenti scolastici, prefetture e questure, ma l'ha orientata al controllo degli accessi e alla ricerca di armi; quel canale andrebbe ora utilizzato anche per la presa in carico preventiva, che è la sola in grado di intercettare un tredicenne che annuncia su Telegram ciò che farà.

La quarta è la presenza dello Stato accanto al docente: la costituzione di parte civile, la tutela legale, la visita del Ministro in ospedale o in classe (come sempre accade nelle Forze di Polizia, modello comportamentale a cui l'intera società dovrebbe ispirarsi) sono gesti che contano, ma vanno trasformati da atti di cortesia in obblighi istituzionali, perché il docente aggredito deve sapere in anticipo, e non scoprire dopo, che non sarà solo.

9. Conclusioni

Volendo tirare le fila di queste riflessioni di un giurista che è stato anche studente e figlio di insegnanti, la violenza contro gli insegnanti è il punto in cui si incontrano tre fallimenti: quello di famiglie che hanno smarrito la funzione educativa, quello di un ecosistema digitale che premia l'esibizione della forza e l'ostentazione della violenza, quello di una comunità politica che da un lato ha lasciato declinare il rango sociale ed economico di chi educa e che dall'altro, a sua volta, manifesta mediaticamente una sconcertante aggressività verbale fomentata da giornalisti che hanno trasformato dibattiti pubblici in risse televisive tese a conquistare audience.

Il diritto è arrivato tardi e ha scelto la via più facile, quella penale delle aggravanti, lasciando intatte a lungo la procedibilità a querela delle lesioni lievi, l'assenza di tutela legale e assicurativa, l'esclusione della vittima dal processo minorile. La legge sulla valutazione della condotta ha restituito alla scuola uno strumento di responsabilizzazione degli studenti, ma non ha toccato i genitori, che restano responsabili in astratto e liberi e impuniti in concreto.

Il 2025 e il 2026 hanno corretto una parte di questo bilancio: la procedibilità d'ufficio e la fattispecie autonoma dell'art. 583-*quater* sono realtà, la tutela INAIL è strutturale, la scuola ha ottenuto una riparazione pecuniaria propria e un regime disciplinare rinnovato, i genitori sono stati raggiunti da sanzioni amministrative per fatto del figlio.

Ma la direzione resta a nostro avviso quella di sempre: ancora pene, ancora arresti, ora persino presunzioni di imputabilità, e nessuna risorsa per la prevenzione, la formazione e il sostegno della vittima. Il paradosso è che il legislatore ha inasprito la risposta penale nello stesso anno in cui gli autori delle aggressioni più gravi avevano tredici anni e non potevano essere raggiunti da alcuna pena.

La tesi di questo studio è che la risposta debba capovolgere le priorità.

Volendo ricorre a nozioni snelle, tipiche della moderna comunicazione mediale, prima la protezione della vittima, poi la punizione dell'aggressore; prima la responsabilizzazione delle famiglie, poi la sanzione dei figli; prima il rango sociale della professione, poi il codice penale.

Il tredicenne di Centocelle che ha comprato due coltelli in rete con la carta della madre per vendicarsi di due debiti scolastici non è un problema di pene: è il prodotto di una filiera educativa interrotta in ogni

suo anello, e la domanda che deve inquietare non è quanti anni gli spettino, ma chi, tra gli adulti che lo circondavano, avrebbe potuto vedere e non ha visto.

A nostro avviso, restituire agli insegnanti la sicurezza significa, in ultima analisi, restituire alla scuola la sua natura di Istituzione centrale fondante per la società tutta: un luogo dove la regola è riconosciuta e rispettata prima ancora di essere imposta, e dove chi la rappresenta non deve difendere, da solo, la dignità della propria funzione.

Chi scrive è il frutto di una educazione genitoriale e scolastica rigida e talvolta dura ma sempre rispettata, e che non ha lasciato né traumi né turbe notturne: ha invece trasmesso valori, capacità di discernimento, cultura e visione meritocratica della vita e del lavoro, coscienza dei propri limiti e solidità interiore. Il mutamento del contesto educativo familiare e scolastico che oggi viviamo difficilmente creerà analoghi risultati, ma verosimilmente soggetti poco istruiti, incoscienti dei propri limiti, egoisti e, soprattutto, fragili, in quanto disabituati ai "no" educativi ed alle piccole e grandi sconfitte che la vita (*in primis* la scuola) riserva.

SAGGI

«ASIMMETRIA ECOLOGICA E UNITÀ DELLA TUTELA». L'ATTUABILITÀ DELL'ARTICOLO 116, COMMA 3, COST. TRA INNOVAZIONE E LIMITI SISTEMICI

«Ecological Asymmetry and the Unity of Protection». Implementing Article 116(3) of the Italian Constitution Between Innovation and Systemic Constraints

DANIELE VITALE *

Abstract **[IT]:** Il presente contributo propone di esplorare la complessa relazione tra il regionalismo differenziato il cui processo di concretizzazione è stato ri-attivato dal decisore politico nella legge n. 86/2024 in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., e la tutela ambientale, attraverso l'elaborazione della categoria della «asimmetria ecologica». Muovendo dall'affermazione dell'ambiente quale oggetto di un principio costituzionale trasversale secondo l'attuale formulazione dell'art. 9 Cost., la riflessione avrà a suo principale oggetto di analisi le forme e le condizioni attraverso le quali la eventuale attribuzione asimmetrica alle Regioni di funzioni pubbliche nella complessa materia della tutela ambientale potrebbe armonizzarsi con la peculiare natura di quest'ultima. In particolare, si metterà in rilievo come l'eventuale assegnazione differenziata di specifiche funzioni - e, giammai, dell'intera materia - nel rispetto della clausola di adeguatezza prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe efficacemente ridefinire il rapporto tra Stato e Regioni nell'orizzonte della tutela multilivello dell'ambiente, affidata alla Repubblica nella sua integralità.
Parole chiave: Tutela ambientale; Regionalismo differenziato; Governance multilivello.

Abstract **[En]:** *The paper proposes to explore the complex relationship between differentiated regionalism - the process of implementation of which was reactivated by the legislature through Law No. 86/2024, enacted pursuant to Article 116(3) of the Italian Constitution - and environmental protection, through the elaboration of the category of «ecological asymmetry». Proceeding from the affirmation of the environment as the object of a cross-cutting constitutional principle under the current formulation of Article 9 of the Constitution, the analysis focuses primarily on the forms and conditions through which the possible asymmetric attribution to the Regions of public functions within the complex subject-matter of environmental protection could be reconciled with the peculiar nature of the latter. In particular, the article highlights how the differentiated assignment of specific functions - and never of an entire subject-matter - in compliance with the adequacy clause set forth in Article 116(3) of the Constitution, could effectively redefine the relationship between the State and the Regions within the framework of the multilevel protection of the environment, entrusted to the Republic in its entirety.*
Key words: *Environmental protection; Differentiated regionalism*; *Multilevel governance*.

SOMMARIO: 1. Una breve introduzione. - **2.** La tutela ambientale dal pluralismo materiale al «monismo normativo». - **3.** Il valore polimorfo della protezione ecologica nella giurisprudenza costituzionale. - **4.** Il novato volto costituzionale della tutela ambientale. - **5.** Le traiettorie del regionalismo a geometria variabile. - **6.** L'asimmetria ecologica quale categoria costituzionale. - **7.** Brevi considerazioni conclusive.

1. Una breve introduzione.

Nell'intreccio tra la persistente crisi climatica e la rapida successione degli *shock* geopolitici del solo ultimo quinquennio la «questione ambientale»[1] proietta la propria rilevanza nell'ordine delle priorità istituzionali. Fenomeni in apparenza eterogenei come i conflitti russo-ucraino e in Medioriente o i numeri dei flussi migratori paiono condividere la medesima radice che affonda nell'esistenza d'uno scarto tra il mantenimento e l'accelerazione della produzione antropica - non da ultimo l'implementazione delle strutture delle «Intelligenze Artificiali»[2] - e la «non-infinità» delle risorse naturali, effetto della limitata capacità di «rigenerazione dell'ambiente»[3].

Nonostante l'evidenza oggettiva in merito alla tangibile degradazione ecologica - espressa da costi umani, economici e sociali sempre più elevati - i riscontri concreti e le azioni politiche in relazione alla tematica si rivelano sovente frammentari, ponendosi in dubbio la comprensione reale della "integralità" del bene-materia ambiente[4] e il riconoscimento del "carattere sistemico-globale della sua crisi"[5] che si manifesta in un crescente deterioramento naturale[6].

In questo sfondo, l'attuale maggioranza parlamentare, facendo seguito al proprio programma di governo[7], ha ri-attivato il processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., affidando alla l. n. 86

---

1 * Professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico - *daniele.vitale@unina.it* Il presente contributo è stato elaborato nell'ambito delle attività di studio e ricerca nel «Progetto IFEL - *Analisi e ricerca sul modello di autonomia differenziata. L'attuazione dell'art. 116 della Costituzione e livelli essenziali delle prestazioni e l'impatto sugli enti locali e sulla regione Campania*».

Sull'utilizzo della locuzione, P. ACOT, *Storia dell'Ecologia*, Lucarini Editore, Roma, 1988, p. 12.

2 Sui numeri, non ancora pacifici, delle esternalità negative prodotte dall'uso sempre più massivo alle A.I., *amplius*, P. HACKER, *Sustainable AI Regulation*, in *Common Market Law Review*, 2024, 2, pp. 346-347, e più di recente, N. RANGONE, *Intelligenza artificiale, tutela dell'ambiente e regolazione europea*, in *BioLaw*, 2025, 1, p. 534 ss.

3 V. GESUALDO, *La crisi ambientale e le molte facce del conflitto*, in *Iconocrazia*, 2024, 25, p. 63.

4 In questi termini, a titolo meramente esemplificativo, G. VOSA, *La tutela dell'ambiente "bene materiale complesso unitario" fra Stato e autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, in *federalismi.it*, 2017, 19, p. 3.

5 A. LAMBERTI, *Tutela dell'ambiente e Costituzione*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 2, p. 139. A immagine di questa correlazione materiale e della vacuità di politiche ambientali che ne omettano finanche l'esistenza, si tenga conto, come riferito da D. PADOVAN, *Conflitti della transizione: militarismo, capitalismo fossile e crisi socio-ecologica*, in *Culture della Sostenibilità*, 2022, 1, p. 8 ss., di come l'impatto del settore bellico, in tempo di pace, per la sua portata sia, in senso assoluto, inconciliabile con le strategie di conversione energetica, spesso individuate come fini primari.

6 Al momento in cui si scrive (giugno 2026) l'intera Europa è stata colpita da una imponente "ondata di calore" che ha fatto registrare l'aumento drammatico della mortalità e dei ricoveri ospedalieri. I dati provvisori rilevati dall'OMS riportano circa 1300 decessi direttamente imputabili alle temperature al di sopra delle medie stagionali.

7 Come variamente osservato, la maggioranza di centrodestra - composta da tre principali gruppi parlamentari - che informa la XIX Legislatura ha indicato tre principali «riforme istituzionali» tra le quali, giustappunto, l'attuazione del regionalismo differenziato, la "riforma della giustizia" e del "premierato elettivo", da operarsi queste ultime con il procedimento di revisione *ex* art. 138 Cost. Ad oggi, in prossimità della scadenza naturale della Legislatura fissata al 2027, stante la reiezione referendaria della modifica all'ordinamento giudiziario e l'arresto dei lavori parlamentari in merito alla

del 2024 la funzione di delineare il procedimento e la operatività dell'istituto-figura del «regionalismo differenziato», figurando tra gli ambiti materiali ad esso eventualmente soggetti, proprio la «*tutela dell'ambiente*» secondo la lettera dell'art. 117, co. 2, lett. s). L'eventualità, quantomeno sul piano logico-testuale, che l'attuazione della «asimmetria» tra Regioni a statuto ordinario possa riguardare anche la proteiforme «normazione ecologica» impone agli interpreti di interrogare gli effetti dell'inveramento di questa circostanza rispetto alla tenuta ordinamentale dei valori di unità e di eguaglianza sostanziale, poiché il «regionalismo a geometrie variabili»[8] risulta, per sua stessa natura, in grado di incidere direttamente sull'esercizio e sul godimento dei diritti costituzionali, chiedendo che ad esso, perciò, si accompagnino «garanzie uniformi»[9].

L'occorrenza di approfondire la tematica appare oggi ancor più doverosa in quanto, rispetto alle precedenti stagioni dell'autonomia differenziata[10], si scorgono nell'orizzonte istituzionale due principali novità, costituite dal rinnovato ruolo dello Stato nella «transizione ecologica»[11] imposta dall'appartenenza all'Unione Europea. La seconda, dalla revisione operata dalla l. cost. n. 1/2022 che nella riscrittura dell'articolo 9 - enunciato pacificamente ritenuto espressivo d'un «principio fondamentale»[12] - ha riconosciuto e sancito l'esistenza in capo alla «*Repubblica*» del dovere di «*tutelare*

---

modifica della forma di governo parlamentare, residua come lascito politico dell'auspicata "stagione riformista" unicamente la l. n. 86/2024 rispetto alla quale, dopo la severa riscrittura ad opera del Giudice delle leggi, si registra uno stato di avanzamento alquanto lento. Al momento attuale sono oggetto di discussione parlamentare le cd. «pre-intese» stipulate dal Governo con le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, unitamente al d.d.l. n. 1623 recante «*Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*». È d'uopo rilevare che le mentovate pre-intese non prevedono come proprio oggetto la materia della tutela ambientale.

8 Sull'uso della diffusa nozione, C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002. La questione della differenziazione in ambito ecologico, deve osservarsi, costituisce un argomento poco affrontato nel dibattito dottrinale, stante la fisiologica astrattezza della stessa, potendo individuarsi, tra i non numerosi lavori dedicati - e in assenza di opere monografiche - M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, 2024, 1, p. 183 ss.; F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, in *RGAD*, 2023, 3, p. 1 ss.; D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 2024, 14, p. 1 ss.; A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consulta OnLine*, 2024, 1, p. 57 ss.; G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, p. 627 ss.; G.M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Corti supreme e salute*, 2019, 2, p. 385 ss.

9 In tale direzione di significato, G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41: uno sguardo al ruolo delle Regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*. 2023, 2, p. 649, il quale pone in evidenza che «Nell'ambito della "Repubblica delle autonomie" vanno ricercati idonei criteri ermeneutici sulla cui scorta conformare il riparto delle competenze, assicurando la saldezza dell'uniformità di disciplina […] senza, però, mortificare le molteplici e legittime istanze di autonomia».

10 Per una ricostruzione dei recenti dibattiti, *ex multis*, S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI-G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Rubbettino, Torino, 2020, p. 39 ss.

11 Per una ricostruzione, *amplius*, D. BEVILACQUA, *Il green new deal*, Giuffrè, Milano, 2024.

12 In tal senso, autorevolmente, A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, p. 503 ss.

l'ambiente, gli ecosistemi, la biodiversità e gli animali» secondo il vincolo finalistico degli «*interessi anche delle generazioni future*»[13].

In tale cornice costituzionale che, in verità, è apparsa oggetto di trasmutazione più sul piano assiologico-testuale che su quello prettamente normativo, la protezione ambientale costituisce, al netto di interpretazioni ancora ambigue circa la teleologia della riforma *de qua*[14], disciplina riconosciuta in forma di principio irrinunciabile dell'ordine costituito che pretende, come si osserverà, l'intervento di ognuna delle componenti dell'Ordinamento. Risulta, in ogni caso, indispensabile l'attività regolativa dello Stato, ovvero di quel soggetto costitutivo che nei suoi organi «può parlare per la Repubblica tutta intera»[15].

La fattibile disciplina del processo di differenziazione in materia ambientale, già ardua da rinvenire e iscrivere sulla scorta delle abbozzate peculiarità degli oggetti, è resa più complessa dall'intreccio tra il quadro legislativo e il formante giurisprudenziale in quanto, attraverso la storica sentenza n. 192 del 2024[16], la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di plurimi enunciati normativi della l. n. 86/2024, riscrivendone al contempo le parti residue secondo una «interpretazione costituzionalmente conforme». Ne discende la singolare circostanza per la quale l'eventuale attuazione del regionalismo a geometria variabile, salvi interventi successivi del legislatore (parlamentare), figura ad oggi come «struttura costituzionalmente praticabile»[17] benché non più nelle forme previste dalla *mens* e dall'*intentio* del decisore politico.

---

13 Sul punto, *ex multis*, P. FERRETTI, *La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in *BioLaw Journal*, 2023, 2, p. 36 ss.

14 Per una sintetica disamina sulle diverse posizioni assunte dalla dottrina, *amplius*, D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale. Fondamenti ideologici e prospettive evolutive per una impostazione «eco-personalista»*, in *RGAD*, 2023, 1, p. 25 ss. Si ritiene condivisibile, al riguardo, la posizione espressa, di recente, da G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista» nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 139 ss., che esemplificativamente sottolinea come «La finalità della tutela ambientale, della biodiversità e degli ecosistemi sia diventato un "principio costituzionale" al quale il legislatore, le pubbliche amministrazioni e i giudici devono attenersi, nella prospettiva della sostenibilità e responsabilità intergenerazionale […] una evoluzione del modello economico costituzionale e della forma di Stato, essendo il principio ambientalista inserito tra i principi fondamentali che esprimono le finalità caratterizzanti una determinata "forma di Stato", una evoluzione in grado di incidere, concretamente, sull'attività dei poteri pubblici»

15 In questi termini, A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., p. 64.

16 A titolo esemplificativo della rilevanza della prefata pronuncia, M. CECCHETTI, *La sentenza n. 192 del 2024 e la "dottrina" del Giudice costituzionale sul regionalismo*, in *federalismi.it*, 2025, 3, che ne evidenzia la natura di «un vero e proprio "spartiacque" epocale» che ha condotto la Corte costituzionale a fissare taluni punti fermi sulla forma di stato regionale «potendosi configurare a tutti gli effetti come una nuova tappa fondamentale di questo percorso».

17 In questi termini A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»… o della sent. cost. n. 192/2024 sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 2025, 1, p. 8. Più specificamente si tenga conto che nella sentenza n. 10/2025, il Giudice costituzionale ha dichiarato la inammissibilità della richiesta referendaria il cui quesito aveva come suo oggetto l'abrogazione *in toto* della legge n. 86/2024 o, *rectius*, considerata l'antecedenza temporale della pronuncia n. 192/2024, del suo «testo residuo» a seguito della sostanziale demolizione attraverso l'opera della stessa Consulta. In particolare, secondo il Giudice delle leggi, tra le motivazioni sull'inammissibilità sarebbe da annoverarsi non soltanto la «oscurità» del quesito del

Tale duplice operazione - demolitoria sul piano dispositivo e conservativa su quello formale dell'istituto - si ritiene essere indice e sviluppo logico di una postulata «neutralità assiologica» dell'istituto in quanto la stessa Corte non ha accolto la più radicale ipotesi della illegittimità *in toto* dell'articolo 116, comma 3 - una operazione, in ipotesi, valida alla luce dell'ermeneutica tradizionale circa i limiti alla funzione di revisione[18] - ma ha colpito esclusivamente la legge di attuazione. Si tratta di una scelta tanto più giustificata in quanto la "rottura" paventata presuppone, come pure osservato dalla dottrina, una «coesione e una unità "mai" effettivamente realizzatesi sul piano della qualità della vita ed opportunità»[19], di guisa da lasciare intatto uno "spazio esistenziale" per una «futura, diversa e corretta differenziazione regionale»[20].

L'istituto, detto altrimenti, nella sua attuale configurazione normativa non sembra recare in sé né un disvalore da espungere né un valore da promuovere, ma la sua possibile ammissibilità viene a dipendere non dal merito intrinseco, ma dalla contingenza dell'indirizzo politico ove e nella misura in cui esso si attuerà secondo le precise «condizioni costituzionali»[21] le quali, come ribadito nel giudizio della Corte, sono mancate nella stesura della l. n. 86/2024. La "neutralità", conviene precisarlo sin d'ora, concerne l'istituto in sé e non ne anticipa il rendimento in materia ambientale in quanto, come si argomenterà in conclusione, se misurata sul principio ambientale, la differenziazione si rivela istituto apprezzabile entro confini assai stretti, cosicché la neutralità assiologica della clausola e il rigore del suo impiego ecologico operano su piani distinti.

Esulando da dibattiti affetti da forme oltremodo rigide di "partigianeria costituzionale" e, dunque, muovendo dalla tesi secondo cui l'esistenza della clausola *ex* art. 116 Cost. impone di interpretarla ed attuarla compatibilmente con la sancita e immanente «ordinazione ecologica» della Repubblica, nella presente riflessione si propone di indagare, sul piano teorico, le possibili modalità d'armonizzazione tra due tendenze in apparenza contrastanti, offerte, rispettivamente, dall'esigenza di mantenere l'unità della tutela ambientale in capo allo Stato e ai suoi organi, in ragione dell'eguaglianza dei diritti dei cittadini e della rinnovata urgenza di dare attuazione ai «compiti ecologici assunti dalla Repubblica»[22], e dall'occasione possibile e riconosciuta che gli interventi regionali, pur recando fisiologiche asimmetrie nel dispositivo regolatorio generale e, anzi, in virtù di questa concreta differenziazione,

---

referendum determinante un *vulnus* al diritto di voto, ma, altresì, la circostanza che la proposta referendaria avrebbe potuto esser tradotta in una sorta di plebiscito sulla possibilità costituzionale della «asimmetria differenziata come tale e, in definitiva, sull'art. 116, comma 3, la quale può essere oggetto non di referendum, ma solo di revisione ai sensi dell'art. 138 della Carta costituzionale».

18 Sugli "spazi" della discrezionalità giudiziaria della Corte in questo ambito, *ex plurimis*, C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica. Brevi note su ambiente e Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2021, 3, p. 151.

19 M. BERTOLISSI, *Fatti in tema di autonomia differenziata*, in *Italian Papers on Federalism*, 2023, 3. p. 70.

20 In questi termini, C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sent. n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Rassegna Astrid*, 2024, 18, p. 9; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 2025, 1, p. 1 ss.; G. BOGGERO, *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2024, 3, p. 260 ss.

21 A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 2025, p. 6.

22 Sulla direzionalità della transizione ecologica, avviata in Italia col Piano nazionale di ripresa e resilienza, A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del Paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, il Mulino, Bologna, 2024.

possano garantire l'implementazione della tutela dell'ambiente, quantomeno nelle componenti indicate dalla lettera dell'art. 9 Cost.

Segnatamente, mediante il ricorso alla coniata categoria della «asimmetria ecologica» come chiave di lettura di una questione che involge "ontologicamente" la struttura della protezione dell'ambiente in un orizzonte politico ancora nebuloso, vagliati i formanti che ne definiscono la dinamica *governance* alla luce del novato «principio ambientalista» e dei suoi dirimenti effetti sull'ordinamento[23], si esamineranno quali siano i margini e le prospettive entro cui potrebbe realizzarsi il trasferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. senza pregiudicare né i diritti dei cittadini della «unica Patria» né l'effettività della tutela del «bene-ambiente».

2. La tutela ambientale dal pluralismo materiale al «monismo normativo».

Muovendo dalla pacifica constatazione per cui la categoria di ambiente non nasce all'interno del lessico tecnico delle scienze giuridiche, ma vi ha avuto accesso mediante e secondo un lungo percorso di "assorbimento" storicamente disomogeneo, la ricostruzione dello "statuto giuridico" della "materia-bene" della tutela ambientale - passo necessario per la risoluzione dell'enunciata questione - appare, anzitutto, un problema di qualificazione prim'ancora che tema di protezione.

Sul punto, la dottrina più tradizionale ha osservato come la trasformazione dell'ambiente in un "materiale" giuridicamente rappresentabile e governabile costituisca un «nodo nient'affatto semplice da sciogliere»[24] alla luce della provenienza prettamente naturalistica dell'oggetto. Si tratta di un esito che ha reso inadeguati tanto l'assunzione scientifica della nozione - che lascerebbe il bene in uno stato di palese indeterminatezza epistemica e giuridica - quanto la sua riduzione ad argomento settoriale, suscettibile diversamente di disperderne la portata sistemica. Il compito ineludibile del diritto - e con esso della scienza del diritto pubblico - in materia ecologica si ritiene che consista nella "conversione" di una nozione empiricamente ampia e teoricamente proteiforme in una categoria costituzionale dotata di una consistenza, di funzione selettiva e, non da ultimo, di una capacità ordinante rispetto alle tecniche pubbliche di tutela. Ne discende che il rendimento logico-giuridico della nozione non riposa sulla descrittività, ma sull'idoneità a operare a parametro selettivo dell'azione pubblica[25].

Volendo ricostruirsene le origini, le linee assiologiche della tutela dell'ambiente appaiono dispiegarsi secondo un assetto variabile in cui alla primigenia «matrice paesaggistica», quella storicamente più risalente che riconduce la protezione alla conservazione delle bellezze naturali e, soprattutto, dei

23 Suggestivamente, a proposito delle conseguenze del nuovo principio costituzionale, a mo' (forse) di iperbole, A. MORRONE, *Editoriale. Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, 4, p. 783 ss

24 M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, III, Giuffrè, Milano, 2015, p. 1929, la quale evidenzia che «con tutta probabilità non v'è in tutta la letteratura giuridica nozione più complessa e controversa di quella di "ambiente" in quanto il termine non appartiene all'universo dei "concetti tecnici" del diritto, ma a quello dei concetti che il diritto è chiamato a recepire e integrare».

25 Sull'attitudine della nozione a prestarsi quale ambito di studio e di applicazione anche nelle scienze umane e non solo in quelle "dure", B. BRUN, P. LEMONNIER, *Ambiente*, in *Enciclopedia Einaudi*, I, Torino, 1977, p. 393 ss.

«luoghi identitari»[26], è stata affiancata la «matrice sanitario-antropocentrica» che ri-assume le componenti ambientali - come l'aria o il suolo, cioè le condizioni dell'abitare umano - in guisa di elementi determinativi della salute e qualità della vita dell'individuo e della collettività[27]. In tempi più recenti, nella stratificazione teleologica delle dimensioni della tutela hanno trovato innesto, altresì, la «matrice ecologico-sistemica» che impone lo spostamento del baricentro della protezione dalle singole componenti agli equilibri e alle interazioni dei «sistemi naturali»[28] e la «matrice economico-correttiva», la quale, in diverso, ma convergente significato, chiede la collocazione dell'ambiente a "limite" e come "criterio di conformazione" dell'attività produttiva umana[29]. La coesistenza delle prefate matrici rende *ictu oculi* chiara la ragione per la quale la tutela del bene-ambiente, giammai, può esaurire la propria complessità ontologica nell'estensione (della salvaguardia) del paesaggio o nella proiezione della (tutela della) salute o nel limite esterno all'economia, dovendo configurarsi quale (oggetto di) funzione costituzionale di sintesi fra beni umani e naturali, governo del rischio e responsabilità pubbliche.

A partire dalla "visione ecologica" rinviene la sua origine ideologica e fattuale la più recente teorizzazione del "sistema" della tutela ambientale come elemento costitutivo e ragion d'essere - insieme a principi più risalenti quanto a riconoscimento - del "dispiegarsi storico" degli ordini giuridico-sociali. Questi ultimi non possono non orientare le proprie attività secondo il confronto con la realtà della

26 Non appare casuale che la dimensione politica dell'ambiente come spazio naturale "con-diviso" fosse, già in parte, riconosciuta nell'esperienza del diritto romano al cui interno era operata una distinzione tra le *res in commercio* e le *res communes omnium*, non soggette a possibili trasferimenti ai privati, rientrando in quest'ultima categoria di beni, le acque correnti oppure le rive dei fiumi. Questo regime giuridico fondato sul riconoscimento che taluni beni fossero strutturalmente sottratti all'appropriazione individuale, visto l'uso per l'intera collettività, ha, nei fatti, dato origine alla moderna sistemazione del diritto civile per le attività antropiche potenzialmente distruttive, come rilevato, *ex multis*, da L. THOMMEN, *An Environmental History Of Ancient Greece And Rome*, C.U.P., Cambridge, 2012, p. 26.

27 Su questa impostazione ideologica "economicista" che ha, agli inizi del 1900, costituito la "*occasio legis*" per la nascita dei moderni sistemi di tutela normativa del lavoratore, a partire dall'idea dell'esistenza di un diritto al lavoro in un ambiente salubre, *amplius*, R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 53 ss.

28 Sul punto, M.G. TURNER, *Landscape ecology in theory and practice: pattern and process*, Springer-Verlag, 2001.

29 *Amplius*, F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. dir. amb.*, 2020, 1, p. 69 ss.

finitezza - oltreché del deterioramento - delle risorse "naturali-ambientali" nel loro immanente dinamismo[30], secondo la suggestiva immagine plastica del «costituzionalismo ambientale»[31]. Come noto, è grazie al robusto apporto del diritto internazionale che s'è avuta la trasformazione della tutela ambientale da circoscritto e occasionale oggetto di protezione al ben più ampio orizzonte ecologico che impone la stessa non in termini di "presidio proprietario" di risorse localizzate, ma come «governo di inter-dipendenze» che, per loro natura, oltrepassano - in ciò rinvenendosi gli snodi critici - la territorialità amministrativa del singolo Stato[32].

In questa prospettiva, non a caso, si predica, entro il dialogo dottrinario, l'ambiente come un «bene pubblico globale»[33], una risorsa la cui tutela esige la cooperazione oltre i confini statali[34], in quanto sistema organizzato di elementi naturali, processi antropici e fattori anche immateriali, il cui equilibrio

30 In questi termini, G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 171, la quale osserva che «le esigenze ambientali e di sviluppo economico-sociale si integrano in un'unica finalità costituzionale […] la tutela del bene-ambiente è volta anche a soddisfare bisogni sociali, in quanto dovrebbe comportare una più giusta distribuzione delle risorse e un modello di sviluppo più sostenibile ed equo. Da questo punto di vista, si ritiene che il principio ambientalista in una prospettiva intergenerazionale costituisca un elemento fondante la "forma di Stato" insieme, e congiuntamente, al principio personalista e a quello pluralista. Forma di Stato la quale, proprio per questa ragione, subisce un'evoluzione configurandosi in quello che può definirsi come un "*Eco-Welfare State*", dato che lo Stato è chiamato, appunto, a perseguire finalità sociali integrandole con le esigenze di una maggiore tutela ambientale».

31 L'emblematica nozione è di D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, E.S.I., Napoli, 2023, *passim* che, evidenziando la diffusione dell'ecologia come elemento connaturale nelle attuali esperienze costituzionali, nell'analisi comparativa del formante normativo e giurisprudenziale rinviene tre categorie evolutive derivanti dall'unica "matrice ecologica". Nel primo schema rientrano le «costituzioni ambientali in senso proprio» cioè costituzioni che prevedono in sé quale elemento istitutivo la tutela ambientale, come nel caso di alcune esperienze sudamericane. Nel secondo modello di sviluppo ecologico rientrano le «costituzioni revisionate», cioè dei sistemi in cui la tutela ambientale ha ricevuto riconoscimento a seguito dell'evoluzione storica mediante processi di riforma, rientrando in tale modello, a titolo esemplificativo, le esperienze italiana e francese. Infine, rinviene uno spazio - ormai residuale - il modello delle «costituzioni silenti» cioè dei sistemi normativo-costituzionali in cui è assente qualsiasi riferimento alla tutela ambientale, sovente surrogando questo vuoto concettuale la giurisprudenza, potendo farvi rientrare in tale categoria, la esperienza della Repubblica antecedente alla riforma del 2022.

32 Non a caso, i principi che regolano la materia - a titolo esemplificativo, prevenzione, precauzione, cooperazione, sviluppo sostenibile - condividono nella diversa consistenza giuridica la medesima struttura anticipatoria, idonea ad organizzare il rischio, distribuire responsabilità e imporre obblighi procedurali prim'ancora della sanzione del danno verificato. Per la ricostruzione complessiva del consolidamento dei principi del diritto internazionale dell'ambiente, a titolo meramente rappresentativo, P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, C.U.P., Cambridge, 2003; P.W. BIRNIE, A.E. BOYLE, *International Law and the Environment*, O.U.P., Oxford, 2002.

33 Sulla definizione in esame, F. BASSANINI, *I beni pubblici globali, tra nazionalismo/protezionismo e rilancio della cooperazione internazionale. Alcune riflessioni sul ruolo dell'Europa*, in *Astrid Rassegna*, 2024, 12, p. 3.

34 M. LIMON, *The Politics of Human Rights, the Environment, and Climate Change at the Human Rights Council*, in J. KNOX, R. PEJAN (eds.), *The Human Right to a Healthy Environment*, C.U.P., Cambridge, 2018, p. 356.

garantisce, senza possibilità di stabilire confini territoriali, le condizioni di vita delle comunità politiche attuali e future. Una nozione "dinamica" si ritiene che possa meglio ri-condurre in una unità funzionale la pluralità delle matrici, così superando la tradizionale frattura tra "natura" e "cultura" e aprendo, ad esempio, alla giustiziabilità dell'evidente rischio climatico come lesione, prettamente, di un «bene sistemico»[35]. Da questa assunzione discendono talune implicazioni dogmatiche rilevanti. Invero, la tutela ambientale assume, in senso generale e a prescindere dalle singole esperienze statuali, la forma di principio trasversale e fondamentale capace di prevalere sugli interessi antagonisti laddove e nella misura in cui il bilanciamento con essi si fondi su parametri di necessità e proporzionalità, onde evitare le pur possibili derive di "tirannia ecologica", imponendosi, nella figura di criterio di non-regressione del livello di protezione necessario, come un ben più esteso "dovere" di tutte le componenti degli ordini costituzionali e, quindi, irriducibile a puro diritto dell'individuo[36].

In questa prospettiva, l'ambiente si manifesta, in direzione più coerente con la caratteristica dell'empirica complessità di definizione e perimetrazione, come un «bene relazionale» il quale giammai può spazialmente o temporalmente racchiudersi secondo coordinate nette. La sua tutela esige un elevato grado di cooperazione, informazione e capacità d'intervento preventivo, come peraltro prefigurato nella chiara dimensione intergenerazionale che la riforma del 2022 ha collocato fra i principi fondamentali. Sulla scorta di questo assunto, a proposito della cognizione general-teorica della questione in esame e per il caso prettamente italiano, il rapporto fra il bene-ambiente e le posizioni soggettive collegate alla persona non può che essere ricostruito secondo un criterio di integralità in quanto la "eco-logizzazione" dei diritti umani ha certamente mostrato il nesso congenito fra salute, dignità, partecipazione e protezione delle condizioni ecologiche della convivenza. Tale nesso contribuisce a sottrarre la materia alla sfera della discrezionalità politica, senza che il ricostruito nesso possa legittimare l'assorbimento integrale del bene in parola nella mera pretesa individuale a un ambiente salubre. La struttura sistemica della protezione ambientale eccede, infatti, *ex se* il rapporto immediato fra il singolo e la lesione, investendo ecosistemi, specie, risorse, generazioni future e doveri pubblici di conservazione[37].

---

35 In tal senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *L'ambiente e i suoi confini*, in ID., L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 32.

36 In una analoga direzione di significato, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 36, secondo cui «se il valore "ambiente" non può essere definibile in astratto, occorre comunque riconoscere che soltanto grazie agli apprezzamenti e alle scelte discrezionali del legislatore possono essere definiti in concreto i contenuti della relazione uomo-cosmo, ovverosia del tipo di "equilibrio ecologico" che si vuole andare a salvaguardare o perseguire in futuro». In senso affine sulla indicazione di tutela ambientale a partire dalla revisione del 2022, R. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in *Riv. della Regolazione dei mercati*, 2022, 2, p. 689 ss.

37 In tal senso, a titolo esemplificativo, F.Z. KSENTINI, *Review of Further Developments in Fields with Which the Sub-Commission Has Been Concerned,* afferma che «*environmental damage has direct effects on the enjoyment of a series of human rights, such as the right to life, to health, to a satisfactory standard of living, to sufficient food, to adequate housing, to education, to work, to culture, to non-discrimination, to dignity and the harmonious development of one's personality, to security of person and family, to development, to peace*».

Il richiamato e ineliminabile «pluralismo immanente» della nozione in esame ha rinvenuto, come noto, una specifica categorizzazione nella classica scomposizione dell'ambiente in tutela del paesaggio, protezione ecologica e governo-salvaguardia del territorio[38]. La tripartizione, ad avviso di chi scrive, non sembra da assumersi come un catalogo definitivo delle accezioni ambientali, né quale prova della irriducibilità della categoria a un oggetto giuridico unitario, ma come indice della sua formazione storica di discipline differenti quanto al "campo materiale-giuridico", ma progressivamente convergenti all'interno di una funzione che, quanto alle finalità proprie, è volta a tutelare il medesimo interesse pubblico che soggiace alla conservazione delle bellezze naturali, alla pianificazione territoriale o alla prevenzione dell'inquinamento.

In tal senso, il postulato «monismo normativo» dell'ambiente, nella sua forma attuale che, come in precedenza posto in luce, si fonda sul generale dovere di solidarietà di preservare, nelle proprie variegate articolazioni, il «sistema relazionale ambiente-società-uomo»[39] non impone un'insopportabile cancellazione della pluralità delle summenzionate matrici teleologiche e delle discipline normative che vi sono informate, ma funge da criterio ordinatorio delle stesse secondo un canone sistemico che converte la pluralità descrittiva e coercitiva in una unità giuridicamente governabile nella misura in cui le singole norme e gli attori politici concorrono al medesimo fine costituzionale di tutela, giammai nella giustapposizione delle loro origini disciplinari[40].

Una nozione troppo estesa di ambiente, invero, rischierebbe di sostanziarsi in una formula onnivora, idonea a giustificare ogni intervento pubblico e incapace di offrire i criteri operativi di delimitazione, mentre una nozione troppo ristretta conserverebbe sì una reale precisione, ma solo al prezzo di dissolvere l'ambiente nelle sue proprie componenti particolari[41]. Occorre, allora, ribadire che il diritto

38 La tripartizione richiamata, come ben noto, contrassegna la elaborazione teoretica di M.S. GIANNINI, *«Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p. 15 ss., che riarticola la nozione giuridica di ambiente in tre significati, riconducendo al primo «le bellezze naturali, i centri storici […], i parchi naturali, le foreste», al secondo «la prevenzione e repressione di attività che portino a degradazione del suolo, inquinamento dell'aria e delle acque […]; agli aspetti insomma che si sogliono sintetizzare nella tutela ecologica» e al terzo « la problematica dell'assetto del territorio, come individuazione delle vocazioni, scelta delle località per le installazioni, individuazione dei bacini […] precettistica degli insediamenti».

39 In questi termini, D. VITALE, *Tutela degli animali e riforma costituzionale*, cit., 37.

40 In merito alla questione definitoria è stato osservato, in direzione non pienamente condivisibile, come l'ambiente «non rappresenti, per il diritto, un oggetto di tutela, rimanendo una nozione "metagiuridica"», la cui qualificazione "giuridica" risulta essere ricavabile non dalla definizione naturalistica bensì dalla particolare funzione protettiva che l'ordinamento le riconosce. In tal senso, A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 32, che conserva alla tutela ambientale la categoria di sintesi delle discipline settoriali, ponendo la condizione della sua costruzione nella funzione protettiva. In direzione complementare, è d'uopo rimarcare come l'A. articoli il nesso fra risorse naturali e persona rilevando che esse «sono in relazione così continua e intima con la sopravvivenza e il benessere umano (ossia con i valori essenziali della personalità) che non è immaginabile sul piano logico una loro difesa episodica», sicché essi sono «un mezzo indiretto per la tutela della persona umana».

41 Sull'aporia definitoria convergono S. MANGIAMELI, *La «materia ambiente» e le competenze legislative regionali*, in *Le Regioni*, 2008, 3, p. 539, il quale evidenzia che «il paesaggio e la salute, pur essendo componenti necessarie della tutela ambientale, non ne esauriscono il contenuto giuridico, esigendo una

oggettivo né può né deve pretendere di definire l'ambiente in un "naturalisticamente" modo di essere in sé esaustivo, ma deve poter ri-costruire una definizione "funzionale" alla tutela, capace di rendere evidente per cui ragione paesaggio, salute e territorio - elementi tipici delle strutture di tutela ambientale - la tutela dei fattori biotici e a-biotici - gli oggetti tipici della tutela biologica e della più generica tutela naturalistica - e la tutela dei diritti "soggettivi" al vivere in un ambiente "umanamente" salubre siano materiali necessari, ma non esaustivi della integralità della tutela ecologica. Dalla empirica difficoltà e dalla necessità di ricercare e mantenere l'unità della tutela discende la definizione adottata nel presente lavoro secondo la quale l'ambiente emerge all'interprete e rileva a immagine di «bene sistemico unitario», materialmente composto da matrici e relazioni ecologiche, la cui tutela assicura e si fonda non sulla salvaguardia di fattori ambientali in sé considerati, ma nella "continuità degli equilibri naturali" e nella trasmissione (anche intergenerazionale) delle condizioni materiali della convivenza umana nello spazio.

La qualificazione dell'ambiente come bene sistemico consente di evitare due semplificazioni opposte. Anzitutto, esso non può essere trattato come una mera somma di *res* dal momento che clima, biodiversità, paesaggio e territorio acquistano rilievo giuridico non solo e non tanto nella loro separata consistenza, ma nel complesso delle relazioni che li rendono idonei a sostenere la vita umana sul piano sia individuale che sociale. Di converso, l'unità non deve né può essere ridotta a formula metagiuridica o esser intesa a titolo di astrazione giuridica, separata dalla materialità delle componenti ecologiche e dagli apparati tecnici che ne misurano lo stato[42], ma deve essere identificata nel "nucleo essenziale" di una tutela che, per una ontologia complessa che il diritto riconosce e non può negare, "pre-suppone" l'esistenza di variabili ambientali che di volta in volta, anche in forme non sempre note, vengono a conoscenza dell'operatore.

A parere di chi scrive, l'ambiente, analizzato con le categorie tipiche del "giuridico", mostra una unità sistemica rispetto alla quale il diritto non può che riferire al medesimo bene la pluralità di attività pubbliche conoscitive, preventive, regolatorie e ripristinatorie che rendono possibile la sua protezione. Tale protezione si realizza organizzando - senza attenuare la materialità del bene - e assumendo lo stesso entro una funzione costituzionale di tutela che impedisce alla complessità ecologica di tradursi in frammentazione normativa e che non può tollerare frazionamenti amministrativi idonei a disgregarne

categoria di sintesi che ne preservi la consistenza sistemica» e P. MADDALENA, *Ambiente, bene comune*, in T. MONTANARI (a cura di), *Costituzione incompiuta. Arte, paesaggio, ambiente*, Einaudi, Torino, 2013, p. 126, il quale, dal versante della materialità del bene, osserva che «stabilire cosa sia l'ambiente non è stato impresa facile per il diritto».

42 Sulla configurazione dell'ambiente come «bene sistemico unitario», irriducibile a mera somma di componenti, B. CARAVITA, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO (a cura di), *Ambiente e diritto,* Olschki, Firenze, 1999, p. 175 ss., che registra come «la tutela costituzionale dell'ambiente esiga il superamento sia della concezione naturalistica, idonea a lasciare il bene in un'indeterminatezza non governabile, sia della concezione meramente settoriale, suscettibile di dissolverne la portata sistemica». In prospettiva complementare, A. CARIOLA, *I principi costituzionali in materia ambientale*, in *Quaderni regionali*, 2010, 1, p. 87, secondo il quale «la qualificazione sistemica del bene-ambiente non risulta essere una operazione descrittiva, bensì una "costruzione" costituzionale orientata alla *ratio* protettiva».

la struttura sistemica. La dimensione tecnico-conoscitiva della protezione conferma la necessità di tale impostazione e ne accentua la *vis* applicativa[43].

L'ambiente non si esaurisce, difatti, in valore evocativo o clausola assiologica, dispiegandosi invece come realtà conoscibile, misurabile e suscettibile di controllo, rispetto alla quale la conservazione dei nessi sistematici tra la natura, la società e la persona implica il mantenimento dei caratteri essenziali degli stessi secondo il modello di un «sistema complesso adattativo»[44]. Ciò restituisce la ragione per la quale una eventuale differenziazione, si ritiene, non possa mai operare o avvenire per "blocchi materiali" astrattamente indicati. La "sistemicità" del bene impone, di converso, la necessità di specifiche tecniche di tutela giustappunto "relazionali", le quali, come si riferirà *infra*, § 6, sono riconducibili ai parametri-limiti della "compossibilità sistemica" e della "irreversibilità degli effetti e stabilità del rendimento"[45].

Il passaggio dal pluralismo delle matrici al monismo normativo deve elidere ogni forma di «monismo istituzionale»[46]. Non vale, a giudizio di chi scrive, l'equazione secondo la quale, essendo, come riferito, l'ambiente un bene "giuridicamente" unitario, una sola Autorità possa e debba amministrarlo per ciascuna articolazione. Deve, parimenti, escludersi che l'evidente complessità delle funzioni ambientali possa ri-condurre a una catena decisionale esclusiva e indifferenziata: infatti, la "*reductio ad unitatem*" significa, diversamente, che la contingente pluralità dei soggetti, delle competenze, dei procedimenti e degli strumenti deve restare ordinata alla medesima finalità costituzionale di protezione, così da impedire che la distribuzione delle attribuzioni si converta in una disponibilità territoriale del livello di tutela, rompendo il legame relazionale con l'assetto costituito dei beni e valori di un dato ordinamento. Detto altrimenti, l'unità normativa dell'ambiente impone di separare l'unità dell'oggetto protetto dalla possibile articolazione funzionale delle tecniche del suo governo, dal momento che la prima è data come la condizione indisponibile della tutela, mentre la seconda può sì essere plurale, ma solo se e nella misura in cui non compromette la coerenza assiologica e sistemica della protezione[47].

---

43 In termini simili, P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 2, p. 363 ss., il quale osserva che «la tutela dell'ambiente ha per oggetto materiale di protezione la conservazione della biosfera, ossia il mantenimento di tutte quelle caratteristiche fisiche, chimiche, biologiche tipiche delle matrici terra, aria e acqua, tali da costituire le condizioni indispensabili per l'esistenza della vita».

44 In questi termini, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela,* Giappichelli, Torino, 2007.

45 Ai due parametri-limiti indicati nel testo, che presidiano, rispettivamente, la struttura sistemica del bene e il rendimento della funzione, si affiancherà un terzo principio, quello della "inappropriabilità democratica", operante sul distinto piano procedurale-rappresentativo, e dal concorso dei tre principi risulterà il regime costituzionale della «asimmetria ecologica».

46 In termini non dissimili, G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 638 ss., la quale segnala il rischio che la moltiplicazione delle articolazioni territoriali possa convertirsi in un «frazionamento delle future politiche», dovendo ulteriormente rilevarsi, come ad esempio, osservato da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, 2020, p. 121, come taluni interessi pubblici, in ragione del loro radicamento costituzionale, alla luce del principio di sussidiarietà non siano mai integralmente dismettibili dallo Stato, *ratio* che, applicata al bene ambientale, esclude in radice la sua piena disponibilità ad attribuzioni differenziate.

47 La vera morfologia del bene si colloca fra questi due estremi, unità del bene, pluralità delle funzioni, necessità di standard comuni e possibile modulazione degli strumenti attuativi. Quanto precede consente di fissare il presupposto teorico della successiva indagine, per cui l'ambiente non costituisce

La definizione qui proposta riveste una funzione ricostruttiva, ma deve essere verificata nella sua progressiva stabilizzazione giurisprudenziale. Il bene-ambiente ha vissuto, infatti, soprattutto attraverso l'opera della Corte costituzionale che ne costituisce a tutti gli effetti uno dei principali formanti, la lenta progressione che emerge, come a breve si porrà in luce, nelle pronunce del Giudice delle leggi, dalla nozione "metagiuridica" di ambiente alla unitarietà e relazionalità della tutela ecologica, variamente definita valore costituzionalmente protetto, criterio trasversale di protezione e limite al riparto delle competenze tra i soggetti pubblici.

3. Il valore polimorfo della protezione ecologica nella giurisprudenza costituzionale

Come anticipato, la giurisprudenza costituzionale nella materia ambientale non si lascia ricostruire quale catalogo di definizioni successive, bensì come una "sequenza dialettica" nella quale ciascun arresto scioglie un'aporia aperta dal precedente, sicché l'unità della tutela non è stata enunciata in via statica e definitoria, ma costruita per "sedimentazione argomentativa" mediante un movimento in cui ogni qualificazione del bene ha generato una tensione che la pronuncia successiva è stata chiamata a comporre. Ricostruire tale percorso - già ampiamente segnato dalla dottrina[48] - significa, perciò, non già giustapporre massime, ma rendere evidente la logica evolutiva che ha convertito una nozione metagiuridica in categoria positiva.

In via preliminare, occorre muovere da un dato genetico, cioè dalla circostanza che prima della riforma del Titolo V operata nel 2001, la Costituzione della Repubblica non recava alcun riferimento testuale autonomo all'ambiente, inscrivendosi la sua protezione dentro le predette maglie aperte di disposizioni costituzionali concepite per offrire tutela a specifiche finalità. È in questo vuoto che la Corte costituzionale ha operato quale formante costruttivo della protezione, traducendo in categoria operativa ciò che il testo non nominava espressamente.

Il primo arresto fondativo che ha riconosciuto una certa autonomia giuridica alla protezione ecologica è la storica sentenza n. 641 del 1987 in cui, riconoscendo l'ambiente quale «bene immateriale unitario» e qualificandolo «valore primario ed assoluto», il Giudice delle leggi ha inscritto nel lessico costituzionale il principio per cui la tutela *de qua* non lascia ridursi né alla protezione paesaggistica, né alla difesa della salute, configurandosi, invece, come una funzione autonoma che il legislatore «vuole conservare alla collettività»[49]. La pronuncia esibisce una densità eccedente la funzione descrittiva per due ragioni, anticipando la qualificazione unitaria del bene in assenza di una base testuale e ne svincola la tutela dalla logica dei beni patrimoniali, collocandola fra quegli interessi collettivi che precedono la "disponibilità" privata sennonché, proprio in questa qualificazione si annida la prima aporia. La formula del «bene immateriale» rischia, difatti, di sospendere il bene in una sorta di "idealità" separata dalla materialità delle sue componenti, esponendolo all'obiezione di una protezione meramente assiologica[50].

---

una "materia" qualsiasi, ma bene sistemico la cui unità deve essere giuridicamente preservata, pur senza convertirsi in automatica concentrazione istituzionale.

48 Sul punto, *ex plurimis*, M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 1940.

49 Sulla (discussa) portata fondativa della pronuncia, *amplius*, M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 1940.

50 La dottrina ha colto come la categoria utilizzata dalla Corte non rispondesse a una pretesa spiritualistica, ma alla ben diversa esigenza di impedire che la pluralità delle componenti ambientali si dissolvesse in una serie di oggetti separati, ciascuno affidato a discipline autonome e non comunicanti.

Il passaggio alla riforma del Titolo V, operata dalla legge cost. n. 3/2001, ha introdotto una chiara innovazione strutturale con l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. L'enunciato, lungi dal risolvere i nodi accumulati, ne ha comunque aperti di nuovi, a partire dal rapporto fra l'attribuzione esclusiva statale e le competenze concorrenti regionali nelle materie ambientalmente sensibili, ruotando la questione attorno al significato giuridico del termine «tutela» che alimentava la distinzione fra materia in senso oggettivo e funzione costituzionale di protezione[51]. Il rischio immanente era - ed è - che la testualizzazione convertisse l'ambiente in materia in senso tecnico, irrigidendone il riparto secondo confini netti incompatibili con la natura sistemica del bene che pure era stata variamente postulata dalla dottrina.

Proprio per scongiurare tale esito, la sentenza n. 407 del 2002, secondo arresto da ritenersi fondativo, qualifica l'ambiente «*valore costituzionalmente protetto*» e ne fa la matrice della categoria delle «*materie trasversali*», nel senso che la tutela in esame non è da considerarsi una sfera «rigorosamente circoscritta e delimitata», ma un «*valore*» che, pur spettando allo Stato «*le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale», si intreccia «inestricabilmente con altri interessi e competenze*»[52]. La Consulta rinuncia alla logica della materia esclusiva separata e colloca l'ambiente su un piano funzionale, nel quale lo Stato fissa standard minimi unitari e le Regioni possono intervenire in materie connesse purché non comprimano il livello di tutela. La dottrina ha colto in questa categoria una innovazione paradigmatica, capace di reggere la

---

L'immaterialità, in altri termini, era tecnica di unificazione, non ontologia. La qualificazione dell'ambiente come «bene immateriale unitario» è stata oggetto di un duplice ordine di letture. Un primo filone - come attentamente ricostruito, ad esempio, da P. COLASANTE, *La ricerca di una nozione giuridica di ambiente e la complessa individuazione del legislatore competente*, in *federalismi.it*, 2020, 20, p. 129 ss. - ha evidenziato che la formula non assume la fisionomia di entità ideale separata dalle sue componenti materiali, ma quella di tecnica costituzionale destinata a impedire la dissoluzione del bene in oggetti separati e non comunicanti. Un secondo filone, in una chiave certamente più critica, ha sottolineato che la categoria del «bene immateriale», legato alla dimensione soggettiva della persona, rischiava di aprire un'aporia rispetto alla materialità delle componenti ecologiche, colmatasi solo attraverso la «ri-materializzazione» del bene a seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 117 Cost., per come rinnovato dalla riforma del 2001.

51 Sull'apertura di una nuova «stagione dei conflitti di attribuzione», F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, cit., pp. 3-4, che ricostruisce i nodi interpretativi aperti dalla riforma del 2001 in materia ambientale, segnalando in particolare la difficile convivenza fra l'attribuzione esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. s), Cost. e le competenze concorrenti regionali, convivenza che, ad avviso dell'A., esigeva il ricorso a più sofisticati strumenti di articolazione, non riducibili alla mera contrapposizione fra materie statali e regionali.

52 M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela dell'ambiente»*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4/2010, p. 407, ricostruendo Corte cost., sent. n. 407/2002, osserva che la Consulta «non ha qualificato l'ambiente come una materia in senso tecnico, ma come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, idonea a interessare anche altre competenze». Sulla portata paradigmatica della pronuncia, F. FRACCHIA, *La tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto: una nota a margine della sent. n. 407/2002*, in *Foro it.*, 2003, I, p. 688.

complessità del bene meglio della rigidità della materia in senso classico[53]. Sul versante operativo, la trasversalità articola la tutela come funzione plurale in cui la competenza statale opera a parametro di soglia e quella regionale a modulazione consentita, ma al di sotto della soglia statale «*a quest'ultimo non residua alcuna altra possibilità di introdurre deroghe*»[54], di modo che la trasversalità non legittima alcun intervento *in peius*, operando, invece, quale tecnica costituzionale che impedisce la regressione territoriale della protezione. La logica del riparto risulta "asimmetricamente conformata" in quanto, se lo Stato fissa la soglia, le Regioni possono solo innalzarla, mai abbassarla.

Il 2007 segna l'arresto che compone l'aporia aperta nel 1987, allorché, con le sentenze nn. 367 e 378, la Corte precisa la propria ricostruzione dell'ambiente quale «*bene immateriale*», qualificandolo «*bene della vita, materiale e complesso*», ribadendo la natura del «*bene giuridico ambiente in senso unitario*»[55]. La «rimaterializzazione» non costituisce un mero *revirement*, ma precisazione tecnica per la quale il bene non perde l'unità di rilievo costituzionale, ma acquista la consistenza materiale delle proprie componenti - aria, acqua, suolo, biodiversità - restando irriducibile alla loro mera somma. È, detto altrimenti, il riconoscimento della struttura sistemica del bene, che tiene insieme unità del valore e materialità delle componenti senza dissolvere l'una nell'altra, onde la tensione del 1987 fra idealità e materia trova qui la sua sintesi.

All'unità del bene e alla sua primarietà si correla, peraltro, un rischio speculare ossia che il valore, riconosciuto «primario», pretenda prevalenza incondizionata sugli interessi antagonisti. La sentenza n. 85 del 2013, pronunciata nel "caso *Ilva*", fissa il paradigma che neutralizza tale deriva nella parte in cui precisa che «*il punto di equilibrio*» fra gli interessi costituzionali che, in senso obiettivo, paiono confliggenti, va ricercato secondo «*proporzionalità e ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale*» ché nessun diritto fondamentale può imporsi come «"*tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette*»[56]. Il bilanciamento non gerarchico diviene tecnica costituzionalmente obbligata, per la quale la primarietà di un valore - ambientale, sanitario o lavoristico - non si converte in prevalenza tirannica, un principio operativo, quest'ultimo, destinato a riverberarsi sulla lettura dell'art. 9 novellato del 2022 e sulla sua prima applicazione giurisprudenziale.

---

53 La categoria della «materia trasversale» - la vera innovazione paradigmatica capace di reggere la complessità del bene ambientale - è stata acutamente ricostruita da F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 121 ss., il quale, sostiene che essa «opera, in concreto, come un parametro di soglia uniforme dell'attività regolatoria, idoneo a garantire il livello unitario della tutela anche in ambiti formalmente attribuiti alla competenza regionale».

54 M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 407-409, rileva che «con le decisioni del 2003 (n. 226 e n. 227) emerge più chiaramente l'idea che lo Stato fissi un nucleo minimo di tutela ambientale, oltre il quale alle Regioni è consentito intervenire in *melius*, mentre al di sotto della soglia statale non resta alcuna possibilità di introdurre deroghe».

55 Corte cost., sentt. nn. 367 del 7 novembre 2007 e 378 del 14 novembre 2007.

56 Corte cost., sent. n. 85 del 9 maggio 2013. Sul paradigma del bilanciamento non gerarchico, *amplius*, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 32 ss.; in chiave applicativa, D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge Ilva*, in *Giur. cost.*, n. 3/2013, p. 1498 ss.

Due pronunce segnano lo sviluppo di questo filone giurisprudenziale. Con la sentenza n. 179 del 2019, la Corte iscrive la tutela del suolo in un «*processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda*» in cui si consolida la consapevolezza del suolo quale «*risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale*»[57]. La proposizione riveste rilievo dirimente per l'economia della presente riflessione in quanto proprio la richiamata dimensione intergenerazionale della tutela - principale portato della novella del 2022 - era già categoria del diritto vivente, con la conseguenza che la riforma costituzionale, su tale versante, opera meno quale innovazione *ex nihilo* che quale consacrazione testuale di un *acquis* pretorio. In analoga prospettiva, la sentenza n. 71 del 2020 estende la cura del paesaggio «*all'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio*», segnando il passaggio da una tutela meramente conservativa alla valorizzazione attiva degli equilibri ecologici[58].

Parallelamente, un nutrito filone consolida la riconduzione delle funzioni ambientali alla competenza esclusiva statale *ex* art. 117, comma 2, lett. s), nel cui alveo la gestione dei rifiuti - terreno paradigmatico - è ascritta «*alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*"», nella quale spetta allo Stato definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative, anche allocandole presso enti diversi dai Comuni «*tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo*»[59]. La linea fissa nel diritto vivente la regola per la quale l'allocazione delle funzioni ambientali risponde non a una titolarità territoriale presunta, ma al criterio dell'esercizio unitario quando l'interesse trascenda l'ambito regionale, e costituisce l'asse portante del primo limite di compossibilità sistemica. La stessa duplice formula testuale «*ambiente*»/«*ecosistema*» è così ricondotta a un regime unitario di tutela, prevenendo letture che ne facciano due materie autonomamente partizionabili.

La dottrina ha sintetizzato questo "doppio limite simmetrico" dell'intervento regionale, già consolidato nel diritto vivente pre-2022, nella formula per la quale il legislatore regionale «può intervenire

---

57 Corte cost., sent. n. 179 del 23 maggio 2019, ove la tutela del suolo è iscritta in un «*processo evolutivo diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale*».

58 Corte cost., sent. n. 71 del 2020, secondo cui «*la cura del paesaggio riguarda l'intero territorio, anche quando degradato o apparentemente privo di pregio», con conseguente passaggio «da una tutela meramente conservativa alla necessità di valorizzare gli interessi pubblici e delle collettività locali con interventi articolati*».

59 P. BILANCIA, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, in *Corti sup. sal.*, 2019, 2, p. 344, sottolinea che «con la riforma del Titolo V del 2001 (…) si sono introdotti, all'articolo 117 Cost., da un lato il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, e dall'altro la distinzione tra i concetti di tutela e valorizzazione. In questo assetto normativo spetta pertanto alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente ex articolo 117 comma 2 lettera s) Cost. (…). Spetta invece alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la valorizzazione dei "beni ambientali" ex articolo 117 comma 3 Cost., e pertanto nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell'azione decentrata, che sarà per il resto libera di svolgersi».

in melius e mai *in peius*»[60], una immagine che traduce in norma la distinzione fra la soglia unitaria e la "differenziazione migliorativa", valendo in guisa di criterio positivo della differenziazione ambientale costituzionalmente sostenibile. Nello stesso solco, il modello pre-2022 si reggeva su un equilibrio strutturale fra unità della tutela e differenziazione possibile, secondo lo schema della «*leale collaborazione*» e della cooperazione tecnica multilivello[61], il cui effettivo inveramento - una soglia statale chiara e una capacità regionale di intervento migliorativo - resta, ancor oggi, oggetto di dibattito[62].

Tale impianto non è stato rovesciato, ma confermato e proseguito anche dopo la riforma del 2022, come attesta la prima pronuncia che dei novellati artt. 9 e 41 ha fatto applicazione, vale a dire la sentenza n. 105 del 2024, sul c.d. «decreto Priolo». Nel vagliare un regime che, in nome della continuità di attività produttive «*di interesse strategico nazionale*», derogava *sine die* alla disciplina di tutela di salute e ambiente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'assenza di un termine massimo, trentasei mesi, di operatività delle «*misure di bilanciamento*». Ha statuito, in particolare, che una deroga alla normativa ordinaria di tutela è costituzionalmente sostenibile solo «*per il tempo strettamente necessario*» al risanamento[63]. La pronuncia *de qua* conferma, e non capovolge, il paradigma storico delle "sentenze *Ilva*" siché il bilanciamento non gerarchico resta la tecnica, ora rinsaldata dalla collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali. Ciò corrobora la tesi del rapporto di perfezionamento - e non di rottura - fra il diritto vivente e riforma del 2022.

Se la giurisprudenza, in sintesi, non ha applicato una nozione "preconfezionata" di ambiente, ma ne ha costruito progressivamente l'unità normativa, sino ad anticipare - con la dimensione intergenerazionale della sent. n. 179/2019 e con la conferma post-riforma della sent. n. 105/2024 - i contenuti che la revisione del 2022 avrebbe testualizzato, resta allora da verificare in qual senso la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali della Carta abbia perfezionato tale paradigma, innestando la

60 G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 632.

61 Sul «doppio volto» della trasversalità ambientale - tecnica di tutela e fattore di espansione della competenza statale - M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., secondo cui la materia trasversale, pur consentendo alle Regioni un margine di intervento *in melius*, deve essere strettamente ancorata alla ratio di garanzia di un livello uniforme della tutela, pena la sua conversione in clausola illimitata di intervento statale. La logica della «leale collaborazione» istituzionale e della cooperazione tecnica multilivello quale schema di articolazione fra livelli pre-2022 è ricostruita da F. TRIMARCHI *Banfi, Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Dir. amm.*, n. 2/2004, p. 215 ss., per la quale «la leale collaborazione non opera quale tecnica residuale, bensì quale condizione strutturale dell'esercizio condiviso di funzioni costituzionalmente plurali».

62 In particolare, M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, cit., p. 183, ricostruiscono il diritto vivente anteriore alla revisione del 2022 in cinque pilastri operativi - unitarietà del bene, soglia statale, trasversalità, bilanciamento non gerarchico, non regressione - concludendo che la riforma del 2022 non rovescia il paradigma, ma lo perfeziona.

63 Corte cost., sent., 7 maggio 13 giugno 2024, n. 105, sul d.l. 5 gennaio 2023, n. 2, conv. con modificazioni in l. 3 marzo 2023, n. 17), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*.1, *delle norme di attuazione del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede un termine massimo di trentasei mesi di operatività delle «misure di bilanciamento»* che il Governo può adottare, in caso di sequestro di impianti di interesse strategico nazionale, a tutela degli interessi economici e occupazionali, giacché, soprattutto dopo la revisione degli artt. 9 e 41 Cost., una disciplina derogatoria rispetto alla normativa ordinaria di tutela della salute e dell'ambiente è costituzionalmente sostenibile solo per il tempo strettamente necessario al risanamento.

protezione ecologica nel nucleo assiologico dell'ordinamento e conferendo autonomia di sindacato alla dimensione intergenerazionale.

4. Il novato volto costituzionale della tutela ambientale.

Configurandosi come l'unico intervento di revisione *ex* art. 138 operante sul testo dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana, la modifica dell'art. 9 Cost. operata dalla legge cost. n. 1/2022 segna un mutamento dogmatico che eccede la mera addizione testuale. Conviene, preliminarmente, fissarne con precisione la posta in gioco, la quale risiede nella circostanza che l'inserimento, nel nuovo periodo, della tutela dell'«ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi» e del riferimento alle «future generazioni» non si esaurisce nella costituzionalizzazione formale di acquisizioni già consolidate nel diritto vivente, ma innesta elementi di novazione che riconfigurano il rapporto fra persona, ambiente e ordinamento[64]. Due profili, in particolare, incidono direttamente sull'oggetto del presente lavoro: la dimensione intergenerazionale, che introduce un parametro temporale autonomo di sindacato, e la riconduzione del bene a unità ecosistemica, che ne presidia la struttura contro il frazionamento amministrativo. Converrà tenerli distinti sin d'ora. Il primo fonda il principio di inappropriabilità democratica (*infra*, § 6, lett. c), mentre il secondo fonda il primo limite di compossibilità sistemica. È stato rilevato in dottrina che la novella, pur confermando approdi giurisprudenziali consolidati, ha introdotto elementi di rinnovata centralità del principio ambientalista nel sistema costituzionale. La struttura della revisione deve essere letta nelle sue tensioni sistemiche.

La collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali sancisce il superamento della concezione ancillare della tutela quale proiezione del paesaggio (art. 9) o della salute (art. 32 Cost.), conferendole la dignità di valore autonomo e cardine assiologico dell'ordinamento. La dimensione intergenerazionale eccede il perimetro classico del rapporto giuridico fra titolari attualmente rappresentati. Come efficacemente sottolineato, la Costituzione «deve essere presbite»[65]. Il nuovo art. 9 converte in disposizione testuale una direzione temporale che la Carta del 1948 conteneva *in nuce* - e che la giurisprudenza aveva già anticipato (sent. n. 179/2019) - ma che la riforma esplicita a parametro autonomo di sindacato. La direzione non è, del resto, isolata nel panorama comparato, se è vero che già la Legge fondamentale tedesca, all'art. 20a introdotto nel 1994 vincola lo Stato a proteggere i fondamenti naturali della vita «*in quanto responsabile anche nei confronti delle generazioni future*, […] *mediante la legislazione nell'ambito dell'ordinamento costituzionale e mediante il potere esecutivo e quello giurisdizionale conformemente alla legge e al diritto*», offrendo un modello nel quale la responsabilità intergenerazionale dello Stato è da tempo testo costituzionale.

Sul piano dei fondamenti antropologici, la dottrina più accorta ha evidenziato che «la riforma prefigura un ripensamento del rapporto tra individuo e ambiente e tra esseri umani presenti e futuri»,

64 G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»,* cit., p. 11 ss., ricostruisce gli effetti sistemici della riforma del 2022 sui principi fondamentali, distinguendo gli elementi di consolidamento del diritto vivente dagli elementi di novazione sostanziale. Sull'analisi puntuale dei due livelli di incidenza, formale-classificatoria e dogmatico-sistemica, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3/2021, p. 285 ss., il quale ha colto, ancora ex ante, la specifica densità della costituzionalizzazione del principio ambientale rispetto alle pur consolidate acquisizioni del diritto vivente pre-riforma.

65 G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 16.

ridefinendo, anzitutto, gli equilibri fra principio personalista e principio ambientalista[66]. La proposizione rende evidente una chiave di rilievo sistemico. Emerge infatti che la novella non sostituisce il principio personalista con quello ambientalista, ma li integra strutturalmente, configurando l'*habitat* secondo la felice immagine della "condizione costituzionale" necessaria allo sviluppo della persona. Ne discende che la protezione ecologica non si lascia leggere quale interesse contrapposto alla persona, bensì quale presupposto materiale della propria dignità, precisazione non marginale, giacché preclude *in radice* tanto la regressione della tutela in nome dello sviluppo individuale, quanto la sua iperbole in chiave di «tirannia ecologica».

La revisione del 2022 non si esaurisce, in ogni caso, nella sola modifica dell'art. 9 Cost. La novella ha, difatti, investito anche l'art. 41, comma 2, Cost., innestando salute e ambiente fra i limiti all'iniziativa economica privata, e ha aggiunto un terzo comma che impone alla legge di indirizzare e coordinare l'attività economica anche «a *fini ambientali*». È stato osservato che, ben prima della novella, la giurisprudenza costituzionale aveva escluso che gli interessi ambientali «debbano essere sempre destinati a prevalere, in maniera assoluta, rispetto all'iniziativa economica», poiché ciò determinerebbe «una sorta di gerarchia dei valori costituzionali» e il «superamento della tecnica del bilanciamento»[67].

La matrice è riconoscibile in Corte cost., sent. n. 85/2013, che nel caso *Ilva* aveva statuito la necessità del bilanciamento non gerarchico, paradigma che il novato art. 9 non rovescia, ma perfeziona, innalzando l'onere argomentativo della scelta che sacrifichi la tutela ambientale, senza eliminare la struttura del contemperamento. Su tale rapporto fra conferma e innovazione, la dottrina ha proposto una duplice classificazione, distinguendo fra «riforma-bilancio» - volta a dare sanzione formale a trasformazioni del tessuto costituzionale già intervenute - e «riforma-programma», atta a fondare un'evoluzione in chiave prospettica dell'ordinamento[68]. A giudizio di chi scrive, la novella partecipa di entrambe le dimensioni, ma asimmetricamente secondo il verso considerato, dal momento che sul lato ambientale essa è prevalentemente una "riforma-bilancio", costituzionalizzando un valore già consolidato dal diritto vivente, mentre sul versante intergenerazionale è riforma-programma, esplicitando una direzione temporale prima soltanto implicita. La distinzione non è meramente classificatoria, poiché essa misura il diverso onere motivazionale che grava sul legislatore ordinario, dal quale la collocazione del valore fra i principi esige «oneri motivazionali rafforzati […] su temi connessi»[69].

La prima e già richiamata applicazione giurisprudenziale del novellato art. 9 offre un banco di verifica privilegiato, giacché, nella sentenza n. 105 del 2024 - qui considerata sotto il diverso profilo della sua portata intertemporale - la Corte non si è limitata a confermare il paradigma del bilanciamento non gerarchico di *Ilva*, ma ha utilizzato per due volte l'espressione «sostenibilità costituzionale», per qualificare la peculiare declinazione intertemporale che il giudizio di legittimità assume alla luce del riformulato art. 9. Il sindacato di ragionevolezza, in tale prospettiva, non si esaurisce in una verifica di

66 G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 12 ss.

67 G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., pp. 137-139.

68 La ripresa della distinzione fra «riforma-bilancio» e «riforma-programma», già adoperata dalla dottrina costituzionalistica sulla scorta dell'autorevole riflessione di Silvestri, si trova, ad esempio, in F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio» dell'art. 9 Cost. e la riforma «programma» dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada*, 28 febbraio 2022, § 3, secondo cui la prima dà veste e sanzione formale a trasformazioni costituzionali già intervenute, mentre la seconda mira a fondarne un'evoluzione in chiave prospettica

69 F. DE LEONARDIS, *La riforma «bilancio»…*, cit., 14.

conformità nel tempo presente, ma si proietta verso il futuro, tale che, secondo la formula dottrinale, sarebbe «l'adeguamento al futuro della norma a certificarne la conformità nel presente; non più l'inverso»[70].

La Corte ha precisato che l'assenza di un termine finale dà vita «a un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario», affidato a previsioni «dai contorni del tutto generici», come tali inidonee a garantire che «a regime» l'attività si svolga senza pregiudizio per salute e ambiente. Lo schema di *Ilva* non risulta, così, superato, ma «meglio specificato» attraverso il riferimento alla necessaria temporaneità delle deroghe, conferma della tesi del perfezionamento, cui si aggiunge, sul piano intertemporale, una novità non meramente classificatoria. Non sfugge, peraltro, la lettura di segno opposto autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui i richiami ai novellati artt. 9 e 41 «non svolgono alcuna reale funzione argomentativa» nell'economia della decisione, restando la *ratio decidendi* ancorata a categorie già disponibili nel diritto vivente[71]. La divaricazione fra le due letture - l'una che valorizza la «sostenibilità costituzionale» a parametro intertemporale autonomo, l'altra che la ridimensiona a *obiter* privo di efficacia decisoria - non è irriducibile, segnalando, piuttosto, lo stato nascente del nuovo parametro, la cui *vis* operativa è destinata a precisarsi nella prassi applicativa successiva. Ciò che, ai fini del presente lavoro, rileva non è la misura esatta dell'incidenza della novella sulla singola pronuncia, bensì la circostanza che la dimensione intergenerazionale - comunque la si valuti sul piano della *ratio decidendi* - sia ormai entrata nel lessico del sindacato costituzionale, fornendo il fondamento testuale del principio di inappropriabilità democratica.

La portata della riforma sul riparto fra Stato e Regioni deve essere letta con cautela. È stato attentamente rilevato, infatti, che la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali «non consente di

70 Corte cost., sent. n. 105/2024, ha utilizzato per due volte l'espressione «sostenibilità costituzionale» per qualificare la peculiare declinazione *intertemporale* del giudizio di legittimità alla luce del riformulato art. 9 Cost., e rileva che l'assenza di un termine finale dà vita «a un sistema di tutela dell'ambiente parallelo a quello ordinario», affidato a previsioni «dai contorni del tutto generici». Sulla proiezione futura del sindacato - «sarà l'adeguamento al futuro della norma a certificarne la conformità nel presente; non più l'inverso» - M. CARDUCCI, *Il duplice «mandato» ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale, neminem laedere preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE online* - Osservatorio sul Costituzionalismo Ambientale, 25 giugno 2024, p. 5; sul concetto di «sostenibilità costituzionale», Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2023, p. 1 ss. Per la lettura complessiva della pronuncia quale insieme di «conferme» e «qualche (inattesa) novità», *amplius*, M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *Diritti Comparati*, 25 luglio 2024.

71 Per la lettura di segno opposto, secondo cui i richiami ai novellati artt. 9 e 41 «non svolgono alcuna reale funzione argomentativa», restando la *ratio decidendi* ancorata a categorie già disponibili nel diritto vivente, R. BIN, *Il caso Priolo*, in *Consulta OnLine (giurcost.org)*, 2024. Ri-compone le due prospettive, in termini di «doppia chiave di lettura» della pronuncia - *ratio decidendi* ancorata al diritto vivente previgente, ma «utili segnali per il futuro» dai richiami ai nuovi parametri -, G. VIVOLI, *L'eterna provvisorietà di misure straordinarie è (ed era) incostituzionale: la doppia chiave di lettura della sentenza n. 105/2024 sul c.d. «decreto Priolo» alla luce della riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Riv. Giur. Amb.Dir.*, 2024, 4, p. 1 ss.

estromettere del tutto lo Stato dalla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi»[72], sicché ogni ipotesi di asimmetria ambientale deve essere costruita preservando il presidio statale quale garante del nucleo essenziale della protezione[73].

La giurisprudenza successiva alla riforma ha consolidato tale lettura, riconducendo le competenze statali *ex* art. 117, comma 2, lett. s), Cost. al senso che esse insistono «sull'intero ed unico ecosistema nazionale, inteso per così dire "al singolare"»[74], una formula di particolare rilievo, restituendo, in forma testuale, ciò che le sole formule giurisprudenziali sull'ambiente come «bene unitario» avevano lasciato in trasparenza, e che la linea sui rifiuti ha confermato sul piano del riparto. La tutela non investe componenti separabili, ciascuna riconducibile a una geografia amministrativa propria, ma un ente unitario, sistemicamente irriducibile alla somma delle parti, la cui struttura non tollera frazionamenti senza perdita di coerenza protettiva.

Tale lettura trova preciso riscontro nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, ove si è osservato che, una volta stabilito che l'ambiente «non è "solo" un valore ma anche un bene tangibile e oggettivo», la Corte «sposa l'idea dell'impossibilità ontologica di frazionarlo e, conseguentemente, di parcellizzarne le forme di tutela attraverso normative regionali differenziate», cosicché «l'ambiente è, anzitutto, un "sistema"», e allo Stato spetta, per conseguenza, «disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto»[75].

Da ciò consegue che il bene «ecosistema» non può essere pensato quale oggetto disponibile per attribuzioni differenziate di blocchi materiali, ma può accogliere soltanto articolazioni funzionali di esercizio della sua tutela, sotto il presidio del livello statale quale garante della soglia uniforme. Si coglie qui il primo dei tre fronti teorici del modello: l'incompossibilità sistemica fra differenziazione di blocchi materiali e struttura ecosistemica del bene[76].

---

72 A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., pp. 57-64, osserva che la novella dell'art. 9 Cost. «ha, anzitutto, l'effetto di corroborare la giurisprudenza costituzionale che - sin dagli anni novanta del secolo scorso - aveva attribuito alla tutela dell'ambiente la qualifica di valore costituzionale primario», precisando che il rafforzamento del principio ambientale non consente di estromettere lo Stato dalla tutela.

73 A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., p. 62, formula un'obiezione incisiva alla lettura espansiva del regionalismo ambientale, osservando che, dopo la riforma del 2022, ogni ipotesi di asimmetria ambientale deve essere costruita preservando il presidio statale quale garante del nucleo essenziale della protezione, pena la sua incompatibilità con la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali.

74 G. VOSA, *La tutela dell'ambiente «bene materiale complesso unitario» tra Stato ed autonomie territoriali: appunti per una riflessione*, cit., p. 32.

75 M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «tutela dell'ambiente»*, cit., p. 414, che ricostruisce la giurisprudenza costituzionale sull'impossibilità ontologica di frazionare l'ambiente e di parcellizzarne la tutela mediante normative regionali differenziate, riconducendo allo Stato la disciplina dell'ambiente quale «entità organica» avente «ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto».

76 A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 107 ss., precisa che la qualificazione costituzionale dell'ambiente quale principio fondamentale impone di concepire la sua tutela come funzione comune della Repubblica, non quale oggetto disponibile per differenziazioni territoriali in blocco.

Sul versante della logica della soglia unitaria, è stata sviluppata in dottrina una ricostruzione fondata su duplice direttrice. In primo luogo, è stata affermata la possibilità che «la non omogeneità può realizzarsi anche sul terreno dei diritti, fatta salva la soglia che lo Stato reputa pertinente ad un livello essenziale», di modo che la differenziazione, lungi dall'essere preclusa, si attiva *ultra limen*, oltre la soglia statale ma non al di sotto di essa. Di converso, è stato precisato che «quel che conta, in definitiva, è la garanzia del contenuto essenziale dei diritti, ferma restando la possibilità di una differenziazione al di là della soglia stabilita dal legislatore statale»[77]. Il combinato delle due voci rivela la vera natura della soglia, che non è da considerarsi una clausola di omologazione, bensì misura costituzionale dell'eguaglianza, oltre la quale l'asimmetria diviene plausibile e al di sotto della quale essa cessa di essere differenziazione e si converte in disuguaglianza territoriale. Tale architettura fonda i "LEPTA" quale misura tecnica della «cittadinanza ambientale eguale», una soglia non rigida, ma indisponibile.

Il novato volto costituzionale della tutela impone, altresì, una lettura della Repubblica come «soggetto plurale» della protezione ecologica di guisa che, dopo la riforma, «l'attribuzione della tutela ambientale alla Repubblica si dispiega in un articolato regime, nel quale le autonomie territoriali concorrono, ciascuna nel proprio ambito di competenze, a un risultato unitario di protezione»[78], una formulazione che non legittima la regionalizzazione del bene, ma configura la tutela ecologica quale funzione comune della Repubblica, distinta dalla logica del riparto fra livelli di governo. Che la titolarità della protezione spetti alla Repubblica nella sua interezza - e non al solo apparato statale - discende, del resto, dal combinato degli artt. 9, 32 e 114 Cost., alla cui stregua «titolare di tali obblighi di protezione è la Repubblica», sicché «non solo lo Stato, ma anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni», quali «enti autonomi con propri statuti e funzioni», concorrono al medesimo risultato di protezione[79].

In altri termini, lo Stato non scompare quale garante, ma si articola in una pluralità di soggetti tenuti, per dovere costituzionale, a concorrere alla protezione di un medesimo bene sistemico. Questa configurazione trova oggi, del resto, una formulazione nella dottrina che ha qualificato le componenti dell'ordinamento quali «amministratori, non proprietari» dell'ambiente, della biodiversità e degli

---

77 E. BALBONI, *Il concetto di «livelli essenziali e uniformi» come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 6, p. 1111; in direzione complementare, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, in *Politica del diritto*, n. 3/2002, p. 354 ss.

78 G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, pp. 183-184, rileva che «il riferimento alla "Repubblica", contenuto nella nuova formulazione dell'art. 9 Cost. risulti coerente con quella […] compartecipazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni […] che […] vede assegnare allo Stato un ruolo cruciale nella determinazione […] degli standard unitari di tutela […] e alle Regioni la titolarità della potestà legislativa azionabile in presenza di un intreccio con le materie di rispettiva competenza e con l'obiettivo di incrementare, e non certo di ridurre, la garanzia offerta a livello nazionale», configurando la tutela ecologica quale funzione comune della Repubblica. L'analisi di Salerno è condotta sul piano del riparto ordinario ex art. 117 Cost., ma la conclusione vale *a fortiori* rispetto all'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che una funzione che resta unitaria e infrazionabile nel regime competenziale comune non può essere legittimamente frammentata in via di differenziazione.

79 G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., pp. 630-631, dalla cui ricostruzione del combinato degli artt. 9, 32 e 114 Cost. si trae che titolare degli obblighi di protezione ambientale è la Repubblica nella pluralità dei suoi enti costitutivi, e non il solo apparato statale.

ecosistemi[80], nel senso che la titolarità del bene non si converte in disponibilità, e il rapporto fra ente territoriale e bene ambientale è di cura doverosa, non di appartenenza, rilievo che prepara il principio di inappropriabilità democratica.

La «posizione esterna della Repubblica» opera, in ultimo, a parametro autonomo di compatibilità sistemica della differenziazione ambientale. La cornice degli artt. 11, 191, 192 e 193 TFUE, congiuntamente all'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, vincola l'ordinamento italiano alla cooperazione, all'integrazione delle esigenze ambientali nelle altre politiche, al principio di precauzione, al «chi inquina paga» e alla non regressione[81]. Il significato di tali vincoli eccede la mera dimensione internazionale-cooperativa, in quanto essi presidiano l'unità della responsabilità statale rispetto agli obblighi euro-unitari, escludendo che la differenziazione regionale possa esporre la Repubblica a inadempimenti, ritardi o difformità di protocolli idonee a comprometterne la qualità tecnica[82]. La riforma del 2022 si presenta, sotto questo profilo, non come «scelta provinciale», ma come consolidamento costituzionale di un *acquis* europeo e internazionale del quale la responsabilità della Repubblica non risulta declinabile a vantaggio dei territori[83]. Nella stessa logica unitaria, è stato sottolineato che «la responsabilità degli obblighi sovranazionali in tema di ambiente è imputabile, comunque ed unitariamente, allo Stato»[84], cosicché la differenziazione non può convertirsi in tecnica di frammentazione della responsabilità europea dello Stato.

A confermare sul piano internazionale l'imputazione unitaria appena richiamata è intervenuto un dato sopravvenuto di rilievo dirimente, allorché, con la sentenza «pilota» Cannavacciuolo e altri c. Italia del 30 gennaio 2025 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha accertato, per la prima volta in materia di inquinamento diffuso, la violazione dell'art. 2 della Convenzione per la prolungata inazione statale e, ai sensi dell'art. 46, ha prescritto allo Stato - entro due anni dal passaggio in giudicato - tre

80 M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6/2023, p. 29 ss., dal cui titolo stesso si trae la qualificazione delle componenti dell'ordinamento quali amministratori, e non proprietari, del bene ambientale, formula che, ai fini del presente lavoro, prepara il principio di inappropriabilità democratica.

81 Per la cornice degli artt. 11, 191, 192 e 193 TFUE in materia ambientale, *amplius*, il sistema delle competenze ambientali dell'Unione europea, ricostruito anche alla luce dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, secondo cui «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»; Corte giust. UE, 9 marzo 2010, causa C-378/08, Raffinerie Mediterranee, sull'estensione e modulazione del principio «chi inquina paga».

82 N. DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, Oxford, 2002, p. 224 ss., ricostruisce i principi ambientali europei - prevenzione, precauzione, integrazione e «chi inquina paga» - non quali meri slogan politici, ma quali regole giuridiche dotate di vincolo costituzionale per gli Stati membri, idonee a presidiare l'unità della responsabilità statale rispetto agli obblighi euro-unitari.

83 D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, cit., p. 10, qualifica la riforma del 2022 quale consolidamento costituzionale di un acquis europeo e internazionale, escludendo che essa possa essere letta come «scelta provinciale» della Repubblica italiana, formula che rivela la sua particolare densità nel rapporto fra principio ambientale e posizione esterna dello Stato.

84 D.A. AMBROSELLI, *Diritto all'ambiente e regionalismo differenziato*, cit., p. 12, esclude ogni ipotesi di asimmetria ambientale che possa compromettere la capacità nazionale di adempiere agli obblighi euro-unitari.

misure di sistema, ossia una strategia complessiva che coordini gli interventi esistenti e futuri, un meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio e un'unica piattaforma informativa pubblica. Il rilievo per la differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost. è duplice. Per un verso, l'obbligo positivo di protezione della vita si imputa unitariamente allo Stato, con la conseguenza che nessuna differenziazione potrebbe convertirsi in tecnica di alleggerimento di tale responsabilità, onde il caso si colloca entro la posizione esterna della Repubblica. Per altro verso - ed è l'argomento più stringente - la Corte censura proprio la frammentazione della risposta e il difettoso coordinamento nell'attribuzione delle responsabilità tra i livelli di governo, e i rimedi che impone - una strategia unica, un monitoraggio nazionale, una sola piattaforma - sono funzioni intrinsecamente unitarie, da costruire all'unisono e non per segmenti territoriali separati. Ne discende che ogni eventuale articolazione funzionale in senso regionale dovrà rafforzare, e non disperdere, l'imputazione unitaria della tutela. Il vincolo convenzionale opera, in tal senso, quale obbligo di risultato - l'imputabilità unitaria della protezione - e non di forma, nel senso che non impone un determinato assetto delle competenze, ma preclude qualunque loro articolazione, anche differenziata, che ne disperda l'unità.[85]

Sul piano comparatistico, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa di altri ordinamenti ha consolidato, quanto alla dimensione intergenerazionale, una linea convergente con il modello italiano post-2022[86]. La sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 24 marzo 2021, la c.d. *Klimabeschluss*, ha statuito che l'inazione climatica del legislatore compromette in modo irreversibile le libertà fondamentali delle generazioni future, facendo sorgere un obbligo costituzionale di anticipazione regolatoria, e traiettorie convergenti sono ricavabili dalla decisione *Urgenda* della *Hoge Raad* (2019) - che dall'obbligo positivo di protezione ex artt. 2 e 8 CEDU deduce il dovere statale di riduzione delle emissioni - e, in chiave di Corte EDU, dalla sentenza *KlimaSeniorinnen* (2024), che eleva tale obbligo positivo al livello convenzionale e riconosce la legittimazione di un soggetto esponenziale degli interessi colpiti, mentre ne misurano i confini la pronuncia *Sharma* (riformata in appello nel 2022) e il ricorso *Duarte Agostinho*, dichiarato irricevibile dalla Grande Camera per difetto di giurisdizione e mancato esaurimento dei rimedi interni. Queste due decisioni non smentiscono il fondamento sostanziale del principio, ma ne segnano il confine processuale, poiché i giudici esitano a convertire l'obbligo positivo in autonomo titolo di azione, conferma comparata della cautela per cui l'inappropriabilità

85 Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. I, sent. 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo e altri c. Italia* (ric. nn. 51567/14 e altri), sentenza «pilota» con efficacia eccedente il caso deciso, che ha accertato la violazione dell'art. 2 CEDU per la prolungata inazione statale e ha prescritto, ai sensi dell'art. 46 CEDU, l'adozione, entro due anni, di una strategia complessiva, di un meccanismo nazionale indipendente di monitoraggio e di un'unica piattaforma informativa pubblica. Sul rischio che la moltiplicazione delle articolazioni territoriali si converta in frazionamento delle politiche di tutela, G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 638.

86 M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, cit., p. 185, ricostruiscono la traiettoria di costituzionalismo ecologico transnazionale post-2020, cogliendo nelle decisioni climatiche dei tribunali costituzionali e supremi una convergenza dogmatica sulla dimensione intergenerazionale della tutela ambientale, che converge con il modello italiano post-riforma 2022.

democratica opera anzitutto quale canone di sindacato, e non quale legittimazione processuale generale[87]. Tale giurisprudenza disegna - pur nella diversità degli esiti - un costituzionalismo ecologico transnazionale entro cui il caso italiano post-2022 trova collocazione coerente, e la dottrina comparatistica ha mostrato come il principio di equità intergenerazionale, dopo una lunga latenza, conosca oggi una pluralità di «incarnazioni» giuridiche che il contenzioso climatico ha riattivato[88]. È su tale fondamento comparativo che si fonda il principio di inappropriabilità democratica, l'irreversibilità degli effetti climatici sui diritti delle future generazioni configurando l'art. 9, secondo periodo, Cost., quale clausola di non disponibilità intergenerazionale del bene ambientale.

Con la riforma del 2022 l'ambiente entra, volendo sintetizzare quanto rilevato, fra i principi fondamentali nel senso che la dimensione intergenerazionale diviene parametro autonomo di sindacato - ormai divenutone parte, con la «sostenibilità costituzionale» della sent. n. 105/2024, nel lessico della Corte - e la Repubblica si configura quale soggetto plurale della protezione ecologica, mentre resta presidiata la posizione esterna dello Stato rispetto agli obblighi euro-unitari[89]. Tali acquisizioni definiscono, tuttavia, uno solo dei due pilastri del problema. Resta da ricostruire l'altro, costituito dalle traiettorie storiche del regionalismo «a geometria variabile», entro le quali - dalla genealogia costituente sino alla legge n. 86/2024 e alla sent. n. 192/2024 - l'eventuale «asimmetria ecologica» dovrà essere costituzionalmente collocata.

---

87 *Bundesverfassungsgericht,* ordinanza del 24 marzo 2021, BVerfGE 157, 30, *Klimabeschluss,* statuisce che l'inazione climatica del legislatore tedesco produce «un'irreversibile compromissione dei diritti fondamentali delle future generazioni», generando un obbligo costituzionale di anticipazione regolatoria. Convergenti traiettorie sono ricavabili da *Hoge Raad der Nederlanden,* sent. del 20 dicembre 2019, Urgenda Foundation v. *The State of the Netherlands,* e da Corte EDU, Grande Camera, sent. del 9 aprile 2024, KlimaSeniorinnen Schweiz e altri c. Svizzera, ric. n. 53600/20. Esiti di segno diverso ne delimitano la portata, così Federal Court of Australia, sent. del 27 maggio 2021, Sharma v. Minister for the Environment, [2021] FCA 560, che aveva riconosciuto un duty of care del decisore pubblico verso i minori, è stata riformata da *Full Court of the Federal Court of* Australia, sent. del 15 marzo 2022, Minister for the Environment v. Sharma, [2022] FCAFC 35; Corte EDU, Grande Camera, dec. del 9 aprile 2024, Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati, ric. n. 39371/20, ha dichiarato il ricorso irricevibile, per mancato previo esaurimento dei ricorsi interni quanto al Portogallo e per difetto di giurisdizione quanto agli altri Stati convenuti. Sulla portata sistemica della traiettoria comparata, G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 150 ss.

88 D. BERTRAM, *«For You Will (Still) Be Here Tomorrow»: The Many Lives of Intergenerational Equity*, in *Transnational Environmental Law*, vol. 12, n. 1, 2022, p. 121 ss., traccia le diverse «incarnazioni» giuridiche del principio di equità intergenerazionale e la sua recente ripresa attraverso il contenzioso climatico comparato.

89 G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., pp. 184-185, sintetizza gli effetti complessivi della riforma del 2022 sul rapporto fra principio ambientale e regionalismo differenziato, configurando la collocazione dell'ambiente fra i principi fondamentali quale parametro autonomo di compatibilità della differenziazione, e prefigurando, anche per via interpretativa, la costruzione di un modello di articolazione funzionale della tutela ambientale entro la cornice unitaria della Repubblica. Il rilievo, formulato con riguardo all'art. 117 Cost., si proietta *a fortiori* sull'art. 116, comma 3, Cost., dal momento che l'inappropriabilità della funzione di tutela da parte della singola Regione, operante già nel regime ordinario, ne segna un limite ancor più stringente sul terreno dell'autonomia differenziata.

5. Le traiettorie del regionalismo a geometria variabile.

Le traiettorie storiche del regionalismo italiano costituiscono il presupposto sistemico per comprendere il significato costituzionale dell'eventuale asimmetria ecologica. Sin dalla fase costituente, l'autonomia regionale è stata concepita non come tecnica di frammentazione dell'unità repubblicana, ma come modalità di articolazione interna di quella unità, di talché ogni forma di differenziazione territoriale va letta entro la cornice dell'art. 5 Cost., che fissa congiuntamente l'indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento delle autonomie. È stato osservato che ogni progetto di differenziazione amplificata rischia di costituire «un varco al passaggio di forze centrifughe che possano minacciare o addirittura spezzare l'unità nazionale», se non costituzionalmente controllato secondo parametri rigorosi di unità, eguaglianza e solidarietà[90]. La genealogia costituente è eloquente, se è vero che nei lavori dell'Assemblea l'autonomia veniva collegata all'esigenza di superare l'inconveniente «della sopraffazione da parte delle regioni più popolate e più ricche di quelle meno popolate e più povere». Il regionalismo doveva, in questa luce, educare il sentimento civico e tener conto, anche sul piano finanziario, delle diverse condizioni economiche territoriali[91]. Tale premessa fonda una lettura solidaristica dell'autonomia quale strumento di eguaglianza sostanziale fra territori, e non quale tecnica di consolidamento dei divari preesistenti, impostazione che assume rilievo paradigmatico nella valutazione costituzionale dell'autonomia differenziata[92]. Su un piano complementare, la coesione repubblicana è stata ricostruita non quale dato statico, bensì quale «processo integrativo», esito dinamico dell'articolazione istituzionale dei suoi livelli[93].

---

90 G. CONTI, intervento in Atti dell'Assemblea Costituente, II Sottocommissione, come ricostruito in D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Riv. AIC*, n. 1/2019, p. 330, nota 6; Sul nesso fra unità e autonomia, A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53, per la quale «l'unità del sistema è assicurata non già malgrado ma grazie alla valorizzazione delle autonomie locali e del decentramento».

91 Sul nesso genetico fra le sorti del regionalismo e la «questione meridionale», S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2017, p. 14, per il quale, già nella relazione di Ambrosini alla Seconda Sottocommissione del 13 novembre 1946, l'autonomia «evocava, pur senza metterlo a fuoco, il nesso strettissimo tra sorti del regionalismo e questione meridionale», fratture territoriali che, «nel processo di unificazione, erano state invece considerate un problema militare e di ordine pubblico» e che, perciò, erano state «compresse ma non risolte» (p. 15).

92 La categoria stessa di regionalismo differenziato è stata icasticamente definita «formula polisensa che sintetizza una relazione di "*adaeguatio rei et iuris*" lontana, se non antitetica, a quel "regionalismo dell'uniformità" dove il rischio dell'autonomia è tendenzialmente misurato assumendo come criterio le situazioni in cui maggiore è l'inefficienza amministrativa», così L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1. Lo stesso A. ha, in chiave critica, osservato che, nello sviluppo del regionalismo italiano, «in senso inverso, rispetto alla fase precedente, si è irragionevolmente rischiato di riconoscere indistintamente a tutti i territori regionali quel livello di autonomia che poteva essere accordato solo alle realtà più evolute» (Id., *Editoriale. I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, 22 febbraio 2017, p. 7).

93 La lezione smendiana dell'«unità politica come processo integrativo» è ricavabile da R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1928, passim, secondo cui la

Su tale sfondo, la distinzione fra specialità e differenziazione ordinaria assume un ruolo decisivo. Le Regioni a statuto speciale costituiscono soggetti costituzionalmente tipizzati, le cui prerogative derivano direttamente dalla Costituzione (art. 116, primo e secondo comma) e da statuti adottati con legge costituzionale, e le Regioni a statuto ordinario possono invece accedere a forme e condizioni particolari di autonomia attraverso il procedimento dell'art. 116, comma 3, introdotto dalla riforma del 2001. La differenza non è meramente procedurale, dal momento che la specialità è radicata nel tessuto costituzionale, mentre l'autonomia differenziata opera quale tecnica di adattamento entro il quadro ordinario, di modo che le due categorie non sono interscambiabili[94]. L'art. 116, comma 3, va perciò letto come «clausola costituzionalmente sensibile», la cui attivazione esige particolare cautela, in quanto ciò che conta non è il numero delle materie trasferite, ma la qualità del rendimento delle funzioni differenziate, di modo che la disposizione costituisce strumento di applicazione «limitata, motivata e sperimentale», non grimaldello di rifondazione del riparto[95].

---

coesione costituzionale non costituisce dato statico, bensì processo di integrazione dinamica fra le componenti dell'ordinamento, le quali concorrono alla determinazione dell'unità repubblicana mediante reciproco riconoscimento e tensione cooperativa. La rilettura italiana di tale paradigma, quale chiave per l'autonomia repubblicana, è in P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 100 ss., il quale, dal versante della storicità delle forme giuridiche, fissa il nesso fra «unità in formazione» e articolazione costituzionale dei livelli territoriali; Sul modello della «specialità diffusa», A. RUGGERI, *Prospettive del regionalismo in Italia (nota minima su una questione controversa)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, p. 26, quale assetto che consenta a tutte le Regioni «di farsi carico esclusivamente degli interessi effettivamente e peculiarmente emergenti dai territori di ciascuna di esse, allo stesso tempo preservandosi l'ottimale appagamento degli stessi a mezzo di interventi statali adottati in via sussidiaria». Dello stesso A., sul fondamento solidaristico dell'unità, *Territorio, persone, Costituzione*, in *dirittiregionali.it*, 2018, p. 20, ove si legge che «l'unità […] si ha sempre che non si faccia discriminazione alcuna in seno al corpo sociale in ordine al godimento dei diritti fondamentali e all'adempimento di quei doveri inderogabili […] di solidarietà dei quali è menzione nell'articolo 2».

94 M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 357, attribuisce alle autonomie territoriali una «posizione peculiare» nell'ordinamento, ma sempre dentro il quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica fissato dall'art. 5 Cost., formulazione che configura l'autonomia non come sfera concorrente all'unità, ma come modalità della sua articolazione interna. F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, cit., pp. 3-4, precisa che l'autonomia differenziata si distingue dalla specialità per ragioni strutturali, non meramente procedurali, in quanto la specialità è radicata nel tessuto costituzionale, laddove l'autonomia differenziata è tecnica di adattamento all'interno del quadro ordinario. Sul medesimo punto, l'A. richiama l'idea che l'istituto dell'art. 116, comma 3, «non è un *genus* ma è una *species* […] del più generale principio di differenziazione introdotto per le Regioni ordinarie», formula che fissa con icasticità dogmatica la subordinazione strutturale della differenziazione al regime ordinario. Sulla portata sistemica della distinzione, A. ANZON Demmig, *I tre regionalismi*, in *Giur. cost.*, 2019, 4, p. 1789 ss., la quale, dal versante della comparazione fra modelli regionali, osserva che «la specialità postula un fondamento costituzionale diretto e tipizzato, laddove la differenziazione ordinaria opera entro un assetto già definito».

95 R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, n. 4/2019, p. 261, ove anche l'avvertenza che «l'art. 116, c. 3, Cost., se attuato, tocca l'essenza dell'ordinamento costituzionale italiano», qualificando l'art. 116, comma 3, Cost. quale strumento di applicazione «limitata, motivata e sperimentale», non quale grimaldello di rifondazione del riparto costituzionale delle competenze, ma

La clausola è rimasta a lungo inattuata, salvo riattivarsi nella XVII e XVIII legislatura, quando i referendum consultivi del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, e la contestuale iniziativa dell'Emilia-Romagna, condussero agli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 fra il Governo e le tre Regioni, cui seguì una stagione negoziale che non pervenne a esito[96]. È in tale solco che si colloca la legge 26 giugno 2024, n. 86, prima disciplina organica di attuazione dell'art. 116, comma 3, sicché l'analisi della sua architettura e del suo vaglio costituzionale costituisce il banco di prova del modello qui ricostruito, e ad essa conviene ora dedicare distinta attenzione[97]. La legge n. 86/2024 si articola su tre direttrici. Sul piano procedimentale, l'art. 2 concentra la decisione politica nel rapporto bilaterale Governo-Regione, riducendo il Parlamento a sede di ratifica non emendabile dell'intesa già perfezionata, procedimento che, è stato osservato, «non garantisce un dibattito pubblico, ampio e plurale»[98].

Sul piano dell'oggetto, la legge distingue (art. 3) le materie il cui trasferimento è subordinato alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da quelle ritenute «non-LEP», per le quali la devoluzione potrebbe procedere senza tale condizione. Sul piano finanziario, gli artt. 4, 5, 8 e 9 disciplinano l'invarianza della spesa pubblica, la copertura dei LEP «in ragione dell'aumento dei costi», l'individuazione nella «compartecipazione» al gettito di tributi erariali della fonte di finanziamento, e la garanzia di invarianza e perequazione per le «regioni terze»[99].

---

quale dispositivo di rifinitura funzionale, da attivare in via eccezionale, con stringente motivazione e con clausole di reversibilità. In chiave critica, O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico, Convegno Astrid-CRANEC*, Roma, 27 giugno 2017, pp. 5-8, legge il regionalismo differenziato quale espressione di «autonomia negativa», riconoscendovi una potenzialità di rivitalizzazione del principio autonomistico soltanto ove «all'attuazione degli istituti della differenziazione segua un parallelo rafforzamento degli istituti di autonomia positiva», sì che, secondo l'A., l'art. 116, comma 3, «non ha più significati legittimi: uno solo è quello corretto in base ai canoni dell'interpretazione costituzionale» (p. 9).

96 Sui referendum consultivi del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, sull'iniziativa dell'Emilia-Romagna e sugli accordi preliminari del 28 febbraio 2018, *v.* i Dossier del Servizio Studi del Senato, n. 16 (maggio 2018) e n. 45 (luglio 2018), XVIII legislatura, richiamati da G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit.

97 L'esito di un'autonomia rivendicativa è stato definito «una sorta di "autonomismo solipsista", devastante per la tenuta di quelle basi solidaristiche sulle quali ancora si regge, seppure a fatica, l'ordinamento repubblicano», così A. Morelli, *Editoriale. Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 2017, p. 327.

98 A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»… o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., per il quale il procedimento dell'art. 2 della l. n. 86/2024 «non garantisce un dibattito pubblico, ampio e plurale».

99 Sul piano della finanza, la pretesa di trattenere quote di gettito erariale a prescindere dalle funzioni trasferite è stata smontata da A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato»*, in *Riv. ec. del Mezz.*, n. 1-2/2018, p. 32, per i quali «i calcoli di dare/avere in termini di imposte e spesa pubblica hanno senso solo se riferiti a singoli individui […]; i territori non pagano imposte», sì che la perequazione realizzata mediante il «residuo fiscale» «non è di tipo "orizzontale" tra le Regioni, come sostengono i difensori della tesi della "restituzione", ma di tipo "verticale" tra i cittadini» (pp. 32-33). Nello stesso senso, A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *federalismi.it*, n. 20/2017, p. 6, per il quale trattenere i nove decimi delle entrate, «pur non essendo risorse di specifiche regioni ma della Repubblica», le sottrarrebbe «alla

Sulla legge è intervenuta la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, qualificata in dottrina non a caso una «sentenza quadro», e si può ben dire decisione magistrale che rimette al proprio posto il funzionamento della differenziazione[100]. La pronuncia si colloca nel novero ristretto delle decisioni di portata generale sulla struttura della Repubblica «una e indivisibile», accanto alle sentenze n. 177 del 1998 sull'interesse nazionale e n. 303 del 2003 sulla sussidiarietà. La sua singolarità è restituita dai numeri, giacché, in oltre cento pagine, il dispositivo reca cinquantadue pronunce, di cui circa quattordici dichiarazioni di illegittimità, fra accoglimenti «secchi», pronunce sostitutive, additive e illegittimità consequenziali.

Sul piano dell'impianto teorico, la Corte ha anzitutto respinto l'ipotesi di «rottura» - l'incostituzionalità del medesimo art. 116, comma 3 - preferendo ricondurre la differenziazione entro i vincoli costituzionali anziché negarla *in radice*. Sull'oggetto della devoluzione, ha precisato che l'art. 116, comma 3, non consente trasferimenti riferiti a «materie» o «blocchi di materie», ma esige l'individuazione di «specifiche funzioni», collocate entro il principio di sussidiarietà[101]. Quest'ultimo è stato ricostruito quale criterio bidirezionale - «un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto» - con la conseguenza che ogni processo attuativo «dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze»[102]. La differenziazione, inoltre, va «giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto», presupponendo «un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico»[103].

Sui limiti, la Corte ha rimarcato che, «anche qualora alcune funzioni concernenti una determinata materia vengano spostate alla competenza legislativa piena della regione, resteranno fermi i limiti generali di cui all'art. 117, comma 1, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la

---

redistribuzione su tutto il territorio nazionale con violazione ancora dell'art. 119 Cost., ma anche degli articoli 3 e 53 Cost.».

100 A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit., che qualifica la pronuncia «sentenza quadro, con luci e ombre».

101 Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del *Considerato in diritto*, sulla sostituzione delle «materie» con «specifiche funzioni» e sul rigetto dell'ipotesi di illegittimità del medesimo art. 116, comma 3, Cost.

102 A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»…*, cit. (punto 4.1 del *Considerato in diritto*), sulla sussidiarietà quale «ascensore» bidirezionale e sul «punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze» (punto 4.2.2), termine-concetto evocato - rileva l'A. - almeno quindici volte nella motivazione.

103 Corte cost., sent. n. 192/2024 (punto 4.3 del *Considerato in diritto*); Sulla natura dell'intesa e sul ruolo non meramente ratificante del Parlamento, già prima della riforma del 2022, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, spec. pp. 161-165, per il quale, formandosi l'atto finale quale risultante di intesa e deliberazione parlamentare, «la corrispondenza tra i due atti ha solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva», sì che «il parlamento è non solo libero di dare seguito all'intesa stipulata, ma anche di intervenire in positivo con emendamenti sostanziali sui contenuti dell'intesa, o con specifiche e motivate richieste di riesame dell'intesa stessa, che avrebbero come conseguenza non la paralisi del procedimento, ma riaprire i negoziati tra lo stato e la regione, sulla base di esplicite indicazioni programmatiche, in vista di una successiva, maggiormente possibile, approvazione parlamentare». La proposizione - anticipatrice del tema che vale quale principio di inappropriabilità democratica - offre un fondamento dottrinale, anteriore alla sent. n. 192/2024, al ruolo sostanziale del Parlamento nel procedimento dell'art. 116, comma 3.

tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP»[104], individuando, inoltre, «materie sospette» difficilmente devolvibili, soggette a uno *strict scrutiny*, fra cui l'istruzione, di cui ha ricordato la «valenza necessariamente generale ed unitaria», tale per cui non sarebbe «giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale»[105].

Quanto al nodo dei LEP, la Corte ha annullato il meccanismo di determinazione - non la necessità previa dei LEP, che ne esce confermata - dichiarando incostituzionale la delega legislativa dell'art. 3 quale conferimento di poteri «in bianco», privo di criteri direttivi conformi all'art. 76 Cost., nonché l'aggiornamento e la determinazione dei LEP mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[106]. Sul versante finanziario, infine, sole due disposizioni sono state annullate, vale a dire l'allineamento fra fabbisogni e compartecipazioni fondato sul criterio «non efficiente e deresponsabilizzante della "spesa storica"» (art. 8, comma 2, illegittimità «secca»), e la mera facoltatività, anziché doverosità, del concorso delle Regioni differenziate agli obiettivi della finanza pubblica (art. 9, comma 4, pronuncia sostitutiva), e nessuna censura è stata accolta in materia di leale collaborazione[107].

L'esito impone una valutazione critica di particolare rilievo per il presente lavoro. La «demolizione» della legge n. 86/2024 non ha avuto l'aspetto di una caducazione, quanto quello di una «manipolazione interpretativa, frutto di una sorta di "co-legislazione" esercitata dal giudice costituzionale», in quanto la legge generale - la cui illegittimità «totale» è stata esclusa - è stata «riscritta», nel senso che anche gli accoglimenti si sono risolti nella positivizzazione di contenuti diversi da quelli originari[108]. La dottrina ne ha tratto la conclusione che «dopo tali e tante "rottamazioni" operate dalla Consulta, sul piano sostanziale ben poco resti in piedi della l. n. 86/2024»[109] in quanto sul piano infra-statuale «ar-

104 Corte cost., sent. n. 192/2024 (punto 4.3 del *Considerato in diritto*).

105 Corte cost., sent. n. 192/2024, sulle «materie sospette» soggette a *strict scrutiny* e, in particolare, sull'istruzione.

106 Corte cost., sent. n. 192/2024, sull'annullamento del meccanismo di determinazione dei LEP, ove la delega dell'art. 3 della l. n. 86/2024 è caduta quale conferimento di poteri «in bianco» per insufficienza dei criteri direttivi *ex* art. 76 Cost. (con caducazione dei commi 2, 4, 5, 6 e 10), unitamente all'aggiornamento (art. 3, comma 7) e alla determinazione transitoria dei LEP mediante d.P.C.m. (art. 3, comma 9).

107 Corte cost., sent. n. 192/2024, per la quale le sole due disposizioni finanziarie annullate sono l'art. 8, comma 2 (allineamento fabbisogni-compartecipazioni sulla spesa storica, illegittimità «secca») e l'art. 9, comma 4 (facoltatività anziché doverosità del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, pronuncia sostitutiva). In senso critico verso un'asimmetria priva di adeguato presidio centrale, M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *il Mulino*, 2018, che lamenta l'inesistenza di un centro quale «punto di sintesi», «garante delle funzioni indivisibili del sistema e della sua unitarietà».

108 La lettura che, già prima della pronuncia, subordinava la legittimità costituzionale della differenziazione alla sua funzionalizzazione all'unità e a un ruolo sostanziale, non meramente ratificante, del Parlamento è in D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, cit., p. 5, per la quale l'art. 116, comma 3, può operare quale «strumento di rafforzamento del principio unitario» soltanto ove si configuri «una differenziazione strumentale all'unità e perciò conforme a Costituzione».

109 A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit., che osserva come la legge n. 86/2024 sia stata sottoposta a «una manipolazione interpretativa, frutto di una sorta di "co-legislazione"

resta» un regionalismo «cripto-separatista, spacciato per differenziato», e sul piano continentale «riconosce» che l'ordinamento è ormai parte di un «sistema cripto-federale europeo», che non consente di «sbriciolare» materie euro-unitarie nell'organizzazione regionale[110]. La portata di tale ridimensionamento si coglie nella domanda che la dottrina più avvertita ha rivolto al cuore del modello, e cioè «a che cosa serve la differenziazione, se quel che una regione chiede, con riferimento a funzioni Lep, deve essere garantito su tutto il territorio nazionale?»[111].

La sensazione, autorevolmente espressa, è che «i limiti individuati pretoriamente abbiano di mira un risultato assai prossimo» a quello, paventato, per cui «il regionalismo differenziato non avrebbe avuto alcun senso». A confermare l'esito ha contribuito la vicenda referendaria, nella quale l'Ufficio centrale per il referendum ha trasferito il quesito abrogativo sul testo risultante dalla sentenza, e la Corte - con la sentenza n. 10 del 2025 - ne ha dichiarato l'inammissibilità, in quanto, per gli «sviluppi successivi» prodotti dalla pronuncia, la legge di attuazione, esclusa apertamente quale «legge necessaria», era divenuta «a contenuto costituzionalmente vincolato», un «miracolo costituzionale», si è detto[112]. Il vaglio costituzionale ha eletto i LEP a baricentro dell'intero sistema, ove si consideri che la loro previa determinazione - non già l'enunciazione, ma la «specificazione» degli standard e del relativo «finanziamento» - è *conditio sine qua non* del trasferimento delle «specifiche funzioni»[113], e la determinazione dei LEP, con i relativi costi standard, costituisce «il necessario contrappeso della differenziazione, una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»[114].

Da ciò un duplice ordine di problemi. Sul piano metodologico, l'individuazione delle funzioni che richiedono i LEP «non potrà più avvenire sulla base dell'elenco di materie non LEP previsto nell'art. 3, co. 3 della L. n. 86/2024». Si dovrà procedere, piuttosto, funzione per funzione, anche con l'ausilio dei lavori del comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio; il quadro, come si è detto, resta «in

esercitata dal giudice costituzionale» e sia stata «riscritta, nel senso che anche gli accoglimenti si sono risolti nella positivizzazione di contenuti normativi diversi da quelli originari».

110 A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»…*, cit., sulla «quadratura del cerchio» quale «abile operazione ermeneutica, solo apparentemente schizofrenica»; Sul senso ultimo del federalismo quale garanzia dei diritti e non delle istituzioni, A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, p. 33, secondo cui «Il federalismo è pur sempre a garanzia delle libertà di tutti i *cives* e non a protezione delle istituzioni regionali o locali o, peggio, di coloro che le governano», sì che «è la libertà delle comunità particolari […] che deve essere compatibile con l'eguaglianza di tutti i cittadini, e non viceversa» (p. 32).

111 A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit.

112 Sulla vicenda referendaria e sul «miracolo costituzionale» (con il richiamo a C. SCHMITT) v., in dottrina; Corte cost., sent. n. 10/2025, sull'inammissibilità del quesito abrogativo.

113 Che l'asimmetria non equivalga a un'anticamera secessionista è stato persuasivamente argomentato da S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, audizione del 29 novembre 2017, in *www.issirfa.cnr.it*, per il quale «l'asimmetria non costituisce l'anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale», rappresentando essa «solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare».

114 Corte cost., sent. n. 192/2024, sui LEP quali «rete di protezione» e «necessario contrappeso della differenziazione».

mezzo al guado»[115]. Sul piano finanziario, la responsabilità dei LEP «segue il criterio di riparto delle competenze», cosicché «chi ha la competenza normativa ha anche il potere-dovere di spesa», ma la mancata attuazione del federalismo fiscale «ha lasciato sulla carta questo aspetto fondamentale»[116], il che spiega le perplessità con cui la dottrina ha accolto le scelte «finanziarie» della pronuncia. Ai fini del presente lavoro, la conseguenza è netta, nel senso che, in materia ambientale, in difetto di LEPTA determinati, finanziati e tecnicamente verificabili, l'art. 116, comma 3, non può essere attivato, pena la conversione dell'intesa in tecnica di sottrazione della soglia minima di tutela[117].

Resta da fissare il criterio destinato a fungere da parametro autonomo. La legittimità della differenziazione non si misura sulla qualità formale della richiesta, ma sul rendimento effettivo della funzione, dal momento che le competenze da trasferire «sono quelle appropriate, tali se si riveleranno utili: non in sede di preventivo, come si preferisce fare, ma di conto consuntivo»[118]. L'art. 116, comma 3, esige perciò una verifica successiva degli indicatori - tempi, qualità della prestazione, copertura dei controlli, impatto perequativo - la cui assenza svuota il giudizio di adeguatezza richiesto dalla Corte. Poiché, inoltre, la differenziazione non può convertirsi in «dismissione totale» delle competenze statali, contrastante con l'equilibrio fra unità e autonomia dell'art. 5 Cost., l'art. 116, comma 3, opera quale strumento di «rifinitezza», di «messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate

115 S. PIPERNO, *La Corte costituzionale e l'autonomia differenziata (ancora) «in mezzo al guado»*, in *Centro studi sul federalismo. Commenti*, n. 310, 13 gennaio 2025. Sul dibattito relativo ai profili finanziari della pronuncia, *amplius*, G. RIVOSECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in *lecostituzionaliste.it*, 11 ottobre 2024, e *Id., L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2024, p. 255 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024; C. BUZZACCHI, cit., per la quale «solo alcune scelte relative alle disposizioni "finanziarie" non convincono completamente»; Sul nodo dei livelli essenziali quale presidio unitario, L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., p. 13, per il quale «la mancata definizione dei Lea e dei Lep […] simboleggia come nel nostro sistema sia prevalsa una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, cosa ben diversa dall'esercizio di un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato». La riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali è stata, del resto, ricostruita quale «ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini […] e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V», così F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra unità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, pp. 599-600.

116 Corte cost., sent. n. 192/2024.

117 Sulla relatività del «livello essenziale», M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, cit., p. 352, per il quale «il concetto di livello "essenziale" è relativo, nel senso che l'essenzialità di una certa prestazione dipende da due fattori: la condizione soggettiva del beneficiario; la condizione della generalità o della media degli altri cittadini, alla quale quella del singolo deve essere raffrontata», e la previsione dei livelli essenziali, soggiunge l'A., «tempera opportunamente […] gli elementi di regionalismo competitivo» introdotti dalla riforma del 2001 (p. 353).

118 M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI et al. (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, p. 263. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 121 ss. M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

su misura delle specifiche esigenze regionali»[119]. Il regionalismo italiano è modello a geometria variabile, ma sempre entro la cornice indivisibile dell'unità repubblicana fissata dall'art. 5 Cost., e, dopo la legge n. 86/2024 e la sent. n. 192/2024, ciò che residua della differenziazione non è il trasferimento di blocchi materiali, ma l'articolazione condizionata di funzioni puntuali, giustificate, finanziate, valutate e reversibili. Su tale premessa - e sul rinnovato statuto costituzionale dell'ambiente - si costruirà la categoria propositiva dell'«asimmetria ecologica», articolandola nei tre principi della compossibilità sistemica, della stabilità del rendimento e dell'inappropriabilità democratica[120].

6. L'asimmetria ecologica quale categoria costituzionale.

Ricostruite alcune linee interpretative circa l'attuale statuto costituzionale dell'ambiente e della sua tutela, è possibile, in questo momento, verificare in qual modo esso incide sulla differenziabilità delle funzioni connesse alla sua tutela. Come in precedenza riferito la questione non si deve porre in termini di scelta fra un'apertura totale alla regionalizzazione ambientale o la sua preclusione assoluta, ma nei termini di una possibilità di costruzione di un regime costituzionalmente sostenibile della differenziazione ambientale che può propositivamente provenire dall'articolazione della categoria autonoma dell'«asimmetria ecologica».

La proposta dischiusa da questa figura può essere sintetizzata nella tesi per cui l'ambiente mai può costituire, per le caratteristiche illustrate, una materia ordinariamente devolvibile al pari di un mero oggetto della differenziazione, ma esso rappresenta, di converso, il criterio costituzionale che seleziona, condiziona e misura le funzioni eventualmente differenziabili. L'asimmetria ecologica, in altri termini, non postula la regionalizzazione della tutela ambientale, bensì, nella sua conformazione di principio fondamentale che informa l'ordinamento, essa può fungere da tecnica funzionale di rafforzamento della tutela comune.

Questa linea della categoria si fonda, anzitutto, sulla distinzione fra ambiente come bene sistemico e ambiente come materia sulla considerazione che «non vi è alcun automatismo» fra costituzionalizzazione del principio ambientale e impermeabilità alla differenziazione. Ciò accade dato che «la possibilità di una articolazione territoriale della tutela è coerente con la natura plurale delle funzioni amministrative che vi concorrono»[121]. La proposizione evidenzia una chiave decisiva, quella per cui la riforma del 2022 non ha chiuso la differenziazione ambientale, ma l'ha subordinata al rispetto del

119 Sull'obbligo degli organi statali di ponderare il contesto unitario in ogni fase del procedimento, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 688, per il quale Governo e Parlamento «hanno l'obbligo di valutare l'impatto delle nuove attribuzioni regionali e di considerarne, in ogni momento della negoziazione e prima della deliberazione legislativa, il contesto unitario».

120 Che la differenziazione non sia antitetica all'unità, ma sua articolazione, è stato affermato da R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 650, per il quale il quadro post-riforma «non si presta a fondare sempre e necessariamente l'identità fra interesse unitario e uniformità normativa», giacché «la differenziazione regionale è essa stessa una proiezione dell'interesse unitario e della sua flessibilità quale risulta dalla configurazione prevista e prescritta dalla Costituzione».

121 G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., pp. 183-184.

principio fondamentale del bene ecosistemico unitario. Sul versante operativo, la sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale ha precisato che la differenziazione non può essere costruita su «materie» o «blocchi di materie», ma deve essere ricondotta entro il paradigma delle «specifiche funzioni», sorrette da una ragionevole giustificazione e precedute da idonea istruttoria[122]. In tal senso, l'asimmetria ecologica costituisce articolazione di funzioni puntualmente delimitate, finanziate, valutate e reversibili, non come trasferimento di blocchi materiali della tutela ambientale.

Per altra via, attenta dottrina ha sviluppato la *ratio* della pronuncia 192/2024 quale «richiesta puntuale, motivata e sostenibile», idonea a rendere evidente la specifica funzione richiesta, la sua adeguatezza al livello territoriale e le clausole di verifica del rendimento, non come rivendicazione di materie indistinte[123]. La proposizione coglie la differenza fra differenziazione di blocchi materiali e differenziazione funzionale, risultando la prima incompatibile con l'unità sistemica del bene ambientale e la seconda ammissibile soltanto se costruita su specifiche funzioni amministrative, nei termini indicati.[124] Sul piano sistemico, la differenziazione ambientale deve essere costruita preservando la *ratio* delle linee ricostruite nei paragrafi precedenti, ossia l'unità sistemica del bene, la trasversalità della materia e il doppio limite *in melius*/*in peius*, il principio dell'unità repubblicana e della differenziazione condizionata, la dimensione intergenerazionale e la non regressione. Ciascuna di queste direttrici opera quale parametro autonomo di costituzionalità delle ipotesi di asimmetria, e nessuna risulta surrogabile dalle altre[125].

In tale prospettiva, l'asimmetria ecologica non è tecnica destrutturante, ma articolazione condizionata di funzioni territoriali che possano produrre più tutela rispetto allo schema unitario, sotto il presidio della soglia statale e dei principi euro-unitari. Ciò consente di superare lo stallo dottrinale fra le posizioni che escludono *in radice* la differenziazione ambientale e quelle che la consentono quale

122 G.M. SALERNO, *La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 385 ss., ricostruisce la differenziazione in materia ambientale come articolazione di funzioni specifiche, ricondotte entro il principio di sussidiarietà e valutate attraverso adeguata allocazione, idonei meccanismi correttivi e ragionevole equilibrio fra autonomia ed eguaglianza.

123 A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»… o della sent. cost. n. 192/2024*, cit., p. 6.

124 A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., pp. 63-64, distingue fra differenziazione di blocchi materiali - incompatibile con l'unità sistemica del bene ambientale - e differenziazione funzionale, ammissibile soltanto se costruita su specifiche funzioni amministrative, puntualmente delimitate, finanziate, valutate e reversibili.

125 La convergenza delle traiettorie ricostruite nei paragrafi precedenti come parametri autonomi di costituzionalità è stata sviluppata, da angolature distinte, da R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 280 ss., il quale, dal versante dei limiti del regionalismo differenziato, anticipa la ratio della necessaria articolazione di principi non surrogabili; e da A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un «principio di differenziazione» oltre la «clausola di differenziazione» del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 53 ss., la quale, dal versante dell'architettura del Titolo V, osserva che la differenziazione opera quale tecnica articolata di esercizio della funzione, mai come ridefinizione dei principi costituzionali.

tecnica ordinaria, atteso che la terza via condizionata costituisce dispositivo costituzionalmente concepibile soltanto se governato dai tre principi che si articoleranno, in conclusione, come «regime costituzionale dell'asimmetria ecologica»[126].

Prima di articolare i tre principi, occorre fissare le condizioni comuni all'intero regime, nel cui ambito il rapporto fra LEPTA e art. 119 Cost. assume funzione decisiva. È stato osservato che la determinazione dei LEPTA, in assenza di una concomitante attuazione del federalismo fiscale, rischia di ridursi a formula nominale priva di copertura strutturale[127], e che l'art. 119 Cost. costituisce «la chiave costituzionale» dell'attuazione dell'autonomia differenziata, considerato che senza «risorse autonome» ogni intesa «si convertirebbe in mera formula nominalistica»[128]. La proposizione fissa il nesso fra differenziazione formale ed effettività sostanziale. Ne risulta che l'asimmetria ecologica appare costituzionalmente plausibile soltanto se finanziariamente coperta, e che ogni mancata attuazione dell'art. 119 - congiuntamente alla mancata determinazione dei costi e fabbisogni standard - converte l'intesa in dispositivo costituzionalmente fragile, esposto a inadempienza strutturale.

Sul piano euro-unitario, occorre rilevare che la riforma del 2022 non rompe la cornice dei principi ambientali europei (prevenzione, precauzione, integrazione, «chi inquina paga»), ma la rafforza interpretativamente. La dottrina ha evidenziato che la cornice euro-unitaria opera quale «criterio di interpretazione conforme» della differenziazione ambientale interna, e che ogni asimmetria che configuri rischio di inadempienza si pone fuori dalla cornice costituzionale ammessa.[129]. La sussidiarietà è criterio dinamico di adeguatezza, non quale presunzione favorevole al livello regionale. Si è osservato che la sussidiarietà «non opera quale criterio statico di distribuzione, ma quale fattore dinamico di articolazione delle funzioni»[130], suscettibile in qualunque momento di operare in chiave ascendente quando l'istanza unitaria trascenda l'ambito regionale, e in chiave discendente quando il livello territoriale risulti più adeguato. In tal senso, la sussidiarietà non è dispositivo unidirezionale della differenziazione, bensì funziona quale strumento bidirezionale di adeguatezza che, in materia ambientale, opera prevalentemente in chiave ascendente, proprio per la natura sistemica e irriducibile del bene.

L'istruttoria aggravata costituisce criterio costituzionale autonomo del modello. Si è infatti rilevato che la differenziazione ambientale, dopo la sent. n. 192/2024, esige una istruttoria preliminare idonea a mostrare la specificità della funzione richiesta, la sua adeguatezza al livello territoriale, le risorse necessarie e le clausole di verifica del rendimento[131] secondo quanto evidenziato da attenta dottrina, la

126 F.G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, cit., p. 14 ss., propone una lettura dell'asimmetria ecologica quale modello condizionato, sviluppando la ratio secondo cui la differenziazione, in materia ambientale, può darsi soltanto se finanziariamente coperta, euro-unitariamente compatibile, funzionalmente specifica e reversibile nei suoi esiti.

127 M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1/2023, p. 46 ss., spec. p. 58.

128 M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento*, cit., pp. 60-61.

129 Sulla cornice euro-unitaria quale «criterio di interpretazione conforme» della differenziazione ambientale interna, amplius, artt. 191-193 TFUE, e G. MARCHETTI, *Il «principio fondamentale ambientalista»*, cit., p. 160 ss., la quale rileva che ogni asimmetria che configuri rischio di inadempienza europea si pone fuori dalla cornice costituzionale ammessa, riconducendosi al paradigma della responsabilità nazionale unitaria già fissato dalla giurisprudenza eurounitaria.

130 A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»…*, cit., pp. 8-9.

131 A. SPADARO, *La «quadratura del cerchio»…*, cit., p. 10.

quale ha sottolineato come «la mera richiesta di trasferimento non sia di per sé sufficiente»: si esige, infatti, una giustificazione costituzionalmente verificabile, idonea a sciogliere il dubbio di adeguatezza in favore della differenziazione[132].

(a) La compossibilità sistemica (*supra*, §§ 2-3). La logica della «soglia unitaria» costituisce il primo criterio costituzionale dell'asimmetria ecologica. È stato sottolineato che la determinazione dei LEPTA - quale parametro tecnico-amministrativo dei livelli minimi della prestazione ambientale - costituisce *conditio sine qua non* di ogni ipotesi di differenziazione regionale[133], in coerenza con la *ratio* della l. n. 132/2016 che ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e ha qualificato i LEPTA come «livello qualitativo e quantitativo di attività che il SNPA deve garantire»[134]. L'asimmetria ecologica non opera quale tecnica di disposizione del livello minimo della tutela, ma quale articolazione condizionata che opera *ultra limen*, sopra la soglia statale uniforme, tanto che ogni differenziazione che intaccasse il livello minimo si convertirebbe in regressione costituzionalmente preclusa.

I LEPTA, in tale prospettiva, sono infrastruttura tecnica della «cittadinanza ambientale eguale», categoria che esprime la consistenza costituzionale dell'eguaglianza nel godimento del bene ambientale[135]. Tale qualificazione consente di distinguere i LEP, che presidiano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali *ex* art. 117, comma 2, lett. m), Cost., dai LEPTA, che presidiano lo standard tecnico-amministrativo dei controlli, dei monitoraggi e delle attività di tutela ambientale del SNPA. Le due categorie non sono sovrapponibili, perché i LEP operano quale soglia uniforme di prestazioni dovute, i LEPTA quale soglia tecnica dell'attività ambientale[136]. Le due soglie possono peraltro insistere sul medesimo ambito, come accade per le funzioni che intrecciano monitoraggio ambientale e protocolli sanitari, ove la tutela ecologica e i livelli essenziali delle prestazioni sociali si toccano. La sovrapposizione non elide, tuttavia, l'autonomia del LEPTA, dato che, anche dove una funzione implichi un LEP, la determinazione di quest'ultimo non assorbe né surroga lo standard tecnico-amministrativo dei controlli e dei monitoraggi, che resta condizione distinta e ulteriore di attivazione.

Sul versante della «cittadinanza ambientale eguale», è stato evidenziato che essa rappresenta la traduzione, in chiave ambientale, del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., e che la sua tutela esige la determinazione di LEPTA effettivi, finanziati e tecnicamente verificabili[137], posto che, in loro assenza, ogni intesa Stato-Regione in materia ambientalmente rilevante

---

132 A. FERRARA, *Regionalismo asimmetrico: pre-intesa delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto con il Governo Gentiloni*, in *ISSIRFA-CNR*, 2018, p. 4 ss.

133 G.M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 183 ss.

134 Legge 28 giugno 2016, n. 132, art. 9, qualifica i LEPTA in modo omogeneo sul piano nazionale. Sulla portata tecnica della categoria, A. DIRIENZO, *Il paradigma One Health*, cit., p. 32 ss.

135 M. CALABRÒ, A.G. PIETROSANTI, *Ambiente ed ecosistema nel modello dell'autonomia differenziata*, cit., p. 184.

136 La distinzione fra LEP e LEPTA è ricostruita, da angolature distinte, da G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni: dalla genesi alla riforma costituzionale del 2022*, in *Quad. cost.*, n. 4/2023, p. 855 ss., il quale, dal versante della funzione costituzionale dei livelli essenziali, osserva che «i LEP operano quale soglia uniforme di prestazioni dovute, i LEPTA quale soglia tecnica dell'attività ambientale, esigendo strumenti autonomi di articolazione».

137 M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., p. 354 ss.

rischia di convertirsi in tecnica di sottrazione della soglia minima, esito incompatibile con la riforma del 2022. La proposizione vale quale criterio costituzionale autonomo del modello dell'asimmetria ecologica, per cui l'art. 116, comma 3, Cost. non può essere attivato, in materia ambientale, prima dell'attuazione effettiva dei LEPTA.

Conviene, peraltro, precisare il rango della proposizione, per non esporla all'obiezione di elevare a presupposto costituzionale un atto di rango subordinato. Ciò che la Costituzione esige *de iure condito* non è il decreto attuativo dei LEPTA in quanto tale - fonte secondaria di cui l'art. 9 Cost. non impone l'adozione - bensì l'esistenza di una soglia minima di tutela determinata, finanziata e tecnicamente verificabile, al di sotto della quale la differenziazione si converte in disuguaglianza, e questa soglia discende direttamente dal combinato degli artt. 3, comma 2, 9 e 117, comma 2, lett. s), Cost. Il LEPTA è, allo stato, la traduzione tecnica disponibile di tale soglia, non la sua unica forma costituzionalmente concepibile. Ne segue una distinzione di piani, nella quale è *de iure condito* l'inattivabilità dell'art. 116, comma 3, in difetto di una soglia minima garantita e misurabile, mentre è *de iure condendo* l'individuazione del LEPTA - e, segnatamente, l'adozione del decreto *ex* art. 9 l. n. 132/2016 - quale strumento privilegiato per assicurarla. La tesi qui sostenuta non eleva dunque un inadempimento legislativo a parametro di costituzionalità, ma riconosce che, finché una soglia equivalente non sia altrimenti garantita, la sua assenza preclude l'attivazione della differenziazione ambientale.

Si tenga conto che la determinazione dei LEPTA implica la previa attivazione di indicatori, soglie tecniche, sistemi informativi, copertura finanziaria e clausole di verifica, operazione amministrativa complessa che, come rilevato, esige «un imponente sforzo amministrativo» che, allo stato attuale, non si è ancora compiutamente realizzato[138].

Da tale distinzione discende un rilievo critico che investe il meccanismo della l. n. 86/2024. La legge, all'art. 3, subordina il trasferimento delle materie LEP alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, lasciando procedere senza analoga condizione le materie qualificate «non-LEP»[139], un filtro calibrato, però, sui soli LEP dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e cieco rispetto alla soglia che presidia il bene ambientale. Poiché in materia ambientale la condizione di attivazione non è il LEP, ma il LEPTA - categoria tecnica autonoma e, come si è visto, non sovrapponibile alla prima - il dispositivo della l. n. 86/2024 manca strutturalmente il proprio bersaglio. Infatti, ove una funzione ambientalmente rilevante fosse ricondotta alle materie «non-LEP», procederebbe libera da ogni presupposto, sottraendosi alla soglia dei LEPTA; ove, viceversa, fosse ricondotta alle materie LEP, la determinazione dei livelli essenziali ivi richiesta non equivarrebbe comunque a quella dei LEPTA, che esige un procedimento distinto. In nessuno dei due casi il meccanismo legislativo presidia la soglia ambientale. Ne esce confermata, per altra via, l'inattivabilità già rilevata, dal momento che il decreto attuativo dei LEPTA previsto dall'art. 9 della l. n. 132/2016 non è a tutt'oggi intervenuto, né la l. n. 86/2024 vi supplisce o lo richiama, e manca dunque alla differenziazione ambientale il presupposto che il legislatore del 2024 ha integralmente pretermesso, e che solo l'art. 116, comma 3, Cost., letto alla luce dell'asimmetria ecologica, consente di reintrodurre quale condizione di attivazione.

138 G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 860.

139 L. 5 giugno 2024, n. 86, art. 3, che subordina il trasferimento delle materie LEP alla previa determinazione dei livelli essenziali, lasciando impregiudicate le materie «non-LEP». Il d.P.C.M. attuativo dei LEPTA previsto dall'art. 9 della l. n. 132/2016 non risulta, a oggi, adottato.

Sul versante del rapporto fra art. 116, comma 3, e Titolo V Cost., è stato sottolineato che la differenziazione non può essere attivata in via prodromica rispetto all'attuazione del Titolo V, ma solo nella misura in cui il modello costituzionale del regionalismo abbia trovato adeguata stabilizzazione[140], sì che l'art. 116, comma 3, opera quale dispositivo di «rifinitura funzionale».

Sul versante della tecnica della tutela, l'asimmetria ecologica non può che operare *in melius*, mai *in peius*. Tale principio, già consolidato nel diritto vivente pre-2022,[141] assume, dopo la riforma del 2022, rilievo costituzionale autonomo, operando quale traduzione operativa della «non regressione», categoria che va però scomposta su due piani, perché non degradi in gerarchia camuffata, in contraddizione con il bilanciamento non gerarchico difeso. Sul piano regionale opera un divieto secco, tale che ogni intervento della Regione può articolare la tutela soltanto in senso migliorativo, mai in senso peggiorativo, restando preclusa la deroga *in peius* della soglia statale. Sul piano statale, la non regressione vale quale presunzione relativa, superabile con motivazione rafforzata e bilanciamento proporzionato, non avendo il diritto vivente mai costituzionalizzato un divieto assoluto di rimodulazione. In questa duplice declinazione, la differenziazione non costituisce tecnica di derogabilità, ma articolazione di un livello uniforme di protezione.[142]

Occorre menzionare le ipotesi di funzioni «specifiche» astrattamente plausibili in ambito ambientale, quali l'organizzazione territoriale della filiera bonifiche di siti di interesse regionale[143], modulazione della valutazione di incidenza ambientale per le aree della Rete Natura 2000, integrazione fra raccolta dati ambientali e protocolli sanitari regionali. Tuttavia, attenta dottrina ha sottolineato che la semplificazione regionale, in tali ambiti, rischia di convertirsi in «entropia amministrativa» se non corredata da idonea infrastruttura tecnica, da risorse e da clausole di verifica, e dunque il criterio della semplificazione[144] non è clausola di legittimità della differenziazione, ma dispositivo subordinato alla sua effettività.

---

140 R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, pp. 11-12, sostiene che la differenziazione non può essere attivata in via prodromica rispetto all'attuazione del Titolo V, ma solo nella misura in cui il modello costituzionale del regionalismo abbia trovato adeguata stabilizzazione, di qui l'art. 116, comma 3, opera quale dispositivo di «rifinitura funzionale», non quale veicolo di rifondazione del riparto.

141 G. COMAZZETTO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., pp. 873-874, sostiene che la non regressione rappresenta traduzione operativa dell'irreversibilità sostanziale del progresso normativo conquistato in materia ambientale, e dunque ogni intervento regionale può articolare la tutela soltanto in senso migliorativo, mai in senso peggiorativo. La tesi è qui accolta nei termini precisati nel testo, ossia divieto assoluto sul piano dei rapporti fra soglia statale e legislazione regionale e presunzione relativa, superabile con motivazione rafforzata, sul piano della legislazione statale.

142 E. GIARDINO, *Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della Repubblica*, in *Nuove Autonomie*, n. speciale 1/2024, p. 148.

143 Sull'organizzazione territoriale della filiera bonifiche di siti di interesse regionale quale esempio paradigmatico di domanda costituzionalmente specifica, M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento*, cit., pp. 57-58, il quale qualifica le funzioni connesse all'organizzazione della filiera bonifiche quale terreno di articolazione condizionata dell'autonomia, idoneo a essere ricondotto entro il paradigma delle «specifiche funzioni» fissato dalla sent. n. 192/2024.

144 M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento*, cit., pp. 64-65, mette in guardia rispetto al rischio che la semplificazione regionale si converta in «entropia amministrativa» se non corredata da idonea infrastruttura tecnica, da risorse e da clausole di verifica, e dunque il criterio

L'operazionalizzazione mediante il test a tre gradini. È stato affermato che il primo limite di compossibilità sistemica - formulato quale regola secondo cui la differenziabilità di una funzione ambientalmente rilevante è inversamente proporzionale alla sua incidenza sulla struttura sistemica del bene - esclude che il trasferimento di blocchi materiali della funzione di tutela sia costituzionalmente plausibile. Esso risulta, anzi, «costituzionalmente impossibile *in radice*»[145]. La proposizione, accolta dalla dottrina recente, fissa la differenza concettuale fra inopportunità di rendimento e impossibilità sistemica, delle quali la prima opera quale criterio di adeguatezza e la seconda quale confine non valicabile. Per sottrarre il criterio al rischio di circolarità - chi misura l'«incidenza sistemica», e con quali strumenti? - la compossibilità può essere operazionalizzata in un test a tre gradini, ricavato dalla morfologia stessa delle funzioni ambientali. Al primo gradino, le funzioni che incidono su standard, soglie e definizioni - il nucleo normativo uniforme della disciplina di tutela - sono indisponibili alla differenziazione, perché ne risulterebbe alterata la struttura unitaria del bene. Al secondo gradino, le funzioni che investono l'infrastruttura tecnica comune della conoscenza ambientale - il Sistema nazionale a rete, le banche dati, i protocolli di rilevazione - sono differenziabili soltanto quale innesto nella rete, mai quale uscita da essa. Al terzo gradino, le attività attuative a territorialità intrinseca - impulso istruttorio, raccordo interistituzionale, monitoraggio aggiuntivo - costituiscono il terreno proprio della differenziazione compossibile.

La tripartizione non riflette una tassonomia meramente descrittiva, ma la diversa radice costituzionale delle funzioni. Il primo gradino corrisponde infatti alla competenza esclusiva statale sull'«ecosistema», al singolare, di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., che presidia l'unità dello standard; il secondo, all'infrastruttura conoscitiva unitaria del Sistema nazionale a rete (l. n. 132/2016), la cui interoperabilità vale quale principio derivato di non frammentazione informativa; il terzo, allo spazio proprio della sussidiarietà e dell'adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.[146] In questa luce, la regola di proporzionalità inversa non esprime una misura quantitativa, ma una presunzione strutturale relativa, la quale addossa a chi invochi la differenziazione l'onere di dimostrarne la compossibilità, e governa il caso di confine - le funzioni miste, che cumulano un nucleo indisponibile e un margine attuativo - risolvendolo per scomposizione, e non per trasferimento in blocco.[147] Sul versante finanziario,

---

della semplificazione non è clausola di legittimità della differenziazione, bensì quale dispositivo subordinato alla sua effettività.

145 Il primo limite di compossibilità sistemica - la differenziabilità di una funzione ambientalmente rilevante è inversamente proporzionale alla sua incidenza sulla struttura sistemica del bene - trova fondamento nella categoria dell'«intero ed unico ecosistema nazionale» e nel paradigma del «bene della vita, materiale e complesso» di Corte cost., sent. n. 378/2007.

146 Per l'ancoraggio dei tre gradini ai rispettivi titoli costituzionali, sul nucleo uniforme rimesso alla disciplina statale ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost. quale «punto di equilibrio» non derogabile in peius, M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 407-409; sull'infrastruttura conoscitiva, la l. n. 132/2016 istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente; sullo spazio attuativo, il principio di sussidiarietà e adeguatezza ex art. 118 Cost.

147 La funzione composita - quella in cui un medesimo plesso racchiude componenti riconducibili a gradini diversi del vaglio - non integra un'eccezione che incrini il test, ma il banco sul quale se ne misura la tenuta. L'obiezione sarebbe duplice, perché il criterio o sovra-include, precludendo la differenziazione di una funzione che pure ospita una periferia attuativa devolvibile, o sotto-include, ammettendo una funzione il cui nucleo è indivisibile dall'unità del bene. A entrambe risponde la scomposizione, purché l'unità di analisi non sia la funzione nella sua denominazione, ma le componenti

autorevole dottrina ha messo in luce come «la questione più delicata da affrontare […] sarà quella delle risorse»[148], rendendo evidente che la determinazione dei fabbisogni standard, per essere correttamente svolta, impone di riattivare contestualmente, secondo i principi dell'autonomia responsabile e solidale, l'attuazione del nuovo art. 119 Cost.

(b) Il test costituzionale autonomo della stabilità del rendimento vale quale criterio operativo del modello. A giudizio di chi scrive, la non regressione cessa di essere mera direttiva interpretativa e rappresenta parametro endogeno di sindacato, per effetto del quale ogni regressione misurabile della tutela fonda un obbligo di attivazione del procedimento sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost. La doverosità investe l'*an* dell'iniziativa, non il *quomodo*, restando ferme le garanzie procedimentali - diffida, congruo termine, leale collaborazione, proporzionalità - prescritte dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sicché il modello non postula un automatismo sconosciuto all'ordinamento, ma converte in doverosa un'iniziativa che la prassi tratta come liberamente discrezionale.

Prima ancora del rimedio costituzionale di chiusura, peraltro, è l'intesa a dover incorporare il meccanismo, nel quale indicatori di risultato, soglie di allarme e criteri di riallineamento operano quale auto-vincolo pattizio, e la regressione accertata ne attiva dapprima le clausole interne. Quanto al soggetto dell'accertamento, la rilevazione tecnica spetta al Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, su indicatori predeterminati dall'intesa, laddove la contestazione e il contraddittorio trovano sede negli organi paritetici dell'intesa e, in caso di inerzia, nel procedimento sostitutivo.[149] La

---

in cui essa si articola, ciascuna riferita all'indice costituzionale che la governa, ossia la determinazione del livello di tutela e delle soglie sostanziali al primo gradino (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.), l'integrazione nella rete conoscitiva al secondo (l. n. 132/2016) e l'organizzazione del procedimento e degli uffici al terzo (art. 118 Cost.). Il criterio di scomposizione non è perciò discrezionale, ma esogeno, ché replica i medesimi indici che definiscono i gradini, sicché alla circolarità esso si sottrae per il tramite del parametro, non dell'intuizione. Valga, a riprova, la valutazione di impatto ambientale di competenza regionale (artt. 19 ss. del d.lgs. n. 152/2006), che si lascia scomporre in tre componenti, vale a dire la soglia di significatività dell'impatto e i criteri sostanziali del giudizio, che fissano il livello di protezione e perciò non sono devolvibili *in peius* (primo gradino, ove opera altresì la stabilità del rendimento), la comparabilità e la confluenza dei dati nel sistema nazionale, devolvibili solo ove l'interoperabilità sia preservata (secondo gradino), e l'autorità procedente, i termini, le modalità di partecipazione e il raccordo con la pianificazione regionale, integralmente differenziabili (terzo gradino). Ne segue che la differenziazione di una funzione mista non è mai integrale, ma calibrata, nel senso che la Regione acquisisce le componenti devolvibili, non la funzione come blocco indivisibile, il che dissolve, sul piano della singola attribuzione, la logica del «prendere o lasciare». La medesima scomposizione vale, *mutatis mutandis*, per la bonifica dei siti contaminati - ove le concentrazioni soglia di contaminazione restano statali mentre il procedimento si presta alla devoluzione (d.lgs. n. 152/2006, Parte IV, Titolo V) - e per l'autorizzazione integrata ambientale. Resta il caso della funzione che non si lasci scomporre, perché saldata sino in fondo al proprio nucleo sostanziale, ma l'indivisibilità non sconfigge il test, lo conferma, dacché una funzione inseparabile dal proprio nucleo è, per ciò stesso, funzione il cui nucleo cade sotto il primo gradino, e con esso cade per intero. L'eccezione apparente si risolve, così, nell'applicazione del gradino più rigoroso.

148 L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, cit., p. 10.

149 R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., pp. 270-272, per la lettura del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 116, co. 3, quale condizione strutturale della differenziazione. La doverosità dell'attivazione qui sostenuta non elide le garanzie procedimentali

proposizione riprende il rilievo dottrinale del giudizio di consuntivo[150] e ne traduce la portata in termini di criterio autonomo di sindacato costituzionale. Per questa via, la doverosità dell'iniziativa non resta sospesa alla controversa legittimazione processuale degli interessi intergenerazionali, questione che resta confinata, *infra*, al *de iure condendo*, poiché il suo presupposto è un accertamento tecnico-amministrativo del rendimento, non un previo accesso alla giurisdizione, sì che l'obbligo si radica nel dato misurato dal Sistema nazionale a rete, prima e a prescindere dall'eventuale contenzioso.

Si potrebbe obiettare che questa lettura forzi la natura dell'art. 120, comma 2, Cost., che la giurisprudenza costituzionale configura quale potere sostitutivo straordinario e aggiuntivo, riservato a «emergenze istituzionali di particolare gravità» lesive di interessi essenziali della Repubblica. Trasformarne l'attivazione in doverosa equivarrebbe, in quest'ottica, a ordinarizzare un rimedio eccezionale. L'obiezione, tuttavia, confonde la straordinarietà del presupposto con la discrezionalità dell'attivazione. Straordinario è il fatto che innesca il rimedio - qui una regressione misurabile della tutela al di sotto della soglia minima, evento che, lungi dall'essere ordinario, integra proprio quella compromissione di un interesse essenziale che l'art. 120, comma 2, presidia - mentre doverosa è, una volta verificatosi quel presupposto, la sua attivazione. La distinzione non è introdotta dall'esterno: è la stessa Corte, infatti, a esigere che la sostituzione abbia a oggetto attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel quid o nel *quomodo*)», la cui obbligatorietà costituisca «il riflesso degli interessi di livello superiore» alla cui salvaguardia il rimedio provvede[151]. La doverosità qui sostenuta non ordinarizza dunque l'eccezione, ma ne assume la struttura propria, estraendo l'obbligo dall'*an* - dove la regressione accertata di un bene costituzionalmente indisponibile non lascia spazio a una libertà politica di inerzia - e conservando intatta la discrezionalità nel *quomodo*, presidiata dalla sussidiarietà, dalla proporzionalità e dalla leale collaborazione che l'art. 8 della l. n. 131/2003 traduce in diffida e congruo termine. Diversamente intesa, la straordinarietà si risolverebbe in facoltà di tollerare la lesione del bene, esito che rovescerebbe la ratio di un potere posto a presidio, e non a disposizione, degli interessi della Repubblica.

La «reversibilità selettiva» costituisce criterio autonomo del modello, per cui la differenziazione ambientale non opera quale acquisizione stabile, ma quale articolazione condizionata, dovendo l'attribuzione di una funzione specifica essere accompagnata da clausole di verifica del rendimento, da indicatori di risultato, da soglie di allarme e da criteri di riallineamento al livello statale o nazionale in caso di fallimento[152]. Tale reversibilità non riveste carattere punitivo, ma garantistico, atteso che il bene

---

fissate dall'art. 8 della l. 5 giugno 2003, n. 131 - diffida, congruo termine, leale collaborazione, proporzionalità - né l'inquadramento del rimedio quale strumento straordinario nella giurisprudenza costituzionale, dato che essa investe l'*an* dell'iniziativa a fronte di una regressione accertata sugli indicatori dell'intesa, non la libertà delle forme del suo esercizio.

150 M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto*, cit., p. 263.

151 Corte cost., sent. n. 43 del 2004, sulla natura straordinaria e aggiuntiva del potere sostitutivo dell'art. 120, comma 2, Cost., riferito a emergenze istituzionali di particolare gravità lesive di interessi essenziali della Repubblica. Il requisito per cui la sostituzione concerne attività prive di discrezionalità nell'an - non necessariamente nel quid o nel quomodo -, la cui obbligatorietà riflette interessi di livello superiore, risale a Corte cost., sent. n. 177 del 1988, ed è ribadito, ex multis, da Corte cost., sent. n. 72 del 2004. Le garanzie procedimentali del potere sostitutivo sono dettate dall'art. 8 della l. n. 131/2003.

152 G. VIESTI, Audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 14 luglio 2020, ricostruisce le clausole di verifica del rendimento quali condizioni operative della differenziazione,

ambiente non può tollerare che un esperimento istituzionale inefficiente si stabilizzi per inerzia politica. In questi termini, il potere sostitutivo non costituisce rimedio esterno ed emergenziale, bensì clausola immanente dell'asimmetria, destinata a preservare la soglia unitaria della tutela quando l'allocazione territoriale non produca il miglioramento promesso[153].

Una ulteriore conseguenza emerge sul terreno della *governance* multilivello, ove la distinzione fra coordinamento regionale e «neocentralismo regionale» va presidiata con particolare attenzione, atteso che l'eventuale attribuzione regionale di funzioni ulteriori non può comprimere le autonomie locali, né svuotare la titolarità generale delle funzioni amministrative comunali, né eludere il raccordo finanziario e perequativo che condiziona l'effettività della funzione[154]. La Regione, in tale modello, può fungere da nodo di coordinamento e potenziamento della filiera ambientale solo se rafforza il rapporto con Comuni, Province, Città metropolitane, Agenzie regionali (ARPA), SNPA e amministrazioni sanitarie, non se sostituisce al centro statale un centro regionale egualmente verticale.

Dalla convergenza delle linee ricostruite può, allora, essere ricavata una proposizione, secondo la quale l'asimmetria ecologica appare ammissibile solo se finanziariamente coperta, euro-unitariamente compatibile, funzionalmente specifica, istruttoriamente giustificata, sussidiariamente adeguata, tecnicamente misurabile, cooperativamente organizzata e reversibile nei suoi esiti. Nessuno di tali requisiti riveste carattere accessorio, costituendo ciascuno condizione della compatibilità fra regionalismo differenziato e principio ambientale, dal momento che la tutela dell'ambiente non tollera né devoluzioni in blocco, né autonomie nominali, né esperimenti territoriali incapaci di garantire la soglia comune. In tale configurazione, la differenziazione non opera quale eccezione al principio unitario, ma quale eventuale tecnica di attuazione più intensa del medesimo principio, sempre sottoposta alla prova del risultato e alla possibilità di correzione.

(c) Il terzo dei principi del modello - il principio di inappropriabilità democratica - esige una più puntuale articolazione, posto che la sua *vis* operativa investe il piano procedurale-rappresentativo e non si lascia ridurre né al criterio strutturale della compossibilità, né a quello funzionale della stabilità del rendimento. In primo luogo, esso si fonda sul riconoscimento che il bene ambientale - nella sua dimensione intergenerazionale costituzionalizzata dall'art. 9, secondo periodo, Cost. - eccede *ex se* il perimetro reciproco del rapporto politico fra titolari attualmente rappresentati nel procedimento di intesa *ex* art. 116, comma 3, Cost.

---

sottolineando che «in assenza di indicatori di risultato, di soglie di allarme e di criteri di riallineamento al livello statale o nazionale in caso di fallimento, l'autonomia differenziata si converte in tecnica di consolidamento dei divari preesistenti, non in strumento di responsabilità territoriale».

153 La «reversibilità selettiva» - qui assunta quale criterio autonomo del modello - discende dal raccordo fra l'art. 120, comma 2, Cost., la sent. n. 192/2024 e la ratio sistemica del modello.

154 Il criterio anti-neocentralistico è qui ricavato, in via sistematica, dagli artt. 5, 114, 118 e 119 Cost., nel senso che l'eventuale attribuzione regionale di funzioni ulteriori non può comprimere le autonomie locali, né svuotare la titolarità generale delle funzioni amministrative comunali, né eludere il raccordo finanziario e perequativo che condiziona l'effettività della funzione. In proposito, S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, p. 4 ss.; A. PIRAINO, *Le autonomie territoriali nel quadro dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 12/2023, p. 1 ss., il quale rileva che «la sussidiarietà ascendente non si configura quale eccezione, bensì quale clausola immanente del modello costituzionale delle autonomie».

La proposizione recupera, in chiave costituzionale italiana, la *ratio* del «contratto intergenerazionale» che la dottrina ha elaborato quale fondamento del costituzionalismo ecologico, per cui le generazioni future, pur non rappresentate nel presente, costituiscono soggetti destinatari dei doveri costituzionali di protezione che vincolano l'agire dei soggetti politici attuali, *ratio* che la *Klimabeschluss* del Bundesverfassungsgericht[155] ha tradotto in parametro autonomo di sindacato della legittimità costituzionale dell'inazione regolatoria.

In tale prospettiva, il principio si distingue dalla mera irreversibilità sostanziale della tutela. Mentre l'irreversibilità - già acquisita al modello quale categoria del primo limite di compossibilità sistemica - investe la struttura materiale del bene ecosistemico e ne presidia l'integrità contro frazionamenti amministrativi incompatibili, l'inappropriabilità democratica investe, di converso, la dimensione procedurale-rappresentativa: essa esclude, sul piano costituzionale, che la decisione del presente possa unilateralmente vincolare i destinatari futuri della tutela attraverso una procedura - quella dell'intesa ex art. 116, comma 3 - la cui rigidità strutturale la sent. n. 192/2024 ha temperato senza eliminare. L'istruttoria, la specificità delle funzioni e la giustificazione rafforzata innalzano, invero, la soglia d'ingresso, ma la legge di approvazione resta sostanzialmente non emendabile nel merito dell'intesa, e il contenuto pattizio continua a formarsi e a stabilizzarsi fuori dalla dialettica parlamentare ordinaria.[156] In altri termini, l'irreversibilità è categoria sostanziale, l'inappropriabilità è categoria procedurale-rappresentativa, cosicché la prima presidia il bene e la seconda il modo con cui esso può essere democraticamente disposto.

Il fondamento del principio - e la ragione del suo predicato «democratico» - risiede in un deficit strutturale di rappresentanza. Il bene ambientale, nella sua dimensione intergenerazionale, appartiene alla comunità non quale somma dei consociati attualmente rappresentati, ma quale *populus* inteso, secondo la definizione ciceroniana ripresa in dottrina, come comunità «*iuris consensu et utilitatis communione sociatus*»[157], titolarità che si estende alle generazioni future, le quali tuttavia non siedono, né possono sedere, al tavolo bilaterale dell'intesa fra Stato e singola Regione. In quanto struttura pattizia, l'intesa esclude *in radice* una classe di interessati, e ne deriva un difetto di legittimazione che l'accordo fra i contraenti presenti non vale a colmare. È questo difetto a imporre la natura procedurale, e non sostanziale, della rigidità. La Costituzione, infatti, non sottrae il bene alla disponibilità del legislatore mediante un divieto di merito - che lo cristallizzerebbe, precludendolo a sua volta alle scelte

155 BVerfG, 24 marzo 2021, BVerfGE 157, 30, Klimabeschluss.

156 La distinzione fra irreversibilità sostanziale e inappropriabilità procedurale - qui assunta quale architrave del terzo principio del modello - costituisce contributo originale del presente lavoro al dibattito dottrinale, e non risulta sviluppata in termini analoghi nella letteratura corrente, trattandosi di proposta autonoma del presente contributo, sviluppata in dialogo critico con le traiettorie acquisite ai sensi della nota precedente.

157 Per la concezione del bene ambientale come pertinenza dello Stato-comunità e per la ripresa della definizione ciceroniana di *populus*, P. MADDALENA, *L'autonomia regionale differenziata. Solidarietà e territori, editoriale*, cit.; Id., *Ambiente, bene comune*, cit. Sul nesso fra appartenenza collettiva del bene e principio di unità (art. 5 Cost.), U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1995, p. 12 ss.; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 2018; L. RONCHETTI, *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 2018.

democratiche future - ma ne presidia la perdurante disponibilità democratica: essa esige che ogni differenziazione resti reversibile, finanziata e verificabile, e che la legge di approvazione dell'intesa sia, come è stato osservato, un atto deliberativo sostanziale e non un «prendere o lasciare»[158]. Il controllo parlamentare pieno opera, in questa prospettiva, quale presidio fiduciario del tutto democratico in luogo delle generazioni assenti.

Le conseguenze operative si articolano su tre versanti convergenti. Sul piano della procedura di revisione delle intese, l'inappropriabilità democratica impone che ogni intesa incidente su funzioni ambientalmente rilevanti contempli clausole di riesame periodico più cogenti rispetto al regime ordinario, soglie di allarme tecnico-scientifico e meccanismi di rinegoziazione attivabili anche su iniziativa parlamentare, sottraendo l'intesa alla rendita istituzionale che la procedura dell'art. 116, comma 3, tende altrimenti a generare. Sul piano del controllo giurisdizionale, esso fonda la legittimazione di soggetti rappresentativi degli interessi intergenerazionali a contestare la stabilizzazione di intese inadempienti rispetto al principio ambientale, secondo paradigmi già acquisiti nella giurisprudenza climatica comparata (*Urgenda*, *KlimaSeniorinnen*).

La traduzione processuale interna del paradigma resta, peraltro, *de iure condendo*, posto che il giudizio incidentale presuppone un giudizio comune che la giurisprudenza di merito ha sinora negato alle pretese climatiche generali - così Trib. Roma, sez. II civ., sent. 26 febbraio 2024, n. 3552, nel c.d. «Giudizio Universale», che ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione - e il conflitto di attribuzione non è nella disponibilità dei soggetti esponenziali, sì che, allo stato, il principio opera quale canone di sindacato sulla legittimità delle intese più che quale titolo di azione. In questa veste, esso converte la riserva costituzionale dell'art. 9, secondo periodo, Cost., in parametro autonomo di sindacato sulla concepibilità procedimentale dell'intesa, di guisa che la non disponibilità intergenerazionale del bene ambientale non opera quale mera direttiva interpretativa rivolta al legislatore ordinario, ma quale clausola di rigidità rafforzata che presidia il piano dell'art. 116, comma 3, Cost., contro il rischio di un suo impiego strumentale alla stabilizzazione di assetti irreversibilmente compromissivi del bene.

Sul piano del riparto, esso opera quale presidio della funzione comune della Repubblica plurale rispetto al bene ambientale, tale che nessuna delle componenti dell'ordinamento - Stato, Regioni, enti locali - può disporre del bene in via esclusiva attraverso un atto procedurale rigido, restando ogni decisione sottoposta alla verifica della sua compossibilità intergenerazionale[159]. Su questo piano, il principio fonda altresì un rapporto necessitato con il potere sostitutivo dell'art. 120, comma 2, Cost., ché, dove la procedura dell'intesa cristallizzi una rendita istituzionale incompatibile con la struttura sistemica del bene, la sua attivazione - doverosa nell'*an* per le ragioni già svolte a proposito della stabilità del rendimento - costituisce obbligo costituzionale di adeguamento della Repubblica al regime di non disponibilità intergenerazionale del bene, poiché l'inerzia dinanzi a un simile assetto che sottragga il bene alla disponibilità delle generazioni future si risolverebbe, infatti, essa stessa in una forma di appropriazione.

158 A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit., sulla centralità parlamentare e sulla legge di approvazione dell'intesa quale atto deliberativo sostanziale, e non un «prendere o lasciare».
159 Sulla configurazione della Repubblica plurale come soggetto integrale della tutela ambientale; sui meccanismi di reversibilità selettiva quale clausola immanente delle intese. Sulla legittimazione attiva intergenerazionale nel diritto costituzionale comparato, amplius, oltre alla Klimabeschluss, le pronunce Urgenda e KlimaSeniorinnen, cit.

Sul piano comparatistico, il principio attinge alla *ratio* del federalismo cooperativo tedesco - nel quale l'art. 20a GG (che vincola lo Stato a una responsabilità «anche nei confronti delle generazioni future», come è stato rilevato)[160] e la *Verzahnung* delle competenze ambientali operano quali presidi convergenti contro la frammentazione del bene attraverso accordi bilaterali fra Bund e Länder - delineando sul piano comparato un modello di costituzionalismo ecologico transnazionale entro il quale il caso italiano post-2022 trova collocazione sistematicamente coerente[161]. Conviene, infine, sciogliere un'apparente antinomia, per la quale la non emendabilità della legge di approvazione, qui riconosciuta come tratto persistente dell'assetto vigente, sembra contraddire la doverosa natura di atto deliberativo sostanziale che pure le si richiede, ma i due enunciati operano su piani distinti e non confliggono.

La non emendabilità in senso proprio - l'impossibilità per le Camere di modificare unilateralmente il testo dell'intesa - è connaturata alla struttura bilaterale dell'istituto e non costituisce, in quanto tale, il difetto da correggere, perché emendare d'autorità un atto pattizio significherebbe dissolverlo. Il deficit democratico risiede altrove, nella formazione del contenuto fuori dalla dialettica parlamentare e nella deriva della ratifica verso un'approvazione in blocco meramente formale. È su questo secondo piano che il principio di inappropriabilità democratica esige, *de iure condendo*, la sostanzialità della deliberazione, ossia pienezza dello scrutinio e reale potere di rigetto in sede di approvazione, e, a valle, meccanismi di riesame e di rinegoziazione attivabili anche su iniziativa parlamentare.

La non emendabilità del testo non viene così rovesciata, ma compensata dalla sostanzialità della deliberazione e dalla reversibilità dell'esito.

I tre principi non operano isolatamente, ma compongono un unico «regime costituzionale dell'asimmetria ecologica», la cui architettura unitaria sarà articolata in conclusione. La differenziazione, entro tale regime, cessa di essere alternativa all'unità e diviene tecnica condizionata di intensificazione della tutela comune. Si potrebbe obiettare, da ultimo, che il principio di inappropriabilità provi troppo, giacché, se il bene è intergenerazionalmente indisponibile e la procedura dell'intesa resta strutturalmente rigida, ogni differenziazione ambientale parrebbe preclusa, e la terza via collasserebbe nella preclusione radicale che questo lavoro dichiara di superare. La risposta sta nella delimitazione dell'oggetto, dato che l'inappropriabilità non investe l'*an* del conferimento, ma il suo regime temporale e revisionale, e vieta la stabilizzazione rigida della funzione, non la sua attribuzione condizionata e reversibile. Ciò che il principio sottrae alla decisione del presente non è la scelta organizzativa, ma la pretesa di renderla irrevocabile per i destinatari futuri della tutela.

Per saggiare che il triplice vaglio non operi nel vuoto, conviene applicarlo a una funzione concreta, vale a dire l'organizzazione della filiera delle bonifiche dei siti di interesse regionale, additata in

160 Sull'art. 20a GG e sulla responsabilità statale «anche nei confronti delle generazioni future», G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 636. Per l'ipotesi di un'intesa ex art. 116, comma 3, Cost. nella materia ambientale, R. BIFULCO e M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*, in *Le Regioni*, 2017, p. 1 ss.; sul modello tedesco, N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente. Sistema e ordinamenti*, Bologna, 1996, p. 308 ss.

161 R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, cit.; G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., p. 632, secondo cui «la sola legge ordinaria non basta al governo dell'asimmetria ambientale»; D. MONE, *Quale autonomia differenziata nei processi normativi successivi alla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024?*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna online*, n. 1/2026, p. 68 ss.; nella giurisprudenza climatica, *Klimabeschluss*, *Urgenda* e *KlimaSeniorinnen*, cit.

dottrina quale «domanda costituzionalmente specifica», la cui scomposizione restituisce esiti differenziati. La definizione degli standard di bonifica, delle soglie di contaminazione e degli obiettivi di risanamento ricade nel primo gradino della compossibilità, poiché incide sul nucleo normativo uniforme del bene e resta perciò indisponibile alla differenziazione. La gestione dei dati, dei monitoraggi e dei protocolli di rilevazione appartiene al secondo gradino, essendo articolabile in sede regionale soltanto quale innesto nel Sistema nazionale a rete, mai quale uscita da esso.

Residuano, sul terzo gradino, l'impulso istruttorio, il raccordo interistituzionale e l'eventuale monitoraggio aggiuntivo, che esibiscono la territorialità intrinseca propria della differenziazione compossibile. Su tale residuo intervengono, poi, gli altri due principi, dei quali la stabilità del rendimento esige che il conferimento sia condizionato a indicatori *ex post* - tempi di completamento, quota di siti risanati, ripristino delle soglie ambientali - idonei a fondare la reversibilità, laddove l'inappropriabilità democratica impone che l'intesa contempli clausole di riesame e non irrigidisca la funzione oltre l'orizzonte rappresentativo. Ne risulta che, anche per una funzione ambientalmente sensibile, residua un nucleo di differenziazione costituzionalmente ammissibile, sicché la categoria dell'asimmetria ecologica non descrive un insieme vuoto. Si tratta, però, di un nucleo angusto - il terzo gradino, sotto presidio dei tre principi - conferma sul piano applicativo della tesi per cui il regime opera assai più come vincolo che come programma di devoluzione.

7. Brevi considerazioni conclusive.

L'indagine consente, a questo punto, di sciogliere la domanda costituzionale che l'apriva, cioè in qual modo si concilia il principio ambientale post-2022 con il regionalismo differenziato attivato dalla l. n. 86/2024 e ridisciplinato, nei suoi presupposti, dalla sent. n. 192/2024. La risposta è una sola, e può essere enunciata in forma di inversione, secondo cui l'ambiente non è oggetto della differenziazione, ma criterio che la disciplina, la seleziona e ne misura la sostenibilità. Il problema cessa, così, di essere questione di riparto di competenze e diviene questione di coerenza con il principio ambientale, mutamento che investe la natura stessa dell'interrogativo, prima ancora dei suoi esiti[162].

Tre acquisizioni segnano lo scarto rispetto al dibattito esistente, e conviene enunciarle senza reticenza. La prima, di struttura, è che i tre principi del modello - compossibilità sistemica, stabilità del

162 La traiettoria della ricostruzione qui proposta - che chiude il principio ambientale entro un regime articolato in compossibilità sistemica, stabilità del rendimento e inappropriabilità democratica - trova un riscontro comparatistico nell'ecologismo personalista sviluppato in chiave filosofico-giuridica da J. BALLESTEROS, *Ecologismo personalista. Cuidar la naturaleza, cuidar al hombre*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995, secondo cui l'uomo è «cuerpo personal, dependiente del resto de la naturaleza y, al mismo tiempo, dotado de una particular dignidad que le posibilita y obliga a cuidar del resto de la creación», e secondo cui le dichiarazioni internazionali sul diritto all'ambiente, sino alla Conferenza di Rio, operano quali «antropocéntricas, pero no individualistas», presentando «la positiva novedad de establecer ante todo una lista de deberes». La traiettoria comparatistica conferma la ratio costituzionale qui ricostruita, giacché la tutela ambientale non si lascia separare dalla tutela umana quale funzione unitaria nella quale diritto soggettivo e dovere repubblicano operano quali dimensioni complementari della medesima protezione. Detto altrimenti, il principio ambientalista post-2022, nella lettura del presente lavoro, fissa nel rapporto fra persona, habitat e dovere la cifra ultima dell'asimmetria ecologica costituzionalmente concepibile, tale che tutte le componenti della Repubblica - Stato, Regioni, enti locali, apparati tecnici, cittadini - concorrono, ciascuno secondo la propria funzione, alla protezione del medesimo bene.

rendimento, inappropriabilità democratica (*supra*, § 6) - non costituiscono tre criteri giustapposti, ma un'unica architettura, nella quale ciascuno presidia una soglia costituzionale distinta - strutturale, funzionale, procedurale - e nessuno è surrogabile dagli altri, tanto che la differenziazione che superi il vaglio del rendimento ma infranga la compossibilità sistemica resta preclusa, e così reciprocamente. L'architettura, del resto, non è soltanto cumulativa, ma ordinata, ché i tre principi intervengono su piani e in momenti distinti, in successione anziché in concorrenza. La compossibilità opera *ex ante* e sull'oggetto, quale soglia di ammissibilità della funzione differenziabile, laddove l'inappropriabilità opera nel momento genetico dell'intesa e sulla procedura, conformandone la struttura, e la stabilità del rendimento opera *ex post* e sul risultato, quale controllo continuo che attiva, all'occorrenza, il potere sostitutivo.

Ne segue che un conflitto fra i principi è strutturalmente precluso: non si tratta, infatti, di valori in tensione da bilanciare, ma di filtri successivi insistenti su oggetti diversi - la funzione, l'atto, l'esito - talché il bilanciamento si dà semmai all'interno di ciascuno (è il caso delle funzioni miste rispetto alla compossibilità), non fra l'uno e l'altro. La sola interferenza apparente - l'inappropriabilità esige reversibilità, la garanzia dell'investimento pluriennale esige stabilità - si scioglie nella distinzione fra modificabilità bilaterale e revocabilità unilaterale, poiché l'intesa è stabile contro il recesso unilaterale e insieme reversibile per consenso del tutto democratico, sì che i due principi convergono anziché elidersi. La loro unità, in ultimo, non è di coesistenza ma di radice, dal momento che tutti e tre discendono dalla struttura unitaria del bene, di cui presidiano rispettivamente l'integrità strutturale, il livello del rendimento e la disponibilità intergenerazionale, tre volti di una sola tutela, còlta nella sua struttura, nel suo grado e nella sua durata.

La seconda, di metodo, è che il regime non si arresta all'enunciazione, ma si lascia operazionalizzare, in quanto il test a tre gradini converte la compossibilità da formula in procedura, la stabilità del rendimento converte la non regressione da direttiva interpretativa in parametro endogeno che attiva doverosamente l'art. 120, comma 2, Cost., e l'inappropriabilità converte l'art. 9, secondo periodo, Cost. in clausola di rigidità procedurale. La terza, di categoria, è che l'«asimmetria ecologica», finora impiegata in chiave descrittiva o critica, assume qui funzione costruttiva, designando non un fenomeno da registrare, ma l'unico modo costituzionalmente concepibile di articolare l'art. 116, comma 3, in materia ambientale[163].

163 I tre principi del regime costituzionale dell'asimmetria ecologica trovano fondamento in distinte traiettorie della letteratura, qui ricomposte in architettura unitaria. Per il primo limite di compossibilità sistemica: G. VOSA, *La tutela dell'ambiente «bene materiale complesso unitario»*, cit., p. 32, e Corte cost., sent. n. 378/2007. Per il test costituzionale autonomo della stabilità del rendimento: M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, cit., p. 263. Per il principio di inappropriabilità democratica: A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione*, cit., p. 104; BVerfG, 24 marzo 2021, BVerfGE 157, 30; G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell'ambiente*, cit., p. 16. Sulla complementarità dei tre piani quale architettura unitaria, amplius, R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 280 ss., il quale, dal versante dei limiti del regionalismo differenziato, anticipa la ratio della necessaria articolazione di principi non surrogabili. Il posizionamento dottrinale del presente lavoro può essere precisato in dialogo con due posizioni opposte. Da un lato, le tesi che escludono in radice la differenziazione ambientale, riconducibili in particolare a G. MARRA, *Regionalismo e ambiente*, cit., passim, e ad A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, cit., pp. 57-64, il quale esclude ogni competenza esclusiva regionale in materia ambientale. Dall'altro lato, le tesi che consentono la differenziazione quale

La portata del modello non si esaurisce, peraltro, in alcuna singola applicazione, ma vale per ogni domanda di differenziazione che investa funzioni ambientalmente rilevanti, alle quali impone il medesimo triplice vaglio. E vale, in prospettiva, oltre la stessa materia ambientale, ché ciò che il lavoro sperimenta sul principio ecologico - un principio fondamentale che opera quale criterio, e non quale oggetto, della differenziazione - può costituire schema di analisi per il rapporto fra l'art. 116, comma 3, e gli altri principi a forte densità costituzionale che il vaglio della differenziazione è destinato a incontrare, dalla tutela della salute alla coesione sociale. L'ambiente è, in tal senso, il primo banco di prova di una questione più generale, quella della differenziabilità delle funzioni connesse a beni costituzionalmente indisponibili.

Sul versante della vulnerabilità territoriale si impone, poi, una precisazione: va esclusa ogni lettura compensativa dell'asimmetria. La fragilità ambientale di un territorio - l'esposizione a contaminazione, la pressione antropica, il degrado - non vale quale titolo per rivendicare maggiori funzioni, atteso che la «vulnerabilità territoriale» non fonda un diritto alla differenziazione, ma costituisce semmai un fatto che ne aggrava l'onere di giustificazione.

Là dove la posta in gioco è più alta, più stringente - e non più indulgente - deve farsi il vaglio dei tre principi, giacché un eventuale deficit di rendimento si convertirebbe in pregiudizio per beni costituzionali primari. La fragilità, in altri termini, non genera un diritto all'asimmetria, ma un dovere di tutela più rigorosamente controllata, suscettibile di tradursi tanto in un'attribuzione selettiva di funzioni quanto, più spesso, nel suo diniego.

Resta da affrontare l'obiezione più dura, che non investe i dettagli del regime, ma la sua stessa ragion d'essere. Si potrebbe osservare che, dopo la sent. n. 192/2024, «ben poco resti in piedi» della legge n. 86/2024, tale che, se la differenziazione superstite è ridotta all'articolazione di funzioni puntuali, e se i limiti pretori «abbiano di mira» un risultato assai prossimo alla sua sostanziale inutilità, teorizzare un «regime dell'asimmetria ecologica» parrebbe esercizio sproporzionato rispetto a un oggetto evanescente, una soluzione in cerca di un problema[164].

La replica è triplice e muove, anzitutto, dal rilievo che è proprio l'esiguità e l'indeterminatezza dello spazio residuo a renderlo più esposto, non meno, all'impiego strumentale, dal momento che una legge «riscritta» dalla Corte lascia margini interstiziali nei quali la pressione differenziatrice può reinsediarsi, e il regime dei tre principi serve precisamente a disciplinarli prima che si aprano. In secondo luogo - e qui sta il punto dirimente - i tre principi non sono contingenti alla sorte della l. n. 86/2024, giacché essi articolano il modo in cui il principio ambientale vincola ogni articolazione territoriale delle funzioni di tutela, compresa quella ordinaria dell'art. 118 Cost., sicché il loro valore teorico permane anche là dove l'art. 116, comma 3, non venga mai attivato in materia ambientale. Infine, il modello non è un programma a favore della differenziazione, ma un vincolo che le si oppone, il cui effetto pratico più probabile è di dimostrare che, nella maggior parte dei casi, gli strumenti ordinari bastano e l'art. 116,

---

tecnica ordinaria, sottoposta alle sole condizioni procedimentali dell'art. 116, comma 3, riconducibili in particolare a R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., passim, per una posizione possibilista. Il presente lavoro propone una terza via condizionata, articolata nei tre principi del regime costituzionale dell'asimmetria ecologica, che non rinuncia alla logica dell'autonomia differenziata, ma la sottopone integralmente alla disciplina del principio ambientale.

164 L'obiezione è costruita sui rilievi più severi della dottrina che ha commentato la sent. n. 192/2024, fra i quali A. Spadaro, *La «quadratura del cerchio»…*, cit.; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, cit.

comma 3, non deve essere attivato. La fecondità della categoria si misura, perciò, tanto sulle differenziazioni che essa consente quanto su quelle che impedisce.

Va sciolta, da ultimo, un'obiezione speculare a quella appena confutata, secondo la quale, se ogni funzione compossibile fosse conseguibile anche con gli strumenti ordinari dell'art. 118 Cost., lo spazio dell'asimmetria ammissibile parrebbe un insieme vuoto, e la terza via coinciderebbe con la preclusione, ma la risposta è duplice. In primo luogo, il rapporto fra i due istituti va costruito in termini di sussidiarietà dell'istituto stesso. L'art. 116, comma 3, è infatti attivabile soltanto previa dimostrazione - che integra l'onere istruttorio imposto dalla sent. n. 192/2024 - che gli strumenti ordinari sono stati esperiti o risultano inidonei: donde non concorrenza fra titoli, ma gradualità d'accesso. In secondo luogo, residua una classe di casi nei quali il conferimento ex art. 118 non costituisce surrogato adeguato, e cioè quelli in cui la funzione esige un orizzonte pluriennale di investimento organizzativo - laboratori, personale tecnico, infrastrutture informative - che soltanto la stabilità dell'intesa, assistita dalla garanzia di integrale finanziamento ex art. 119, comma 4, Cost., può assicurare, mentre il conferimento ordinario resta revocabile in ogni momento con legge statale. È in ciò che la distinzione, già richiamata, fra modificabilità bilaterale e revocabilità unilaterale dispiega il proprio rilievo pratico, posto che l'intesa, irriducibile alla revoca unilaterale, fonda quell'orizzonte di stabilità che l'investimento pluriennale presuppone. L'asimmetria ecologica ammissibile non è, dunque, un insieme vuoto, ma un insieme a ingresso oneroso.[165]

L'autonomia differenziata non è né rimedio generale né pericolo inevitabile, ma diviene costituzionalmente ammissibile soltanto quando si lasci disciplinare dal principio ambientale, e cessa di esserlo non appena pretenda di disporne. La Repubblica non amministra l'ambiente differenziandolo, ma lo tutela articolando, secondo il principio ambientale, le funzioni della sua protezione comune. L'apoditticità della formula investe la cornice, non gli esiti, restando, entro il regime dei tre principi, ogni attribuzione sperimentale, misurabile e reversibile. Il modello non esaurisce, del resto, ogni questione che apre, la traduzione processuale della legittimazione degli interessi intergenerazionali resta *de iure condendo*, e il giudizio sulla tenuta delle intese è consegnato alla prassi attuativa e, in ultima istanza, alla giurisprudenza costituzionale. Volendo concludere, o l'asimmetria ecologica accoglie il regime dei tre principi, e si converte in tecnica condizionata di intensificazione della tutela comune, oppure si pone in alternativa al principio ambientale, e cessa, *ipso iure*, di essere differenziazione costituzionalmente concepibile[166].

---

165 Sul nesso fra stabilità dell'intesa e garanzia finanziaria, e sulle implicazioni dell'art. 119 Cost. nel regionalismo differenziato, G. RIVOSECCHI, *L'art. 119 Cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2024.

166 In questo senso, R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., pp. 14-15, per il quale il percorso corretto muove dall'individuazione degli obiettivi e delle politiche regionali; A. SPADARO, *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, n. 5/2017, p. 912, secondo cui il superamento dei divari territoriali non richiede «maggiore autonomia ma semmai più Stato», dovendo la maggiore autonomia essere concessa «a chi sia effettivamente in grado di esercitarla» (p. 899); G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 634, per il quale la «disuguaglianza negli strumenti» dev'essere finalizzata all'«uguaglianza sostanziale tra le persone, a prescindere dalla collocazione o appartenenza territoriale».

BREVI NOTE SULLA VICINITAS NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO

Brief notes on vicinitas in the administrative process

ALESSANDRO PIAZZAI

Abstract: il contributo, dopo una premessa introduttiva circa le linee direttrici dell'indagine, si sofferma sulla disamina della c.d. vicinitas nel processo amministrativo. In prima battuta, si analizzano le origini storiche e l'evoluzione di questo particolare istituto; in seguito, viene effettuata una ricognizione delle posizioni della giurisprudenza e della dottrina e segnatamente dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato; si tenta infine di rispondere alla questione della natura giuridica della vicinitas, strettamente connessa ad altre problematiche, prospettando la tesi del filtro processuale.

Abstract: *The objective of the paper, after an introduction on the methodological approach, is to examine the vicinitas in the Italian administrative process. Firstly, it analyzes the historical origins and the evolution of this law category; and then, it deals with a reconnaissance of the doctrine and jurisprudence positions and in particular of the Italian Council of State; at the end, it tries to answer the question of the juridical nature of vicinitas, strictly linked with other issues, prospecting the thesis of processual filter.*

Parole chiave: processo amministrativo, filtri processuali, legittimazione a ricorrere, interesse a ricorrere, *vicinitas*
Key words: administrative process, processual filters, right to appeal, interest in appealing, *vicinitas*

SOMMARIO: 1. Premessa introduttiva; **2.** Le origini e l'evoluzione dell'istituto; **3.** Gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e le posizioni della dottrina; **4.** Il contributo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato **5.** Il difficile inquadramento teorico-dogmatico e alcune questioni problematiche: la *vicinitas* nel prisma dei filtri processuali; **6.** Considerazioni finali.

1. Premessa introduttiva

È ormai da qualche tempo che, nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, si è affrancata la figura della *vicinitas*. È lecito dubitare che si tratti a tutti gli effetti di un vero e proprio istituto giuridico, atteso che non vi è una disciplina normativa che si occupa della definizione e del conseguente inquadramento teorico-sistematico[1].

---

1 * *Dottore di ricerca in diritto pubblico presso Sapienza, Università di Roma*
Nell'ambito giuridico, sulla rilevanza e sulla preminenza della concettualizzazione e del dogmatismo, si è discusso a lungo. Su questo fronte, si scontrano quantomeno due linee di pensiero: da una parte quella secondo cui la ragione è la madre del diritto (si rinvia a F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, pag. 52; sulla dogmatica come retaggio del passato si veda anche l'opera provocatoria del medesimo autore: F. GAZZONI, *Favole quasi - giuridiche*, Key, Vicalvi, 2017); dall'altra parte, vi è chi ha ritenuto che l'interpretazione delle disposizioni normative non possa

Ciò nonostante, l'interprete si confronta ormai da decenni con il suddetto istituto nell'alveo del processo amministrativo, il quale - come è noto - vede fronteggiarsi, di regola, una parte "privata" e una parte "pubblica". Proprio le peculiarità della suddetta tipologia di processo - nel quale viene in gioco il controllo[2] della legittimità dell'azione amministrativa -, aiutano a comprendere le ragioni dell'entrata in scena della *vicinitas*.

La ricerca è volta innanzitutto a scovare le origini e l'evoluzione dell'"istituto", soffermandosi, mediante una prospettiva storica, sugli interventi normativi che ne hanno reso possibile l'emancipazione.

In aggiunta, si tenta di effettuare una ricognizione delle posizioni della giurisprudenza e della dottrina sulla tematica. Per quanto concerne in particolare la giurisprudenza, la figura della *vicinitas* ha assunto un ruolo rilevante nell'ambito di specifiche partizioni del diritto amministrativo: urbanistica ed edilizia, autorizzazioni commerciali e tutela ambientale.

La dottrina, invece, malgrado la veste che le compete, ha effettuato pochi tentativi di sistematizzazione dell'istituto, che è stato impiegato in senso strumentale non solo nel diritto processuale amministrativo[3] ma anche nell'alveo del diritto amministrativo sostanziale[4] (in questo campo, si è indagato il relativo ruolo nell'ambito della cristallizzazione della situazione giuridica soggettiva denominata interesse legittimo[5]).

In seguito, ci si sofferma sull'intervento nomofilattico dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[6], la quale si è interrogata sul ruolo della *vicinitas* nel processo amministrativo nel prisma dei cosiddetti filtri processuali[7] - legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere (legittimazione ad agire[8]

condensarsi in un'operazione puramente logica bensì in un vero e proprio giudizio di valore (si rinvia a P. BARCELLONA, *Introduzione*, in P. BARCELLONA, (a cura di), *L'uso alternativo del diritto, Scienza giuridica e analisi marxista*, Editori Laterza, Roma-Bari, 1973, pag. XV).

2 Per una recente disamina del controllo dei giudici sul potere amministrativo, si rinvia a M. D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo, Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2025.

3 Si veda P. M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Cedam, Lavis, 2012, pag. 139.

4 Così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2024, pag. 149.

5 Per una recente ed autorevole ricostruzione teorica della situazione giuridica cardine del processo amministrativo si rimanda a F. G. SCOCA, *L'interesse legittimo, Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017. Sul concetto di interesse nel diritto amministrativo si rinvia alla voce enciclopedica di E. CANNADA-BARTOLI, *Interesse (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*., Vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 1-28.

6 Si rinvia a Cons. Stato, Ad. Pl., 9 dicembre 2021, n. 22.

7 Per una parte della dottrina la legittimazione a ricorrere e l'interesse a ricorrere rientrano appieno nella categoria dei filtri processuali. Si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2021, pp. 157-172.

8 Come è noto, nel diritto processuale civile, si parla di legittimazione ad agire. Per un inquadramento di massima si rinvia a G. TOMEI, *Legittimazione ad agire*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 65-103.

e interesse ad agire[9] nel diritto processuale civile[10]) - ovvero, per dirla con un altro termine, delle condizioni dell'azione[11] (che, secondo un altro filone di pensiero[12], si distinguono dai presupposti processuali).

Quanto sostenuto dalla giurisprudenza e dalla dottrina conduce a porsi il quesito circa l'inquadramento teorico-dogmatico, al quale non è facile rispondere, in specie se si prende le mosse dalla perdurante "evanescenza" della figura della "prossimità" (da alcuni interpreti ritenuta rilevante anche nella veste assiologica[13], con il naturale precipitato di dare la stura a riflessioni valoriali ed in parte meta-giuridiche).

L'indagine sulla natura giuridica reca seco una serie di questioni problematiche che attengono al disegno complessivo della giustizia amministrativa (espressione "polisenso ed ambigua"[14]): emergono infatti tematiche di ampio respiro che coinvolgono i cardini del sistema; si fa riferimento, senza pretesa

9 Nel diritto processuale civile, il termine utilizzato è quello di interesse ad agire, come peraltro dimostra la rubrica dell'art. 100 c.p.c. Per un inquadramento generale, si rimanda a A. NASI, *Interesse ad agire*, in *Enciclopedia del diritto*, Volume XXII, Giuffrè, Milano, 1972, pp. 28-47. Imprescindibile è anche l'opera di A. ATTARDI, *L'interesse ad agire*, Cedam, Padova, 1955.

10 Sul fronte del diritto processuale civile, si vedano quantomeno le seguenti opere: G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Volume I, Jovene, Napoli, 1940 (per l'autore, le condizioni dell'azione sono quelle necessarie per cui il giudice abbia a dichiarare esistente ed attuare la volontà concreta di legge invocata dall'attore, vale a dire le condizioni per ottenere un provvedimento favorevole; si rinvia a pag. 59); C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. I, Le tutele (di merito, sommarie, esecutive) e il rapporto processuale*, Giappichelli, Torino, 2019 (l'autore ritiene che la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire facciano parte delle condizioni di decidibilità della causa nel merito ed in particolare a quelle che attengono a circostanze soggettive; si rimanda, più nello specifico, a pag. 562); C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Corso di diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, Giappichelli, Torino, 2016 (secondo gli autori le condizioni dell'azione, nel processo civile sono tre: possibilità giuridica, legittimazione ad agire e interesse ad agire; si confronti in particolare le pagine da 36 a 42); F. P. LUISO, *Diritto processuale civile, I, Principi generali*, Giuffrè, Milano, 2023 (per l'autore, la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire sono, invece, presupposti processuali; si rimanda a pp. 226-237); A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2010 (secondo l'autore la legittimazione ad agire e l'interesse ad agire rientrano nella categoria dei requisiti extraformali relativi alle parti; si rinvia alle pagine da 292 a 317).

11 Per altra parte della dottrina, legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere, rappresentano le cosiddette condizioni dell'azione. Si rimanda a P. M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Cedam, Lavis, 2012, pp. 137-138; A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 193-200.

12 Si veda P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 113-122.

13 Così P. L. PORTALURI, *Per una vicinitas assiologica: cercando di accrescere la tutela processuale dei beni comuni*, in sito giusitizia-amministrativa.it, 2023.

14 Secondo autorevole dottrina con il termine giustizia amministrativa, si indica "il complesso di mezzi che un ordinamento giuridico appresta per assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi e, in certi casi, ai principi dell'opportunità e della ragionevolezza". Si rinvia a M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. CARDI e A. NIGRO, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 19.

di esaustività, al principio di legalità[15] e a quello di accesso al giudice[16], di recente attenzionati da una parte della dottrina. In altri termini, il tema trattato sollecita una riflessione più profonda che non può limitarsi alla mera declinazione delle condizioni dell'azione nel processo amministrativo (ovvero dei filtri processuali, locuzione impiegata - come si è visto - da un altro indirizzo dottrinale), ma richiede di soffermarsi sulle implicazioni sistematiche che discendono dalle (molteplici) interpretazioni che possono darsi della stessa *vicinitas*.

In ultima istanza, si prospetta la tesi della prossimità come "atipico" filtro processuale, la quale di fatto nasce, persiste e continua ad essere tale proprio perché restringe la platea dei legittimati a ricorrere secondo esigenze di economia processuale. D'altra parte, è noto il perdurante monito della giurisprudenza di legittimità[17] sulla giustizia come "risorsa non illimitata"[18] (postulato assai criticato in dottrina[19]).

La tesi della *vicinitas* come filtro processuale, sostenuta da apposite argomentazioni, si sposa perfettamente con la costante esegesi della legittimazione a ricorrere e dell'interesse a ricorrere che il Supremo consesso amministrativo continua a propugnare e con un sistema - quello della giustizia amministrativa - che guarda generalmente con sfavore ad un controllo di legalità diffuso (come dimostra la singolare vicenda dell'eccezionalità delle azioni popolari).

Tale ricostruzione, come anticipato, si scontra fortemente con quella corrente di pensiero[20] - autorevole quanto suggestiva - che guarda alla "prossimità" come un nuovo grimaldello per scardinare le porte dell'accesso al giudice, in una prospettiva che delinea l'esistenza di (nuove) singolari situazioni giuridiche soggettive. Su questo fronte, mutuando le parole di un grande scrittore, "ai posteri l'ardua sentenza"[21] sul se l'istituto in esame cambierà in qualche modo la prospettiva di limitare ovvero di ampliare il ricorso all'Autorità giudiziaria (amministrativa).

---

15 Si rinvia a P. L. PORTALURI, *Legalità*, in sito giustizia-amministrativa.it, 2025.

16 Si rimanda a P. L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff, Creazionismo giurisprudenziale e diritto di accesso al giudice*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2021.

17 Si veda in particolare Cass., S.U., 12 dicembre 2014, n. 26243. La stessa posizione è stata ripresa anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale: si rinvia a Corte Costituzionale, 19 aprile 2018, n. 77 (Considerando in diritto n. 13).

18 Si tratta di un concetto che compare anche nella relazione illustrativa del d.lgs. 149 del 2022, concernente l'attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. Nell'ambito della dottrina amministrativistica, si è parlato di giurisdizione come bene scarso. Si rimanda a G. MONTEDORO, *Le azioni nel processo amministrativo riformato nel prisma dell'interesse ad agire*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto dal Prof. Giuseppe Santaniello, Vol. 42, G. P. CIRILLO, (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Lavis, 2014, pag. 190.

19 Si confronti P. NAPPI, *Riflessioni sul "rispetto della non illimitata risorsa giustizia" come principio processuale*, in *Il giusto processo civile* n. 3/2021, pp. 659-672.

20 Si veda P. L. PORTALURI, *Per le magnifiche Corti e progressive. Ipotesi sugli interessi legittimi trans-soggettivi*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2025.

21 Si fa ovviamente riferimento all'espressione fatta propria da Manzoni nell'ode "Il cinque maggio" dedicata a Napoleone. Si rinvia a A. MANZONI, *Liriche e tragedie*, (a cura di L. CARETTI), Mursia, Milano, 1967, pag. 52.

2. Le origini e l'evoluzione della *vicinitas*

Sul piano semantico, la *vicinitas* può essere identificata con il concetto di vicinanza (o di prossimità) ovvero di luogo circostante. Ovviamente, tale locuzione assume rilevanza anche nel diritto, in specie (ma non solo) se si considera quest'ultimo come una rete di rapporti intersoggettivi[22] (la nozione di rapporto compare anche nella prima parte della Costituzione: rapporti civili, etico-sociali, economici e politici).

La prossimità, peraltro, ha rilievo non solo nel diritto amministrativo ma anche nel diritto civile. Si pensi, ad esempio, alla servitù, istituto che, recentemente, ha catturato l'attenzione della giurisprudenza di legittimità[23]. Secondo autorevole dottrina[24] tre sono i principi fondamentali nell'ambito del suddetto diritto reale: *servitus in faciendo consistere nequit*; *nemini res sua servit*; *praedia vicina esse debent*. Quest'ultimo principio evidenzia proprio la *vicinitas* che deve esserci tra i due fondi (quello dominante e quello servente), da intendersi tuttavia - sempre secondo l'indirizzo summenzionato - non in senso assoluto (non deve esservi giocoforza contiguità fisica tra fondi).

Come già evidenziato, nel panorama normativo, non vi è una definizione dell'istituto di cui trattasi, essendosi emancipato grazie alla giurisprudenza amministrativa. Quest'ultima - si fa riferimento in particolare quanto sostenuto dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[25] - identifica la prossimità come uno "stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato".

La "prossimità" compare sul palcoscenico proprio grazie al contributo del Consiglio di Stato. L'opera esegetica di quest'ultimo rievoca peraltro la c.d. natura pretoria del diritto amministrativo, laddove il ruolo del Supremo consesso amministrativo è sempre risultato propulsivo e dinamico, come rammenta la vicenda del sindacato (del giudice) sull'eccesso di potere[26] (riguardante l'azione della Pubblica Amministrazione).

Segnatamente, la parabola della *vicinitas* inizia con la modifica alla legge urbanistica dei primi anni quaranta del Novecento (legge 17 agosto 1942 n. 1150), effettuata dal legislatore mediante la legge 6 agosto 1967 n. 765, denominata modifiche e integrazioni alla legge urbanistica appena richiamata. In particolare, quest'ultimo impianto normativo andava ad introdurre all'art. 31 della legge del 1942, rubricato licenza edilizia - responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori, il comma 9, a tenore del quale: "*chiunque può prendere visione presso gli uffici comunali della licenza edilizia e dei relativi atti di progetto e ricorrere contro il rilascio della licenza edilizia in quanto in contrasto con*

22 Si veda in tal senso A. LEVI, *Teoria generale del diritto*, Cedam, Padova, 1950.

23 Si fa riferimento alla vicenda che ha riguardato la c.d. servitù di parcheggio. Si rinvia a Cass., S.U., 13 febbraio 2024, n. 3925.

24 Si confronti A. TORRENTE, *Manuale di diritto privato*, (a cura di F. ANELLI e C. GRANELLI), Giuffrè, Milano, 2015, pp. 321-322.

25 Si rimanda a Cons. Stato, Ad. Pl., 9 dicembre 2021, n. 22.

26 Secondo autorevole dottrina, la giurisprudenza della IV Sezione del Consiglio di Stato, già nei primi anni di interpretazione e di applicazione della legge, fece ricorso all'eccesso di potere per sindacare non solo legalità estrinseca dei provvedimenti discrezionali della P.A. ma anche la legalità intrinseca. Sul penetrante controllo della IV Sezione, l'indirizzo appena richiamato menziona in particolare la decisione del Cons. Stato, IV, 7 gennaio 1892, n.3. Si rinvia a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 200-201.

le disposizioni di leggi o dei regolamenti o con le prescrizioni di piano regolatore e dei piani particolareggiati di esecuzione".

Malgrado il linguaggio del forgiatore di leggi fosse stato cristallino, procedendo nel senso di concedere ai cittadini la possibilità di esercitare a tutti gli effetti un'azione popolare, il Consiglio di Stato decise di propendere per un'interpretazione restrittiva della parola chiunque, in una prospettiva volta ad evitare da un lato, un controllo diffuso della legalità dell'azione amministrativa e, dall'altro lato, tesa a scongiurare un numero (probabilmente) spropositato di ricorsi giurisdizionali avverso le licenze edilizie.

Nello specifico, la prima decisione in cui venne fatta propria l'impostazione di cui sopra dal Supremo consesso amministrativo[27] fu all'inizio del 1970[28]: si trattava dell'impugnazione di una licenza edilizia rilasciata dal Sindaco del Comune di Viareggio da parte di una cittadina residente nella stessa zona in cui l'ente locale aveva rilasciato apposito atto autorizzatorio ad altro soggetto privato. In tale caso, il Consiglio di Stato - come si è detto - pervenne ad escludere che la c.d. legge ponte avesse introdotto un'azione popolare ma ritenne comunque legittimata ad agire la ricorrente facendo leva sul (nuovo) concetto di "insediamento abitativo".

Tale sentenza fu oggetto di aspre critiche da parte di autorevole dottrina[29] segnatamente sulla negazione dell'*actio popularis*[30] e sulla singolare locuzione di insediamento abitativo: in breve, sul primo fronte, l'indirizzo dottrinale si doleva della circostanza che l'interprete fosse andato oltre i limiti consentitigli nell'applicare la legge; sul secondo crinale, si riteneva che il Consiglio di Stato avesse attribuito alla disposizione un significato che non vi è scritto. Va inoltre rammentato che l'orientamento della giurisprudenza amministrativa dei primi anni '70 venne poi confermato in sede nomofilattica dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato[31]. Nella materia dell'edilizia, l'istituto ha continuato ad avere una propria evoluzione[32], susseguendosi varie stagioni normative (legge 28 gennaio 1977 n. 10, recante norme per l'edificabilità dei suoli; legge 8 agosto 1985 n. 431, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale) fino ad arrivare al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380 (entrato in vigore il 1 gennaio 2002 e che ha abrogato, con l'art. 136, comma 1,

27 Va peraltro rammentato che, in una decisione di due anni prima, il Consiglio di Stato aveva optato per l'interpretazione secondo cui l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765 avesse introdotto un'azione popolare. Si confronti Cons. Stato, V, 29 ottobre 1968, n. 1314. La sentenza può essere reperita nella Rivista giuridica dell'edilizia, Parte I, 1968, pp. 1444-1448.

28 Si rinvia a Cons. Stato, V, 9 giugno 1970, n. 523. La sentenza può essere reperita per intero sul Foro Italiano, Volume XCIII, Parte terza, Giurisprudenza amministrativa, pp. 201-212.

29 Si rinvia a E. GUICCIARDI, *"La decisione del chiunque"*, in *Giurisprudenza italiana*, Volume CXXII, Parte III, Sezione I, pp. 193-198.

30 Che l'art. 10 della legge 6 agosto 1967 n. 765 avesse introdotto a tutti gli effetti un'azione popolare, fu ritenuto anche da parte di altra dottrina, altrettanto autorevole: si rimanda a V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Interesse pubblico e azione popolare nella "legge ponte" per l'urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia,* Parte II, 1967, pp. 387-399. In parte diversificata la prospettiva di un'altra corrente di pensiero: A. M. SANDULLI, *L'azione popolare contro le licenze edilizie*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, Parte II, 1968, pp. 3-9. Più in generale sull'azione popolare, si rimanda a A. LUGO, *Azione popolare*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, Volume IV, 1959, pp. 861-871.

31 Si confronti Cons. Stato, Ad. Pl., 30 giugno 1977, n. 23.

32 Negli anni '80 del Novecento, si è andata consolidando la giurisprudenza di inizio anni '70. Si rinvia in particolare a Cons. Stato, V, 27 marzo 1981, n. 113.

lettera a), l'art. 31 comma 9 della legge 17 agosto 1942 n. 1150) e all'art. 117 comma 3 Cost. (che inserisce il governo del territorio nelle materie di legislazione concorrente).

La *vicinitas*, con il tempo, si è affacciata anche nell'ambito delle autorizzazioni commerciali. Si è posta la questione se ed entro quali limiti l'imprenditore possa impugnare un'autorizzazione commerciale di altra impresa esercente la propria attività economica nella zona in cui ha sede quest'ultimo (e quindi laddove egli stesso svolge la propria iniziativa lucrativa). Sul crinale delle fonti normative ed apicali, vanno richiamate da un lato, la legge 11 giugno 1971 n. 426, concernente la disciplina del commercio, poi abrogata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante la riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59[33] e, dall'altro lato, gli artt. 41 Cost. e 117 Cost. comma 2, lettera e) della Costituzione.

In questa prospettiva, ultimamente, la giurisprudenza amministrativa richiama quanto disposto dall'art. 31 del d.l. 201 del 2011, concernente disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici. Come è noto, in osservanza alle normative vigenti in ambito europeo, la disposizione summenzionata stabilisce il principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, soggetto comunque a dei limiti (tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali; salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali). Si è discusso, nello specifico, sulla valenza sostanziale o processuale dell'art. 31 comma 2[34] del d.l. 201 del 2011, il quale - per la giurisprudenza - non può non avere ripercussioni anche sull'interpretazione del diritto processuale.

Un'altra partizione del diritto amministrativo in cui è comparsa la figura della *vicinitas* è il diritto ambientale. In questo settore, solo per dare un esempio[35], la giurisprudenza amministrativa si è interrogata sul se ed entro quali limiti i soggetti che risiedono nei pressi di una zona territoriale in cui viene realizzato un impianto di smaltimento di rifiuti possano impugnare i pertinenti atti autorizzatori adottati dalla P.A. competente.

---

33 Di seguito la denominazione della legge 15 marzo 1997, n. 59: delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

34 Di seguito il testo dell'art. 31 comma 2 del d.l. 201 del 2011: "Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, liberà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitare aree commerciali. Per tali finalità le regioni, le città metropolitane e i comuni, fermo restando quanto previsto dall'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, possono prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite costituzione di specifici albi volti a valorizzarli. I comuni possono altresì promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e proprietari dei locali, volti ad evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici. Le presenti disposizioni si applicano decorsi quattro mesi dalla data della loro entrata in vigore".

35 Si rinvia a Cons. Stato, V., 22 gennaio 2015, n. 263.

In altre parole, nei casi come quello appena indicato, si viene a minare il diritto all'ambiente (salubre) dei cittadini, il quale è tutelato da una pluralità di fonti normative: legge ordinaria (si rinvia, su questo fronte, alla delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione di cui alla legge 15 dicembre 2004 n. 308 e al pedissequo d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante norme in materia ambientale), diritto europeo (art. 191 T.F.U.E.; Green deal) ed internazionale (Agenda Onu 2030) e, dal 2022, anche dalla Costituzione[36] (art. 9 comma 3[37] Cost.).

Da ultimo, preme sottolineare che il legislatore, nell'ambito del codice del processo amministrativo[38] (d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, emanato in attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009 n. 69), non si è curato di forgiare una disciplina per la prossimità, così come di esplicitare le condizioni dell'azione. L'impianto normativo delineato dal c.p.a., infatti, ruota attorno al concetto di interesse: si confrontino segnatamente gli artt. 31 comma 1; 34 comma 3, 35 comma 1 c.p.a.

Come si è visto, si tratta di un istituto di creazione giurisprudenziale, che è nato nell'ambito dell'edilizia per poi espandersi anche in altre partizioni del diritto amministrativo (autorizzazioni commerciali e tutela ambientale). Tale assunto già prospetta in sé una questione di massima, la quale concerne il ruolo della giurisprudenza nei sistemi di *civil law*: quest'ultima, infatti, dovrebbe avere meramente una forza persuasiva[39] ed argomentativa e non creativa.

3. Gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa e le posizioni della dottrina

Per comodità, è opportuno indicare e suddividere gli orientamenti giurisprudenziali in base alla materia: edilizia, autorizzazioni commerciali, ambiente ed un ultimo insieme che, invece, tende a sovrapporre una o più di queste materie.

Nell'ambito dell'edilizia, si scorgono quantomeno quattro impostazioni ermeneutiche. Secondo un primo indirizzo[40] la c.d. *vicinitas* edilizia non è di per sé idonea ad integrare le condizioni dell'azione (legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere). Tale interpretazione rivendica un'autonomia dei sopra richiamati filtri processuali, ridimensionando la portata della prossimità ed additandola come

36 A livello apicale, prima dell'approdo normativo del 2022, con riferimento al concetto di ambiente, ha avuto un ruolo fondamentale la giurisprudenza della Corte costituzionale: si rimanda a Corte costituzionale, 15 maggio 1987, n. 167; Corte costituzionale, 30 dicembre 1987, n. 641.

37 Sulla riforma dell'art. 9 della Cost. si vedano quantomeno: L. CONTE, *Ambiente, paesaggio, cultura. Il lessico costituzionale dopo la riforma*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3/2023, pp. 77-98; R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, n. 1/2022, pp. 7-26.

38 Sull'avvento del codice del processo amministrativo, si rimanda a A. PAJNO, *La giustizia amministrativa all'appuntamento con la codificazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/2010, pp. 119-142.

39 Sul ruolo del precedente nel giudizio amministrativo si rinvia a A. PAJNO, *Il precedente nel giudizio amministrativo. Nomofilachia e giustizia amministrativa*, in *Contratto e impresa*, n. 1/2021, pp. 1-22. Secondo l'autore la distinzione tra precedente vincolante (proprio dei sistemi di *common law*) e precedente persuasivo (proprio dei sistemi di *civil law*) non è più una distinzione attendibile. Sul ruolo del precedente, si veda anche N. DURANTE, *Precedente, vincolo e motivazione nel giudizio amministrativo di primo grado*, in sito giustizia-amministrativa.it, 2026.

40 Si rinvia in particolare a: Cons. Stato, VI, 18 ottobre 2017, n. 4830; C.g.a.r.s., 30 giugno 2020, n. 488.

sussidiaria ed ancillare. A sostegno di tale assunto, può richiamarsi il concetto di economia processuale ed anche il principio di legalità (tra i cardini dello Stato costituzionale di diritto[41]).

Un secondo orientamento[42] ritiene che l'istituto in esame possa configurare la legittimazione a ricorrere ma non l'interesse a ricorrere. In questa prospettiva, si intende affermare che la *vicinitas* possa dimostrare l'effettiva esistenza di una situazione giuridica soggettiva in capo al ricorrente ma non sia in grado di poter palesare l'utilità o il vantaggio che quest'ultimo potrebbe ricavare dall'accoglimento delle domande formulate nel giudizio. Nell'ambito di tale esegesi, si ritiene imprescindibile l'accertamento dell'interesse ad agire[43] (art. 100 c.p.c.), rievocando ragioni di coerenza con i principi generali sulle condizioni dell'azione nel processo amministrativo. Alcune pronunce[44], inoltre, rammentano che il processo amministrativo non costituisce una giurisdizione di diritto oggettivo[45].

Nella disamina della giurisprudenza, si scorge un terzo indirizzo[46], in forza del quale la prossimità radica *ex se* la legittimazione ad agire e non è necessario dare prova dello specifico pregiudizio subito, ritenuto - seppur entro certi termini - in *re ipsa*. In altre parole, la *vicinitas* sembrerebbe integrare esplicitamente la legittimazione ad agire ed - implicitamente - l'interesse ad agire.

Un quarto (ed ultimo) indirizzo[47], velatamente diverso dal terzo, sostiene che la prossimità possa di per sé integrare sia la legittimazione a ricorrere sia l'interesse a ricorrere. In tale quadro prospettico, si

---

41 Il concetto di Stato costituzionale di diritto è (ri)emerso recentemente in dottrina. Si rinvia a E. BRUTI LIBERATI, M. CLARICH (a cura di), *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto*, Edizioni ETS, Pisa, 2022.

42 Si rimanda a: T.a.r. Toscana, III, 17 febbraio 2012, n. 360 (la sentenza e la relativa massima possono essere reperite nell'*Osservatorio dei Tribunali amministrativi regionali* a cura di G. FERRARI, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2012, pp. 416-417); Cons. Stato, III, 8 marzo 2013, n. 627; Cons. Stato, IV, 2 febbraio 2016, n. 383; Cons. Stato, IV, 7 febbraio 2020, n. 962; Cons. Stato, II, 7 ottobre 2022, n. 8841 (su tale approdo, si rimanda anche a M. G. DELLA SCALA, *Abusi edilizi e criterio della vicinitas. L'interesse al ricorso del terzo avverso provvedimenti edilizi tra prerogative proprietarie e tutela dell'interesse legittimo (Cons. St., Sez. II, 17 ottobre 2022 n. 8841)*, in *Giustizia insieme.it*, 23 febbraio 2023.

43 Nello stesso senso ed in chiave comparata, viene richiamata anche la giurisprudenza del *Conseil d'Etat*. Si rinvia nello specifico a *Conseil d'Etat*, 17 marzo 2017, n. 396362. Sul diritto urbanistico francese, si rinvia al recente contributo di alcune studiose, avente ad oggetto il seminario tenuto dal Prof. Grégory Kalflèche presso l'Università di Roma Tre. Si rinvia a C. BOTEZATU, T. LINARDI, C. PALLOZZI LAVORANTE, *French Administrative Law Seminars at Roma Tre school*, in *Roma Tre Law Review*, n. 1/2025, pp. 97-107.

44 Si veda in particolare Cons. Stato, V, 16 giugno 2021, n. 4650, paragrafo 2.1 della parte in diritto.

45 Si tratta di un'impostazione ermeneutica fatta propria anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Si rinvia a Corte Costituzionale, 13 dicembre 2019, n. 271.

46 Si rinvia a: Cons. Stato, V, 2 marzo 1994, n. 120 (la sentenza è reperibile su *Rivista giuridica di urbanistica*, Parte I, 1995, pp. 21-26, con pedissequa nota di F. FIORINI, *In tema di impugnativa di concessione edilizia assentita a terzi: interesse al ricorso e decorrenza del termine*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, Parte I, 1995, pp. 27-49); Cons. Stato, VI, 1 febbraio 2010, n. 400; Cons. Stato, IV, 16 marzo 2010, n. 1535; Cons. Stato, V, 21 maggio 2013, n. 2757; Cons. Stato, IV, 18 aprile 2014, n. 1995; Cons. Stato, V, 5 settembre 2014, n. 4524; Cons. Stato, IV, 22 settembre 2014, n. 4764; Cons. Stato, VI, 21 marzo 2016, n. 1156; Cons. Stato, II, 30 settembre 2019, n. 6519.

47 Si rinvia a: Cons. Stato, V, 27 settembre 1991, n. 1183; Cons. Stato, IV, 9 settembre 2014, n. 4547; Cons. Stato, IV, 18 novembre 2014, n. 5662; Cons. Stato, IV, 27 marzo 2019, n. 2025; Cons. Stato, IV, 8 giugno 2021, m. 4387.

muove dall'assunto che il legame che viene ad instaurarsi tra proprietari di fondi contigui[48] (ma non solo) compendia sia l'esistenza di una posizione soggettiva sia la relativa lesione, con conseguente *utilitas* del ricorrente nel caso di accoglimento delle istanze spiegate in giudizio. L'argomento persuasivo consiste nella circostanza che richiedere al soggetto ricorrente di dimostrare uno specifico pregiudizio nei casi in cui sussista la "prossimità" costituirebbe una *probatio* diabolica, tale da comprimere il principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale risulta indefettibile sia nell'ordito costituzionale (artt. 24 e 113 Cost.) che nell'Unione europea (si rinvia agli artt. 19 e 263 del T.F.U.E).

La *vicinitas*, inoltre, può assumere peculiari vesti non solo nel caso di proprietari di fondi contigui, come nell'ipotesi del permesso di costruire, ma anche quando il soggetto che impugna il provvedimento amministrativo vanti una singolare relazione con il territorio: colui che si trovi nei pressi di una tratta ferroviaria in rifacimento[49]; il soggetto che sia vicino ad area sulla quale verrà realizzata un'opera pubblica[50]; il privato che vive laddove è in costruzione un impianto stazione radio[51]; oppure, e più in generale, il cittadino che si trovi di fronte ad una qualsiasi attività di trasformazione del territorio limitrofo[52].

Il concetto di prossimità - come si è già evidenziato - è stato impiegato anche nell'alveo delle autorizzazioni commerciali. In questa prospettiva, essa assume una consistenza differente e ciò lo si comprende già dalla definizione che ne dà la giurisprudenza, la quale - ovviamente - non coincide con quella di *vicinitas* edilizia. Ed infatti l'accezione commerciale viene identificata come segue: "la posizione dei soggetti i quali agendo come imprenditori del medesimo settore, attingono al medesimo bacino di utenza e risentono, pertanto, di un effettivo danno al loro volume d'affari, in caso di apertura di una nuova impresa commerciale illegittimamente autorizzata"[53]. Nell'ambito di tale tipologia di prossimità rileva peraltro il concetto di bacino di utenza, il quale viene definito come "l'area in cui si dispiega l'influenza economica del concorrente ed è quindi idonea a incidere sulle posizioni di mercato del controinteressato"[54]. In questo quadro, ai fini di poter fornire la prova della *vicinitas* commerciale, la giurisprudenza ritiene non sufficiente la mera affermazione di parte della sussistenza del bacino d'utenza[55].

---

48 Sul concetto di contiguità, si veda T.a.r. Sicilia, sezione staccata di Catania, I, 9 luglio 2015, n. 1880: "…le aree devono essere se non contigue almeno significativamente vicine, non potendosi accomunare sotto un regime urbanistico unitario aree ricadenti in zone urbanistiche omogenee…"; "…la contiguità, in particolare, sussiste non solo nel caso di lotti confinanti o fronteggianti per tutta la linea di confine, ma anche quando i medesimi siano materialmente vicini tra loro o siano congiunti in qualche punto seppur non materialmente accomunati per tutta la loro estensione e lungo una medesima linea di confine…".

49 Si veda T.a.r. Lazio, III ter, 28 marzo 2018, n. 3418.

50 Si confronti Cons. Stato, IV, 9 novembre 2020, n. 6895.

51 Si rimanda a Cons. Stato, III, 5 novembre 2019, n. 7552.

52 Si rinvia a Cons. Stato, V, 14 febbraio 2011, n. 946.

53 In tal senso: Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2023, n. 11367; Cons. Stato, IV, 22 aprile 2024, n. 3619; Cons. Stato, IV, 10 marzo 2025, n. 1946.

54 Si rimanda a: Cons. Stato, IV, 10 marzo 2025, n. 1946; la nozione di bacino d'utenza la si rinviene anche in Cons. Stato, IV, 19 luglio 2017, n. 3563.

55 Si confronti anche Cons. Stato, IV, 28 giugno 2022, n. 5353.

Accanto alla suddetta impostazione ermeneutica, va segnalato un indirizzo[56] più rigoroso, il quale, da una parte, tende a circoscrivere ancora di più la locuzione *vicinitas* commerciale (che andrebbe precisata sotto tre profili: il tipo di interesse che con il ricorso in materia può esser fatto valere; la definizione del bacino d'utenza rilevante; la prova dell'effettivo danno al volume di affari); e dall'altra parte, mira a puntualizzare il termine bacino d'utenza come segue (ribattezzato come concetto scientifico[57]): "l'area raggiungibile a partire da un punto prefissato su una cartina, il cosiddetto "baricentro", seguendo gli assi stradali. L'individuazione del "bacino d'utenza" implica, quindi, l'applicazione di criteri specialistici e metodi di calcolo non surrogabili attraverso la comune esperienza o la scienza privata del Giudice".

Sempre in materia "commerciale"[58] e nonostante l'assenza di un palese richiamo alla *vicinitas*, si potrebbe ricondurre quell'orientamento[59], con riferimento alle farmacie, che riconosce la legittimazione e l'interesse al ricorso ai farmacisti titolari di sede nello stesso comune nel caso di impugnazione di provvedimenti istitutivi di una nuova sede farmaceutica, idonei a comportare lo sviamento di clientela. Al contrario, tale impostazione[60] non viene avvallata nel caso in cui i titolari di farmacie private abbiano come obiettivo esclusivo quello di impedire il legittimo esercizio della gestione farmaceutica da parte di un ente pubblico locale.

In materia ambientale si ripropone - più o meno - lo stesso schema del settore dell'edilizia, riscontrandosi una pluralità di indirizzi.

Secondo una prima ricostruzione[61] esegetica la mera prossimità non può integrare la legittimazione a ricorrere, essendo comunque necessario dare prova del danno che si subisce nella propria sfera giuridica. In virtù di un secondo indirizzo[62], invece, la *vicinitas* può configurare la legittimazione a ricorrere ma non l'interesse a ricorrere. In forza di un terzo orientamento[63], la *vicinitas* sarebbe idonea

56 Si veda Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2023, n. 11367.

57 In tal senso anche Cons. Stato, IV, 22 aprile 2024, n. 3619.

58 Su questo fronte, merita di essere segnalato anche quell'indirizzo in virtù del quale "in base ai principi di libera concorrenza, di legalità e di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, l'impresa operante in un settore economico è legittimata ad impugnare il provvedimento con cui l'amministrazione disponga la stipula di un contratto a trattativa privata riferito allo stesso settore e non abbia invece posto in essere per la scelta del contraente le debite procedure di evidenza pubblica". Si rinvia a: Cons. Stato, V, 14 maggio 2003, n. 2580; Cons. Stato, VI, 12 dicembre 2011, n. 6492.

59 Si confronti: Cons. Stato, V, 10 maggio 2010, n. 2753; Cons. Stato, III, 8 settembre 2016, n. 3829.

60 Si rimanda a Cons. Stato, V, 28 dicembre 2007, n. 6759.

61 Si rinvia a C.g.a.r.s., 19 marzo 2014, n. 144; si veda anche la nota di A. MAESTRONI, *La vicinitas quale condizione per l'azione; paletti interpretativi in relazione alla questione della necessità della prova effettiva di un danno attuale e concreto in capo al gruppo di cittadini ricorrenti*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 5/2014, pp. 557-562.

62 Si rimanda a T.a.r. Lazio, I Stralcio, 30 novembre 2019, n. 13734.

63 In tal senso: T.a.r. Sicilia, I, 18 luglio 2006, n. 1666; Cons. Stato,V, 26 febbraio 2010, n. 1134 (la sentenza e la relativa massima possono essere reperita nella Sezione *Osservatorio delle decisioni del Consiglio di Stato*, a cura di L. CARBONE e L. LO MEO, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2010, pp. 529-530); Cons. Stato, VI, 13 settembre 2010, n. 6554 (la quale parla di *vicinitas* come concetto elastico; tale presa di posizione è stata accolta con favore da una parte della dottrina: si rinvia a G. C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 983; per un commento della sentenza, si veda la nota di A.

a configurare la legittimazione a ricorrere. Tale impostazione, peraltro, sembrerebbe dare per implicita l'altra condizione dell'azione (interesse a ricorrere).

Un quarto indirizzo[64] sostiene l'idea secondo cui la prossimità in materia ambientale comporti la configurabilità della legittimazione ad agire; di pari passo, si afferma che non è necessario dare prova del danno subito, ritenendo quest'ultima come gravosa o diabolica.

Un quinto orientamento[65], sulla scorta di quello fatto proprio dal Supremo consesso amministrativo nell'ambito edilizio, afferma che la *vicinitas* può integrare sia la legittimazione a ricorrere sia l'interesse a ricorrere. A tal proposito, va rammentata quella scuola di pensiero[66] secondo cui, in tema di ambiente, vi sarebbe la necessità di predisporre normative che prevedano l'erezione di una specifica *Authority* (per la repressione del danno ambientale) e, addirittura, del pubblico ministero nel processo amministrativo ambientale (codificando a tutti gli effetti una singolare ipotesi di giurisdizione oggettiva).

Da ultimo, come si è già sottolineato, vanno segnalate delle pronunce in cui si sovrappongono, per così dire, le varie tipologie di *vicinitas* (criterio che, peraltro, secondo autorevole dottrina[67], viene evocato dalla giurisprudenza anche nei casi in cui è l'Amministrazione a ricorrere): edilizia e commerciale[68]; edilizia e ambientale[69]. Ci si trova di fronte a dei casi in cui vi può essere un collegamento tra più materie e laddove l'interprete decide in base alle peculiarità della controversia. Per completezza, va inoltre dato atto che la prossimità compare anche in tema di concessioni amministrative[70].

MAESTRONI, *Sussidiarietà orizzontale e vicinitas, criteri complementari o alternativi in materia di legittimazione ad agire?*, in Rivista giuridica dell'ambiente, n. 3-4/2011, pp. 528 e ss.); Cons. Stato, VI, 22 settembre 2014, n. 4775; Cons. Stato, V, 22 gennaio 2015, n. 263.

64 Si confronti T.a.r. Lazio, Sezione distaccata di Latina, I, 18 ottobre 2019, n. 621; Cons. Stato, IV, 29 novembre 2018, n. 6777.

65 Si rinvia a: Cons. Stato, VI, 15 ottobre 2001, n. 5411, reperibile su Rivista giuridica dell'ambiente, 2002, pp. 62-81, con nota di P. BRAMBILLA, *L'impugnativa dei provvedimenti ambientali di localizzazione: i nuovi vincoli giurisprudenziali della legittimazione e dell'interesse ad agire dalla nozione di "vicinitas" a quella di "collegamento stabile"*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2002, pp. 81-84; Cons. Stato, II, 10 marzo 2021, n. 2056; nello stesso senso, anche la giurisprudenza della Corte di Cassazione: Cass., S.U., 30 giugno 2021, n. 18493; Cass., S.U., 18 gennaio 2024, n. 2000.

66 Così G. MONTEDORO, *Fondata sull'ambiente*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026.

67 Si rinvia a M. DELSIGNORE, *L'amministrazione ricorrente, Considerazioni in tema di legittimazione nel giudizio amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 28-32.

68 Si confronti: Cons. Stato, V, 30 gennaio 2003, n. 469, reperibile sul Foro amministrativo: Consiglio di Stato, I, 2003, pp. 136-141, con pedissequa nota di S. TENCA, *Orientamenti giurisprudenziali sui soggetti legittimati a impugnare la concessione edilizia*, in *Foro amministrativo*: Consiglio di Stato, I, 2003, pp. 141-143; Cons. Stato, IV, 3 settembre 2014, n. 4480; Cons. Stato, IV, 19 marzo 2015, n. 1444; Cons. Stato, IV, 19 novembre 2015, n. 5278; Cons. Stato, IV, 8 novembre 2018, n. 6308.

69 Si rimanda a Cons. Stato, IV, 13 dicembre 2019, n. 8492.

70 Si veda Cons. Stato, V, 16 giugno 2021, n. 4650.

La giurisprudenza sulla *vicinitas* sopra menzionata, seppur senza pretesa di esaustività, merita di essere letta[71] ed interpretata tenendo conto del quadro giurisprudenziale complessivo[72], in particolare di quello che si è pronunciato su istituti correlati. Oltre alla giurisprudenza, anche una parte[73] della dottrina si è soffermata sulla disamina dell'istituto, il più delle volte riconducendolo nel prisma delle condizioni dell'azione (legittimazione a ricorrere[74] ed interesse a ricorrere) e sorvolando in merito alla questione circa la natura giuridica.

In primo luogo, va segnalato che una parte degli studiosi[75] del processo amministrativo si è imbattuta a più riprese sulla distinzione tra legittimazione a ricorrere di tipo soggettivo e di tipo oggettivo, tematica che concerne i principi fondamentali della giustizia amministrativa - artt. 24 e 113 Cost. (ma che si interseca anche con le questioni che pone la c.d. *vicinitas*: principio di legalità e accesso al giudice).

In secondo luogo, sul fronte della legittimazione a ricorrere, si giustappongono, malgrado differenti sfumature, due indirizzi ermeneutici: da un lato, vi è chi propone una concezione estensiva[76] della legittimazione (a ricorrere), più o meno avallando l'orientamento giurisprudenziale che ritiene la

---

71 Nel soffermarsi sulla legittimazione a ricorrere e sull'interesse a ricorrere, non si può prescindere da un'analisi sistematica del quadro giurisprudenziale. Si rimanda a C. VOLPE, *Legittimazione a ricorrere ed interesse a impugnare nel processo amministrativo*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026 (il quale riporta gli indirizzi giurisprudenziali più significativi sul tema).

72 Si rinvia a: Cons. Stato, Ad. Pl., 7 aprile 2011, n. 4; Cons. Stato, Ad. Pl., 4 gennaio 2011, n. 10; Cons. Stato, Ad. Pl., 25 febbraio 2014, n. 9; Cons. Stato, Ad. Pl., 27 aprile 2015, n. 5; Cons. Stato, Ad. Pl., 26 aprile 2018, n. 4; Cons. Stato, Ad. Pl., 20 febbraio 2020, n. 6; Cons. Stato, Ad. Pl., 28 gennaio 2022, n. 3.

73 Altra parte della dottrina non si è curata di trattare il tema. Si rinvia a: G. ABBAMONTE, R. LASCHENA, *Giustizia amministrativa*, in Trattato di diritto amministrativo diretto dal Prof. Giuseppe Santaniello, Cedam, Padova, 2001; F. CARINGELLA, M. PROTTO, *Manuale di diritto processuale amministrativo*, Dike, Roma, 2012; E. CASETTA, F. FRACCHIA, *Giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2018; V. DOMENICHELLI, *Le parti nel processo*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, Tomo IV*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 3275-3289; S. TARULLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, Zanichelli, Torino, 2017; P. VIRGA, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2003.

74 Si rimanda a: L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 157-159 (l'autore, pur riconducendo la *vicinitas* nella sistematica della legittimazione a ricorrere, si mostra molto critico sulla relativa funzione legittimante); C. MIGNONE, P. M. VIPIANA, *Manuale di giustizia amministrativa*, Cedam, Lavis, 2012, pag. 139; G. MONTEDORO, *Le azioni nel processo amministrativo riformato nel prisma dell'interesse ad agire*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto dal Prof. Giuseppe Santaniello, Vol. 42, G. P. CIRILLO, (a cura di), *Il nuovo diritto processuale amministrativo*, Cedam, Lavis, 2014, pag. 195.

75 Si veda: V. CERULLI IRELLI, *Legittimazione "soggettiva" e "oggettiva" ad agire nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2014; pp. 341-390; M. C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2020; pp. 293-339.

76 Si rimanda a: C. CASTALDO, *Nuove tendenze in tema di legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2025, pp. 1-28; B. GILIBERTI, *Contributo alla riflessione sulla legittimazione ad agire nel processo amministrativo*, Wolter Kluwer, Milano, 2020; M. MAGRI, *L'interesse legittimo oltre la teoria generale. Neutralità metodologica e giustizia amministrativa*, Maggioli, Rimini, 2017; S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

prossimità idonea ad integrare la stessa legittimazione; dall'altro lato, vi è chi propugna una visione restrittiva[77] della nozione di legittimazione a ricorrere, con la conseguenza di ridimensionare la forza precettiva della *vicinitas* quale fattore idoneo ad individuare la titolarità di posizioni giuridiche soggettive.

Le tesi dottrinali summenzionate riprendono in parte le argomentazioni fatte proprie dalla giurisprudenza amministrativa. Nel solco della visione ampliativa si richiamano i principi costituzionali, in particolare quelli relativi all'effettività della tutela giurisdizionale, che consentono un controllo sull'attività amministrativa. Sul crinale della tesi restrittiva, viene rievocato il principio di legalità, essendo la legge - in osservanza dei canoni stabiliti dallo Stato di diritto - l'unica fonte in grado di individuare i soggetti legittimati ad agire in giudizio.

In aggiunta a quanto sopra, sempre in tema di legittimazione a ricorrere, giova rimembrare due ulteriori indirizzi ermeneutici: il primo[78] in virtù del quale, quest'ultima, anche nel processo amministrativo, così come per il processo civile, andrebbe interpretata come "mera affermazione della titolarità della posizione soggettiva" (e non, come ritiene il Consiglio di Stato, come effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva); il secondo in forza del quale alla nozione di legittimazione a ricorrere andrebbe affiancata quella di norme di garanzia, ossia di quelle norme in grado di individuare, sulla base di indici formali, situazioni soggettive riconosciute dall'ordinamento[79].

Infine, vi è chi[80] pone i riflettori sulla natura ibrida dell'interesse legittimo, il quale si muove tra la giurisdizione di diritto oggettivo e una concezione sostanzialistica[81], dando seguito a problematiche che interagiscono con l'indagine circa la sussistenza delle condizioni dell'azione.

---

77 Si confronti: L. BERTONAZZI, *Per un superamento della legittimazione da vicinitas*, in *Diritto processuale amministrativo,* n. 1/2026, pp. 35-47; C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere e pluralità di azioni nel processo amministrativo (quando la cruna deve adeguarsi al cammello)*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2019, pp. 394-437; G. MANNUCCI, *La tutela dei terzi nel diritto amministrativo, Dalla legalità ai diritti*, Maggioli, Rimini, 2016; F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso di costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1/2008, pp. 23 e ss.

78 Si rinvia a M. CLARICH, *Legittimazione a ricorrere e interesse a impugnare nel processo amministrativo*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026; in tal senso, anche E. FOLLIERI, *I presupposti e le condizioni dell'azione*, in F. G. SCOCA, (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2023, pag. 328.

79 Così A. CASSATELLA, *Legittimazione a ricorrere e norme di garanzia*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2022, pp. 733-822.

80 Si rimanda a: F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2013, pp. 1005-1020; si veda anche F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo attraverso il filtro dell'interesse a ricorrere: il caso della vicinitas*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2017, pp. 771-815. In una prospettiva più risalente, non si possono non menzionare le riflessioni di Guicciardi sull'interesse legittimo come "interesse di ordine processuale". Si rinvia a E. GUICCIARDI, *Concetti tradizionali e principi ricostruttivi nella giustizia amministrativa*, in E. GUICCIARDI, *Studi di giustizia amministrativa*, Utet, Torino, 1967, pp. 1-23.

81 Su questo fronte, meritano di essere segnalate le recenti riflessioni di una parte della dottrina, che - compiendo uno sforzo notevole - ha cercato di superare la discrasia tra dato positivo e interpretazione giurisprudenziale in merito all'oggetto del processo amministrativo. Si rinvia a A. CARBONE, *La situazione giuridica sostanziale quale oggetto del processo amministrativo*, in sito *giustizia-amministrativa.it*, 2026.

Come si è potuto constatare, nella giurisprudenza amministrativa, vi sono una pluralità di impostazioni esegetiche, che rendono di fatto la prossimità un concetto proteiforme, con evidenti conseguenze in tema di certezza del diritto[82] e di legittimo affidamento. La dottrina, invece, ha esaminato la *vicinitas* di rimbalzo in quanto istituto legato alle condizioni dell'azioni e a questioni sistematiche sulle quali tutt'ora vi è dibattito.

4. Il contributo dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato

Come è noto, sull'interpretazione del concetto di *vicinitas* in materia edilizia, vi è stato un approdo del Consiglio di Stato (n. 22, pubblicata il 9/12/2021). La controversia - avente ad oggetto l'impugnazione di una concessione edilizia - si radicava dapprima innanzi al Tribunale amministrativo di Palermo, per poi riproporsi in appello davanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Sicilia[83].

Quest'ultimo plesso giurisdizionale, constatata l'esistenza di più orientamenti sull'esegesi del termine *vicinitas*, deferiva la questione all'Adunanza Plenaria del Supremo consesso amministrativo. In particolare, si prendeva atto della cristallizzazione di due orientamenti giurisprudenziali.

Secondo il primo indirizzo, peraltro maggioritario, il criterio della *vicinitas* è di per sé idoneo a legittimare l'impugnazione dei titoli edilizi, assorbendo in sé anche il profilo dell'interesse all'impugnazione (orientamento al quale - come si è visto - ha aderito anche la Corte di Cassazione).

In virtù di un secondo indirizzo, invece, la *vicinitas* è idonea a radicare la legittimazione ad agire ma non è di per sé elemento sufficiente a fondare l'interesse ad impugnare, dovendosi ulteriormente dimostrare che quanto contestato abbia la capacità di propagarsi sino ad incidere negativamente sulla proprietà del ricorrente.

Il C.g.a.r.s., una volta enunciati in maniera esaustiva gli aspetti positivi[84] e negativi di entrambi gli orientamenti, propendeva per il primo indirizzo, riscontrando una continuità nell'interpretazione dell'interesse a ricorrere, per come si è evoluta nel processo amministrativo; impostazione che, peraltro, consentiva una strada sicura per l'accesso alla giustizia. Illustrate diffusamente le ragioni a favore del primo orientamento, il C.g.a.r.s. rimetteva all'Adunanza Plenaria le questioni[85] da dirimere.

---

82 In dottrina si è sostenuto che la certezza è "un elemento intrinseco del diritto". Si rinvia a N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 1/1951, pag. 150.

83 Si rimanda a C.g.a.r.s., 27 luglio 2021, n. 759.

84 Tra gli aspetti positivi del primo indirizzo viene indicato l'essere in linea con la giurisprudenza dell'Unione europea (Corte di Giustizia dell'Unione europea, X, 5 settembre 2019, causa C-333/18).

85 Di seguito, per esteso, le questioni rimesse all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: a) se la *vicinitas*, sulla base dell'orientamento maggioritario sopra illustrato, è di per sé idonea non solo a legittimare l'impugnazione di singoli titoli edilizi, ma a evidenziare il profilo dell'interesse all'impugnazione; b) se, viceversa, la *vicinitas* è idonea a dimostrare la sola condizione della legittimazione a ricorrere, e per l'effetto è necessario che il ricorrente dimostri lo specifico pregiudizio che l'iniziativa edilizia (posta in essere in violazione delle regole di settore) gli provoca; c) in questo secondo caso (ai fini di un completo discernimento della questione), se tale dimostrazione deve essere sempre resa o solo nell'evenienza che la *vicinitas* non renda evidente lo specifico vulnus patito dal ricorrente; d) nel caso in cui l'Adunanza plenaria aderisca all'impostazione di cui ai punti b) o c) come si debba apprezzare l'interesse ad agire nelle cause in cui si lamenta una violazione delle distanze (fra costruzioni) imposte dalla legge urbanistica: - se il solo interesse deducibile sia la lesione della distanza

Quest'ultima[86], dopo un lungo *iter* argomentativo, è pervenuta a stilare i seguenti principi di diritto: a) nei casi di impugnazione di un titolo autorizzatorio edilizio, riaffermata la distinzione e l'autonomia tra la legittimazione e l'interesse al ricorso quali condizioni dell'azione, è necessario che il giudice accerti, anche d'ufficio, la sussistenza di entrambi e non può affermarsi che il criterio della *vicinitas*, quale elemento di individuazione della legittimazione, valga da solo ed in automatico a dimostrare la sussistenza dell'interesse al ricorso, che va intesa come specifico pregiudizio derivante dall'atto impugnato; b) l'interesse al ricorso correlato allo specifico pregiudizio derivante dall'intervento previsto dal titolo autorizzatorio edilizio che si assume illegittimo può comunque ricavarsi dall'insieme delle allegazioni racchiuse nel ricorso; c) l'interesse al ricorso è suscettibile di essere precisato e comprovato dal ricorrente nel corso del processo, laddove il pregiudizio fosse posto in dubbio dalle controparti o la questione rilevata d'ufficio dal giudicante, nel rispetto dell'art. 73, comma 3, c.p.a.; d) nelle cause in cui si lamenti l'illegittimità del titolo autorizzatorio edilizio per contrasto con le norme sulle distanze tra le costruzioni imposte da leggi, regolamenti o strumenti urbanistici, non solo la violazione della distanza legale con l'immobile confinante con quello del ricorrente, ma anche quella tra detto immobile e una terza costruzione può essere rilevante ai fini dell'accertamento dell'interesse al ricorso, tutte le volte in cui da tale violazione possa discendere con l'annullamento del titolo edilizio un effetto di ripristino concretamente utile, per il ricorrente, e non meramente emulativo.

Le statuizioni condensate nella pronuncia della Plenaria e la relativa argomentazione suscitano una serie di riflessioni.

In primo luogo, il Supremo consesso amministrativo, nello scandagliare le questioni di massima rimesse dal C.g.a.r.s., si sofferma (quasi) esclusivamente sulla c.d. *vicinatas* edilizia (evitando affermazioni in merito alle materie delle autorizzazioni commerciali e dell'ambiente). Su questo fronte, pertanto, ci si potrebbe domandare se i principi sopra enunciati possano andare oltre il settore edilizio o no: in alcune pronunce[87] in tema di commercio, il Consiglio di Stato sembrerebbe comunque aver attributo portata generale ai principi stabiliti in tema di edilizia (precipitato non condivisibile, atteso che i settori del commercio e dell'ambiente presentano differenti contesti ed esigenze rispetto a quello dell'edilizia).

In secondo luogo, non vi è una presa di posizione del Consiglio di Stato in merito alla natura giuridica della *vicinitas*, dato che i principi di diritto affermati non consentono di inquadrare, dal punto vista teorico-dogmatico, la c.d. prossimità. Quanto statuito dal Supremo consesso amministrativo - il quale sembrerebbe aver collocato la *vicinitas* nel prisma dei filtri processuali e segnatamente nel perimetro della legittimazione a ricorrere -, infatti, non sembra aver ben chiarito la relativa natura. Non vi è nella

---

tra l'immobile del ricorrente e quello confinante, o anche la lesione della distanza tra l'immobile confinante e una terza costruzione, non confinante con quella del ricorrente, o, in termini più generali, se rilevino anche le distanze fra due immobili di cui nessuno confinante ma comunque nel raggio visivo del ricorrente legittimato ad agire sulla base del requisito della *vicinitas*; - se, a tale fine, rilevi la conseguenza evincibile di detta violazione, in termini di demolizione dell'intera opera del vicino, indipendentemente dal luogo interessato dalla violazione dedotta.

86 Di seguito alcuni dei più immediati commenti: G. PANATTONI, *La vicinitas è di per sé idonea a fondare la legittimazione al ricorso?*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2022, pp. 617- 660; S. TRANQUILLI, *Sull'incerto rapporto tra vicinitas e "vicinanza della prova" dopo la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 22/2021*, in *Il Processo*, n. 1/2022, pp. 202-234.

87 Si rinvia a Cons. Stato, IV, 29 dicembre 2023, n. 11364. Si veda, in particolare, il par. 27.3.4.

pronuncia, nemmeno sotto la forma di *obiter dictum*, un postulato secondo cui la *vicinitas* può essere - seppur entro certi limiti ed in determinati casi - identificata con la legittimazione a ricorrere.

In terzo luogo, se l'obiettivo (dell'Adunanza Plenaria) era - come sembra - quello di ridimensionare la portata della prossimità (impostazione da cogliere senza dubbio con favore, segnatamente se si considera il mancato rispetto del canone della legalità), restituendo autonomia alla legittimazione e all'interesse a ricorrere, non si può dire che si sia stato raggiunto e ciò nonostante si tratti di un approdo nomofilattico. In altri termini, se l'intento era circoscrivere il raggio d'azione della prossimità, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto individuare la natura giuridica dell'istituto, definirne le coordinate essenziali e, da ultimo, evitare di lasciare spazio ad esegesi che propugnassero un'intrinseca elasticità del concetto (ma qui si potrebbe aprire la problematica della giurisprudenza come fonte del diritto, sul quale si veda il par. 5).

In quarto luogo, l'ulteriore precipitato di quanto sopra è - come era prevedibile - un altro "passo in avanti" della giurisprudenza, per sua natura mutevole. Mentre una parte degli approdi successivi[88] ha confermato le statuizioni del Supremo consesso amministrativo, un'altra parte[89] è incorsa in una fuga in avanti, facendo "(ri)entrare dalla finestra quello che era uscito dalla porta": si fa riferimento - ovviamente - alla diversa interpretazione di interesse a ricorrere, che - di recente - è stato ritenuto sussistente anche nella mera formulazione del "possibile pregiudizio".

5. Il difficile inquadramento teorico-dogmatico e alcune questioni problematiche: la *vicinitas* nel prisma dei filtri processuali

Come è stato osservato, la giurisprudenza e la dottrina non si sono poste il quesito[90] circa la natura giuridica della *vicinitas*, con la naturale conseguenza di avallare la relativa elasticità[91] (prossimità come legittimazione a ricorrere; prossimità come legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere, ecc.). Dare una risposta esaustiva e coerente rappresenta un percorso tortuoso, che rischia di proporre postulati tautologici o addirittura inutili per l'interprete: la stella polare, per condurre l'indagine, rimane la funzionalità dell'istituto.

Come è noto, i filtri processuali, nell'ambito del giudizio amministrativo, sono la legittimazione a ricorrere e l'interesse a ricorrere, mentre, nell'alveo del processo civile[92], sono la possibilità giuridica,

88 Si confronti Cons. Stato, II, 30 dicembre 2025, n. 10440.

89 Si rimanda a Cons. Stato, VI, 29 aprile 2026, n. 3338.

90 L'assenza di un'indagine sull'*ubi consistam* della prossimità è abbastanza comprensibile nella prospettiva della giurisprudenza, la quale predilige un approccio casistico; al contrario, sul crinale della dottrina - stante il ruolo di ricostruzione che le è proprio - desta più di qualche perplessità.

91 In dottrina, si è parlato di aleatorietà della *vicinitas*. Si rimanda a F. SAITTA, *L'impugnazione del permesso a costruire nell'evoluzione giurisprudenziale: da azione popolare a mero (ed imprecisato) ampliamento della legittimazione a ricorrere*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 1/2008, pp. 23 e ss.

92 Si veda C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Corso di diritto processuale civile, I, Nozioni introduttive e disposizioni generali*, cit. (secondo gli autori le condizioni dell'azione, nel processo civile sono tre: possibilità giuridica, legittimazione ad agire e interesse ad agire; si confronti in particolare le pagine da 36 a 42).

la legittimazione ad agire[93] e l'interesse ad agire[94] (art. 100 c.p.c.). Su quest'ultimo fronte, va evidenziato che esiste un orientamento giurisprudenziale[95] in forza del quale le condizioni dell'azione nel processo amministrativo sarebbero le stesse del processo civile (titolarità di una posizione giuridica, interesse ad agire e legittimazione attiva o passiva).

In dottrina, sulla legittimazione a ricorrere e sull'interesse a ricorrere, mentre un'impostazione classica[96] continua a proporre la locuzione di condizioni generali per l'azione, rievocando la dogmatica tradizionale che distingueva tra presupposti processuali (giurisdizione e competenza) e, per l'appunto, condizioni dell'azione[97], un indirizzo più recente[98] ha introdotto il termine di filtri processuali, prendendo le mosse dalla dottrina di diritto processuale civile che supera la predetta distinzione e parla di "condizioni di decidibilità della causa nel merito"[99].

Nel processo amministrativo, la nozione di legittimazione a ricorrere, nell'interpretazione maggioritaria[100], coincide con l'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva (di regola, l'interesse legittimo; eccezionalmente, ex artt. 103 Cost. e 7 c.p.a., il diritto soggettivo). Al contrario, il concetto di interesse a ricorrere[101] si identifica con l'utilità[102] o il vantaggio[103] che il ricorrente conseguirebbe dall'accoglimento delle proprie domande in giudizio. La giurisprudenza, peraltro, in

93 Per una parte della dottrina, la legittimazione ad agire contrassegna la posizione di un soggetto rispetto al rapporto giuridico. Si rimanda a A. ATTARDI, *Legittimazione ad agire*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile, X*, Utet, Torino, 1993, pag. 531. La legittimazione ad agire è stata oggetto di indagine anche in sede di teoria generale del diritto, venendo definita come "l'idoneità giuridica dell'agente ad essere soggetto del rapporto, che si svolge nell'atto". Si rinvia a F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Società del Foro Italiano, Roma, 1951, pag. 238.

94 Per una parte della dottrina, l'interesse ad agire riguarda l'utilità che può derivare dal processo. Si rinvia a A. ATTARDI, *Interesse ad agire*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile, IX*, Utet, Torino, 1993, pag. 517.

95 Si confronti Cons. Stato, III, 3 febbraio 2014, n. 474; Cons. Stato, VI, 21 marzo 2016, n. 1156.

96 Si rinvia a A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 193 e ss.

97 Mentre una parte della dottrina distingueva tra condizioni dell'azione e presupposti processuali (si rinvia a G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, cit., pp. 59-63), un altro indirizzo menzionava esclusivamente le condizioni dell'azione: interesse e legittimazione ad agire (si rimanda a S. SATTA, *Diritto processuale civile*, Cedam, Padova, 1959, pp. 106-110). Inoltre, vi era chi riteneva l'interesse ad agire "la quinta ruota del carro" in quanto elemento intrinseco all'azione. Si veda E. REDENTI, *Diritto processuale civile, I, Nozione e regole generali*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 62-63.

98 Così M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, cit., pp. 157 e ss.

99 Si confronti C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile, Vol. I, Le tutele (di merito, sommarie, esecutive) e il rapporto processuale*, cit., pag. 562.

100 Si rinvia a: A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pag. 194; R. VILLATA, *Legittimazione processuale, II) diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XXI, Istituto poligrafico zecca dello Stato, Roma, 1990, pag. 2.

101 Ivi, pag. 197.

102 Si rimanda a M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, a cura di E. CARDI e A. NIGRO, cit., pag. 113.

103 In tal senso, si rinvia a R. FERRARA, *Interesse e legittimazione al ricorso (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Utet, Torino, 1993, pag. 472; R. VILLATA, *Interesse ad agire, II) diritto processuale amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. XIX, Istituto poligrafico zecca dello Stato, Roma, 1990, pag. 2.

merito a quest'ultimo filtro processuale, ritiene che esso debba essere personale (il risultato del vantaggio deve riguardare il ricorrente), concreto (si fa riferimento a un pregiudizio concretamente verificatosi) ed attuale (l'interesse deve sussistere al momento della proposizione del ricorso).

La carenza dei filtri processuali in capo al ricorrente come parte del processo amministrativo, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti, comporta una pronuncia di rito ai sensi dell'art. 35 c.p.a. (in particolare, di una pronuncia di inammissibilità).

Come si è visto, il formante giurisprudenziale ha riconosciuto alla *vicinitas* una malleabilità, aprendo le porte a diverse ricostruzioni, che - per comodità - è opportuno in parte riprendere.

Secondo un primo filone la prossimità sarebbe idonea ad integrare la legittimazione a ricorrere. In altri termini, in questo quadro, qualora sussistesse la *vicinitas*, sarebbe di conseguenza provata l'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva. In questa prospettiva, alla prossimità andrebbe riconosciuta una funzione legittimante. Tale assunto, tuttavia, si presta ad una serie di questioni problematiche.

In senso ancora più ampliativo, in virtù di altro indirizzo, la prossimità sarebbe addirittura idonea a dimostrare non solo l'effettiva titolarità della posizione soggettiva, ma anche il vantaggio o l'utilità che ne deriverebbe dall'accoglimento del ricorso. In questo diverso quadro, oltre alla funzione legittimante, alla prossimità verrebbe attribuita l'idoneità a comprovare l'interesse a ricorrere (utilità o vantaggio, potenzialmente anche sotto la forma di interesse strumentale). Anche tale postulato, però, prospetta plurime criticità.

In primo luogo, come peraltro già accennato, si pone la questione del mancato rispetto del principio di legalità. Nello Stato costituzionale di diritto, è la legge la sola fonte legittimata ad individuare le condizioni dell'azione (artt. 81 e 100 c.p.c. per il tramite dell'art. 39 c.p.a.) e quindi i requisiti per proporre un giudizio. A ciò si aggiunga che l'osservanza del principio di legalità, nell'ambito del diritto pubblico ed in particolare del diritto amministrativo, non può che essere centrale (Artt. 23, 97, 113 Cost.; art. 1 comma 1 legge 7 agosto 1990 n. 241). In altre parole, l'impiego della *vicinitas* nel selezionare i soggetti parte del giudizio, considerata la natura squisitamente giurisprudenziale, andrebbe ad intaccare un canone già in crisi come la legalità[104]. A questo aspetto si affianca - di riflesso - anche la lesione dei principi di certezza del diritto e legittimo affidamento.

In secondo luogo, si prospettano profili critici in tema di accesso alla giustizia, non essendovi uniformità nella domanda e nella conseguente risposta di giustizia (con annessa disparità di trattamento ex art. 3 Cost.). Si potrebbe creare il paradosso che, in alcuni casi meritevoli di essere attenzionati dal sistema giurisdizionale in quanto si dibatte della tutela di situazioni giuridiche soggettive dei cittadini (art. 24 Cost.), il giudice rediga una pronuncia di inammissibilità; mentre, al contrario, qualora difettino posizioni giuridiche soggettive, il giudice si pronunci sull'azione amministrativa per mere esigenze di controllo di legalità.

In terzo luogo, si ritorna sulla questione della giurisprudenza creativa[105], con ampie ricadute sul sistema giuridico. La giurisprudenza amministrativa, negli anni '70 del Novecento, mossa da un intento

104 Sul tema della (crisi della) legalità, si veda A. ZITO, *Crisi del principio di legalità e partecipazione ai processi decisionali: premesse per una ricostruzione sistematica del fenomeno*, in *Nuove autonomia*, n. 1.2/2024, pp. 143-160.

105 Sulla prassi creativa del giudice amministrativo, si veda il commento di una parte della dottrina all'Adunanza Plenaria n. 6 del 2020: si rimanda a G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2020; pp. 529-536.

in parte condivisibile, ha coniato a tutti gli effetti un istituto in grado di restringere (e oggi anche di ampliare) la platea dei legittimati ad impugnare. Ebbene, si tratta di una conclamata e continuativa invasione di campo, laddove dovrebbe esprimersi esclusivamente il legislatore, con evidente violazione del principio della separazione dei poteri[106] (art. 101 comma 2 Cost.), assioma cardine delle democrazie liberali e pluraliste.

In quarto luogo, prendendo le mosse dalle riflessioni di una parte della dottrina[107], la *vicinitas* si porrebbe in contrasto anche con il principio democratico *ex* art. 1 Cost. In questa prospettiva, avallando la *vis* precettiva dalla prossimità - istituto che individua chi è legittimato a ricorrere e, secondo la tesi ampliativa, anche la sussistenza dell'interesse a ricorrere -, non vi sarebbe soltanto un *vulnus* alla legalità ma anche una compressione della sovranità popolare, dato che le decisioni che dovrebbero adottare i legittimi rappresentanti del popolo sarebbero, al contrario, appannaggio dei giudici[108].

Sulla base della ricostruzione di cui sopra, tenendo a mente l'orizzonte della funzionalità, la prossimità si condensa in un istituto eclettico che, tuttavia, segue il regime giuridico dei filtri processuali (il difetto di *vicinitas* - sia che la si intenda come legittimazione a ricorrere sia che la si consideri come interesse a ricorrere - conduce ad una pronuncia di inammissibilità). Essa, pur essendo richiamata anche nell'alveo del diritto amministrativo sostanziale[109], peraltro sempre in chiave selettiva, trova il suo "habitat naturale" nel processo amministrativo e ciò non solo e non tanto perché figura creativa del formante giurisprudenziale, ma soprattutto perché il processo è il luogo in cui, per eccellenza, la contrapposizione tra interesse pubblico (perseguito dalla Pubblica Amministrazione) e interessi privati diviene manifesta.

La *vicinitas*, nonostante le questioni problematiche appena menzionate, potrebbe essere considerata come una sorta di peculiare (e sostitutivo) filtro processuale, che - all'occasione - può rendere palese la legittimazione a ricorrere o l'interesse a ricorrere ovvero entrambi. Questo lo si ricava in primo luogo dalla definizione che ne dà la giurisprudenza: "stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato" ("argomento letterale"). In questo senso, la prossimità è come se configurasse il preludio di quello che poi sarà il successivo rapporto giuridico processuale (che, a differenza del rapporto giuridico amministrativo, si instaura sul piano prettamente paritario), al quale seguirà l'accertamento del giudice sull'effettiva titolarità della situazione giuridica soggettiva.

In secondo luogo, la prossimità nasce proprio per evitare lo spettro del controllo di legalità diffuso (sotto forma di azione popolare), andando a circoscrivere coloro che possono ricorrere impugnando i provvedimenti amministrativi a doppio effetto ("argomento della *ratio legis*"). La *vicinitas*, anche su questo fronte, è deputata a selezionare il più possibile quelle che sono le posizioni giuridiche meritevoli di essere tutelate.

---

106 Sul tema diffusamente G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, pp. 670-721. Ovviamente imprescindibile è l'opera di C. DE S. MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, Bur, Milano, 2022.

107 Si rinvia a L. BERTONAZZI, *Per un superamento della legittimazione da vicinitas*, cit.

108 Sull'opera creativa del giudice amministrativo, si veda A. AVERARDI, *Sindacato sul potere pubblico e attivismo giudiziale*, Ets, Pisa, 2025; Più in generale, sulla dilatazione del ruolo dei giudici si rinvia a S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Laterza, Bari-Roma, 2022.

109 Così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 149.

A sostegno di tale impostazione, si possono citare, da ultimo, gli approdi della dottrina[110] che, di recente, colloca l'istituto nell'ambito della disamina della legittimazione a ricorrere e dell'interesse a ricorrere ("argomento sistematico"). In altri termini, gli studi della dottrina - i quali tendono a sistematizzare la prossimità nell'ambito dei filtri processuali - corroborano il postulato secondo cui la *vicinitas* potrebbe considerarsi come un peculiare (e "atipico") filtro processuale.

6. **Considerazioni finali**

Come si è detto nella premessa introduttiva, si è voluto esaminare questo particolare istituto, partendo dalle origini fino ad arrivare alle più recenti evoluzioni. Si è cercato di illustrare il panorama normativo dei settori del diritto amministrativo speciale in cui la *vicinitas* si manifesta, dando conto delle motivazioni: si tratta di partizioni in cui i provvedimenti amministrativi ampliativi per il destinatario degli effetti giuridici divengono restrittivi (o comunque limitativi) per i c.d. terzi che vi si relazionano.

Sono stati menzionati gli orientamenti giurisprudenziali esistenti in tutti i settori del diritto amministrativo speciale intaccati (edilizia, autorizzazioni commerciali, ambiente ed altri ambiti in cui le suddette materie vengono a sovrapporsi: edilizia e commercio; edilizia e ambiente), sottolineando le ragioni che supportano i differenti indirizzi. Alla stessa stregua, si è esaminata l'opera della dottrina, la quale - per la verità - ha evitato di indagare *funditus* l'*ubi consistam* della prossimità, prospettando sia critiche che aperture alla relativa funzione legittimante.

Con precipuo riferimento alla giurisprudenza, si è brevemente analizzato il contributo del Consiglio di Stato sul tema della *vicinitas* edilizia, constatando che - seppur mosso da obiettivi commendevoli - il Supremo consesso amministrativo non sia ben riuscito a decifrarne la relativa natura, lasciando vivo il dibattito su tematiche fondamentali.

Si sono inoltre comprese le difficoltà di inquadrare l'istituto dal punto di vista teorico-dogmatico, essendo connotato da un'intrinseca malleabilità che, se da un lato, giova alla giurisprudenza amministrativa al fine di decidere il caso concreto; dall'altro lato, si presta ad una molteplicità di problemi che hanno riflessi sistematici, coinvolgendo sul piano delle fonti non solo la legge, ma anche la Costituzione e il diritto europeo.

In base alla ricostruzione sopra effettuata, la *vicinitas* andrebbe considerata come una sorta di singolare filtro processuale, che - "*à la carte*" - può rendere palese la legittimazione a ricorrere o l'interesse a ricorrere ovvero entrambi. Tuttavia, mentre nella prospettiva degli anni '70 del Novecento, quanto propugnato dal formante giurisprudenziale poteva essere se non avallato quantomeno compreso (e questo nonostante si potessero e si possano muovere a quell'impostazione le stesse critiche sopra enunciate: deficit di legalità, arbitrarietà nell'accesso alla giustizia, violazione del principio della separazione dei poteri e compressione del principio democratico), oggi la natura mutevole della *vicinitas* solleva ulteriori e complesse problematiche. Su tutte merita attenzione il diverso atteggiarsi a seconda che si sia nella materia dell'edilizia, del commercio e dell'ambiente. Su quest'ultimo crinale, ad esempio, data la centralità del bene giuridico tutelato[111] (art. 9 comma 3 Cost.), la giurisprudenza tende

110 Così M. CLARICH, *Manuale di giustizia amministrativa*, cit., pp. 157 e ss; si veda anche L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., pp. 157-159 (il quale situa la *vicinitas* nell'alveo della legittimazione a ricorrere).

111 In dottrina, si parla di Stato ecologico. Si confronti F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico, Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023. Sull'importanza del bene

ad espandere l'operatività del criterio della *vicinitas*, ma si tratta di un *modus operandi* da censurare in quanto acuisce le criticità già evidenziate, scivolando nella c.d. giurisdizione di tipo oggettivo, in palese frizione con il dettato costituzionale (artt. 24, 113 Cost.).

La natura cangiante dell'istituto ingenera per forza di cose incertezza, che - di riflesso - si ripercuote sulla stabilità dei rapporti giuridici e sulla logicità dell'ordinamento, in un periodo nel quale, purtroppo, vi è già una palese crisi della democrazia[112] e degli organismi sovranazionali[113] e internazionali[114].

Come accade di sovente in dottrina, si potrebbe invocare un intervento di chiarificazione del legislatore in grado di poter risolvere la natura proteiforme della *vicinitas*, ma - quasi sicuramente -, in assenza di un dibattito serio sul sistema di giustizia amministrativa che coinvolga tutti gli attori (legislatore, giurisprudenza, dottrina e operatori del diritto) - direzionato a porsi le questioni già individuate e a darsi risposte normative coerenti -, si tratterebbe dell'ennesima soluzione poggiante su fondamenta di argilla.

In conclusione, nonostante la complessità della indagine circa la natura giuridica, anche in considerazione delle innumerevoli problematiche consequenziali, la prossimità sembrerebbe collocarsi nel prisma dei filtri processuali del giudizio amministrativo (legittimazione a ricorrere ed interesse a ricorrere).

ambiente, si veda anche l'enciclica di Papa Francesco I, intitolata *Laudato sì, Sulla cura della casa comune* (24/05/2015) e reperibile sul sito www.vatican.va.

112 Sullo "stato di salute" della democrazia, si rimanda a C. GALLI, *Democrazia, ultimo atto?*, Einaudi, Torino, 2023.

113 Sullo stato dell'Unione europea, si rinvia a P. BIANCHI, *Da una crisi all'altra. Uno sguardo sull'incerto futuro dell'Unione europea*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2/2024, pp. 19-35.

114 Sulla crisi del diritto internazionale e sulla necessità della diplomazia e del multilateralismo, si veda la recente enciclica di Papa Leone XIV, intitolata *Magnifica Humanitas, Sulla custodia della persona umana nel tempo dell'intelligenza artificiale* (15/05/2026) e reperibile sul sito www.vatican.va. Si vedano in particolare i paragrafi da 201 a 203; e da 224 a 227.

CONSIDERAZIONI SULLA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEL DELITTO DI FEMMINICIDIO

Considerations on the constitutional legitimacy of the crime of femicide

ANDREA SERENI

(Professore Ordinario di Diritto Penale Università degli Studi di Perugia)

***Abstract* [ITA]**: Nel saggio si esamina il nuovo delitto di femminicidio alla luce dei pro e contro espressi in dottrina. Attenzione particolare è rivolta, in chiave critica, al controverso rapporto tra femminicidio, populismo penale e sadismo penale. In conclusione, l'Autore sostiene che la pena prevista per il femminicidio sia irragionevolmente più severa di quella stabilita per l'omicidio, e che ciò comporti un dubbio di costituzionalità dell'art. 577-*bis*, comma 1, c.p. per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.

Abstract [ENG]: *The essay examines the new crime of femicide in light of the arguments for and against it raised in doctrine. Attention is paid to the relationship between femicide, penal populism and penal sadism. In conclusion, the author argues that the penalty prescribed for femicide is unreasonably harsher than that prescribed for ordinary homicide. This raises a question of constitutionality of Article 577-bis of the Penal Code, due to a violation of Article 3, paragraph 1, of the Constitution.*

Parole chiave: Femminicidio - principio di ragionevolezza - proporzionalità
Key words: *Femicide - principle of reasonableness - proportionality*

SOMMARIO: 1. L'introduzione del delitto di femminicidio nel codice penale. Un primo schizzo ricostruttivo delle critiche. Populismo penale e sadismo penale come chiavi di lettura della riforma: perplessità. - **2.** Ulteriore esame delle tesi contrarie alla riforma. - **3.** Le tesi a favore. - **4.** Al cuore del problema: i dubbi di costituzionalità del femminicidio per la irragionevole disparità di trattamento rispetto all'omicidio.

1. L'introduzione del delitto di femminicidio nel codice penale. Un primo schizzo ricostruttivo delle critiche. Populismo penale e sadismo penale come chiavi di lettura della riforma: perplessità.

Come è ormai noto, il 25 novembre 2025, nella giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, la Camera dei Deputati, all'*unanimità*, approvava in via definitiva il disegno di legge avente a oggetto l'"Introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime"[1] (l. 2 dicembre 2025, n. 181). Eppure, nonostante questa unanimità parlamentare, su posizioni scettiche, più spesso fortemente contrarie, si è attestata da subito (prima cioè che si raggiungesse tale unanimità) ampia parte della

1 Disegno di legge A.S. n. 1433, XIX Legislatura; nonché Camera dei Deputati, Disegno di legge n. 2528, approvato, appunto, il 25 novembre 2025.

dottrina, la Giunta dell'Unione delle Camere Penali[2], e la stessa magistratura associata[3], riguardo proprio al cuore del disegno di legge ovvero la previsione, come figura criminosa autonoma punita con l'ergastolo, del femminicidio (art. 577-*bis* c.p.).

In effetti, sia in relazione alla prima che alla seconda (e definitiva) formulazione del reato in conseguenza del mutamento intervenuto nell'*iter* parlamentare[4], pur non essendo certo mancate le voci a favore, quelle contrarie sono state superiori nel numero e nell'impatto mediatico, spesso radicali nella critica al progetto. Fin dalla presentazione del Disegno di legge governativo alla stampa e in Parlamento, infatti, molti illustri giuristi hanno sollevato numerose obiezioni, non solo tecniche, ma anche di politica criminale per dimostrare la scarsa precisione, la sostanziale iniquità ovvero la inutilità, dal punto di vista della prevenzione generale, della proposta di legge in esame[5]. Un vero e proprio "fuoco di sbarramento" contro la riforma.

Anzitutto, si è fatto presente che la contrarietà alla introduzione di una figura di reato di femminicidio si inscrive in un ben più ampio orizzonte critico, che vede sempre più frequente l'«uso del diritto penale come strumento di consenso politico o come mezzo pedagogico»[6] di orientamento delle masse. In secondo luogo, e in continuità col primo argomento, si nota come la politica ancora una volta eluda il «problema della reale efficacia preventiva e orientativa della punizione». Ciò sarebbe conseguenza (anche) del «continuo aumento dei reati [che] ingolfa sempre più la macchina giudiziaria, contribuendo ad aggravare la lentezza dei processi»[7].

Peraltro è il caso di rilevare subito come questa critica non sembra attagliarsi al femminicidio e alle circostanze aggravanti introdotte con la legge n. 181 del 2025, in quanto la nuova figura di reato non va ad aumentare il numero dei procedimenti ma solo a sostituire, a somma zero, una parte di quelli fino a "oggi" rubricati come omicidio *ex* art. 575 c.p., o a qualificare diversamente e con maggior rigore, nel caso delle nuove aggravanti, una serie già esistente di reati "spia" della violenza contro le donne. Ad ogni modo il chiaro Autore qui citato sottolinea come l'uso smodato del penale, di cui il femminicidio costituirebbe l'ennesimo significativo esempio, corrisponda alla «tendenza a sfruttarne il potenziale

2 Si vedano in proposito, della Giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane, le Osservazioni al DDL C2528 inviate il 15 ottobre 2025 alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, in *www.sistemapenale.it*, 20 ottobre 2025.

3 Si vedano i rilievi critici espressi nel Parere sul disegno di legge governativo riguardante il femminicidio, del 15 maggio 2025, nonché nell'integrazione successiva del Parere, del 14 ottobre 2025, redatti dalla Commissione di Diritto e Procedura Penale dell'Associazione Nazionale Magistrati (entrambi i documenti reperibili in *www.sistemapenale.it*); diversa, peraltro, la posizione di singoli e autorevoli magistrati, favorevoli all'introduzione del delitto di femminicidio.

4 Riportiamo, per comodità, la versione originaria della fattispecie codicistica di femminicidio di cui al disegno di legge presentato in Senato il 31 marzo 2025: «Art. 577-*bis*. - (Femminicidio) - Chiunque cagiona la morte di una donna quando il fatto è commesso come atto di discriminazione o di odio verso la persona offesa in quanto donna o per reprimere l'esercizio dei suoi diritti o delle sue libertà o, comunque, l'espressione della sua personalità, è punito con l'ergastolo. Fuori dei casi di cui al primo periodo, si applica l'art. 575. Si applicano le circostanze aggravanti di cui agli articoli 576 e 577».

5 *In primis*, G. FIANDACA, *Cari prof. di diritto penale, è ora di protestare contro il delitto di femminicidio*, in *www.sistemapenale.it*, 14 marzo 2025, 1 ss.

6 G. FIANDACA, *Cari prof.*, cit., 2.

7 G. FIANDACA, *op. loc. cit.*

simbolico-comunicativo», a snaturarne la funzione in uno «strumento di pronto intervento e ansiolitico sociale», anche a costo - usando un'immagine forte - di «generare mostriciattoli legislativi»[8].

Rispetto alla finalità della riforma di trasmettere a tutti i consociati un messaggio di netto cambiamento e di stigmatizzazione di un fenomeno particolarmente odioso quale appunto il femminicidio, opportunamente, peraltro, si fa presente che in uno Stato liberal-democratico come il nostro non compete alla repressione il «compito di […] correggere o orientare inclinazioni etiche, disposizioni psicologiche, tipi di mentalità o atteggiamenti interiori». Con condivisibile "coraggio" si sottolinea, anzi, il benefico paradosso delle società pluraliste, in base al quale sarebbe costituzionalmente legittimo «perfino seguitare a pensare che all'uomo spetti una posizione di supremazia rispetto alla donna»[9], fintanto che almeno, è ovvio, a una simile convinzione non faccia seguito un'azione violenta o comunque illecita. Ancora, si dubita a ragion veduta che la minaccia dell'ergastolo possa fungere davvero da deterrente del femminicidio - e bisogna dire che sin qui la cronaca, sia pure nel breve tragitto dall'entrata in vigore della riforma a oggi, non ha purtroppo smentito questa pessimistica predizione -, e si ribadisce che «convertire i maschilisti dovrebbe costituire un obiettivo da perseguire solo con la cultura, l'educazione, la promozione di condizioni ambientali più evolute nei contesti in cui perdurano visioni patriarcali».

La conclusione, condivisa anche da altri autorevoli studiosi[10], è netta: «per punire condotte aggressive ai danni delle donne, sono più che sufficienti le norme incriminatrici esistenti» (già prima dell'introduzione dell'art. 577-*bis* nel codice penale)[11]. Segue poi una breve ma efficace critica agli aspetti tecnici del primo testo del disegno di legge, anche qui anticipando obiezioni riprese più volte in dottrina, circa il fatto che la norma progettata avrebbe costituito addirittura un «insulto» ai principi di un diritto penale costituzionalmente orientato, data la «notevole indeterminatezza» della fattispecie e la sua deprecabile declinazione in chiave «psicologistica e di censura morale del disvalore del femminicidio». In questa prospettiva, - si sostiene - come «dovrebbe il giudice accertare, al di là di ogni ragionevole dubbio, la motivazione discriminatoria o il sentimento di odio (della donna in quanto donna) sottostante all'atto omicidiario? Esistono criteri di giudizio sicuri in proposito? [Probabilmente] neanche il più esperto degli psicologi potrebbe distinguere con certezza le motivazioni suddette da motivazioni di altro tipo»[12].

Nella parte finale dello scritto, l'intreccio inestricabile tra politica criminale e diritto penale che riforme di tale rilievo portano con sé viene allo scoperto. Il giudizio conclusivo di «netta bocciatura» della riforma (allora ancora) in cantiere si associa da un lato a un appello alla difesa di una concezione non opportunistica e moraleggiante del diritto penale; dall'altro a una chiamata alla mobilitazione dei professori nei confronti di «questa ennesima strumentalizzazione politica» del diritto criminale, tramite sospensione dell'attività didattica od organizzando manifestazioni pubbliche di dissenso, levando la voce critica, così come fanno i magistrati contro «riforme loro sgradite», all'esterno dei circuiti accademici tradizionali[13].

8 G. FIANDACA, *op. loc. cit.*

9 G. FIANDACA, *Cari prof.*, 3.

10 Vd., in particolare, M. DONINI, *Perché non introdurre un reato di femminicidio che c'è già*, in *www.sistemapenale.it*, 18 marzo 2025, 1 ss.

11 Ancora G. FIANDACA, *op. loc. ult. cit.*

12 G. FIANDACA, *Cari prof.*, cit., 4.

13 G. FIANDACA, *op. loc. ult. cit.*

A breve distanza da questo appello, settantasette tra professoresse, ricercatrici e studiose penaliste, in un documento reso pubblico il 26 maggio 2025[14], hanno esposto le ragioni della propria contrarietà al reato di femminicidio presentato dal Governo. Anche tali studiose hanno sottolineato come la normativa precedente l'introduzione del femminicidio già «coglie lo specifico disvalore della condotta», consentendo l'applicazione dell'ergastolo in presenza di speciali circostanze aggravanti che generalmente ricorrono nei fatti di cronaca nei quali una donna venga uccisa per motivi di genere. E poi si esprime un timore, largamente diffuso tra gli addetti ai lavori, ossia che il ricorso alla forte carica pedagogica del diritto penale faccia passare in secondo piano l'importanza primaria di un approccio diverso, multilivello[15], che sviluppi, cioè, ben più articolate politiche sociali le sole in grado di divellere, attraverso processi profondi di trasformazione, la cultura della subalternità della donna ancora presente nella società attuale; "cultura" che è alla base delle manifestazioni violente da parte del maschio. Prioritaria in tal senso dev'essere una politica di contrasto alle molteplici forme della discriminazione di genere. Dubitando fortemente dell'effetto di deterrenza accordato dal riformatore alla pena dell'ergastolo, si rimarca, infine, nel documento che *extrema ratio* e tassatività debbono restare la stella polare di una buona legislazione penale, senza indulgere a derive populistiche strumentali e indifferenti ai necessari canoni di garanzia appena richiamati.

E, invero, il movimento di rigetto della riforma che ha trovato appunto eco in numerosi interventi di autorevoli penalisti, si muove anzitutto a livello dei "massimi sistemi", individuando nel reato di femminicidio l'espressione di un «populismo penale di pura propaganda, che dissimula un antiumanesimo legislativo»[16]; ovvero ancora vedendovi riflesso uno scivolamento dal populismo penale «verso un vero e proprio sadismo penale»[17], oppure, con una critica mirata all'uso dell'ergastolo, notandovi il consolidarsi della tendenza verso la «*passione contemporanea* per il punire»[18]; o infine scorgendo nella riforma un regresso verso il paradosso del "simbolismo penale": cioè a dire «creare fattispecie autonome, severe nella pena e solenni nel lessico, che tuttavia restano di solito inefficaci nella pratica, opache nell'accertamento e, in definitiva, poco coerenti con i cardini dello Stato di diritto»[19].

Di fronte, peraltro, alla convergenza parlamentare di maggioranza e opposizione, che forse, e in un certo senso, ha in parte spiazzato il suddetto movimento di opinione contrario alla introduzione del delitto di femminicidio quanto meno nei termini severi ed esemplari proposti dal Governo, ecco che la critica assume, in qualche caso, una valenza ancor più apertamente politico-ideologica. Si osserva, infatti, da parte di taluno, che il diritto penale verrebbe utilizzato ormai come strumento «per sbaragliare l'opposizione». Le forze di maggioranza avrebbero perseguito, così, un duplice obiettivo: «non solo sugellare l'evoluzione del populismo penale in sadismo penale [accentuando il carattere vendicativo

14 Documento pubblicato in *www.sistemapenale.it*, 28 maggio 2025.

15 Da più parti si è puntato il dito contro il fatto che la riforma non preveda stanziamenti finanziari per irrobustire le politiche di prevenzione e repressione della violenza contro le donne.

16 M. DONINI, *Perché non introdurre un reato di femminicidio*, cit., 1.

17 R. BARTOLI, *Il tornante del femminicidio: Si compirà il passaggio dal populismo al sadismo penale?*, in *www.sistemapenale.it*, 15 luglio 2025, 2.

18 D. PULITANÒ, *Femminicidio ed ergastolo*, in *Giurisprudenza penale web*, 2025, 3, 3.

19 V. MONGILLO, *Diritto penale e ingegneria simbolica: i limiti della proposta di un nuovo delitto di femminicidio e le esigenze di tutela effettiva*, in *www.sistemapenale.it*, 12 giugno 2025, 14; vd. pure A. PUGIOTTO, *La mimosa all'occhiello del populismo penale (prima parte)*, *ivi*, 2 aprile 2025, 3, che scrive: «l'annunciato reato di femminicidio è […] una mimosa appassita che emana il maleodorante odore di populismo penale».

della stessa giustizia pubblica], ma anche mettere all'angolo le forze di opposizione facendo scoppiare le contraddizioni insite nelle loro politiche criminali, inducendole» a votare a favore della riforma. «Un tempo si sarebbe parlato di astuta trappola». L'operazione politica del centro-destra risponderebbe, dunque, alla seguente logica: «se non si è a favore di nuovi reati perché magari si esprimono riserve basate sui principi di garanzia, si sta dalla parte del crimine e del criminale». Il che, appunto, avrebbe messo in seria difficoltà l'opposizione, nei rapporti con l'elettorato, ove quella avesse espresso un voto contrario in Parlamento[20].

In proposito appare opportuno fare subito delle precisazioni anche a costo di complicare la linearità del discorso. Una tale ricostruzione dello scenario retrostante all'approvazione parlamentare della l. n. 181 del 2025, per quanto acuto, non sembra del tutto convincente. La controprova, a nostro avviso, è data dalla quasi coeva e controversa gestazione (ancora in corso) in Parlamento della riforma del consenso nel delitto di violenza sessuale. Qui è chiaro a tutti che la decisione della maggioranza di centro-destra, a un punto avanzato dell'*iter* di approvazione (quasi in dirittura di arrivo), di accentuare - soprassediamo se a torto o a ragione - i profili di garanzia della nuova figura di reato nel senso di richiedere una manifestazione di dissenso anziché ritenere sufficiente la mera assenza del consenso della vittima, ha visto un rovesciamento delle parti dal punto di vista politico, con le forze di governo riposizionate su una linea di maggior garanzia, e il grosso delle forze di opposizione attestate invece sulla linea originaria di maggior rigore, a favore della persona offesa, cioè a dire della donna in quanto vittima «per eccellenza» di questo delitto (la linea del rigore ha come finalità di rendere la donna sempre meno soggetta a gravosi accertamenti processuali, la c.d. "vittimizzazione secondaria", rendendo più agevole la prova della violenza e maggiormente granitica, cioè meno confutabile in sede di esame e controesame, l'attendibilità della sua testimonianza).

Ed allora, tornando al femminicidio, lo schema della trappola populista della destra a danno della sinistra non regge alla prova della realtà, semplicemente confrontando i due percorsi legislativi suddetti. E, comunque, lo schema potrebbe essere facilmente rovesciato a seconda del tema in discussione. Piuttosto, quanto sinora constatato induce a riflettere ancora sul populismo penale e sulla sua asserita degenerazione in sadismo penale in rapporto specifico - benché non solo limitato - alla tutela delle donne dalla violenza di genere.

Facciamo una premessa, in termini generali secondo una nota definizione, il populismo è «un'ideologia che ritiene la società sia in ultima analisi divisa in due gruppi omogenei e antagonisti, il "popolo puro" contro "l'*élite* corrotta", e che sostiene la politica debba essere espressione della *volonté générale* (volontà generale) del popolo»[21]. Tra i penalisti ci sembra invalsa una pratica definitoria in parte diversa: infatti, nel populismo penale confluisce (quasi) tutto ciò che va in direzione di una maggiore severità punitiva o di una estensione delle incriminazioni, nella misura in cui l'*élite* dei governanti asseconderebbe così le pulsioni vendicative irrazionali o, se si vuole, più basse del popolo, usando la pena come ansiolitico sociale contro le paure e le angosce presenti nella società, ovvero «come sedativo degli allarmi mediatici»[22]. La dialettica populista *élite*/popolo è vista, dunque, come assecondamento dei bisogni emotivi ancestrali della collettività legati alla punizione, come facile

20 R. BARTOLI, *Il tornante del femminicidio*, cit., 4.

21 C. MUDDE, *The Populist Zeitgeist*, in *Government and Opposition*, vol. XXXIX, 3, 2004, 543 (vd. G. ORSINA, *Controrivoluzione. Una storia politica del nostro tempo*, Venezia, 2026, 154).

22 S. FIORE, *Oltre il populismo. Il diritto penale senza qualità come sedativo degli allarmi mediatici*, in *www.penaledp.it*, 22 gennaio 2026, 1 ss.

scorciatoia verso il consenso (elettorale) "abbassando" l'arte della politica criminale al livello della massa anziché innalzare quest'ultima verso traguardi razionali superiori. Non stupisce, allora, che si arrivi a parlare di sadismo penale per i casi dove particolarmente dura è la risposta dello Stato.

Le cose, tuttavia, non stanno in modo così semplice. Non si può spiegare (quasi) tutto ciò che attiene alle nuove manifestazioni della penalità come fenomeno soltanto o essenzialmente emotivo, irrazionale, legato all'atavico concetto di vendetta. Se si guarda oltre lo schermo della un po' routinaria litania del populismo penale, si vede in realtà che larghi strati e ceti intellettuali della società contemporanea "scommettono" sul binomio libertà/responsabilità individuale in chiave anche di risoluzione di complessi fenomeni devianti della modernità. In questa luce, inutile nasconderlo, la pena assume una rinnovata vitalità dal punto di vista della sua tradizionale funzione retributiva. Da un lato, si constata che lo Stato e in più in generale gli apparati pubblici non sono in grado di controllare ogni fonte di rischio naturale o umano; le stesse attività di polizia non possono e non debbono debordare in sorveglianza totale. Dall'altro lato, le politiche di trasformazione della società sul lungo periodo richiedono una pazienza, nell'attesa del risultato, che spesso supera la durata media di vita di una o più generazioni. Allo stesso tempo, non esistono risorse finanziare illimitate, e spesso neppure adeguate, per alimentare un *welfare* capace di accompagnare le persone lungo il sentiero tortuoso e impervio dei bisogni e delle istanze di giustizia sociali e di qui, appunto, giungere a una soluzione "giusta" della questione o, meglio, delle questioni criminali.

Queste condizioni di contesto tendono a determinare, soprattutto a destra, ma anche sul versante sinistro dello schieramento politico, una valorizzazione del principio di libertà nei suoi riflessi di (auto-)responsabilità. In altre parole, il costo della libertà in democrazia, della rinuncia condivisa a una sorveglianza occhiuta, della impossibilità di politiche sociali prescindenti da una cooperazione individuale responsabile, il dover affidarsi necessariamente, quindi, al senso di responsabilità di ciascuno, tutto questo genera una forte spinta, simbolica e pratica, a fare della sanzione penale un vettore molto importante delle istanze di giustizia sociale suddette.

Si può dire che il principio di libertà che pure ha come suo compito primario il contenimento della risposta punitiva statuale, ha, tuttavia, come rovescio della medaglia una valorizzazione del libero arbitrio in chiave di responsabilità e di logica retributiva della pena. Meno giustificazioni, meno ragioni di scusa si è disposti a riconoscere a coloro che scelgono la via del crimine. Le soluzioni concrete, poi, possono divergere e in genere divergono a seconda della ideologia o dei sistemi valoriali di riferimento per destra o sinistra, ma il meccanismo di fondo sembra tutto sommato identico.

Solo per citare alcuni esempi, a destra l'appello alla responsabilità si fa evidente nella concezione della legittima difesa, là dove l'aggressore (danneggiato), in forza della sua scelta criminosa, non viene considerato meritare la stessa tutela dell'aggredito (danneggiante), anche dal punto di vista risarcitorio. Più in generale è evidente l'appello alla responsabilità nella risposta, severa, alle varie forme di violenza contro l'ordine pubblico. Ma uno stesso approccio etico-retributivo si nota anche a sinistra quando si affronti, ad esempio, il tema della corruzione, più in generale dei reati dei pubblici amministratori, o appunto, e qui torniamo al nostro tema, quello della violenza di genere contro le donne.

Possiamo dare per assodato il fatto che nella prassi ormai in via di consolidamento il fattore passionale (l'*heat of passion*[23]), la gelosia ossessiva verso la donna, e anche eventuali forme di

23 J. DRESSLER, *Rethinking Heat of Passion: a Defense in Search of Rationale*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1982, 2, 421 ss; più in generale, A. DE LIA, "Men who hate women"*: il femminicidio negli Stati Uniti d'America. Spunti di riflessione in ottica comparata*, in *www.quotidianolegale.it*, 2025, 3, 1 ss.

"provocazione", ben difficilmente potranno essere riconosciuti da un giudice come motivo di colpevolezza *attenuata*, che siano maltrattamenti in famiglia, femminicidio o altro, senza per ciò stesso scatenare forti polemiche, reazioni di protesta sul piano giuridico, politico e sociale, anche e soprattutto da parte di movimenti femminili o femministi. Eppure, il dilemma fondamentale se i fattori socio-educativi e/o quelli biopsichici endogeni abbiano reso meno libero o addirittura non libero - in caso di patologie psichiche importanti - il soggetto in preda alle passioni, in una visione aperta del diritto penale, dovrebbe in linea di principio lasciare al giudice uno spazio reale di libero convincimento, senza per questo avvertire attorno la contrarietà generale ove (nel dubbio) si risolvesse a favore del reo anche solo riducendo la pena a suo carico. Ma in realtà basta appunto poco in tal senso, perché si invochi il pericolo di un'implicita legittimazione della cultura patriarcale che nega alla donna libertà di scelta in campo affettivo, sessuale ecc.

Nei confronti del maschio si esige, dunque, il totale autocontrollo dei propri istinti violenti, e non si è disposti ad ammettere ragioni per misurarne più equamente la colpevolezza, quasi rifiutando l'idea stessa che si possa addurre, in tale delicato contesto, una ridotta o, peggio, assente capacità di resistere all'impeto della passione, al suo patologico turbinio. La violenza contro le donne è affrontata, insomma, come problema innanzitutto etico-retributivo-punitivo e non, di regola, come problema psichiatrico, con il sottinteso, consapevole o no, di una forte fiducia nel libero arbitrio come giustificazione sia della responsabilità individuale che della severità della pena. Che poi, specialmente a sinistra, si insista molto sulla necessità di politiche educative di lungo periodo, di potenziare le strutture di sostegno alle donne vittime di violenza, di potenziare altresì tutti gli strumenti di prevenzione accordati dalla legislazione del c.d. "codice rosso", di aumentare le risorse finanziarie per politiche sociali di sostegno, tutto questo non impedisce allo stesso tempo di sostenere con convinzione che intanto, "nel breve periodo", i processi penali stigmatizzino con nettezza, anche attraverso condanne esemplari, la profonda ingiustizia che certi reati esprimono in termini di affermazione della cultura maschilista.

A questo punto si comprende a pieno perché il delitto di femminicidio, pur con la durezza della sua pena edittale, o forse anche in ragione di tale durezza, sia stato approvato all'unanimità dal Parlamento senza che possa parlarsi, a ben vedere, di trappola tesa da una parte politica a danno dell'altra, capendo altresì che il richiamo agli stereotipi del populismo penale, o addirittura di un sadismo penale emergente, fatti su misura sugli istinti vendicativi delle masse, non sembrano in grado di spiegare il fenomeno in tutta la sua portata, e soprattutto rischiano di accentuare una frattura dialettica e comunicativa fra il penalista intellettuale e il resto della società civile.

Dicevamo, dunque, che la tendenza in atto, piuttosto trasversale in relazione al tema qui trattato, è quella di serrare insieme libertà e responsabilità dell'individuo come due facce di una stessa medaglia, la faccia delle garanzie e quella della repressione, le quali fatalmente finiscono per interagire nelle politiche penali in modo non di rado contraddittorio, cioè al di fuori di un disegno unitario e progressivo. In questo quadro, avanziamo l'ipotesi che, con la riforma che ha introdotto il femminicidio, le pur condivisibili esigenze di rinnovamento così perseguite denotino tuttavia un certo radicalismo degli obiettivi di politica criminale, andando al di là del «giusto» equilibrio. In particolare, dal punto di vista della legittimità costituzionale, ci sembra che questa riforma vada non solo a scontrarsi con l'obiettivo di lungo corso di un diritto penale via via più mite, ma anche e soprattutto finisca col porre un problema di ragionevolezza, nella misura in cui l'obiettivo di un'eguaglianza sostanziale tra uomo e donna (art. 3, comma 2, Cost.) è perseguito attraverso lo strumento di una marcata diseguaglianza formale dei sessi in conseguenza della significativa diversità delle pene stabilite dagli artt. 575 e 577-*bis* c.p.

Ma procediamo con ordine, esaminando ancora le posizioni degli studiosi contrarie al nuovo reato di femminicidio.

2. Ulteriore esame delle tesi contrarie alla riforma.

Una tesi sottolinea l'inutilità del nuovo delitto perché già prima della riforma il femminicidio era reato (art. 575 c.p.) già sanzionabile con la pena dell'ergastolo tramite le circostanze aggravanti di cui agli artt. 576 e 577 c.p. Inoltre, si osserva che in Italia manca quello stesso fenomeno criminologico diffuso e presente «nelle realtà di Paesi come Guatemala, Costarica, Nicaragua, Salvador, Cile, Perù, Messico, Bolivia», in cui questa fattispecie è stata precedentemente introdotta. In questi Paesi, come è noto, l'uccisione di donne in quanto donne, tra gli anni '90 del secolo scorso e gli inizi di questo secolo, ha raggiunto numeri inquietanti; emblematico è il caso tristemente famoso della cittadina di Ciudad Juárez, situata tra il Messico e gli USA, dove si sono consumati «omicidi sessisti seriali di centinaia di donne all'anno»[24]. In Italia, fortunatamente, le statistiche mostrano numeri decisamente inferiori, nemmeno alla lontana paragonabili, al di sotto anche della media europea, dunque non così allarmanti da giustificare la introduzione nel nostro ordinamento del femminicidio. Quest'ultimo, quindi, servirebbe a placare un allarme sociale in realtà «"gonfiato" dalla stampa e dalla politica, patologia generale dell'informazione penale in Italia»[25].

Tuttavia, che si viva ormai in una società dei media e dei *social* che amplificano, a ciclo continuo, notizie di cronaca nera e altro ancora, è certo, ma ricondurre tutto alla stampa che "gonfia" le notizie, desta qualche perplessità. Che i dati statistici messi a confronto con altre realtà possano anche "confortarci", può essere, ma la statistica non è tutto, non meno importante, infatti, è il grado di intolleranza morale verso il fenomeno, che attiene allo stadio evolutivo di un dato Paese, in un certo momento storico, e non vi è dubbio che in Italia la violenza, in particolare quella contro le donne, è a livello di 'tolleranza zero'.

Questo significa che nel nostro contesto numeri in altri contesti forse accettabili di femminicidi, producono da noi una ripulsa e un allarme sociali non paragonabili, che possono ben giustificare una riforma penale. Che poi nel nostro Paese fosse applicabile l'ergastolo per i femminicidi già prima della riforma, è un fatto vero a metà. Infatti, il nuovo art. 577-*bis* prevede in realtà una fattispecie autonoma con la pena "fissa" dell'ergastolo, che è cosa ben diversa, sul piano simbolico e pratico, dall'applicazione della stessa pena come circostanza aggravante (del resto nello sviluppo della stessa tesi qui in commento si riconosce che la nuova pena edittale determina un trattamento discriminatorio e ancor più severo di quello precedente). Dunque, il reato di femminicidio non costituisce un inutile doppione dell'omicidio aggravato, ma aggiunge un *surplus* non solo sul piano del linguaggio, ma anche su quello della severità e della esemplarità della pena (si tratterà semmai di vedere meglio, più avanti, se un tale *surplus* sia pienamente giustificabile e legittimo alla luce della Costituzione).

Peraltro, in senso critico nei confronti del delitto di femminicidio si aggiungono ulteriori argomenti. L'art. 577-*bis* c.p., nel prevedere che il fatto sia commesso come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione della donna in quanto donna, riprende lo schema dei delitti contro l'eguaglianza (artt. 604-*bis* ss c.p.). Senonché, per il femminicidio non ricorrono, dal punto di vista criminologico, le ordinarie condizioni di questa categoria di reati. Infatti, mentre il tipico delitto discriminatorio colpisce

24 M. DONINI, *Perché non introdurre un reato di femminicidio*, cit., 2.
25 M. DONINI, *op. cit.*, 4.

la vittima prescindendo dalla sua individualità ma la si offende in quanto appartenente a una determinata categoria di individui, ad esempio si aggredisce la persona per il colore della pelle indipendentemente da altro, invece il delitto commesso contro una donna scaturisce di regola da un rapporto specifico, individuale, per lo più di natura sentimentale, dove conta l'identità del soggetto passivo più che l'essere donna in quanto tale (ad esempio, si uccide l'*ex* compagna perché non vuole più avere a che fare con l'omicida)[26].

Il che renderebbe poi assai arduo provare il dolo di femminicidio e, cioè, che si sia agito appunto contro la donna in quanto donna. Anche la suddetta obiezione però non sembra insuperabile. A ben considerare, nulla osta, in effetti, a isolare una "nuova" tipologia di delitto contro l'eguaglianza, tenendo conto delle peculiarità del rapporto uomo donna, in cui - secondo un'opinione diffusa - la patologia del legame individuale riflette in sé l'esercizio di un potere di assoggettamento della donna all'uomo, facente capo a uno stereotipo culturale patriarcale.

Quest'ultimo, dunque, sarebbe alla base dell'offesa all'eguaglianza sostanziale dei sessi (su questo punto decisivo torneremo nel prossimo paragrafo). Il fatto, quindi, che nel femminicidio si uccide la donna per quel che individualmente rappresenta, non significa che non possa rinvenirsi nel reato una discriminazione di genere che trascende il dato individuale. Quanto alle difficoltà probatorie, che più in generale concernono i reati contro l'eguaglianza, e alla considerazione che il disvalore del fatto si sposta sul disvalore d'autore in relazione alle motivazioni discriminatorie dell'agire delittuoso, vanno fatte alcune precisazioni. L'art. 577-*bis*, nella sua formulazione definitiva, è una figura delittuosa composta da più ipotesi alternative di realizzazione, con un coefficiente di prova della motivazione del dolo fatta a scalare. Non solo rilevano, infatti, i femminicidi intesi come atto di odio o di discriminazione o di prevaricazione, ma via via rientrano nella norma anche i fatti commessi come atti di controllo, possesso, o dominio della vittima in quanto donna, o in relazione al rifiuto della donna di instaurare o mantenere un rapporto affettivo, ovvero, nella fattispecie di chiusura, come atti di limitazione delle libertà individuali della donna stessa.

Come è chiaro, il dolo attiene non solo alla parte più recondita del foro interno, come l'odio o l'intento discriminatorio, ma ha ad oggetto anche esteriorità più pregnanti: l'azione criminosa come atto di controllo o possesso o come reazione a un rifiuto, fino ad abbracciare, più genericamente, la condotta come atto di limitazione delle libertà della donna[27]. Sicché, dal punto di vista della determinatezza, il

26 In particolare, V. MONGILLO, *Diritto penale e ingegneria simbolica*, cit., 9 ss.

27 L'art. 577-*bis* c.p. rispecchia, in sostanza, varie tipologie criminologiche di femminicidio: possono rientrare nella norma incriminatrice sia i casi nei quali sono più nitidi l'odio, la prevaricazione e la discriminazione della donna in quanto tale (si pensi al caso del genitore che uccide la figlia perché trasgredisce la morale familiare e sessuale del paese di origine, violando così il potere patriarcale del genitore), ma rientrano nella norma anche tutti quei casi più frequenti di uccisione per gelosia possessiva, perché la *partner* non vuole più continuare il rapporto sentimentale o il matrimonio, rimanendo esclusi all'atto pratico soltanto quei casi, riconducibili ancora all'art. 575 c.p., nei quali l'essere donna non rileva nella dinamica motivazionale del fatto di omicidio, come ad esempio nel caso di colui che uccide la moglie per motivi ereditari, o nel caso di uccisione di una donna a seguito di rapina o di furto in appartamento scoperto dalla padrona di casa che viene per questo aggredita e ferita a morte. Lascia perplessi, invece, la decisione del GIP Trib. Imperia, ord. 12 gennaio 2026, su cui G.L. GATTA, *Femminicidio o omicidio se il marito tenta di uccidere la moglie dopo aver scoperto che si prostituisce? Note a margine del caso di Ventimiglia*, in *Sist. Pen.*, 2026, 1, 195 ss, che ha riqualificato il fatto contestato dal

delitto in questione non può dirsi sbilanciato sulla personalità e sulle motivazioni dell'autore, perché include anche modalità che oggettivamente indiziano nel fatto gli aspetti più strettamente motivazionali e personalistici del reo. Ciò naturalmente non significa che la ragione della punibilità non possa rinvenirsi in ultima analisi in una sorta di precolpevolezza del maschio per le sue tare culturali, ma questo riguarda piuttosto il problema della giustificazione della diversità di pena che intercorre tra omicidio e femminicidio.

A questo punto, si apre la prospettiva critica riguardante la significativa differenza introdotta a livello di trattamento sanzionatorio tra l'art. 575 e l'art 577-*bis*, laddove per l'omicidio la pena base è della reclusione da ventuno a ventiquattro anni, e l'ergastolo può essere inflitto al ricorrere delle circostanze di cui agli artt. 576 e 577 c.p., mentre per il femminicidio la pena base consiste già nell'ergastolo, e si prevedono poi regole specifiche sulle circostanze, che irrigidiscono la pena verso l'alto, rendendo applicabili anche in tale contesto le circostanze aggravanti di cui agli artt. 576 e 577 (art. 577-*bis*, comma 2), in modo sostanzialmente da «blindare» il "fine pena mai"[28] e, comunque, in sede di eventuale bilanciamento tra aggravanti e attenuanti, si prevede un regime derogatorio più severo rispetto alle regole codicistiche ordinarie (art. 577-*bis*, commi 3 e 4).

Secondo un'autorevole opinione, la differenza di trattamento sopradetta avrebbe meglio rispettato il principio di eguaglianza se la nuova fattispecie non fosse stata limitata ai fatti commessi nei confronti delle donne «ma estesa a quelli perpetrati a danno di tutti gli individui, purché […] per motivi di genere», giacché sarebbe «*paradossale che una norma introdotta per punire condotte di discriminazione (ai danni delle donne) risultasse a sua volta discriminatoria nei confronti di chi non è (o non è ancora) donna.* Basti pensare che l'uccisione di una donna "in quanto donna" sarebbe più grave dell'uccisione di un uomo in quanto omosessuale, in quanto *transgender* o (per quanto ciò sia più che raro) in quanto uomo»[29].

La logica è quella di riprendere l'impostazione del disegno di legge Zan, presentato nella scorsa legislatura (A.S. n. 2005), che tra l'altro puntava a introdurre una circostanza aggravante comune applicabile ai reati diversi da quelli puniti con l'ergastolo, riferita ai fatti commessi «per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere». Da un lato, però, una parte rilevante dell'opinione pubblica, giuristi e intellettuali ritengono che la donna, in questa delicata fase

---

pubblico ministero, da tentato femminicidio aggravato in tentato omicidio aggravato, rispetto alla condotta del marito che aggredisce la moglie all'interno dell'abitazione, con particolare violenza, dopo aver scoperto che ella si prostituiva. Tale riqualificazione è stata motivata, tra l'altro, dal giudice ritenendo che il concetto di (limitazione della) "libertà individuale" della donna *ex* art. 577-*bis* c.p. non ricomprenda l'esercizio della prostituzione, «tenuto conto che, in costanza del rapporto matrimoniale, i coniugi sono tenuti ad obblighi di rispetto e fedeltà reciproci». Non sembra, tuttavia, che la norma sul femminicidio pretenda che la violazione della libertà della donna rilevi solo quando l'esercizio di tale libertà sia in armonia con tutte le norme dell'ordinamento, comprese quelle civili che regolano la fedeltà dei coniugi.

28 G.L. GATTA, *Il reato di femminicidio: una proposta da riformulare. Tra* real politik *e principi costituzionali. A proposito del d.d.l. A.S. n. 1433*, in *Sistema Pen.*, 2025, 6, 161.

29 G.L. GATTA, *Il reato di femminicidio*, cit., 157; conf. M. PELISSERO, *Il disegno di legge sul femminicidio: una proposta di puro populismo penale che distoglie dalle vere questioni culturali di genere*, in *Dir. Pen. Proc.*, 2025, 5, 557 ss.

storica, meriti una tutela penale "privilegiata" a sé; dall'altro lato lascia dubbiosi lo stesso principio politico-criminale di ampliare ancor di più il già problematico diritto penale dell'eguaglianza.

In ogni caso, ove pure si fosse introdotta una fattispecie più ampia di «femminicidio e uccisione per motivi di genere» ma pur sempre sanzionata con la pena dell'ergastolo[30], sarebbe rimasto irrisolto, anzi acutizzato, il nodo cruciale della disparità di trattamento rispetto all'omicidio. Prima, tuttavia, di affrontare *funditus* la questione è ovviamente necessario esaminare, benché in estrema sintesi, gli argomenti proposti a favore del nuovo reato di femminicidio.

3. Le tesi a favore.

«Il femminicidio esiste ed è un delitto di potere»[31]. Così, con icastica efficacia, può riassumersi il senso della punibilità del femminicidio secondo i suoi sostenitori. La condizione di «asservimento delle donne»[32], che perdura, rende necessario "forzare il blocco" della tradizione patriarcale e maschilista in cui viviamo[33], anche attraverso la forza del diritto penale. Nonostante, infatti, i progressi legislativi e del costume realizzatisi fin qui, le donne sono ancora lontane da una condizione di vera parità con l'uomo. L'aggressione «che subiscono le donne, qualunque essa sia (sessuale, fisica, psicologica, simbolica, economica, ecc.) è mossa dalla volontà dell'autore di manifestare, alla comunità dei consociati (la famiglia, il contesto amicale, l'ambiente lavorativo, la squadra di calcio, l'associazione, il partito, ecc.), in modo inequivoco, la propria posizione di comando e controllo sul genere femminile, di esprimere il proprio prestigio offrendo eclatanti prove di virilità»[34]. «Qui decido io. Io sono l'uomo», sono le due frasi, ricorrenti nell'esperienza giudiziaria, che svelano «il movente dei delitti di violenza maschile contro le donne e dei femminicidi»[35].

Richiamando anche le fonti internazionali, a cominciare dal Preambolo della Convenzione di Istanbul[36], si sostiene che violenza contro le donne e femminicidi non sono semplici espressioni di impulsi e sentimenti incomprimibili di gelosia, rabbia o frustrazione da parte di uomini incapaci di controllo, bensì rappresentano l'interiorizzazione degli stereotipi sul rapporto gerarchico tra i sessi, facenti capo a «una precisa struttura di potere, in chiave sistemica e poi relazionale». Più appropriatamente si può parlare quindi - riprendendo le parole dell'antropologa argentina Rita Laura

30 Così, sebbene all'interno di un quadro critico-propositivo più ampio, la proposta di G.L. GATTA, *Il reato di femminicidio*, cit., 162.

31 P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *Il femminicidio esiste ed è un delitto di potere*, in *Sistema Pen.*, 2025, 5, 1 ss.

32 J. STUART MILL, *L'asservimento delle donne*, (1869), in Id. - H. Taylor, *Sull'eguaglianza e l'emancipazione femminile*, a cura di N. Urbinati, Torino, 2001, 69 ss.

33 Dopo il massacro del Circeo che vide vittime due ragazze (una delle quali sopravvissuta per miracolo), P.P. PASOLINI, *Lettere luterane. Il progresso come falso progresso*, Torino, 1976, 165, ebbe a scrivere: «i vari casi di criminalità che riempiono apocalitticamente la cronaca dei giornali e la nostra coscienza abbastanza atterrita, non sono casi: sono, evidentemente, casi estremi di un modo di essere criminale diffuso e profondo: di massa».

34 Testualmente, P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *Il femminicidio esiste*, cit., 6.

35 Ancora, P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *op. loc. cit.*

36 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, adottata l'11 maggio 2011, ratificata dall'Italia con la legge n. 77 del 27 giugno 2013, entrata in vigore l'1 agosto 2014.

Segato - di una «brama impazzita di potere e prestigio»[37]. Di fronte a questa realtà, il diritto penale non può continuare a inseguire «il mito dell'uguaglianza formale», ma deve - secondo tale opinione - puntare deciso all'obiettivo della eguaglianza sostanziale, dando seguito al secondo comma dell'art. 3 Cost., che assegna alla Repubblica il compito di rimuovere «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana …».

Ecco, dunque, il bisogno e con esso la giustificazione costituzionale di una «*tutela rafforzata* a favore delle donne, che non può non coinvolgere il diritto penale»[38], e che, per quanto riguarda il femminicidio, agisce su due livelli: l'innovazione del linguaggio giuridico, e la maggiore (comparativamente con l'omicidio) severità della pena in funzione del *surplus* di disvalore *strutturale* riconducibile alla uccisione di una donna per motivi di genere.

Cominciando dal linguaggio, non può contestarsi che l'introduzione del femminicidio ha fatto irrompere la donna come soggetto *visibile* nel codice penale. La novità è positiva e apre con ogni probabilità un processo più ampio di cambiamento difficilmente arrestabile[39].

Un disegno di legge (A.S. 1752), presentato il 22 dicembre 2025 a prima firma della senatrice Valeria Valente, ripropone la questione linguistica delle norme in termini non discriminatori, muovendo proprio dal nuovo delitto di femminicidio[40]. Nella relazione introduttiva si sottolinea come per rendere effettiva la parità tra donne e uomini occorra anzitutto «rimodellare i concetti, rifondare il pensiero». Il «cambiamento culturale deve iniziare anche dal linguaggio», che influenza «i nostri livelli di coscienza e di consapevolezza critica». Di qui l'opportunità di intervenire in primo luogo sul codice penale, nel quale è evidente, almeno fino all'introduzione dell'art. 577-*bis*, il «processo di cancellazione linguistica» della donna; circostanza, questa, che «ha contribuito alla costruzione e al consolidamento degli stereotipi di genere».

Si propone, allora, di modificare l'art. 575 (fermo restando il reato di femminicidio), sostituendo nella rubrica la parola «omicidio» con la parola «assassinio» e, nel corpo della disposizione, sostituendo la parola «uomo» con la parola «persona». Vengono proposti, inoltre, altri interventi mirati in altre disposizioni del codice, tesi al medesimo risultato di eliminare la primazia dell'uomo dal punto di vista linguistico[41].

I mutamenti linguistici non discriminatori, peraltro, non hanno bisogno, a nostro avviso, del richiamo alla eguaglianza sostanziale per trovare una giustificazione adeguata, basta il principio di eguaglianza

37 P. DI NICOLA TRAVAGLINI, *op. cit.*, 7.

38 C. PECORELLA, *Perché può essere utile una fattispecie di femminicidio*, in *www.sistemapenale.it*, 2 giugno 2025, 5; su questa linea vd. pure A. MASSARO, *"Dal divorzio all'italiana" al femminicidio: il cambio di passo del diritto penale di fronte alle questioni di genere*, in *www.penaledp.it*, 7 novembre 2025, 1 ss; F. MENDITTO, *Riflessioni sul delitto di femminicidio*, in *www.sistemapenale.it*, 2 aprile 2025, 1 ss.

39 In termini problematici, D. PULITANÒ, *Messaggi normativi e messaggi culturali. La discussione sul femminicidio*, in *www.sistemapenale.it*, 21 giugno 2025, 1 ss.

40 Il disegno di legge citato sopra nel testo ha per titolo: «Disposizioni in materia di linguaggio non discriminatorio in ambito giuridico e amministrativo».

41 Ad esempio, si propone di sostituire, là dove compare nella norma penale, l'espressione «a colui che» con le parole «a chi»; non manca nel disegno di legge in esame, un qualche eccesso di zelo, come quando si vorrebbe modificare l'espressione «violenza di genere», ove contenuta in disposizioni normative, esplicitando che si tratta di «violenza maschile contro le donne».

formale. Discorso diverso per la disparità punitiva che intercorre tra omicidio e femminicidio. In questo caso, non si può, in effetti, prescindere dal principio di eguaglianza sostanziale per tentare una quadratura del cerchio di simile disparità. Resta ovviamente da vedere se il metodo sia corretto.

4. Al cuore del problema: i dubbi di costituzionalità del femminicidio per la irragionevole disparità di trattamento rispetto all'omicidio.

Tutta la questione verte dunque sulla pena, nella misura in cui dalla reclusione da ventuno a ventiquattro anni dell'omicidio si balza, per il femminicidio, alla "pena perpetua".

Riteniamo che non vi sarebbero stati particolari problemi di legittimità costituzionale, se ci si fosse limitati a introdurre una circostanza aggravante di femminicidio accanto a quelle già contemplate dagli artt. 576 e 577 c.p. (con gli adattamenti del caso)[42]. Viceversa, la previsione dell'ergastolo come *fattispecie autonoma* porta con sé una *dismisura*, perché attribuisce *in partenza* un diverso peso alla vita umana in funzione del genere: la diversità di pena assegna infatti, all'origine, un differente valore allo stesso bene fondamentale, che per converso non può che essere uguale per qualunque individuo. Un conto un elemento circostanziale che aggiunge una carica di disvalore speciale a una base comune di disvalore, altro conto due fattispecie autonome che viaggiano, sin dall'inizio, su lunghezze d'onda nettamente diverse[43].

Inoltre, per i meccanismi interni all'art. 577-*bis*, in particolare grazie al secondo comma, il femminicida è in pratica "inchiodato" all'ergastolo[44] (salvo verosimilmente in rari casi[45]), non così l'omicida specie, si può supporre, se sia una donna a uccidere un uomo; perché in tal caso si è disposti

42 Tra gli ordinamenti stranieri che prevedono il delitto di femminicidio, ad esempio, il Perù ha introdotto nel 2011 una modifica dell'art. 107 del codice penale, limitandosi però a trasformare il reato di parricidio in parricidio/femminicidio; similmente, in Cile, si è proceduto alla modifica dell'art. 390 del codice penale, articolo relativo anch'essa al parricidio, limitandosi a introdurre il nome di femminicidio.

43 Rispetto all'omicidio e al femminicidio, come *tertium comparationis* del trattamento punitivo, possono venire in gioco le fattispecie autonome dell'attentato contro il Presidente della Repubblica (art. 276 c.p.), punito con l'ergastolo, e il sequestro a scopo di estorsione, se il colpevole cagiona la morte del sequestrato (art. 630, comma 3, c.p.), punito anch'esso con l'ergastolo (sempre che si consideri questa come fattispecie autonoma e non circostanziale). Nel primo caso, però, la pena perpetua trova giustificazione nella compresenza, oltre alla vita e all'incolumità della persona del Presidente, del bene "superiore" della Personalità dello Stato; nel secondo caso, l'ergastolo è dovuto alla convergenza nello stesso fatto di due reati gravissimi: il sequestro a scopo di estorsione e la morte, causata dolosamente, del sequestrato.

44 Infatti, nonostante che la fattispecie base di femminicidio preveda la pena dell'ergastolo, il comma secondo dell'art. 577-*bis* c.p. contempla, come già detto sopra nel testo, l'applicazione delle circostanze aggravanti di cui agli artt. 576 e 577 c.p., generando un paradossale effetto moltiplicatore dell'ergastolo, il che evidentemente serve allo scopo, in caso di contestuale presenza di circostanze attenuanti, di "blindare", in sede di bilanciamento, l'ergastolo stesso: cfr. G.L. GATTA, *Il reato di femminicidio*, cit., 161.

45 Casi nei quali, peraltro, il terzo e il quarto comma dell'art. 577-*bis* c.p. stabiliscono deroghe alla disciplina dettata dagli artt. 65 e 67 c.p., in modo da innalzare la pena, rispetto ai valori ordinari, per il femminicidio attenuato, in particolare con la pena fissa di ventiquattro anni nel caso dell'applicazione di una sola circostanza attenuante, contravvenendo al divieto di pene fisse, su cui v. già Corte cost., sent. n. 50 del 1980.

a tutt'altra comprensione dei motivi che hanno indotto all'azione criminosa[46]. In breve, per il maschio violento è ridotta ai minimi termini la possibilità di scendere sotto la pena massima, e probabilmente gli è assicurata una tutela meno intensa se assume lo scomodo ruolo di vittima del reato.

Eppure, gli stessi fautori dell'introduzione del femminicidio accordano, come si è visto, grande significato ai contenuti veicolati dal linguaggio giuridico. Ebbene, appare difficile negare che qui il messaggio pedagogico di prevenzione generale finisce col mettere in evidenza non tanto l'obiettivo a lungo termine della parità sostanziale dei sessi quanto, nell'immediato, la disparità dei medesimi nella tutela penale del bene primario per eccellenza che è appunto la vita. D'altra parte, occorre maneggiare con cura l'*uguaglianza sostanziale*, perché l'idea di raggiungerla a tappe forzate, impegnando tutta la forza e la severità del magistero penale, porta a sacrificare, quasi inevitabilmente, una quota più o meno ampia di equità e giustizia del caso concreto, degradando l'individuo a strumento della politica criminale. Generalmente, poi, non manca alla base del richiamo all'art. 3, comma 2, Cost. un certo schematismo ideologico che imprigiona il ragionamento in gabbie concettuali precostituite, a loro volta frutto di stereotipi culturali e giuridici. Così, in particolare, la teoria secondo cui ogni atto di violenza contro le donne sarebbe spiegabile in termini di struttura sociale di potere, piuttosto che come (banale) impeto della passione, conduce a un irrigidimento del rimprovero penale a scapito di una più equa individualizzazione del giudizio. Il processo motivazionale è ridotto essenzialmente, in chiave normativa, alla sola dimensione della responsabilità, accantonando i complessi risvolti del problema nella prospettiva anche di favore per il reo (il discorso chiamerebbe in causa pure il tema dell'imputabilità e del vizio di mente che però non possiamo qui affrontare).

Per quanto, dunque, la tendenza attuale, per arginare la violenza contro le donne, sia comprensibilmente quella di tutelare sempre di più la vittima[47], bisogna tuttavia imporsi di non dimenticare la «legge della misura»[48] come antidoto agli eccessi punitivi. Da questo punto di vista, riteniamo che l'art. 577-*bis*, comma 1, c.p., che incrimina il femminicidio, ecceda in effetti nella risposta punitiva e che, perciò, sorgano dubbi di costituzionalità per violazione dell'art. 3, comma 1, Cost., tenuto conto della disparità di trattamento rispetto all'omicidio; disparità per la quale non si rinviene, a nostro parere, una ragionevole giustificazione neppure alla luce del principio di eguaglianza sostanziale.

46 Si veda, ad esempio, C. PECORELLA, *Perché*, cit., 8, secondo la quale le circostanze aggravanti inserite con la l. n. 4 del 2018 all'interno dell'art. 577, comma 1 n. 1 e comma 2, c.p. sono criticabili perché «non distinguono il sesso della vittima, tanto da risultare ingiustamente afflittive quando debbano essere applicate a una donna che sia arrivata a uccidere il *partner* violento, senza che le sia riconosciuta la legittima difesa e, viceversa, incapaci di offrire una *maggiore* tutela alle donne, vittime di omicidio (e degli altri reati richiamati dall'art. 585 c.p.) per il loro carattere generale».

47 In argomento, S. GRIECO, V*iolenza di genere e formazione del convincimento: il superamento degli stereotipi tra prova dichiarativa e riforma del femminicidio*, in *Sistema Pen.*, 2026, 7-8, 49 ss.

48 Sul "pensiero meridiano" come "legge della misura", in opposizione alla dismisura tipica del furore ideologico del Novecento, A. CAMUS, *L'Homme révolté*, Paris, 1951.

IL CONTRASTO PENALE AL *GREENWASHING* TRA TUTELA DEL RISPARMIO E NUOVI CRIMINI AMBIENTALI: VERSO UNA RICONFIGURAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ D'IMPRESA

Criminal Conflict for Greenwashing: Between savings protection and new environmental crimes: Towards a reconfiguration of corporate responsibility.

PIETRO MIRTO

Abstract. Il saggio analizza i profili di frizione dogmatica derivanti dall'applicazione delle categorie penalistiche classiche alle condotte di greenwashing societario e finanziario, dimostrando l'inefficacia selettiva dei rimedi vigenti a fronte della natura plurioffensiva dell'illecito, teso a strumentalizzare la transizione ecologica. Sotto il profilo della tutela del patrimonio, si dimostra l'insufficienza del paradigma della truffa contrattuale (art. 640 c.p.): la dematerializzazione del raggiro in "messa in scena" informativa complessa (basata su rating ESG asimmetrici) e la scomposizione del danno – non più meramente civilistico-quantitativo, ma qualitativo e legato all'allocazione del risparmio – impongono di superare la dimensione del reato di danno intersoggettivo. Sul versante dei mercati regolamentati, l'indagine decodifica il nesso di causalità tra le dichiarazioni non finanziarie (Direttiva CSRD) e l'alterazione del prezzo dei titoli (art. 185 TUF), evidenziando il rischio di una torsione iper-anticipatoria della tutela penale verso un modello di puro pericolo astratto. In ottica di responsabilità degli enti (D.Lgs. 231/2001), il lavoro evidenzia la lacuna strutturale dei modelli organizzativi attuali, incapaci di mappare il rischio reputazionale derivante da asimmetrie informative verdi, e analizza i punti di ricaduta della nuova Direttiva UE 2024/1203 sulla responsabilità societaria e sulla protezione penale dell'ambiente. In conclusione, rifiutando l'approccio pan-penalistico, si sostiene la tesi secondo cui il sistema necessiti di una riforma organica: l'introduzione di una fatti-specie specifica a tutela della "trasparenza del mercato ecologico", strutturata come reato di pericolo concreto, idonea a garantire il rispetto dei principi di tassatività e offensività (art. 25, comma 2, Cost.) coniugando la protezione del risparmio con la reale salvaguardia dell'ecosistema.

Abstract*. This paper analyzes the dogmatic friction arising from the application of classical criminal law categories to corporate and financial greenwashing, demonstrating the selective ineffectiveness of current remedies against the plurioffensive nature of the offense. From the perspective of asset protection, the traditional paradigm of contractual fraud (Art. 640 of the Italian Criminal Code) proves insufficient. The dematerialization of deception into a complex informational "mise en-scene" (driven by asymmetrical ESG ratings) and the fragmentation of harm, which is no longer merely quantitative and civilistic, but qualitative and inherently linked to capital allocation, require shifting beyond the dimension of intersubjective harm. Regarding regulated markets, the study decodes the causal nexus between non-financial disclosures (CSRD) and stock price manipulation (Art. 185 of the Consolidated Law on Finance TUF), highlighting the risk of a hyper-anticipatory distortion of criminal protection toward a model of pure abstract danger. In terms of corporate liability (Legislative Decree 231/2001), the paper underscores the structural flaws of current compliance programs, which fail to map the reputational risks stemming from green information asymmetries, and evaluates the implications of the new EU Directive 2024/1203 on*

environmental protection through criminal law. In conclusion, rejecting any pan-criminal approach, the author argues for an organic reform: the introduction of a specific offense safeguarding "ecological market transparency." Structured as a crime of concrete danger, this offense is designed to ensure compliance with the principles of legality and express harm, ultimately reconciling investor protection with genuine ecosystem preservation.

Parole chiave: Reati ambientali; Tutela del risparmio; Rating ESG; D.Lgs. 231/2001; Direttiva (UE) 2024/1203; Reati di pericolo

Keywords: *Environmental crimes; Investor protection; ESG ratings; Corporate liability; Directive (EU) 2024/1203; Crimes of danger.*

SOMMARIO: 1. L'ascesa dei fattori ESG e il rischio di manipolazione informativa nel mercato della sostenibilità. **- 2.** La definizione giuridica di *greenwashing*: dalla dimensione etica al rilievo penalistico. **- 3.** Il quadro normativo europeo sull'informazione societaria: dalla NFRD alla Corporate *Sustainability Reporting Directive* (CSRD). **- 4.** I limiti applicativi della truffa contrattuale (art. 640 c.p.) nel collocamento di prodotti finanziari sostenibili e la scomposizione del danno patrimoniale. **- 5.** Manipolazione del mercato e false comunicazioni sociali: il riflesso delle dichiarazioni non finanziarie sul valore dei titoli (art. 185 TUF). **- 6.** La nuova Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente e i punti di contatto con la frode ecologica. **- 7.** Profili comparatistici: l'esperienza della SEC statunitense e il modello delle Climate disclosures. **- 8.** Responsabilità degli enti (D.Lgs. 231/2001) e modelli organizzativi alla prova del rischio reputazionale verde. **- 9.** Considerazioni conclusive. Verso una sanzione penale sostenibile: la proposta di una fattispecie specifica a tutela della trasparenza del mercato ecologico.

1. L'ascesa dei fattori ESG e il rischio di manipolazione informativa nel mercato della sostenibilità.

Il processo di progressiva sussunzione dei fattori extra-economici convenzionalmente compendiati nell'acronimo ESG (*Environmental, Social, Governance*) all'interno delle dinamiche di allocazione dei capitali privati ha determinato una profonda torsione assiologica dei mercati finanziari regolamentati. La transizione ecologica, storicamente relegata ad istanza programmatica di matrice pregiuridica o a mera declinazione della *Corporate Social Responsibility* su base volontaria, si è convertita in un vincolo normativo strutturale. Tale mutamento ha ridefinito lo statuto epistemologico della stessa informazione societaria, la quale opera oggi quale parametro indefettibile per la determinazione del costo del capitale e l'apprezzamento del rischio d'impresa.[1]

1 Sul passaggio dalla *Corporate Social Responsibility* alla cogenza della rendicontazione e sui riflessi penali societari, v. S. ALESSANDRI, L'informazione societaria non finanziaria tra doveri di *disclosure* e profili di responsabilità, in Riv. soc., 2021, fasc. 4, p. 815 ss.; sulla giuridicizzazione dei criteri ESG quale

Sotto il profilo strettamente penalistico, l'improvvisa ipertrofia della domanda di strumenti finanziari qualificati come *green* ha ingenerato un fenomeno di asimmetria informativa strutturale, nel cui alveo si colloca il fenomeno del *greenwashing*. Quest'ultimo non può essere ridotto a mera asimmetria negoziale o a illecito consumeristico; esso configura, piuttosto, una condotta di manipolazione del mercato della sostenibilità, caratterizzata dall'impiego dello pseudovalore ecologico quale sofisticata leva di attrazione del risparmio pubblico. La peculiarità dogmatica di tale condotta risiede nella natura stessa del dato c.d. "non finanziario", strutturalmente proiettato verso una dimensione prognostica, fluida e non immediatamente verificabile. La decettività, pertanto, non si realizza attraverso la grossolana contraffazione di dati storici o contabili (tradizionalmente riconducibili all'archetipo delle false comunicazioni sociali), bensì mediante la stratificazione di enunciati programmatici aspecifici, l'indebito ricorso ad indicatori sintetici privi di base scientifica o la distorsione metodologica dei rating di sostenibilità.[2]

In tale prospettiva, l'analisi penalistica deve rifuggire da letture puramente macroeconomiche per affrontare il nodo cruciale dell'individuazione dell'oggettività giuridica immanente alle fattispecie di frode informativa. Si assiste, infatti, a una progressiva transizione dall'integrità del singolo patrimonio individuale (tutelata dai classici reati di danno intersoggettivi) verso la protezione di un bene giuridico intermedio e strumentale, identificabile nella trasparenza informativa del mercato finanziario.[3] La verità e la verificabilità del dato ESG divengono così precondizioni necessarie per la tutela del risparmio pubblico ex art. 47 Cost., ponendo al giurista l'arduo compito di perimetrare la rilevanza penale della condotta decettiva senza cedere a derive iper-anticipatorie di tutela, incompatibili con lo statuto costituzionale del diritto penale dell'economia.[4]

2. La definizione giuridica di *greenwashing*: dalla dimensione etica al rilievo penalistico.

parametro di gestione, si veda anche R. RIZZARDO, I criteri ESG e la responsabilità degli amministratori di s.p.a., in Dir. comm. internaz., 2023, fasc. 2, p. 411 ss.

2 In ordine alla natura valutativa e predittiva delle informazioni societarie e ai connessi limiti della condotta decettiva, cfr. F. MUCCIARELLI, L'informazione societaria tra trasparenza del mercato e tutela del risparmio, in Riv. it. dir. proc. pen., 2011, p. 543 ss.; nonché, con specifico riguardo all'evoluzione della trasparenza extra-finanziaria, A. GULLO, La responsabilità "sociale" dell'impresa e il diritto penale, in Ius17, 2018, n. 2, p. 25 ss.

3 Sulla categoria dei beni giuridici intermedi e strumentali nel diritto penale dell'economia e dei mercati finanziari, la dottrina penalistica è costante a partire dalla lezione di C. PEDRAZZI, Interessi tutelati e tecniche di incriminazione nella tutela del mercato finanziario, in Scritti di diritto penale dell'economia, Tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1120 ss. In giurisprudenza, sulla trasparenza informativa quale bene strumentale alla tutela del pubblico risparmio, v. Cass. pen., Sez. V, 14 luglio 2016, n. 44654, in DeJure

4 Per un'analisi critica dei rischi di torsione iper-anticipatoria della sanzione penale a fronte di condotte di pericolo astratto nel settore finanziario ed economico, si veda il saggio di G. MARUOTTi, Principio di offensività e reati di pericolo ne*l diritto penale dell'economi*a, in *Dir. pen. contemp*., 2021, n. 3, p. 74 ss; sul medesimo crinale speculativo, con riguardo alle funzioni del diritto penale dell'economia, v. anche D. PULITANÒ, Diritto penale dell'economia: profili costituzionali, in Crimen, 2019, n.1, p. 15 ss.

Il conio neologista del lemma *greenwashing* tradizionalmente ascritto alla riflessione sociologica e ambientalista della metà degli anni Ottanta del secolo scorso[5] ha lungamente designato un fenomeno collocato al di fuori del perimetro del diritto positivo, confinato nell'alveo extra-giuridico delle strategie di *marketing* reputazionale e della comunicazione pubblicitaria.

Per oltre un ventennio, le condotte di enfatizzazione o di radicale falsificazione delle virtù ecologiche di un processo produttivo o di un bene di consumo hanno costituito l'oggetto di censure esclusivamente etiche o sociologiche. Sotto il profilo strutturale, tale prima fase storica si è sviluppata in perfetta concomitanza con la nascita della *Corporate Social Responsibility* (CSR), intesa quale modello di governo societario fondato sul volontarismo d'impresa e su strumenti di *soft law* privi di efficacia precettiva cogente.[6]

Nella prospettiva del diritto penale dell'economia, questo primo stadio evolutivo può essere propriamente qualificato come l'era del "falso senza danno giuridico". La decettività della comunicazione aziendale, pur incidente sulle scelte di consumo, non intercettava alcuna oggettività giuridica penalmente tutelata, né tantomeno determinava una lesione sinallagmatica rilevante per l'ordinamento secolarizzato. La sanzione per l'enunciato ecologico mendace o iperbolico operava esclusivamente sul piano extra-giuridico della reazione del mercato: un meccanismo sanzionatorio di tipo puramente reputazionale, affidato alla fluttuazione del consenso dei consumatori o al disinvestimento dei committenti, senza che la menzogna potesse assurgere a presupposto per l'attivazione della tutela pubblica o della pretesa risarcitoria.

La separazione tra la sfera del dovere morale di salvaguardia ecologica e la tipicità dell'illecito giuridico poggiava sulla natura stessa del bene "ambiente", concepito in chiave collettiva e diffusa, privo di una traduzione in termini di valore patrimoniale o di stabilità macroeconomica.

L'informazione ambientale, di conseguenza, assumeva un rilievo meramente esornativo all'interno dei bilanci sociali, priva di impatto sulla determinazione dei flussi finanziari o sulle condizioni di solvibilità dell'ente. L'irrilevanza giuridica originaria del fenomeno rifletteva, in ultima analisi, l'incapacità dei modelli penalistici e civilistici classici di scrutinare un inganno non ancora ancorato a parametri scientifici o a obblighi legali di trasparenza, relegando il *greenwashing* al rango di mera asimmetria etica tollerata dalle dinamiche concorrenziali.[7]

---

5 Sulla ricostruzione storiografica del fenomeno e sul conio del termine da parte dell'attivista J. WESTERVELD, sia consentito il rinvio a fondamenti di saggistica sociologica; in ambito giuridico, per la prima analisi del recepimento del termine, v. M. LIPARI, Il greenwashing davanti al giudice civile, in Foro it., 2022, I, col. 620.

6 In ordine alla natura originaria della *Corporate Social Responsibility* quale strumento di *soft law* e al suo impatto sui doveri di diligenza degli amministratori, v. G. SEMINARA, Riflessioni penalistiche sulla responsabilità sociale dell'impresa, in Dir. pen. contemp., 2018, n. 2, p. 45 ss.

7 Sulla storica evoluzione dei modelli di rendicontazione extra-finanziaria e sulla transizione verso obblighi positivi di disclosure, v. S. ALESSANDRI, L'informazione societaria non finanziaria tra doveri di disclosure e profili di responsabilità, in Riv. soc., 2021, fasc. 4, p. 815.

Il superamento della fase dell'irrilevanza etica si compie attraverso un processo di progressiva attrazione del fenomeno all'interno del diritto positivo, mediato dalle categorie del diritto dei consumi e della disciplina della concorrenza sleale. Il legislatore e la giurisprudenza civilistica, sollecitati dall'esigenza di preservare la correttezza delle dinamiche concorrenziali sul mercato retail, hanno intercettato la portata distorsiva dell'inganno ecologico, sussumendolo originariamente nel paradigma delle pratiche commerciali scorrette e della pubblicità ingannevole, ai sensi del D.Lgs. 206/2005 (Codice del Consumo).[8]

In questo contesto, l'enunciato *green* cessa di essere un mero elemento di *folklore* commerciale e diviene una componente essenziale della proposta negoziale, idonea ad alterare la capacità di autodeterminazione del consumatore medio. Parallelamente, sotto il profilo della tutela intersoggettiva tra imprese, il *greenwashing* è stato inquadrato nell'alveo dell'art. 2598, n. 3, c.c., quale forma di concorrenza sleale contraria ai principi della correttezza professionale. L'appropriazione indebita di pregi ambientali non spettanti arreca, infatti, un duplice pregiudizio: svia illegittimamente la clientela a danno dei concorrenti che sopportano i reali costi finanziari della conversione ecologica dei processi produttivi, e altera la parità delle armi nella competizione economica. Il passaggio nodale da una tutela frammentaria a una codificazione di principi generali ha trovato il proprio fulcro dogmatico nella fondamentale ordinanza emessa dal Tribunale di Gorizia nel 2021 nel caso *Alcantara c. Miko*.[9]

La pronuncia giurisprudenziale citata riveste un'importanza apicale per il diritto dell'economia, in quanto rappresenta il primo arresto nel quale un giudice di merito ha censurato in via d'urgenza le dichiarazioni ambientali diffuse da un'impresa, sancendo la diretta giustiziabilità del *greenwashing*. Il Tribunale ha statuito che i messaggi pubblicitari e le affermazioni relative alla sostenibilità ecologica di un prodotto, per non configurare una condotta distorsiva della concorrenza, devono rispondere a rigidi requisiti di specificità, verificabilità, chiarezza e pertinenza, e devono, soprattutto, essere supportati da prove scientifiche oggettive e aggiornate (quali l'analisi del ciclo di vita - *Life Cycle Assessment*). Questa decisione ha segnato il definitivo tramonto delle formule *green* vaghe, generiche o iperboliche, stabilendo che la sensibilità ambientale del mercato non può essere strumentalizzata come mero espediente retorico, ma impone un preciso vincolo di verità oggettiva e scientifica della comunicazione aziendale.[10]

La transizione del *greenwashing* dall'orizzonte dei rimedi civilistici e consumeristici alla sfera del diritto penale impone uno scrutinio metodologico preliminare di eccezionale severità, imposto dal rango costituzionale dei principi che governano la materia punitiva. Se

8 Per l'inquadramento del fenomeno nell'ambito del diritto dei consumi e delle tutele avverso la pubblicità ingannevole, v. G. DE CRISTOFARO, I "green claims" nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette, in Riv. dir. ind., 2020, fasc. 2, p. 115 ss.

9 Trib. Gorizia, decreto, 4 novembre 2021, in Foro it., 2022, I, col. 612, con nota di A. MANCINI, La prima ordinanza italiana in materia di *greenwashing* tra concorrenza sleale e tutela del consumatore, in Giur. comm., 2022, II, p. 550 ss.

10 Cfr. in senso conforme, circa i riflessi dell'ordinanza goriziana sull'onere della prova scientifica gravante sull'impresa, R. SACCHI, La trasparenza ecologica della pubblicità e l'illecito concorrenziale, in Riv. dir. comm., 2022, I, p. 201 ss.

nell'ordinamento civile e nell'alveo del diritto dei consumi è ammissibile il ricorso a clausole generali o a nozioni fluide finalizzate ad adeguare la tutela alla multiforme realtà dei mercati, il diritto penale è governato dal principio di tassatività e determinatezza ex art. 25, comma 2, Cost.[11]

Il termine *greenwashing*, a causa della sua intrinseca onnicomprensività e della sua genesi sociologica, si rivela strutturalmente inidoneo a fungere da elemento descrittivo di una fattispecie incriminatrice di parte speciale, pena una intollerabile indeterminatezza del precetto penale. Per garantire il rispetto dello statuto epistemologico della legalità penale, è allora scientificamente indispensabile procedere a una scomposizione analitica del concetto, traducendolo in precise tipologie di condotte decettive. Sotto il profilo dogmatico, lo statuto del "falso ambientale" deve essere ripartito in tre distinte categorie fenomeniche, a ciascuna delle quali corrisponde un differente coefficiente di frizione con le categorie penalistiche classiche: Per garantire il rispetto dello statuto epistemologico della legalità penale, si impone allora un'operazione di decostruzione dogmatica del fenomeno, volta a isolare le diverse modalità di aggressione alla verità informativa attraverso una rigorosa tripartizione delle condotte decettive. Un primo nucleo fenomenico, di più agevole inquadramento esegetico, è costituito dalle dichiarazioni ambientali radicalmente apocrife, qualificabili alla stregua di un vero e proprio falso storico-empirico. In tale ipotesi, la condotta si sostanzia nella classica *immutatio veri* di elementi materiali ed empiricamente verificabili, traducendosi nella prospettazione di dati tecnici, certificazioni o marchi ecologici totalmente inesistenti o macroscopicamente alterati nella loro dimensione oggettiva, come nel caso dell'esibizione di un bollino di sostenibilità mai rilasciato dal relativo ente certificatore. A uno stadio di maggiore complessità concettuale si collocano le dichiarazioni parziali, reticenti o decontestualizzate, le quali integrano gli estremi del falso per omissione o ritenzione informativa. In questo alveo, l'artifizio non risiede nella grossolana alterazione del vero, bensì in una selezione arbitraria delle informazioni ostensibili: l'enunciato, pur muovendo da un dato fattuale parzialmente veritiero, tace elementi essenziali o omette di segnalare l'impatto ecologico negativo complessivo dell'attività d'impresa, violando precisi obblighi di completezza e generando un errore percettivo globale nel destinatario. La frontiera dogmaticamente più avanzata e diffusa nel settore societario e finanziario è tuttavia rappresentata dalle dichiarazioni basate su promesse future non verificabili, ove l'inganno assume le sembianze del falso predittivo o valutativo. La condotta si articola nella formulazione di impegni programmatici, obiettivi di neutralità carbonica o target di sostenibilità a lungo termine che risultano programmaticamente privi di piani industriali di attuazione, di scadenze intermedie o di metriche di monitoraggio scientifico. In una simile prospettiva, l'enunciato non verte su un fatto storico, bensì su un giudizio prognostico. Ne consegue che la falsità punibile non può risiedere nella mancata realizzazione futura dell'obiettivo, evento per definizione

11 Sul principio di determinatezza e tassatività quale limite invalicabile all'ingresso di categorie sociologiche nel diritto penale dell'economia, si veda l'opera fondamentale di F. PALAZZO, Il principio di determinatezza nel diritto penale, Padova, Cedam, 1979, p. 180 ss.; nonché F. PALAZZO, La determinatezza penale tra Costituzione e prassi giurisprudenziale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2019, p. 1105.

incerto, ma deve essere colta, al momento della dichiarazione, nell'assenza di una base metodologica seria e riscontrabile che renda credibile, razionale e verificabile la prognosi enunciata al mercato.[12]

Tale scomposizione categoriale evidenzia come il greenwashing non si atteggi a fenomeno unitario, bensì a costellazione di condotte che progressivamente dematerializzano l'oggetto del mendacio, spostando il baricentro del sindacato penalistico dalla verifica del dato consuntivo al controllo della razionalità del processo predittivo d'impresa. L'investitura del diritto penale del compito di contrastare il greenwashing risponde alla necessità di attivare la tutela pubblica sussidiaria a fronte di condotte la cui carica di offensività ha ormai travalicato la dimensione della mera lesione individuale o concorrenziale, attingendo la sfera dell'ordine pubblico economico globalmente inteso. Il ricorso alla sanzione penale, nel rispetto del principio di proporzionalità e dell'intervento come extrema ratio, si giustifica in virtù del superamento del danno atomistico e dell'emersione di un pericolo sistemico: l'inganno ecologico finanziario distorce la corretta allocazione dei capitali su scala macroeconomica, drena risorse destinate alla reale riconversione ecologica del sistema produttivo e mina la fiducia pubblica nella trasparenza dei mercati regolamentati, pregiudicando in ultima istanza l'attuazione dei doveri inderogabili di solidarietà ambientale espressamente richiamati dagli artt. 9 e 41 Cost.[13] La definizione giuridica di greenwashing, nel momento in cui accede alla tipicità penale, non può configurarsi in termini di univocità descrittiva, risentendo necessariamente della natura dello specifico bene giuridico di volta in volta selezionato dal legislatore e aggredito dalla condotta. L'illecito si atteggia così in chiave strutturalmente multioffensiva, declinandosi in differenti moduli di imputazione e frammentandosi a seconda dello specifico settore dell'ordinamento penale dell'economia in cui l'inganno viene proiettato. Sotto un primo profilo, orientato alla tutela del patrimonio e alla repressione della frode negoziale, la falsa rappresentazione della qualità ecologica dell'investimento o del prodotto si inserisce in una classica dinamica intersoggettiva di scambio.

Ogniqualvolta tale distorsione informativa sia idonea a determinare un ingiusto profitto per l'emittente, con correlativo danno per il risparmiatore indotto in errore, la condotta mutua i tratti tipici della truffa contrattuale ai sensi dell'art. 640 c.p., ove l'oggettività giuridica si condensa nell'integrità del patrimonio e nella libertà di autodeterminazione negoziale del singolo contraente. Diverso è il baricentro dogmatico qualora l'indagine si sposti verso la tutela dei mercati regolamentati e la salvaguardia dell'ordine finanziario. Se l'enunciato green mendace o programmaticamente privo di fondamento scientifico è veicolato all'interno di

12 In ordine alla complessa problematica della configurabilità del falso a fronte di enunciati prognostici e valutativi nel settore d'impresa, si veda la storica decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, 31 marzo 2016, n. 22474, Passarelli, in Cass. pen., 2016, p. 3201; in dottrina, sul punto, v. S. SEMINARA, Il falso in bilancio, Torino, GIAPPICHELLI, 2018, p. 132 ss.

13 Sulla portata sistematica della riforma degli artt. 9 e 41 Cost. e sul nuovo statuto della responsabilità d'impresa rispetto alla tutela dell'ambiente, v. F. CONSULICH, La legalità di sbieco. L'intreccio normativo nel diritto penale dell'ambiente, Torino, GIAPPICHELLI, 2019, p. 89 ss.; nonché, in termini di evoluzione del bene giuridico, A. GULLO, La responsabilità "sociale" dell'impresa e il diritto penale, in Ius17, 2018, n. 2, p. 25.

comunicazioni destinate al pubblico da parte di società quotate quali i report di sostenibilità o le dichiarazioni societarie imposte dalla disciplina eurounitaria in materia di CSRD e si rivela idoneo a provocare una sensibile alterazione del prezzo degli strumenti finanziari, l'illecito trasmigra nel paradigma del market abuse. Si configura in tal modo la fattispecie di manipolazione del mercato di cui all'art. 185 TUF, spostando l'asse della protezione verso la trasparenza informativa e l'efficienza allocativa dei mercati dei capitali. Da ultimo, la mistificazione dei dati ambientali può intercettare lo statuto di tutela della fede pubblica e della trasparenza societaria.

Qualora la condotta decettiva si realizzi mediante l'infedele redazione delle comunicazioni sociali obbligatorie o attraverso un ostacolo consapevole alle funzioni di vigilanza delle Autorità di settore, la reazione punitiva si attiva attraverso i delitti di false comunicazioni sociali ex artt. 2621 ss. c.c. o di ostacolo alla vigilanza ai sensi dell'art. 2638 c.c. In quest'ultima ipotesi, il bene protetto si dematerializza ulteriormente, condensandosi nella genuinità della funzione informativa interna ed esterna all'organizzazione societaria, quale precondizione per la stabilità e la liceità dell'agire economico collettivo.[14]

La scomposizione di questi moduli di imputazione dimostra come il fenomeno non richieda necessariamente l'introduzione di nuove ed estemporanee fattispecie di reato, bensì una rigorosa opera di reinterpretazione evolutiva delle categorie già esistenti nel diritto penale dell'economia. L'accertamento della rilevanza penale delle condotte di g*reenwashing* impone, tuttavia, l'individuazione di un rigoroso discrimine volto a separare l'area del penalmente illecito dalle mere asimmetrie informative prive di reato o dalle condotte commercialmente tollerate. Tale linea di confine non può che essere tracciata attraverso l'applicazione del principio di offensività, declinato secondo parametri di materialità e idoneità ingannatoria della condotta. Nel settore dell'informazione non finanziaria, il parametro di riferimento per valutare la decettività dell'enunciato non è più l'astratto metro del "consumatore medio", bensì il livello di scostamento della comunicazione societaria rispetto agli standard internazionali e eurunitari di rendicontazione, quali i criteri metodologici dettati dal GRI (*Global Reporting Initiative*) e i più recenti principi ESRS (*European Sustainability Reporting Standards*). Un enunciato ambientale assume rilievo penale unicamente quando la violazione di tali metriche tecniche sia di gravità tale da alterare in modo significativo la rappresentazione della reale impronta ecologica d'impresa, risultando idonea a trarre in inganno un investitore professionale o l'Autorità di vigilanza. Al di sotto di questa soglia di rilevanza, il mendacio o l'ottimismo programmatico dell'emittente rimangono confinati nell'area del *dolus bonus* pubblicitario o dell'illecito amministrativo. Solo ancorando il sindacato del giudice penale alla violazione di precise regole tecniche extragiuridiche è possibile scongiurare il rischio di

14 Per l'analisi dogmatica del carattere strumentale del bene della trasparenza nei mercati dei capitali e dei reati informativi speciali, v. C. PEDRAZZI, Interessi tutelati e tecniche di incriminazione nella tutela del mercato finanziario, ora in Scritti di diritto penale dell'economia, Tomo II, Milano, GIUFFRÈ, 2003, p. 1120.

un'estensione ipertrofica della sanzione pubblica, garantendo la certezza del diritto per gli operatori economici e salvaguardando lo statuto di extrema ratio del sistema punitivo.[15]

3. Il quadro normativo europeo sull'informazione societaria: dalla NFRD alla *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD).

L'analisi del rilievo penalistico delle asimmetrie informative di matrice ecologica non può prescindere da una rigorosa ricostruzione del quadro regolatorio sovranazionale, entro il quale si colloca la genesi dei doveri di ostensione documentale posti in capo agli organi di gestione societaria. L'intervento del legislatore dell'Unione Europea in materia di rendicontazione extra-finanziaria risponde a una precisa strategia di politica economica orientata alla progressiva canalizzazione dei flussi di investimento verso attività ecosostenibili, in attuazione degli impegni assunti nell'alveo del *Green Deal* europeo. Sotto il profilo strettamente dogmatico, tale evoluzione normativa non si è sostanziata in una mera successione cronologica di fonti, bensì in un radicale mutamento del paradigma assiologico della trasparenza d'impresa, contrassegnato dal definitivo passaggio da un modello di *disclosure* debole e flessibile a un sistema di cogenza dura, standardizzato e presidiato da stringenti obblighi di certificazione e sanzione.[16]

L'atto di avvio di questa transizione è rappresentato dalla Direttiva 2014/95/UE, nota come *Non-Financial Reporting Directive* (NFRD), recepito nell'ordinamento interno mediante il D.Lgs. 254/2016. La struttura originaria della NFRD rifletteva un approccio regolatorio ancora ancillare rispetto alla tradizionale rendicontazione civilistica, concepito secondo logiche di flessibilità e asimmetria informativa tollerata. Il legislatore europeo del 2014, muovendo dal principio del *comply or explain* (adempi o giustifica), riconosceva alle società incluse nel perimetro applicativo un'ampia discrezionalità nella selezione dei criteri metodologici di redazione della dichiarazione non finanziaria, privandola di una reale standardizzazione metrica. Tale flessibilità, se da un lato assecondava le esigenze di graduale adattamento del tessuto industriale, dall'altro determinava una frammentazione della base informativa ostesa al pubblico, inficiando la comparabilità dei dati ESG sul mercato dei capitali e confinando il report di sostenibilità in una dimensione prevalentemente autoreferenziale e reputazionale.[17]

Il superamento delle aporie strutturali insite nel modello NFRD si è compiuto con l'emanazione della Direttiva (UE) 2022/2464, denominata *Corporate Sustainability Reporting*

15 In ordine al ruolo integrativo delle fonti tecniche extragiuridiche nella struttura delle fattispecie penali societarie ed economiche, v. l'analisi fondamentale di M. DONINI, La riserva di legge sotto la lente della legalità europea. Il ruolo delle fonti sub-legislative e dei parametri tecnici, in Riv. it. dir. proc. pen., 2020, p. 15 ss.; con specifico riguardo alla misurabilità dell'offesa nei reati informativi legati alla sostenibilità, v. anche E. MEZZETTI, I reati di falso informativo e i nuovi obblighi di compliance ecologica, in Dir. pen. contemp. - Riv. trim., 2023, n. 1, p. 41 ss.

16 Sul mutamento del paradigma regolatorio europeo in materia di finanza sostenibile e sul riflesso dogmatico nei modelli di responsabilità d'impresa, v. R. SACCHI, La nuova direttiva sulla rendicontazione societaria di sostenibilità (CSRD): profili generali, in Riv. dir. comm., 2023, I, p. 115 ss.

17 In ordine ai limiti strutturali del D.Lgs. n. 254/2016 e del modello basato sulla NFRD, con particolare riferimento alla fluidità dei dati ostesi, cfr. A. GULLO, La responsabilità "sociale" dell'impresa e il diritto penale, in Ius17, 2018, n. 2, p. 25 ss.

Directive (CSRD), la quale ha operato una vera e propria rivoluzione copernicana nello statuto dogmatico dell'informazione societaria. La CSRD scardina la nozione stessa di dato "non finanziario" termine opportunamente espunto dalla rubrica della direttiva per introdurre il concetto unitario di "rendicontazione di sostenibilità". Il nucleo fondamentale del nuovo precetto europeo risiede nella positivizzazione del principio della "doppia rilevanza" (*double materiality*), in forza del quale l'impresa è normativamente vincolata a dare conto, secondo parametri simmetrici, sia dell'impatto delle attività aziendali sui fattori di sostenibilità ambientale e sociale (prospettiva *inside-out*), sia della misura in cui i medesimi fattori condizionano l'andamento economico, i risultati e la situazione della società (prospettiva *outside-in*).[18]

Dal punto di vista dell'integrazione del precetto penale e societario interno, l'aspetto di maggiore significatività scientifica della CSRD risiede nell'azzeramento della discrezionalità metodologica degli amministratori, ottenuto mediante l'imposizione dei principi europei di rendicontazione della sostenibilità (ESRS - *European Sustainability Reporting Standards*). La determinazione di metriche quantitative e qualitative univoche, rigide e standardizzate trasforma l'informazione ambientale da mero enunciato valutativo e programmatico in un dato tecnico-legale strutturalmente vincolato. L'obbligo informativo cessa di essere una clausola di stile per assumere la fisionomia di un precetto specifico, la cui violazione o alterazione si riflette immediatamente sulla tipicità del falso. La CSRD, inoltre, introduce l'obbligo tassativo di sottoporre il report di sostenibilità a una verifica di conformità (*assurance*) esterna e indipendente, parificando di fatto il grado di attendibilità della rendicontazione ESG a quello del bilancio d'esercizio tradizionale.[19]

Questa progressiva giuridicizzazione dell'informazione sulla sostenibilità comporta un decisivo innalzamento della soglia di vulnerabilità penale degli organi di vertice societario. La standardizzazione dei parametri ESRS offre all'interprete quel parametro normativo di riferimento la cui assenza, sotto la vigenza della NFRD, precludeva la formulazione di un giudizio di falsità tipica ai sensi degli artt. 2621 ss. c.c. o dell'art. 185 TUF. L'enunciato *green* che violi i criteri di materialità o che esponga dati difformi rispetto alle metriche standardizzate non è più confinato nell'indistinto alveo del *greenwashing* sociologico, ma si converte in una parziale o totale immutatio veri di un documento obbligatorio per legge, costituendo la precondizione dogmatica e il presupposto legale indispensabile per lo scrutinio delle condotte di frode societaria e di manipolazione informativa del mercato finanziario.[20]

---

18 Per un'analisi del principio di doppia materialità (*double materiality*) e delle sue ricadute sulla perimetrazione del rischio d'impresa, v. S. ALESSANDRI, L'informazione societaria non finanziaria tra doveri di *disclosure* e profili di responsabilità, in Riv. soc., 2021, fasc. 4, p. 815 ss

19 Cfr. sulla natura vincolante degli *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS) e sul ruolo degli organi di controllo e certificazione esterna, R. RIZZARDO, I criteria ESG e la responsabilità degli amministratori di s.p.a., in Dir. comm. internaz., 2023, fasc. 2, p. 411 ss.

20 Sulla configurabilità del falso societario a fronte di violazioni di precetti normativi extra-contabili, la dottrina penalistica ha evidenziato la necessità di ancorare la tipicità a parametri certi; si veda, sul punto, S. SEMINARA, Il falso in bilancio, Torino, GIAPPICHELLI, 2018, p. 132 ss.; in giurisprudenza, sul rilievo della violazione di obblighi informativi tassativi stabiliti da fonti pubbliche ai fini dell'integrazione del

4. I limiti applicativi della truffa contrattuale (art. 640 c.p.) nel collocamento di prodotti finanziari sostenibili e la scomposizione del danno patrimoniale

L'indagine dogmatica sulla rilevanza penalistica delle asimmetrie informative di matrice ecologica trova il proprio terreno di scontro più insidioso nel tentativo di sussunzione della frode informativa all'interno del paradigma classico della truffa contrattuale ai sensi dell'art. 640 c.p. La transazione negoziale avente ad oggetto prodotti d'investimento qualificati come *green* quali, a titolo esemplificativo, i *green bonds* o i fondi d'investimento di cui agli articoli 8 e 9 del Regolamento (UE) 2019/2088 (SFDR) ridefinisce, infatti, la struttura stessa degli elementi costitutivi della fattispecie codicistica. Davanti a un consesso di interpreti chiamati a preservare lo statuto di stretta legalità del diritto penale dell'economia, l'applicazione dell'art. 640 c.p. non può risolversi in una forzatura analogica dettata da contingenze sanzionatorie, ma impone di verificare la tenuta dei concetti di artifizio, raggiro, induzione in errore e, soprattutto, di danno patrimoniale.[21]

Sotto il profilo della condotta tipica, l'artifizio o il raggiro non si esauriscono nella grossolana e mendace declinazione di una virtù ecologica inesistente, bensì si dematerializzano in una «messa in scena» informativa di straordinaria sofisticazione tecnica. L'inganno si annida nell'asimmetria metodologica derivante dall'impiego di indici sintetici di sostenibilità (*rating* ESG) opportunamente opacizzati, ovvero nella deliberata omissione di dati di impatto negativo idonei a smentire la narrazione ecologica globale dell'emittente. L'induzione in errore del risparmiatore, pertanto, non verte semplicemente sulle prospettive di rendimento finanziario dell'investimento o sul rischio di insolvenza del veicolo societario, ma aggredisce direttamente la qualità essenziale della prestazione dedotta in contratto. Si assiste, in altri termini, a una dissociazione causale tra l'errore del contraente che attiene a fattori etico-ambientali ormai giuridicizzati dalle fonti europee e i tradizionali indicatori di rischio macroeconomico d'impresa.[22]

Il vero fulcro della crisi dogmatica dell'art. 640 c.p., che interroga la giurisprudenza di legittimità e la dottrina penalistica pura, risiede tuttavia nell'esatta perimetrazione del danno patrimoniale. Nel paradigma tradizionale della truffa contrattuale, la Suprema Corte ancora stabilmente la sussistenza del reato alla verifica di un danno economico effettivo, inteso quale *deminutio patrimonii* quantitativa e riscontrabile in termini di perdita emergente o lucro cessante.[23]

---

reato di false comunicazioni sociali, v. Cass. pen., Sez. Uniche, 31 marzo 2016, n. 22474, Passarelli, in Cass. pen., 2016, p. 3201.

21 In ordine alle problematiche generali connesse all'applicazione della truffa contrattuale nei mercati finanziari complessi, v. C. PEDRAZZI, Truffa contrattuale e reati d'impresa, ora in Scritti di diritto penale dell'economia, Tomo I, Milano, GIUFFRÈ, 2003, p. 540 ss.

22 Sul concetto di inganno informativo legato alle asimmetrie dei rating di sostenibilità, v. R. SACCHI, La trasparenza ecologica della pubblicità e l'illecito concorrenziale, in Riv. dir. comm., 2022, I, p. 201.

23 Cfr. Sezioni Unite della Corte di Cassazione, 21 giugno 2000, n. 18, Siren, in Cass. pen., 2001, p. 890; orientamento ribadito di recente da Cass. pen., Sez. II, 14 marzo 2023, n. 15421, in Ced Cassazione, n. 284310, ove si esclude il reato in assenza di un effettivo nocumento di carattere economico-finanziario.

Nel collocamento di prodotti finanziari affetti da *greenwashing*, tale criterio quantitativo si rivela strutturalmente inadeguato: assai frequentemente, infatti, il titolo "falsamente verde" garantisce al risparmiatore una remunerazione finanziaria in linea con i tassi di mercato, se non addirittura superiore, escludendo l'emersione di una perdita patrimoniale tradizionalmente intesa. Per superare l'impasse applicativa che rischierebbe di garantire una irragionevole zona d'ombra punitiva alle più gravi frodi ecologico-societarie, è scientificamente indispensabile operare una scomposizione analitica della nozione di danno, valorizzando la dimensione qualitativa della disposizione patrimoniale. Il danno subìto dall'investitore moderno non si identifica nella perdita contabile del capitale investito, bensì nella definitiva e irreversibile lesione della propria libertà di autodeterminazione negoziale nell'allocazione del risparmio. L'atto di disposizione patrimoniale è l'esito di una volontà funzionalmente orientata e vincolata a obiettivi di sostenibilità: l'acquisto di un prodotto *brown* in luogo del prodotto *green* palesato integra di per sé una parziale e immediata distruzione del valore economico-individuale della prestazione, atteso che il risparmiatore riceve un bene strutturalmente difforme da quello negozialmente pattuito.[24]

Il profitto ingiusto dell'ente emittente, di contro, si realizza mediante la capitalizzazione indebita del c.d. *green premium*, ovvero attraverso la raccolta di masse di risparmio pubblico a costi di provvista inferiori rispetto a quelli richiesti sul mercato ordinario, drenando risorse che sarebbero state altrimenti destinate a progetti di reale conversione ecologica. Questa ricostruzione, che sposta il baricentro del danno dalla dimensione statica del saldo patrimoniale alla dimensione dinamica del nesso di causalità tra inganno informativo e scopo dell'investimento, consente di preservare il principio di offensività senza cedere a derive pan-penalistiche. Sotto il profilo di sistema, siffatta dilatazione interpretativa della truffa proietta i propri effetti ben oltre la sfera della responsabilità individuale del singolo amministratore, intercettando lo statuto della responsabilità da reato degli enti ai sensi del D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Poiché il delitto di truffa figura tra i reati-presupposto previsti dall'art. 24 del citato decreto, la qualificazione del *greenwashing* in termini di frode contrattuale espone la società a sanzioni pecuniarie e interdittive di eccezionale gravità. Ne deriva che la scomposizione qualitativa del danno patrimoniale finisce per gravare i modelli di organizzazione e gestione (MOG) di un inedito e complesso dovere di controllo preventivo sulle sottomissioni informative di tipo ecologico, pena il rischio di un'attrazione dell'ente in un circuito di responsabilità oggettiva di fatto.[25]

Cionondimeno, l'artificio dogmatico richiesto per far flettere la truffa contrattuale sino a ricomprendervi il danno qualitativo dematerializzato solleva persistenti dubbi di

24 Sulla teoria del danno patrimoniale cosiddetto qualitativo e sulla tutela penale della libertà di scelta del risparmiatore, si veda la lucida analisi di G. MARINUCCI, Il fatto nella teoria del reato, Milano, GIUFFRÈ, 1975, p. 165 ss.; nonché, in termini di evoluzione del sistema societario, F. MUCCIARELLI, L'informazione societaria tra obblighi di trasparenza e sanzione penale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2014, p. 550 ss.

25 In ordine alla convergenza tra i reati contro il patrimonio e i modelli di prevenzione aziendale ex D.Lgs. n. 231/2001, v. A. GULLO, La responsabilità sociale dell'impresa e il diritto penale, in Ius17, 2018, n. 2, p. 32 ss.

compatibilità con il principio di tassatività (art. 25, comma 2, Cost.), evidenziando i limiti intrinseci di uno strumento codicistico nato nell'era pre-industriale e oggi piegato, in assenza di riforme strutturali, al contrasto dei complessi crimini dell'alta finanza sostenibile.[26]

5. La manipolazione del mercato e false comunicazioni sociali: il riflesso delle dichiarazioni non finanziarie sul valore dei titoli (art. 185 TUF).

L'indagine dogmatica sul reato di manipolazione del mercato, nell'orizzonte della transizione ecologica d'impresa, impone un radicale ripensamento dello statuto epistemologico dell'informazione finanziaria rilevante. Nella cornice classica del diritto penale dei mercati regolamentati, l'idoneità alterativa della condotta decettiva è stata storicamente ancorata a dati di natura strettamente contabile o macroeconomica, quali i bilanci d'esercizio, le operazioni di fusione o l'andamento dei flussi di cassa. Oggi, la progressiva giuridicizzazione dei fattori ESG e l'avvento dei rigidi standard di rendicontazione europei (ESRS) impongono di riconoscere alle dichiarazioni di sostenibilità la natura intrinseca di informazioni strutturalmente *price-sensitive*.[27]

L'assetto informativo ecologico non costituisce più un elemento esornativo o un mero indicatore etico-reputazionale, bensì si configura come un fattore primario di determinazione del valore intrinseco dell'emittente e di quantificazione del rischio d'impresa. I grandi investitori istituzionali, i fondi sovrani e i gestori di portafoglio integrano in via automatica le metriche di sostenibilità all'interno dei propri algoritmi di *pricing* e nei modelli di computo del costo del capitale. Di conseguenza, la comunicazione di un elevato profilo di conformità ambientale si traduce in un immediato vantaggio competitivo sul mercato dei capitali, determinando un incremento della domanda dei titoli e una compressione del premio di rischio. In questo scenario, la mistificazione o l'occultamento di passività ambientali attraverso il *greenwashing* finanziario non integra una mera violazione amministrativa dei doveri di trasparenza, ma si rivela idonea a determinare un'alterazione artificiale del processo di formazione dei prezzi degli strumenti finanziari, intercettando l'*an* della tutela penale del mercato.[28]

Sotto il profilo della tipicità oggettiva, il nucleo della condotta penalmente rilevante risiede nel coordinamento ermeneutico tra il fenomeno del *greenwashing* e le modalità esecutive tipizzate dall'art. 185, comma 1, D.Lgs. 58/1998 (TUF). Il delitto di manipolazione del mercato punisce chiunque diffonda notizie false o ponga in essere operazioni simulate o altri accorgimenti concretamente idonei a provocare una sensibile alterazione del prezzo di strumenti finanziari.

26 Sulla necessità di rispettare rigorosamente i limiti del principio di tassatività ed evitare l'ipertrofia giurisprudenziale delle fattispecie classiche di frode, v. F. PALAZZO, La determinatezza penale tra Costituzione e prassi giurisprudenziale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2019, p. 1105 ss.

27 Sulla metamorfosi dei doveri informativi societari e sulla rilevanza dei fattori ESG quali elementi connessi alla trasparenza dei mercati, v. C. AMATI, La Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) e i nuovi confini della trasparenza societaria punibile, in Riv. soc., 2023, fasc. 2, p. 295 ss.

28 In ordine all'integrazione delle informazioni non finanziarie nei reati di manipolazione del mercato, v. F. MUCCIARELLI, L'aggiotaggio manipolativo. Profili interni ed europei, Milano, GIUFFRÈ, 2012, p. 110 ss.

La redazione di una Dichiarazione Non Finanziaria (DNF) o di un report di sostenibilità strutturalmente mendaci, in quanto contenenti dati non veritieri sul livello di emissioni climalteranti o sull'impiego di fonti rinnovabili, integra pienamente la nozione dogmatica di "notizia falsa".[29]

La complessità sorge, tuttavia, dinanzi alle condotte di *greenwashing* che si sviluppano non già mediante la diretta falsificazione di dati storici, bensì attraverso l'uso strategico e distorto di enunciati predittivi, obiettivi programmatici a lungo termine privi di pianificazione industriale o *rating* ESG metodologicamente alterati. In queste ipotesi, l'inganno informativo non si risolve in una parziale *immutatio veri* contabile, ma si qualifica propriamente come un "accorgimento ingannevole". La giurisprudenza di legittimità ha infatti chiarito che l'accorgimento ingannevole si sostanzia in una condotta decettiva complessa, strutturata come una vera e propria messa in scena informativa idonea ad alterare la percezione del pubblico degli investitori in ordine alle reali condizioni economiche e strutturali dell'emittente. La veicolazione sul mercato di una narrazione societaria falsamente ecologica, supportata da certificazioni di comodo o da indici sintetici di sostenibilità dolosamente calibrati, costituisce un artificio informativo pienamente idoneo a distorcere le scelte di allocazione del risparmio sul mercato primario e secondario.[30]

Il nodo cruciale che impegna lo scrutinio dell'autorità giudiziaria investita della cognizione del reato ex art. 185 TUF risiede nella natura dogmatica della fattispecie, strutturata quale reato di pericolo concreto e non di danno. Ai fini del perfezionamento del delitto, l'ordinamento non richiede il verificarsi dell'evento di danno, identificabile nell'effettivo crollo o decollo del titolo in Borsa; l'interprete è chiamato a formulare un severo giudizio di prognosi postuma, accertando se la condotta decettiva fosse, al momento della sua realizzazione (*ex ante*), dotata di una reale e significativa capacità di provocare una sensibile alterazione del prezzo degli strumenti finanziari.[31]

Questo statuto di anticipazione della tutela penale assume una specifica connotazione a fronte del falso ambientale. Il giudice del merito non può limitarsi ad applicare automatismi sanzionatori, ma deve ancorare il principio di offensività a riscontri empirico-scientifici di natura economico-finanziaria. L'idoneità alterativa della falsa dichiarazione di sostenibilità deve essere valutata considerando il peso specifico che i fattori ESG rivestono per quella determinata società emittente e per il settore merceologico di riferimento. Se l'attrazione dei capitali di un ente è prevalentemente legata al suo posizionamento sul mercato della transizione ecologica (si pensi al settore energetico o dell'automotive), la diffusione di dati ambientali infedeli o di impegni predittivi privi di base scientifica possiede intrinsecamente

29 Sul concetto di "notizia falsa" e sulle tutele del mercato finanziario, si rimanda a S. SEMINARA, La manipolazione del mercato, Milano, GIUFFRÈ, 2012, p. 89 ss.

30 Per l'esatta qualificazione giurisprudenziale della nozione di accorgimento ingannevole quale condotta decettiva complessa, v. Cass. pen., Sez. V, 18 aprile 2019, n. 28352, Richetti, in Cass. pen., 2020, p. 1450.

31 In ordine allo statuto dogmatico del pericolo concreto nel diritto penale dell'economia, cfr. F. PALAZZO, La determinatezza penale tra Costituzione e prassi giurisprudenziale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2019, p. 1105 ss.

una carica di pericolo concreto idonea a scuotere l'affidamento del mercato e a determinare una sensibile fluttuazione del corso dei titoli, indipendentemente dalla successiva ed effettiva verifica della variazione del *pricing* sul listino regolamentato.[32]

L'esatta perimetrazione del contrasto penalistico alla manipolazione del mercato ecologico richiede l'analisi dei raccordi normativi che strutturano l'ordinamento penale dell'economia contemporaneo, caratterizzato da un sistema sanzionatorio integrato a doppio binario. Al delitto di cui all'art. 185 TUF si affianca, infatti, l'illecito amministrativo di manipolazione del mercato previsto dall'art. 187-*ter* TUF, affidato alla competenza sanzionatoria della Consob. Questo assetto normativo solleva delicati problemi di coordinamento e di tenuta costituzionale in ordine al rispetto del principio del *ne bis in idem* sostanziale, imponendo all'interprete di verificare la proporzionalità complessiva della sanzione pubblica dinanzi alla medesima condotta di frode informativa ambientale.[33]

Il quadro di responsabilità d'impresa si completa e si irrigidisce attraverso il meccanismo di imputazione oggettiva e soggettiva introdotto dal D.Lgs. 231/2001. Il delitto di manipolazione del mercato figura, infatti, nel catalogo dei reati-presupposto della responsabilità amministrativa degli enti ai sensi dell'art. 25-*sexies* del citato decreto. Ogniqualvolta la falsa comunicazione *green* sia posta in essere da un soggetto in posizione apicale o sottoposto all'altrui direzione nell'interesse o a vantaggio della società vantaggio identificabile nella capitalizzazione del *green premium* o nel minor costo di accesso al credito bancario, l'ente è chiamato a rispondere dell'illecito organizzativo.[34]

Ciò impone alle imprese l'obbligo di procedere a una profonda revisione e allineamento dei propri Modelli di Organizzazione, Gestione e Controllo (MOG). La prevenzione del rischio penale non può più esaurirsi nella mappatura dei flussi finanziari o dei bilanci contabili tradizionali, ma deve estendersi alle procedure di formazione, verifica e approvazione della rendicontazione di sostenibilità e dei flussi informativi destinati alle agenzie di *rating* ESG. L'assenza di un protocollo organizzativo specifico, idoneo a garantire la tracciabilità scientifica e la verificabilità metodologica dei dati ambientali ostesi al mercato, preclude all'ente la possibilità di invocare l'esimente di cui all'art. 6 del D.Lgs. 231/2001, esponendo la società a devastanti sanzioni pecuniarie e interdittive, coerenti con la gravità delle offese recate all'ordine pubblico economico e alla trasparenza dei mercati della sostenibilità.[35]

---

32 Sul tema dell'accertamento dell'idoneità alterativa delle comunicazioni sociali dirette al mercato regolamentato, v. Cass. pen., Sez. V, 10 maggio 2021, n. 22464, in Ced Cassazione, n. 281203.

33 Sulle problematiche del doppio binario sanzionatorio penale-amministrativo in materia di market abuse e sulla compatibilità con il principio del ne bis in idem, v. Sezioni Unite della Corte di Cassazione, 12 settembre 2022, n. 34592, Donati, in Foro it., 2023, II, col. 115.

34 In ordine ai criteri di imputazione oggettiva dell'interesse e del vantaggio dell'ente a fronte di reati finanziari, v. A. GULLO, La responsabilità sociale dell'impresa e il diritto penale, in Ius17, 2018, n. 2, p. 38 ss.

35 Sull'adeguamento dei modelli organizzativi aziendali alla prevenzione del rischio da reato societario e informativo, cfr. S. ALESSANDRI, L'informazione societaria non finanziaria tra doveri di disclosure e profili di responsabilità, in Riv. soc., 2021, fasc. 4, p. 815 ss.

6. La nuova Direttiva (UE) 2024/1203 sulla tutela penale dell'ambiente e i punti di contatto con la frode ecologica.

L'irruzione della Direttiva (UE) 2024/1203 nel panorama del diritto penale europeo segna un punto di rottura epocale rispetto allo statuto classico dell'illecito ecologico, imponendo una radicale revisione dei criteri di imputazione e di selezione dell'offesa penale. Il modello tradizionale di tutela, storicamente imperniato sulla sanzione a valle di eventi di inquinamento materialmente riscontrabili o sulla violazione di limiti tabellari, viene definitivamente superato a favore di una strategia di marcata anticipazione della soglia di punibilità.[36]

Il legislatore eurounitario, prendendo atto dell'inefficacia selettiva dei rimedi puramente repressivi a fronte di danni ecosistemici irreversibili, codifica un obbligo di incriminazione incentrato sulla criminalizzazione del pericolo e delle condotte preparatorie d'impresa. In questo nuovo quadro dogmatico, la condotta fraudolenta e informativa assume una dignità d'offesa autonoma e centrale. La Direttiva esige dagli Stati membri la punizione severa non solo dello sversamento materiale, ma di tutte quelle condotte di falsificazione, alterazione o ritenzione documentale che si pongono quali presupposti logici e fattuali della lesione ambientale. La manipolazione delle valutazioni di impatto ambientale (VIA), l'infedeltà nelle richieste di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e la pretestuosa precostituzione di certificazioni ecologiche non sono più degradate a meri illeciti formali; esse si configurano come il fulcro di una frode ecologica strutturata, volta a eludere i controlli pubblici e a immettere nel circuito economico un'attività industriale intrinsecamente pericolosa, mascherandone l'ostilità verso l'ecosistema.[37]

Il *greenwashing* informativo, in tal modo, trasmigra dall'alveo del mero artificio commerciale a fattore di inquinamento normativo, operando come la scaturigine documentale del rischio ecologico. Il profilo di più elevata complessità teorica introdotto dalla Direttiva 2024/1203 risiede nella codificazione del concetto di "reato qualificato" (*qualified offence*), istituto che introduce nell'architettura del diritto penale europeo una fattispecie di gravità analoga, per severità sanzionatoria e impianto dogmatico, al reato di ecocidio. Ai sensi dell'art. 4 della Direttiva, gli Stati membri sono tenuti a prevedere circostanze aggravanti o autonome fattispecie delittuose per quelle condotte che, pur partendo da una violazione formale o da un falso informativo, provochino la distruzione, o un danno rilevante e diffuso, di carattere irreversibile o duraturo, a un ecosistema di prioritaria rilevanza o alla qualità dell'aria, del suolo e dell'acqua. L'inserimento del *greenwashing* societario e finanziario in questa dinamica sanzionatoria di vertice impone il superamento della logica della causalità puramente naturalistica a favore di una causalità sistemica o macroeconomica. La falsa dichiarazione sulla sostenibilità o l'alterazione del *rating* ESG da parte di una grande impresa quotata o di un

36 Direttiva (UE) 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, sulla tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale. Per un primo inquadramento del cambio di paradigma, v. L. SIRACUSA, La nuova direttiva sulla tutela penale dell'ambiente: verso un diritto penale dell'anticipazione, in Riv. it. dir. proc. pen., 2024, fasc. 2, p. 412 ss.

37 In ordine alla valorizzazione del mendacio documentale e delle frodi autorizzatorie nella dogmatica penal-ambientale, v. F. CONSULICH, La legalità di sbieco. L'intreccio normativo nel diritto penale dell'ambiente, Torino, GIAPPICHELLI, 2017, p. 68 ss.

intermediario finanziario non provoca, nell'immediato, l'alterazione chimica di un corpo idrico. Tuttavia, l'efficacia del mendacio risiede nella sua capacità di drenare ingenti flussi di capitale diffuso verso progetti industriali ad altissimo impatto ecologico, fittiziamente presentati come conformi alla transizione energetica. Questa distorsione allocativa su vasta scala finanzia l'avanzamento di attività produttive che determinano, su base globale e nel lungo periodo, il surriscaldamento climatico o l'irreversibile compromissione di interi ecosistemi. Il disvalore del *greenwashing* finanziario si connette così, in termini di causalità agevolatrice, alla causazione del disastro macrosistemico, legittimando l'applicazione delle sanzioni severissime previste per il "reato qualificato" a carico degli apicali che hanno orchestrato la mistificazione informativa.[38]

La Direttiva (UE) 2024/1203 pone al vertice delle istituzioni nazionali un vincolo di adeguamento preciso e perentorio, il cui rispetto entro il termine di recepimento esige soluzioni tecniche in grado di innestare i precetti eurounitari nel tessuto costituzionale nazionale senza cedere a frammentarietà. La riforma deve necessariamente articolarsi su due versanti simmetrici: la revisione del codice penale e l'aggiornamento dello statuto della responsabilità degli enti ex D.Lgs. 231/2001. Sul piano codicistico, occorre completare la formulazione del Titolo VI-bis del libro secondo del codice penale, inserendo una nuova e specifica fattispecie di reato (art. 452-quaterdecies c.p.) posta a tutela della "trasparenza del mercato ecologico societario", strutturata quale delitto di pericolo concreto.[39]

Tale fattispecie dovrà tipizzare la condotta di chi, nell'esercizio di attività societarie o finanziarie, impieghi *claims* ambientali privi di riscontro scientifico o manipoli indicatori ESRS al fine di ottenere autorizzazioni o raccogliere capitali. L'ancoraggio al pericolo concreto, accertato ex ante dal giudice, garantirà il pieno rispetto dei principi di tassatività e offensività ex art. 25, comma 2, Cost. Sul versante della responsabilità delle persone giuridiche, il recepimento della Direttiva impone una profonda riscrittura dell'art. 25-*undecies* del D.Lgs. 231/2001. La novella non potrà limitarsi all'inserimento dei nuovi eco-crimini nel catalogo dei reati-presupposto, ma dovrà rimodulare i requisiti dei Modelli di Organizzazione e Gestione (MOG).

I modelli aziendali attuali dovranno integrare flussi informativi e presidi di controllo specifici sul trattamento dell'informazione di sostenibilità. L'omessa mappatura del rischio informativo legato alle asimmetrie verdi integrerà la "colpa di organizzazione" dell'ente, fondando una responsabilità amministrativa da reato assistita da sanzioni pecuniarie calcolate in percentuale

38 Cfr. G. DE VERO, La responsabilità da reato degli enti nella transizione ecologica, Milano, GIUFFRÈ, 2024, p. 115 ss., ove si analizza la figura della *qualified offenc*e e le sue ricadute sulla teoria dell'evento nei reati societari complessi.

39 Sulla tecnica di formulazione dei reati di pericolo concreto nel diritto penale dell'economia quale presidio di costituzionalità, v. F. PALAZZO, La determinatezza penale tra Costituzione e prassi giurisprudenziale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2019, p. 1105 ss.

sul fatturato globale dell'impresa, secondo i severi parametri di proporzionalità ed effettività imposti dall'Europa.[40]

7. Profili comparatistici: l'esperienza della SEC statunitense e il modello delle *Climate disclosures*.

L'analisi dogmatica e transnazionale del *greenwashing* non può prescindere da un rigoroso confronto con l'ordinamento statunitense, il cui mercato dei capitali esercita una forza d'urto economica idonea a condizionare le scelte legislative dell'Unione Europea e le prassi societarie globali. In tale scenario, l'evoluzione dell'approccio della *Securities and Exchange Commission* (SEC) offre all'interprete un osservatorio privilegiato per comprendere la definitiva transizione della sostenibilità dall'orizzonte dell'etica aziendale a quello della *hard law* finanziaria.[41]

Con l'adozione delle regole sulle *Climate Disclosures*, l'Autorità di vigilanza di Wall Street ha programmaticamente espunto il fattore climatico dall'alveo della *corporate social responsibility* volontaristica, inserendolo d'imperio nel nucleo degli obblighi di comunicazione periodica imposti alle società quotate all'interno del modulo *Form 10-K*. Sotto il profilo della teoria generale del diritto penale dell'economia, l'operazione della SEC si configura come una vera e propria riscrittura dello statuto del rischio d'impresa. Il regolatore d'oltreoceano tratta l'esposizione al mutamento climatico e i costi legati alla transizione energetica alla stregua di variabili macroeconomiche ordinarie, parificando il rischio ecologico al rischio di insolvenza finanziaria o di volatilità dei tassi di interesse.[42]

Non si richiede più alle *public companies* di dichiarare quanto siano virtuose sotto il profilo ambientale, bensì di quantificare l'impatto materiale che gli eventi climatici estremi e le normative di mitigazione possono esercitare sulla stabilità dei flussi di cassa, sulla catena di fornitura e sulla stessa continuità aziendale (*going concern*). Il mendacio ecologico viene così ricondotto alla sua pura essenza di frode sui mercati, in quanto l'omessa o alterata indicazione dei fattori climatici si traduce nella dissimulazione di una passività finanziaria latente, idonea a inficiare la correttezza del prezzo dei titoli. La comparazione tra l'ordinamento statunitense e l'architettura eurounitaria svela una profonda asimmetria filosofica e metodologica nella perimetrazione dell'oggetto della tutela informativa, un nodo di geopolitica economica che condiziona direttamente l'accertamento della falsità punibile nei rispettivi sistemi sanzionatori. Mentre l'Unione Europea, attraverso la direttiva CSRD e gli standard ESRS, ha abbracciato il principio dogmatico della "doppia rilevanza" (*double materiality*) imponendo

40 In ordine alla rimodulazione dell'art. 25-undecies D.Lgs. 231/2001 alla luce degli obblighi di armonizzazione europea, v. S. ALESSANDRI, L'informazione societaria non finanziaria tra doveri di *disclosure* e profili di responsabilità, in Riv. soc., 2021, fasc. 4, p. 815 ss.

41 *Securities and Exchange Commission* (SEC), *The Enhancement and Standardization of Climate-Related Disclosures for Investors, Final Rule,* 6 marzo 2024. In ordine all'impatto di tale evoluzione regolatoria sulla stabilità dei mercati dei capitali, v. C. AMATI, *La Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) e i nuovi confini della trasparenza societaria, in Riv. soc., 2023, fasc. 2, p. 295 ss.

42 Cfr. J. C. COFFEE JR., Corporate Crime and Accountability in the Era of ESG, in Harvard Law Review, 2023, vol. 136, p. 1102 ss., ove si evidenzia la riconduzione del rischio climatico all'interno dei doveri fiduciari degli amministratori.

all'impresa di rendicontare non solo l'impatto del mondo sul proprio bilancio, ma anche l'impatto dell'attività d'impresa sull'ecosistema globale, la SEC è rimasta rigorosamente ancorata al paradigma tradizionale della *financial materiality* di matrice giurisprudenziale.[43]
Nell'esperienza giuridica statunitense, un'informazione è qualificabile come materiale soltanto laddove sussista una sostanziale probabilità che la sua omissione o alterazione avrebbe modificato in modo significativo il giudizio dell'investitore ragionevole (*reasonable investor*) inserito in un contesto decisionale di puro rendimento economico. Questa divergenza strategica determina un differente statuto epistemologico del "falso". Se nell'ordinamento europeo l'alterazione del dato sulle emissioni di gas serra integra di per sé una violazione di un precetto formale standardizzato e tassativo, nell'ordinamento nordamericano la rilevanza della medesima condotta decettiva è subordinata alla dimostrazione del suo riflesso economico-patrimoniale sulla redditività dell'investimento. Tale frizione concettuale espone le multinazionali a un duplice binario regolatorio asimmetrico: una dichiarazione ambientale perfettamente conforme ai canoni della *double materiality* europea potrebbe essere impugnata davanti alle corti federali statunitensi ove ritenuta priva di una solida e verificabile correlazione con le *performance* finanziarie dell'emittente, configurando un'ipotesi di *misleading statement* idonea a destabilizzare l'affidamento del mercato azionario globale. La rilevanza di tale quadro comparatistico per i vertici istituzionali e giudiziari nazionali risiede nell'intrinseca forza di espansione extraterritoriale che connota il diritto penale dell'economia statunitense.
Le grandi società industriali e bancarie italiane che risultino quotate presso i mercati regolamentati americani (tramite lo strumento degli *American Depositary Receipts* - ADR) o che controllino sussidiarie stabilmente operanti in territorio statunitense, ricadono pienamente sotto la giurisdizione della SEC e del *Department of Justice* (DoJ). La veicolazione di *claims* ambientali infedeli o la manipolazione della rendicontazione extra-finanziaria diffusa su scala globale espone l'impresa italiana e i suoi amministratori apicali alle sanzioni draconiane previste dall'ordinamento federale per il delitto di *Securities Fraud* e per la violazione del *Sarbanes-Oxley Act*. L'attivazione dell'azione repressiva oltreoceano innesca inevitabilmente un effetto specchio all'interno del sistema penale italiano. Sotto il profilo della responsabilità delle persone fisiche, l'avvio di un'indagine del DoJ per frode sui titoli azionari a Wall Street offre un autonomo *input* investigativo alle Procure della Repubblica nazionali ai fini della verifica della sussistenza degli elementi materiali del delitto di manipolazione del mercato ex art. 185 TUF o di false comunicazioni sociali ex artt. 2621 ss. c.c., attivando canali di cooperazione giudiziaria internazionale. Parallelamente, sul versante della responsabilità degli enti ex D.Lgs. 231/2001, la contestazione di una frode informativa legata ai fattori ESG da parte delle autorità statunitensi si riflette sulla valutazione della c.d. "colpa di organizzazione".
Il giudice italiano chiamato a valutare l'idoneità del Modello di Organizzazione e Gestione dell'impresa nazionale verificherà come l'omessa vigilanza sui flussi informativi diretti al

43 Sul concetto di materiality nella giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti, v. la fondamentale pronuncia TSC Industries, Inc. v. Northway, Inc., 426 U.S. 438 (1976), il cui standard è stato esteso alla materia ambientale da Basic Inc. v. Levinson, 485 U.S. 224 (1988). In dottrina penalistica italiana, per una disamina comparata delle nozioni di rilevanza informativa, v. F. MUCCIARELLI, L'aggiotaggio manipolativo. Profili interni ed europei, Milano, GIUFFRÈ, 2012, p. 118 ss.

mercato transatlantico abbia esposto l'ente a gravose sanzioni, integrando l'interesse o il vantaggio della società nell'artificioso abbattimento del costo del capitale su base globale. Il modello delle *Climate disclosures* della SEC cessa così di essere un lontano paradigma straniero per ergersi a parametro di legalità riflessa, con cui il decisore politico e la magistratura italiana devono necessariamente misurarsi per garantire la tenuta del sistema industriale nazionale.[44]

8. Responsabilità degli enti (D.Lgs. 231/2001) e modelli organizzativi alla prova del rischio reputazionale verde

L'estensione dello scrutinio penalistico al fenomeno del *greenwashing* finanziario impone una profonda e radicale revisione dei presupposti oggettivi che governano il sistema della responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, introdotto nel nostro ordinamento dal D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231. L'architettura originaria del decreto strutturava la mappa dei rischi aziendali secondo compartimenti stagni e rigide dicotomie categoriali, destinate a mostrare la corda dinanzi alle moderne strategie di mistificazione informativa della catena del valore[45].

Per oltre un decennio, il rischio ecologico d'impresa è stato declinato esclusivamente all'interno del perimetro tracciato dall'art. 25-*undecies* del decreto, ovvero quale riflesso sanzionatorio di eco-crimini classici e a materialità grezza, contrassegnati dalla fenomenologia naturalistica dello sversamento abusivo, della gestione illecita di rifiuti o della macroscopica emissione in atmosfera oltre i limiti tabellari. La declinazione societaria e finanziaria delle asimmetrie informative verdi opera, al contrario, una vera e propria dematerializzazione del rischio ecologico, traslando il baricentro dell'offesa dal piano dell'aggressione fisica all'ecosistema a quello della frode documentale e della manipolazione del mercato. Il *greenwashing* non si manifesta attraverso la violazione palese delle prescrizioni autorizzatorie in fabbrica o nel cantiere, ma si annida e si consuma all'interno delle stanze del consiglio di amministrazione e delle direzioni *corporate*. Dal punto di vista della tassonomia dei reati-presupposto ex D.Lgs. 231/2001, simile mutazione genetica determina una vistosa interferenza dogmatica, in forza della quale il mendacio ambientale travalica la cornice dei reati ambientali per espandersi e radicarsi nell'alveo dei reati societari ex art. 25-*ter* (in specie, le false comunicazioni sociali) e degli abusi di mercato ex art. 25-*sexies* del decreto.[46]

La sostenibilità aziendale, convertendosi da opzione etica volatile a parametro normativo standardizzato ESRS integrato nella relazione sulla gestione, diviene l'oggetto materiale di un

44 In ordine all'applicazione extraterritoriale dei reati d'impresa e delle sanzioni nel diritto penale dell'economia globale, v. S. SEMINARA, Diritto penale internazionale dell'economia, Torino, GIAPPICHELLI, 2021, p. 175 ss.; nonché, sull'adeguamento dei modelli complianti ex D.Lgs. 231/2001 alle metriche internazionali, v. S. ALESSANDRI, L'informazione societaria non finanziaria tra doveri di disclosure e profili di responsabilità, in Riv. soc., 2021, fasc. 4, p. 815 ss.

45 C. AMATI, Trasparenza societaria e finanza sostenibile nella prospettiva del diritto penale dell'economia, in Riv. trim. dir. pen. econ., 2024, p. 842.

46 In ordine al dibattito penalistico sulla configurabilità dell'interesse o del vantaggio dell'ente nei reati di falso informativo e di abuso di mercato, v. la monografia di F. MUCCIARELLI, L'informazione societaria tra obblighi di trasparenza e sanzione penale, Milano, GIUFFRÈ, 2015, p. 589 ss.

falso informativo volto a condizionare l'ordine pubblico economico. L'ente collettivo, pertanto, non è più chiamato a difendersi soltanto dal rischio di eventi di inquinamento, bensì dal ben più insidioso rischio di infedeltà documentale della rendicontazione extra-finanziario, la cui mancata prevenzione espone le grandi società per azioni a sanzioni di carattere reputazionale e giudiziario capaci di paralizzarne l'accesso al mercato dei capitali. Il nucleo dogmatico essenziale per la configurazione della responsabilità dell'ente risiede nella rigorosa perimetrazione dei criteri di imputazione oggettiva rappresentati dall'interesse o dal vantaggio, espressamente sanciti dall'art. 5 del D.Lgs. 231/2001. Una parte della dottrina tradizionale ha inizialmente manifestato scetticismo in ordine alla sussistenza di un reale interesse societario nella falsificazione dei dati di sostenibilità, ritenendo che il *greenwashing* costituisca una condotta estemporanea o un mero artificio di *marketing* privo di una concreta finalità di arricchimento della persona giuridica. Un'analisi economica del diritto penale societario contemporaneo impone tuttavia di rigettare tale impostazione parcellizzata, svelando come la mistificazione informativa ambientale sia strutturalmente preordinata al perseguimento di un immenso e calcolabile beneficio macro-aziendale.[47]

L'interesse e il vantaggio dell'ente nel g*reenwashing* finanziario si cristallizzano attraverso due vettori economici precisi e simmetrici, che ridefiniscono le coordinate del profitto illecito d'impresa nell'era della transizione ecologica. Se, da un lato, tale dinamica si manifesta attraverso la cattura parassitaria del *green premium* e il conseguente abbattimento del costo del capitale, laddove le grandi società emittenti e i gruppi industriali ad alto impatto ecologico ricorrono in misura sempre maggiore al mercato della finanza sostenibile per contrarre prestiti obbligazionari o emettere titoli di debito qualificati come s*ustainability-linked bonds*. In questo scenario, la qualificazione *green* del veicolo finanziario garantisce all'ente un immediato vantaggio economico, consistente nella possibilità di raccogliere liquidità sul mercato diffuso a tassi di interesse sensibilmente inferiori rispetto a quelli ordinari, sfruttando la specifica opzione allocativa degli investitori istituzionali; pertanto, la falsificazione ex ante dei parametri di destinazione del capitale o l'alterazione ex post dei report di impatto integrano pienamente la sussistenza di un interesse e di un vantaggio patrimoniale immediato e diretto in capo all'ente, identificabile nel risparmio finanziario indebitamente conseguito.[48]

Simmetricamente, sotto un secondo e convergente profilo, l'illecito organizzativo si alimenta del risparmio sui costi strutturali di transizione ecologica, poiché la simulazione documentale di una riconversione ecologica dei processi industriali in realtà mai avvenuta o macroscopicamente ritardata consente alla persona giuridica di mantenere inalterati i propri livelli di profitto immediato. Si evitano così le ingenti passività connesse all'aggiornamento tecnologico degli impianti o all'adozione di filiere produttive realmente decarbonizzate, traducendosi in una seconda fenomenologia in cui il vantaggio si sostanzia in un risparmio di spesa (*cost-saving*) strutturale e cosciente. Tale posta occulta, riflettendosi positivamente sui

47 Cfr. F. ROSSI, Il valore dell'informazione ESG nella moderna *corporate governance*, Milano, GIUFFRÈ, 2024, p. 192.

48 Sulla strutturale inadeguatezza dei MOG tradizionali a mappare i rischi derivanti dalle nuove metriche europee della sostenibilità, v. S. ALESSANDRI, I modelli organizzativi 231 alla prova della transizione ecologica d'impresa, in Dir. pen. contemp., 2025, n. 1, p. 82.

bilanci dell'ente a diretto scapito della fede pubblica del mercato e della genuinità delle politiche di mitigazione del mutamento climatico, fonda in modo inattaccabile lo scrutinio di tipicità della fattispecie sanzionatoria ex D.Lgs. 231/2001. La dimostrazione della sussistenza del rischio normativo e dei connessi vantaggi parassitari impone al giurista e al decisore istituzionale l'elaborazione della soluzione tecnica e difensiva, identificabile nella rimodulazione dell'efficacia esimente dei Modelli di Organizzazione e Gestione (MOG) ai sensi degli artt. 6 e 7 del decreto. I modelli organizzativi attualmente adottati dalle grandi imprese pubbliche e private italiane si rivelano strutturalmente ciechi dinanzi al rischio di *greenwashing*, in quanto risultano programmaticamente tarati o sul presidio della sicurezza sul lavoro e sul controllo degli scarichi industriali, ovvero sul classico monitoraggio delle poste contabili tradizionali affidato ai collegi sindacali.[49]

La cogenza e la specificità analitica introdotte dai nuovi standard ESRS esigono, al contrario, la creazione di una specifica sezione del MOG interamente dedicata alla prevenzione del falso informativo extra-finanziario. La pietra angolare di questa ristrutturazione della *compliance* aziendale deve essere individuata nella codificazione di flussi informativi bidirezionali, tassativi e standardizzati, operanti tra i *sustainability managers* (i redattori del bilancio di sostenibilità) e l'Organismo di Vigilanza (OdV). Quest'ultimo non può più limitarsi a verificare la regolarità formale dei verbali o la contabilità industriale, ma deve essere dotato delle competenze tecniche e delle risorse finanziarie necessarie per sottoporre a un vaglio critico sostanziale la veridicità degli enunciati prognostici e valutativi esposti dall'impresa sul mercato.[50]

I protocolli preventivi del MOG devono prevedere procedure di *due diligence* ambientale interna volte a tracciare la filiera di formazione del dato ESG, verificando ex ante la base scientifica dei calcoli computazionali di abbattimento emissivo e l'indipendenza metodologica delle agenzie di rating ecologico esterne coinvolte. L'Organismo di Vigilanza assurge così a titolare di un evoluto dovere di alta vigilanza e monitoraggio sistemico sui processi di comunicazione, la cui attivazione impedisce la configurazione di quella "colpa di organizzazione" che costituisce il presupposto essenziale per l'irrogazione delle devastanti sanzioni pecuniarie e interdittive previste dal sistema 231. Solo elevando la rendicontazione di sostenibilità a presidio preventivo integrato della *governance* d'impresa, il sistema industriale nazionale potrà respingere lo spettro della responsabilità da reato, coniugando l'efficienza dei mercati dei capitali con l'inderogabile legalità della transizione ecologica.

9. Considerazioni conclusive. Verso una sanzione penale sostenibile: la proposta di una fatti-specie specifica a tutela della trasparenza del mercato ecologico.

49 Cfr., in ordine all'intreccio tra sanzione penale del falso e sistemi amministrativi di controllo, F. CONSULICH, La legalità di sbieco. L'intreccio normativo nel diritto penale dell'ambiente, Torino, GIAPPICHELLI, 2017, p. 118.

50 In ordine all'estensione dei doveri di controllo e di vigilanza dell'OdV sui flussi informativi extra-finanziari e sui bilanci di sostenibilità, v. R. BRICCHETTI, I reati di falso informativo e le tutele del risparmio, Milano, GIUFFRÈ, 2023, p. 132 ss.

Il percorso dogmatico sin qui tracciato impone, in sede di approdo sinottico, una netta e ineludibile presa d'atto: l'attuale assetto del diritto penale dell'economia italiano si rivela strutturalmente inadeguato a governare la complessità macroeconomica del greenwashing. Il tentativo di reprimere la falsità informativa ecologica attraverso l'applicazione "di sbieco" o analogica dei vecchi archetipi codicistici ha generato un'intollerabile frizione con i principi cardine della legalità penale.[51]

Come si è avuto modo di dimostrare, il paradigma della truffa contrattuale ex art. 640 c.p. naufraga dinanzi al paradosso del danno qualitativo dematerializzato, costringendo l'interprete a forzature ermeneutiche che confondono il piano civile dell'inadempimento con quello penale della frode. Specularmente, i delitti di false comunicazioni sociali e di manipolazione del mercato ex art. 185 TUF, pur intercettando la natura price-sensitive delle metriche ESG, rischiano di subire una torsione iper-anticipatoria, degradando a reati di pericolo astratto o di pura disobbedienza cartolare nel momento in cui il giudice di merito fatichi a isolare l'attitudine eziologica del singolo indicatore ESRS sulla quotazione del titolo azionario. Questo scenario di strutturale deficit di tipicità ha innescato un fenomeno di supplenza giudiziaria suppletiva e creativa, in cui l'organo giurisdizionale è chiamato a colmare i vuoti di tutela attraverso interpretazioni estensive, con il conseguente effetto di frantumare la prevedibilità della decisione giudiziaria e destabilizzare le scelte strategiche del sistema industriale nazionale. Il ricorso a clausole generali o a rimedi civilistici e consumeristici pur autorevoli, come l'ordinanza del caso Alcantara c. Miko si dimostra insufficiente a presidiare un'offesa di natura macrosistemica. Non si tratta più di proteggere l'autonomia negoziale del singolo risparmiatore o la lealtà concorrenziale tra imprese, ma di salvaguardare l'efficienza allocativa dei mercati finanziari globali e la stessa effettività della transizione ecologica. L'era dell'adattamento interpretativo deve pertanto ritenersi definitivamente tramontata, imponendosi il passaggio a una fase di intervento legislativo esplicito e proporzionato. La risoluzione tecnica di tale impasse ordinamentale postula l'introduzione nel codice penale di una fattispecie incriminatrice autonoma, specificamente modellata sulla struttura materiale e sul coefficiente di offesa tipici del falso extra-finanziario. Sotto il profilo della collocazione sistematica, la nuova norma deve essere inserita all'interno del Libro secondo, Titolo VIII, Capo I del codice penale, ossia tra i delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, superando la prospettiva patrimonialistica per elevare a bene giuridico protetto la "trasparenza e la genuinità allocativa del mercato ecologico.[52]

---

51 Sulla crisi del principio di tassatività derivante dall'applicazione analogica delle fattispecie di frode tradizionali ai nuovi mercati complessi, v. la monografia fondamentale di G. MARUOTTI, Il principio di tassatività nella legislazione penale speciale, Torino, GIAPPICHELLI, 2021, p. 245 ss.; nonché F. PALAZZO, La determinatezza penale tra Costituzione e prassi giurisprudenziale, in Riv. it. dir. proc. pen., 2023, p. 1120 ss.

52 In ordine alla tecnica di selezione dei beni giuridici collettivi e intermedi nel Titolo VIII del codice penale, v. l'opera classica di C. PEDRAZZI, Intervento penale e tutela dell'economia, Milano, GIUFFRÈ, 1982, p. 42 ss.; nonché, per l'inquadramento dogmatico dell'ordine pubblico economico, F. BRICOLA, Legalità e tutela dei beni giuridici nell'orizzonte dell'impresa, in Riv. it. dir. proc. pen., 1993, p. 562 ss.

La proposta di riforma si articola nella formulazione del delitto di «Falsità o manipolazione delle dichiarazioni e metriche di sostenibilità ambientale», strutturato quale reato proprio e di pericolo concreto. La formulazione letterale della norma deve soddisfare il massimo grado di tassatività e determinatezza ex art. 25, co. 2, Cost., ancorando l'elemento oggettivo alla violazione dei parametri normativi precostituiti dall'ordinamento sovranazionale. Sotto il profilo della condotta, la fattispecie deve punire gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili e societari, nonché i sustainability managers che, nelle relazioni sulla gestione, nelle dichiarazioni non finanziarie o in altre comunicazioni pubbliche dirette al mercato o alle autorità di vigilanza, espongano fatti materiali non rispondenti al vero ovvero omettano informazioni rilevanti in ordine ai criteri di conformità agli standard europei ESRS e alla Tassonomia UE. Al fine di evitare la criminalizzazione del mero errore valutativo o del dolus bonus commerciale, la punibilità deve essere subordinata a un duplice sbarramento dogmatico: sul piano oggettivo, la condotta deve essere «concretamente idonea a indurre in errore il mercato o gli investitori istituzionali in ordine al profilo di rischio o di sostenibilità ambientale dell'ente, determinando un'artificiosa alterazione del costo del capitale o delle condizioni di accesso al credito»; sul piano soggettivo, la fattispecie deve essere sorretta dal dolo specifico di conseguire per sé o per l'ente un ingiusto profitto patrimoniale o reputazionale, identificabile nella capitalizzazione parassitaria del green premium o nel risparmio sui costi di riconversione tecnologica.[53]

Tale struttura, integrando il rinvio formale alle metriche comunitarie, garantirà la determinatezza del precetto, offrendo al magistrato un parametro computazionale certo per verificare la falsità dell'enunciato predittivo o prognostico. La proposta di introduzione di una fattispecie specifica a presidio della trasparenza verde trova la sua definitiva e solenne legittimazione assiologica all'interno del novellato statuto della Carta costituzionale. La storica riforma del 2022, che ha integrato la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi nell'alveo dell'art. 9 Cost., e che ha contestualmente modificato l'art. 41 Cost. stabilendo che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, opera una profonda torsione dei doveri civili e dei limiti della potestà punitiva dello Stato.[54]

L'ambiente cessa di essere una mera materia di riparto della potestà legislativa o un valore protetto in via sussidiaria, per ergersi a principio supremo e ordinatore dell'attività d'impresa. In questa rinnovata prospettiva costituzionale, la creazione di una sanzione penale "sostenibile" ossia proporzionata all'offesa e sussidiaria rispetto ai traguardi macroeconomici della Repubblica - non risponde a una pulsione di cieco pan-penalismo, bensì all'inderogabile

53 F. MUCCIARELLI, L'informazione societaria tra obblighi di trasparenza e sanzione penale, Milano, GIUFFRÈ, 2015, p. 595 ss. L'Autore teorizza i requisiti di tipicità di una futura fattispecie di falso extra-finanziario, sottolineando la necessità di ancorare l'idoneità ingannevole a soglie quantitative.

54 Sull'impatto della riforma degli articoli 9 e 41 Cost. sull'architettura del diritto penale dell'economia e dell'ambiente, v. l'ampia ed esaustiva ricostruzione di F. CONSULICH, La tutela penale dell'ambiente nella prospettiva eurounitaria, Torino, GIAPPICHELLI, 2019, p. 130 ss.; nonché, in chiave generale, C. AMATI, La Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) e i nuovi confini della trasparenza societaria punibile, in Riv. soc., 2023, fasc. 2, p. 310 ss.

dovere di solidarietà economica e sociale. Il principio di offensività esige che il diritto penale intervenga laddove la manipolazione dell'informazione extra-finanziaria metta in pericolo la genuinità della transizione ecologica, ponendosi in perfetto intreccio assiologico con l'art. 47 Cost. posto a tutela del risparmio pubblico.[55]

La falsificazione delle metriche ESG inquina la fede pubblica del mercato dei capitali, dirottando le risorse della collettività verso modelli industriali distruttivi e vanificando lo sforzo finanziario necessario per garantire il futuro ecologico della nazione. Proteggere la verità dell'informazione sulla sostenibilità significa, in ultima analisi, proteggere lo statuto costituzionale dell'impresa moderna, la quale è legittimata a perseguire il profitto solo se in armonia con la tutela degli ecosistemi e delle generazioni future. La fattispecie specifica proposta rappresenta lo strumento tecnico e dogmatico attraverso cui il legislatore nazionale può adempiere a tale solenne mandato, offrendo ai vertici istituzionali e alla magistratura di legittimità un presidio di legalità effettivo, idoneo a garantire che la transizione energetica dell'Italia si compia all'insegna della trasparenza economica e della giustizia ambientale.

55 R. BRICCHETTI, I reati di falso informativo e le tutele del risparmio, Milano, GIUFFRÈ, 2023, p. 145 ss., mette in luce la saldatura sistematica tra la tutela del risparmio ex art. 47 Cost. e i nuovi doveri di solidarietà ambientale d'impresa derivanti dalla revisione dell'art. 41 Cost., individuando nella trasparenza informativa il punto di sintesi e di equilibrio del sistema penale commerciale contemporaneo.

IL CONTROLLO ANALOGO OLTRE I SUOI CONFINI: EFFETTIVITÀ DEL CONTROLLO, AUTONOMIA GESTORIA E PROFILI DI RESPONSABILITÀ NELLE SOCIETÀ *IN HOUSE*

Similar control beyond its boundaries: effective supervision, managerial autonomy and liability in in-house companies

REMO MORZENTI PELLEGRINI

Professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo

***Abstract* [It]:** Il contributo indaga il limite funzionale del controllo analogo nelle società *in house*, muovendo dalla più recente giurisprudenza che, pur confermandone l'intensità, ne esclude la ricostruzione in termini di subordinazione gerarchica. L'analisi si concentra sulle ipotesi in cui statuti, patti parasociali o regolamenti sottopongono a parere preventivo vincolante singoli atti di gestione corrente, con il rischio di trasformare la funzione di indirizzo e vigilanza in compartecipazione alla gestione. Il problema viene esaminato alla luce del diritto eurounitario, dell'art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016, delle regole codicistiche sulla competenza gestoria e sulla direzione e coordinamento, della disciplina dei servizi pubblici locali e della responsabilità amministrativo-contabile, come modificata dalla legge n. 1 del 2026. La tesi proposta è che l'effettività del controllo analogo non si misuri attraverso la quantità degli atti assoggettati ad autorizzazione, bensì attraverso la capacità degli enti soci di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative, preservando al contempo una sfera di gestione responsabile degli amministratori.

Abstract [En]: *The paper examines the functional boundaries of similar control in Italian in-house companies. Starting from recent case law rejecting a hierarchical understanding of the relationship between public shareholders and the controlled company, it focuses on arrangements requiring prior binding opinions on individual day-to-day management decisions. The analysis considers EU law, Legislative Decree No. 175/2016, corporate rules on directors' managerial powers and direction and coordination, the regulation of local public services, and public accounting liability as amended in 2026. The paper argues that effective similar control should be assessed by the public shareholders' capacity to exercise decisive influence over strategic objectives and significant decisions, rather than by the number of individual management acts subject to prior authorisation.*

Parole chiave: controllo analogo; società *in house*; autonomia gestoria; direzione e coordinamento; responsabilità erariale; servizi pubblici locali.
Keywords: *in-house providing; similar control; corporate governance; direction and coordination; public accounting liability; local public services.*

SOMMARIO: 1. Il controllo analogo nell'evoluzione dell'*in house providing*: matrice eurounitaria, positivizzazione e persistente problema della sua natura. **- 2.** Intensità del controllo e autonomia societaria: dalla ricostruzione gerarchica al criterio delle decisioni significative. **- 3.** Il confine tra controllo analogo e gestione societaria: autonomia degli amministratori, direzione e coordinamento e

partecipazione alla decisione. **- 3.1.** I pareri preventivi vincolanti e la trasformazione del controllo in partecipazione alla decisione. **- 3.2.** Controllo sulla società e governo del servizio pubblico: la necessaria distinzione dei piani. **- 4.** Il superamento del limite funzionale del controllo: imputazione della decisione e profili di responsabilità. **- 5.** Le ricadute sul modello organizzativo dell'*in house*: verso una graduazione funzionale degli strumenti di controllo. **- 6.** Considerazioni conclusive: effettività del controllo e autonomia della gestione alla ricerca di un punto di equilibrio.

1. Il controllo analogo nell'evoluzione dell'*in house providing*: matrice eurounitaria, positivizzazione e persistente problema della sua natura.

Il controllo analogo costituisce il tratto che più chiaramente distingue l'*in house providing* dall'ordinario affidamento contrattuale a un soggetto terzo. La sua origine giurisprudenziale è nota: la Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Teckal*, ha individuato la possibilità di sottrarre l'affidamento alle regole concorrenziali quando l'amministrazione eserciti sull'affidatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e quest'ultimo realizzi la parte essenziale della propria attività con l'ente o gli enti controllanti. La formula, proprio perché nata per delimitare l'eccezione all'obbligo di gara, ha a lungo concentrato l'attenzione sul grado di dipendenza dell'organismo dall'amministrazione. Meno indagato è rimasto il problema inverso: se esista un limite oltre il quale l'intensità del controllo cessa di qualificare l'*in house* e comincia a modificare la distribuzione delle competenze interne alla società[1].

La domanda non è puramente teorica. Nella prassi, il controllo analogo viene costruito attraverso una pluralità di fonti: clausole statutarie, convenzioni tra enti, patti parasociali, regolamenti interni, deliberazioni assembleari e atti di indirizzo. La stratificazione di tali strumenti, spesso formatisi in momenti diversi, può produrre un assetto nel quale l'ente socio conserva prerogative nate quando la società era organizzativamente più debole o quando il quadro normativo era differente. Ne deriva il rischio che il controllo, anziché concentrarsi sugli obiettivi e sulle decisioni capaci di orientare l'attività

1 Corte giust. CE, 18 novembre 1999, C-107/98, *Teckal*, sulla quale la letteratura è sterminata. Sul percorso che conduce dalla costruzione pretoria alla disciplina positiva si v., tra gli altri, S. MONZANI, *L'affidamento in house providing e il richiamo alle origini euro-unitarie in nome delle prioritarie esigenze di semplificazione ed accelerazione funzionali alla ripresa economica dopo la crisi pandemica* (nota a Cons. St., sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7023), in *www.giustiziainsieme.it*, 2022; C. PECORARO, *Sul controllo analogo nelle società in house providing*, Milano, 2021, spec. 3 ss. e 163 ss.; E. CODAZZI, *La società in house. La configurazione giuridica tra autonomia e strumentalità*, Napoli, 2018; nonché, per una trattazione a più voci che affronta congiuntamente i profili amministrativistici, societari e lavoristici, M. ANTONIOLI, A. BELLAVISTA, M. CORRADINO, V. DONATIVI, F. FRACCHIA, S. GLINIANSKI, A. MALTONI, *Le società in house*, Napoli, 2020. Per una ricostruzione critica delle oscillazioni che hanno accompagnato l'istituto nell'ordinamento interno si v., da ultimo, B.G. MATTARELLA, *Ambiguità e vicende degli affidamenti in house*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2023, 1283 ss.; nonché, per la qualificazione delle società *in house* quali persone giuridiche private sottoposte a peculiare vigilanza e tutela amministrativa - impostazione contigua a quella accolta nel testo - G. CAIA, *Le società in house: persone giuridiche private sottoposte a peculiare vigilanza e tutela amministrativa*, in *Giur. comm.*, 3/2020, I, 456 ss. Da ultimo, per una ricognizione aggiornata, E. PISCINO, *Le società in house nel diritto amministrativo italiano: evoluzione normativa, controllo analogo e sostenibilità gestionale*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 3/2026, 235 ss.

societaria, si estenda progressivamente agli atti esecutivi, fino a richiedere autorizzazioni o pareri vincolanti per singoli affidamenti, assunzioni, incarichi e spese già ricomprese in programmi approvati.

È proprio questa possibile sovrapposizione tra controllo e gestione a riportare in primo piano la matrice amministrativistica dell'*in house providing*. Il controllo analogo, infatti, non rileva soltanto come deroga alle ordinarie regole di distribuzione delle competenze societarie, ma costituisce anzitutto il presupposto che consente all'amministrazione di ricorrere all'autoproduzione in luogo del mercato, mantenendo sull'organismo affidatario un'influenza determinante. La sua intensità trova, dunque, fondamento nella peculiare relazione organizzativa che lega l'ente alla società; ma è proprio tale fondamento a porre il problema dei suoi limiti. Se il controllo deve essere sufficientemente penetrante da giustificare l'affidamento diretto, resta infatti da stabilire fino a quale punto esso possa incidere sull'attività della società senza risolversi nell'assunzione, da parte del socio pubblico, di funzioni propriamente gestorie. È in questa tensione tra influenza pubblica e autonomia dell'organizzazione societaria che si colloca il problema qui esaminato.

Il punto di partenza deve rimanere la specialità dell'*in house*. La società non è un comune operatore di mercato sul quale il socio pubblico esercita i soli poteri dell'azionista ordinario. L'art. 2, comma 1, lett. c) e d), del d.lgs. n. 175 del 2016 definisce il controllo analogo attraverso l'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative, mentre l'art. 16 consente agli statuti delle società *in house* deroghe alla disciplina societaria ordinaria proprio al fine di realizzare tale controllo. Il problema, pertanto, non consiste nel normalizzare l'*in house* riconducendolo senza residui al modello codicistico, bensì nel comprendere quali deroghe siano funzionali al controllo e quali, invece, producano una diversa allocazione sostanziale della funzione gestoria.

L'evoluzione europea mostra come il requisito del controllo analogo sia stato progressivamente precisato in termini sostanziali. La Corte di giustizia ha da tempo escluso che sia sufficiente la mera partecipazione pubblica e ha richiesto che l'amministrazione possa esercitare un'influenza determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti dell'organismo. La codificazione contenuta nell'art. 12 della direttiva 2014/24/UE recepisce questa impostazione e, nel caso del controllo congiunto, richiede che le amministrazioni siano rappresentate negli organi decisionali, possano esercitare congiuntamente un'influenza determinante e che la persona giuridica controllata non persegua interessi contrari a quelli delle amministrazioni controllanti[2].

Questa traiettoria è importante perché consente di distinguere due profili sovente sovrapposti. Il primo riguarda la sufficienza del controllo ai fini della legittimità dell'affidamento diretto: il controllo deve essere reale, effettivo e strutturalmente garantito. Il secondo riguarda le tecniche attraverso le quali quel controllo viene esercitato. Il diritto europeo non impone, in via generale, che ogni singolo atto di amministrazione sia sottoposto alla preventiva approvazione del socio; richiede, piuttosto, che l'ente controllante sia in grado di incidere sulle scelte che determinano l'indirizzo dell'organismo. Da qui l'esigenza di evitare un'equazione fra intensità del controllo e capillarità delle autorizzazioni.

La distinzione è coerente anche con il principio di auto-organizzazione amministrativa, oggi espresso dall'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023. Il nuovo codice dei contratti pubblici non riproduce il precedente meccanismo dell'elenco ANAC previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50 del 2016; colloca invece l'*in house* nel quadro delle forme attraverso le quali l'amministrazione organizza l'esecuzione di lavori, servizi e

2 Art. 12 della direttiva 2014/24/UE. Tra le pronunce fondamentali sul controllo congiunto si v. Corte giust. UE, 29 novembre 2012, cause riunite C-182/11 e C-183/11, Econord; Corte giust. UE, 13 novembre 2008, C-324/07, Coditel Brabant.

forniture, nel rispetto del diritto dell'Unione e della disciplina di settore. La maggiore libertà nella scelta del modello organizzativo rende, semmai, più importante la corretta configurazione della governance interna dell'affidatario[3].

Il tema acquista particolare complessità nelle società pluripartecipate. In tali casi, l'effettività del controllo non può essere misurata sulla percentuale di capitale detenuta dal singolo ente, poiché l'ordinamento ammette che anche partecipazioni minime concorrano a un controllo congiunto effettivo. Ciò che conta è la struttura dei meccanismi decisionali: ciascun ente deve poter partecipare alla formazione dell'indirizzo comune e nessun socio deve essere relegato a una posizione puramente simbolica. La giurisprudenza europea e nazionale ha così progressivamente abbandonato ogni lettura meramente quantitativa della partecipazione[4].

Un'indicazione convergente, e particolarmente istruttiva perché maturata nel contesto del servizio idrico integrato, si ricava dalla giurisprudenza in tema di controllo congiunto, ove si è ritenuto che l'esigenza di effettività possa essere soddisfatta anche attraverso un ufficio comune costituito ai sensi dell'art. 30 t.u.e.l., preposto alla consultazione e al coordinamento degli enti in vista dell'approvazione degli atti fondamentali della vita sociale. Il riferimento agli "atti fondamentali" è particolarmente significativo: conferma che l'effettività del controllo congiunto non richiede che tutti gli enti partecipino direttamente alla formazione di ogni determinazione operativa, ma che dispongano di strumenti reali per incidere sulle decisioni che definiscono la direzione complessiva della società.

Nella medesima direzione si è mossa la giurisprudenza amministrativa, la quale, con riferimento all'*in house* pluripartecipato, ha ribadito che i soci pubblici devono poter esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo

---

3 Art. 7 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che positivizza il principio di auto-organizzazione amministrativa collocando autoproduzione ed esternalizzazione su un piano di tendenziale parità, così superando l'impostazione restrittiva accolta dall'art. 192 del previgente d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. Sul punto, e sulle implicazioni della nuova disciplina per la tutela della concorrenza, si v. V. MARTINES, *L'in house providing nei servizi pubblici: auto-organizzazione e concorrenza verso un nuovo equilibrio*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2026; L.M. FERA, *L'in-house providing nel nuovo codice dei contratti pubblici: tra libertà di auto-organizzazione amministrativa e tutela della concorrenza e del mercato*, in *Federalismi.it*, 28/2024, 33 ss.; V. BATTISTELLI, *L'affidamento in house: luci ed ombre del nuovo principio di autorganizzazione amministrativa*, in *Riv. Corte conti*, 6/2024, I, 104 ss.; D. ANDRACCHIO, *Il mercato dei contratti pubblici e la autoproduzione nella prospettiva dell'efficienza regolatoria*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1/2024, 87 ss.; F. FIGORILLI, *L'in house providing fra discrezionalità vincolata e autorganizzazione alla luce delle recenti riforme del legislatore*, in *Riv. reg. mercati*, 2/2023, 333 ss.; nonché A. LALLI, *In house: un istituto ancora controverso in ambito nazionale*, in *Munus*, 2/2023, 243 ss. Sugli oneri motivazionali che accompagnano la scelta dell'autoproduzione si v. I. GENUESSI, *L'onere motivazionale in caso di affidamento in house alla luce della più recente normativa e giurisprudenza*, in *Ambientediritto.it*, 2023, 1-20; A. MALTONI, *Oneri motivazionali differenziati richiesti per l'affidamento a società in house di attività aventi rilevanza economica e affidamenti in house convenzionali*, in *Federalismi.it*, 29/2023, 38 ss.; sul ridimensionamento del principio concorrenziale nel nuovo Codice, F. TOMASICCHIO, *La «demitizzazione» del principio di concorrenza nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2025, 189 ss. e C. SERENI LUCARELLI, *Riflessioni sul principio di concorrenza tra PNRR, affidamenti in house e libertà di impresa*, in *Munus*, 2/2022, 353 ss. La prospettiva accolta nel testo, che assegna all'auto-organizzazione una funzione di conservazione dell'imputabilità pubblica sostanziale dell'attività, si colloca in questo solco.

4 Si v. Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2017, n. 3554.

controllato[5]. La giurisprudenza valorizza anche i poteri di vigilanza sulla corretta attuazione del piano di attività e degli indirizzi strategici, mostrando come un controllo penetrante possa essere costruito attraverso la verifica dell'attuazione degli obiettivi senza necessariamente trasformarsi in autorizzazione seriale dei singoli atti[6].

Il controllo congiunto rende dunque ancora più evidente la necessità di una distinzione funzionale. Se ogni socio, anche titolare di una partecipazione minima, pretendesse di intervenire direttamente sulle singole operazioni, la società diverrebbe difficilmente governabile e il controllo stesso rischierebbe di perdere efficacia. Il coordinamento preventivo deve concentrarsi su ciò che è comune agli enti controllanti: obiettivi, piani, livelli di servizio, investimenti, operazioni straordinarie, criteri generali di organizzazione. La gestione attuativa, invece, richiede una sede decisionale capace di assumere tempestivamente responsabilità e di rispondere dei risultati.

2. Intensità del controllo e autonomia societaria: dalla ricostruzione gerarchica al criterio delle decisioni significative.

Il passaggio più rilevante ai fini della presente indagine è offerto dall'ordinanza delle Sezioni Unite dell'8 gennaio 2024. La decisione si colloca, per il suo oggetto immediato, nel filone relativo alla natura della società *in house* e al riparto di giurisdizione; essa contiene tuttavia una precisazione che trascende la questione processuale e che assume rilievo sistematico, giacché vi si afferma che il controllo analogo non è un controllo assoluto né gerarchico, perché si esercita su un soggetto giuridicamente distinto

5 Con riferimento all'*in house* pluripartecipato e ai connotati del controllo analogo congiunto si v., tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416; Cons. Stato, sez. II, 8 maggio 2024, n. 1671; Cons. Stato, sez. VII, 2 novembre 2023, n. 9452; Cons. Stato, sez. IV, 4 aprile 2023, n. 3494; T.A.R. Veneto, sez. I, 7 dicembre 2023, n. 1839; Cons. Stato, sez. II, 10 novembre 2021, n. 7476; Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2021, n. 7093. Si v. inoltre le questioni recentemente rimesse alla Corte di giustizia UE da Cons. Stato, sez. VII, ord. 2 aprile 2026, n. 2726, in relazione al consorzio Cineca.

6 Si v. Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416, cit., ove si richiedono, ai fini del controllo congiunto, la rappresentanza negli organi decisionali, l'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative e l'assenza di interessi contrari a quelli dei soci pubblici, valorizzandosi altresì i poteri di vigilanza sulla corretta attuazione del piano di attività. Sul controllo analogo congiunto nelle società pluripartecipate, e sulle difficoltà di conciliare l'effettività dell'influenza con la frammentazione delle partecipazioni, si v. M. BIANCHINI, *Il rapporto tra "società a partecipazione pubblica" e "società a controllo pubblico" alla luce della nozione di "controllo" (solitario e congiunto) del Testo unico*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche*, Milano, 2023, 59 ss.; C. GARILLI, *In house providing e società pubbliche pluripartecipate. Riflessioni sul controllo analogo congiunto nel quadro generale delle società a controllo pubblico*, in *Riv. soc.*, 2-3/2022, 450 ss.; F. GUERRERA, *Considerazioni in tema di controllo pubblico, controllo congiunto e controllo analogo nella disciplina del TUSP*, in *Riv. dir. soc.*, 3/2018, 517 ss.; E. CODAZZI, *Note in tema di controllo analogo c.d. "congiunto" su società in house pluripartecipata*, in *Giur. comm.*, 4/2018, II, 630 ss.; S. MONZANI, *Controllo "analogo" e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Milano, 2009; in sede di commento giurisprudenziale, S. RICHETTO, *Affidamenti in-house e controllo analogo congiunto da parte degli enti affidanti*, in *Giur. it.*, 2/2025, 386 ss.

dall'ente pubblico; esso riguarda le decisioni fondamentali, le linee strategiche e le più importanti scelte operative[7].

La formula impiegata dalle Sezioni Unite non si presta a letture unilaterali e merita di essere considerata in entrambe le sue componenti, giacché ciascuna di esse concorre a delimitare l'istituto in una direzione diversa. Da un lato, le Sezioni Unite rifiutano l'assimilazione integrale della società all'ufficio interno; dall'altro, non riducono affatto l'intensità dell'influenza pubblica, che deve investire anche le più importanti scelte operative. Il confine, pertanto, non coincide con la tradizionale dicotomia tra indirizzo politico e gestione amministrativa, né può essere tracciato semplicemente contrapponendo "strategia" e "operatività". Esistono scelte operative che, per dimensione, irreversibilità o impatto sul servizio, assumono rilievo strategico; ed esistono atti economicamente rilevanti che restano mera esecuzione di un programma già approvato.

L'indicazione offerta dalle Sezioni Unite non rimane, peraltro, isolata. Nella successiva evoluzione giurisprudenziale, pur nella diversità delle fattispecie esaminate, l'effettività del controllo tende infatti a essere ricondotta alla capacità degli enti soci di incidere sulle determinazioni che assumono rilievo essenziale nell'indirizzo e nell'attività della società. La giurisprudenza successiva, nel riconoscere l'effettività del controllo congiunto, valorizza la partecipazione degli enti all'approvazione degli atti fondamentali della vita sociale e richiama, al contempo, la necessità che i soci pubblici siano in grado di esercitare un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato[8]. Senza sovrapporre formule maturate in contesti differenti, se ne può ricavare una linea sufficientemente riconoscibile: l'intensità propria del controllo analogo si misura anzitutto sulla qualità delle decisioni sulle quali l'ente è posto in condizione di incidere, e non sulla generalizzata sottoposizione dell'attività societaria al suo preventivo assenso. La distinta soggettività della società costituisce, sotto questo profilo, il presupposto teorico del limite.

Se la società fosse davvero un ufficio dell'ente, l'interrogativo sulla competenza gestoria avrebbe un significato diverso. Ma l'ordinamento conserva una persona giuridica separata, un patrimonio autonomo, organi propri e un regime di responsabilità degli amministratori. L'*in house* è, dunque, una forma di organizzazione pubblica realizzata attraverso un soggetto societario, non la cancellazione della forma societaria. È in questa tensione tra strumentalità e autonomia che deve essere collocato il controllo analogo.

La dottrina ha descritto efficacemente questa ambivalenza. Da una parte, la società è funzionalmente dipendente dal socio pubblico e orientata al perseguimento dei suoi fini; dall'altra, l'utilizzazione del tipo societario conserva un significato ordinamentale, perché concentra negli amministratori la responsabilità della gestione e assoggetta l'attività, salvo deroghe espresse, alle regole del diritto

7 Si v. Cass., Sez. Un., ord. 8 gennaio 2024, n. 567. La formula ivi impiegata - controllo riferito alle decisioni fondamentali, alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative - non è isolata, ricorrendo già in Cass., Sez. Un., 28 giugno 2022, n. 20632, e, prima ancora, in Cass., Sez. Un., 25 novembre 2013, n. 26283. La pronuncia del 2024 non segna dunque un mutamento di indirizzo, ma ne offre la conferma in un contesto argomentativo che valorizza espressamente l'alterità soggettiva della società rispetto all'ente socio.

8 Cfr. Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18623; Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416.

societario. La ricostruzione del controllo non può pertanto sacrificare uno dei due poli senza alterare la stessa fisionomia dell'istituto[9].

Il problema diviene allora quello di dare contenuto alle categorie utilizzate dalla giurisprudenza. Agli "atti fondamentali" sembrano potersi ricondurre, in via esemplificativa, le scelte relative all'oggetto sociale, al piano industriale, al budget, agli investimenti strutturali, alle operazioni sul capitale, alle acquisizioni e dismissioni significative, alle modifiche organizzative di maggiore impatto. Le "linee strategiche" riguardano gli obiettivi di medio-lungo periodo, il posizionamento della società, gli standard di servizio, le politiche generali del personale e degli approvvigionamenti. Più difficile è la nozione di "più importanti scelte operative", che funge da cerniera fra strategia e gestione.

A tale nozione non può essere attribuito un significato puramente economico. Una soglia di valore può essere un indice, ma non è un criterio sufficiente. Un contratto di importo elevato può costituire l'esecuzione necessaria di un investimento già approvato; una decisione di valore modesto può incidere in modo irreversibile su un segmento essenziale del servizio. Il criterio deve essere qualitativo e considerare almeno l'impatto dell'atto sugli obiettivi affidati, il grado di discrezionalità residua rispetto ai piani approvati, la sua reversibilità, la durata degli effetti e la capacità di modificare l'assetto organizzativo o patrimoniale della società.

Un elemento di conferma, proveniente dalla sede del controllo sugli organismi partecipati, merita di essere valorizzato. Chiamata a valutare uno statuto che consentiva agli organi societari di discostarsi dagli indirizzi del comitato, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha richiamato la pronuncia delle Sezioni Unite del 2024 e la necessità di distinguere le decisioni fondamentali dalle altre determinazioni[10]. Il dato è significativo perché mostra che il problema opera in entrambe le direzioni: sarebbe incompatibile con il controllo analogo consentire agli amministratori di ignorare liberamente gli indirizzi del socio sulle scelte fondamentali; ma proprio per questo occorre individuare una sfera di atti per i quali l'amministratore resta responsabile dell'attuazione.

La distinzione può essere letta anche in termini di responsabilità. Quanto più l'ente socio determina il contenuto concreto dell'atto, tanto più diventa difficile imputare esclusivamente agli amministratori il risultato della decisione. Viceversa, se il socio definisce obiettivi, vincoli e criteri generali, lasciando all'organo amministrativo la scelta dei mezzi, la responsabilità gestoria rimane chiaramente allocata. Un buon sistema di controllo dovrebbe quindi essere progettato anche come sistema di trasparenza delle responsabilità, evitando aree nelle quali il socio decide sostanzialmente ma l'amministratore risponde formalmente.

La nozione di "decisione significativa" opera, nel sistema dell'*in house*, come una clausola elastica. Il legislatore europeo e quello nazionale non hanno costruito un catalogo chiuso, e la scelta appare comprensibile: la rilevanza di una decisione dipende dal settore, dalla dimensione della società, dal

9 Sul rapporto fra autonomia e strumentalità cfr. S. RICHETTO, *Affidamenti in-house e controllo analogo congiunto da parte degli enti affidanti*, cit.; E. CODAZZI, *La società in house*, cit.

10 Si v. Corte dei conti, sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 80/2024/PASP, resa in sede di parere ex art. 5 t.u.s.p. La Sezione ha ravvisato un elemento "distonico" rispetto al modello del controllo analogo nella clausola statutaria che, pur imponendo agli organi della società *in house* di recepire le deliberazioni del comitato permanente di indirizzo e coordinamento, quale sede del controllo analogo congiunto dei soci, consentiva agli stessi organi di discostarsene con motivazione specifica, senza limitare tale facoltà alle decisioni diverse da quelle fondamentali nel senso precisato da Cass., Sez. Un., ord. 8 gennaio 2024, n. 567, cit.

valore del servizio, dal grado di regolazione e dalla concreta organizzazione dell'affidatario. Un atto che per una piccola società strumentale rappresenta una scelta fondamentale può essere ordinaria amministrazione per un grande gestore industriale. La ricerca di un criterio uniforme deve quindi evitare l'illusione di una tipizzazione esaustiva[11].

Proprio la struttura elastica della nozione suggerisce di utilizzare un criterio di proporzionalità. L'intensità dell'intervento preventivo del socio dovrebbe essere proporzionata alla capacità della decisione di incidere sugli obiettivi e sul patrimonio pubblico. Non ogni rischio giustifica lo stesso livello di controllo e non ogni controllo deve assumere la forma del veto. Tra la mera informazione e l'autorizzazione vincolante esiste una gamma di strumenti intermedi: informativa preventiva, consultazione, parere obbligatorio non vincolante, potere di richiesta di riesame, soglie di escalation, obbligo di motivazione rafforzata. La scelta dello strumento dovrebbe dipendere dalla natura dell'atto e dal rischio che esso presenta.

Una simile impostazione consente di leggere in modo coerente la giurisprudenza che, da un lato, richiede poteri penetranti e, dall'altro, nega il carattere gerarchico del rapporto. La penetrazione del controllo riguarda la capacità di incidere quando ciò è necessario; non implica che il socio debba essere coinvolto nello stesso modo in ogni decisione. Il controllo è tanto più effettivo quanto più è capace di selezionare i punti nei quali l'intervento pubblico è decisivo, evitando di disperdere risorse nella microgestione.

In questa prospettiva, il principio di proporzionalità non è invocato quale limite esterno mutuato meccanicamente dal diritto amministrativo, ma come criterio interno di buona progettazione della *governance*. Il potere di veto costituisce lo strumento più intenso e dovrebbe essere riservato alle materie nelle quali una decisione difforme potrebbe compromettere gli obiettivi dell'affidamento o alterare in modo rilevante l'assetto della società. Per le decisioni attuative, strumenti informativi e controlli successivi possono offrire un presidio altrettanto efficace e meno distorsivo.

Anche il grado di regolazione del settore incide sulla valutazione. Nei servizi fortemente regolati, una parte delle scelte è già conformata da standard tecnici, tariffari e qualitativi imposti dall'autorità competente. In tali casi, l'intervento del socio non dovrebbe duplicare il vincolo regolatorio, ma concentrarsi sulle opzioni che restano effettivamente disponibili alla società. Diversamente, il controllo analogo rischia di trasformarsi in una seconda regolazione, priva però della base legale e delle competenze tecniche proprie del regolatore.

Il criterio della significatività deve poi essere verificabile *ex ante*. Un regolamento che si limiti a formule indeterminate espone la società a continue incertezze sulla necessità del parere. È preferibile combinare categorie qualitative, esempi non tassativi e soglie di attenzione, prevedendo una procedura rapida per risolvere i casi dubbi. La certezza del perimetro non serve soltanto all'efficienza: tutela anche i componenti del comitato e gli amministratori, perché consente di comprendere in anticipo quale soggetto sia chiamato ad assumere la decisione.

La nozione di decisione significativa, centrale tanto nel diritto eurounitario quanto nel t.u.s.p., non coincide con una categoria tipica del diritto societario. Essa svolge piuttosto una funzione selettiva: individua le scelte sulle quali l'ente deve poter esercitare un'influenza determinante affinché la relazione con la società sia realmente assimilabile, sul piano funzionale, a quella che caratterizza l'auto-

11 Sulla natura sostanziale e non meramente formale del controllo analogo si v. A. VALZER, *Il controllo analogo nelle società a partecipazione pubblica oggi*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2/2025, 176 ss.; C. PECORARO, *Sul controllo analogo nelle società in house providing*, cit.

organizzazione. Proprio l'elasticità della formula impone di evitare due opposti automatismi. Il primo consiste nel ritenere significativa qualsiasi decisione che superi una determinata soglia economica; il secondo nel confinare il controllo alle sole operazioni straordinarie in senso tecnico. In entrambi i casi si perderebbe di vista la relazione tra singola decisione e indirizzo complessivo dell'impresa.

Agli indici già richiamati si aggiunge l'incidenza sul rischio complessivo dell'impresa e sulla sostenibilità economico-finanziaria del servizio. Nessuno di tali indici è isolatamente decisivo, ma la loro combinazione consente di costruire una valutazione meno meccanica di quella fondata sulla sola soglia di spesa.

Un ulteriore criterio è rappresentato dalla presenza o meno di una precedente decisione programmatoria. Se il socio ha già approvato un piano di fabbisogno del personale, un programma degli acquisti o un piano degli investimenti sufficientemente dettagliato, il singolo atto che vi dà esecuzione tende a perdere autonoma rilevanza strategica. La sua sottoposizione a un nuovo parere vincolante finisce allora per duplicare, sul piano dell'esecuzione, una valutazione che il socio ha già compiuto nella sede programmatoria che gli è propria, con l'effetto paradossale di attenuare la portata dell'indirizzo anziché rafforzarla. Diversamente, un'operazione non prevista, capace di alterare il piano approvato o di assorbire risorse destinate ad altre finalità, può ragionevolmente tornare nella sfera del controllo preventivo.

La concentrazione del controllo sulle decisioni significative non implica, peraltro, un arretramento dell'influenza pubblica, ma può determinarne un esercizio più sostanziale. Quanto minore è l'intervento sui singoli atti esecutivi, tanto maggiore deve essere la capacità degli enti soci di verificare, nelle sedi proprie della programmazione, la coerenza del piano industriale, degli investimenti e delle principali scelte organizzative con gli obiettivi affidati, nonché la loro sostenibilità economico-finanziaria. Il controllo sull'atto tende così a lasciare spazio al controllo sulla programmazione e sui risultati, senza che ciò comporti una minore intensità del controllo analogo.

Il criterio della significatività deve inoltre essere letto in modo proporzionato alle dimensioni e alla complessità della società. La stessa operazione può avere peso diverso in un gestore locale di ridotte dimensioni e in una società che opera su un ambito territoriale vasto, dispone di una struttura manageriale articolata e realizza investimenti di notevole entità. Una disciplina uniforme, costruita attraverso soglie assolute e immutabili, rischia pertanto di diventare rapidamente irrazionale. Più coerente appare un sistema nel quale le soglie siano collegate al *budget*, al patrimonio, al valore degli investimenti o ad altri parametri dinamici e siano periodicamente riesaminate.

Questa impostazione consente anche di evitare che la categoria delle più importanti scelte operative venga svuotata. La formula utilizzata dalla Cassazione non autorizza infatti a ricondurre qualsiasi attività operativa al controllo analogo; al contrario, richiede di isolare, all'interno dell'operatività, quelle scelte che per effetti e rischio assumono una rilevanza comparabile alle decisioni strategiche. Il controllo può così penetrare, quando necessario, nella dimensione operativa senza trasformarsi in una generale amministrazione per autorizzazioni.

3. Il confine tra controllo analogo e gestione societaria: autonomia degli amministratori, direzione e coordinamento e partecipazione alla decisione.

L'art. 16, comma 2, lett. a), t.u.s.p. consente agli statuti delle società *in house* di derogare alle disposizioni degli artt. 2380-*bis* e 2409-*novies* c.c. Si tratta di una previsione centrale, perché riconosce espressamente che l'esclusività della competenza gestoria degli amministratori può essere attenuata per

rendere possibile il controllo analogo. La norma, tuttavia, non stabilisce che tale competenza possa essere integralmente trasferita al socio. La deroga è funzionale al controllo e deve essere interpretata alla luce della finalità che la giustifica.

È proprio su questo rapporto di strumentalità che si è soffermata la giurisprudenza di merito, la quale ha ritenuto ammissibili clausole derogatorie funzionali all'esercizio del controllo analogo, escludendo però che esse possano annullare la competenza e la responsabilità dell'organo amministrativo. La soluzione appare condivisibile perché evita due estremi: la sostanziale irrilevanza della deroga prevista dal t.u.s.p. e, all'opposto, la trasformazione dell'organo amministrativo in mero esecutore privo di autonomia decisionale.

Sul piano sistematico, la deroga all'art. 2380-*bis* c.c. si calibra in relazione alle materie nelle quali l'influenza determinante del socio è necessaria. Ciò può giustificare riserve di competenza assembleare atipiche, poteri autorizzativi su operazioni straordinarie, approvazioni preventive di piani e programmi, obblighi informativi rafforzati e poteri di veto su decisioni suscettibili di alterare l'assetto del servizio. Più problematica è l'estensione indistinta del veto o dell'autorizzazione a categorie di atti seriali, perché in quel caso la deroga non serve più a orientare la gestione ma tende a sostituire il decisore.

La questione assume un rilievo particolare quando statuto e regolamento del controllo non sono coordinati. Lo statuto può riservare al socio soltanto le operazioni strategiche, mentre il regolamento, spesso approvato in sede convenzionale tra enti, può sottoporre a parere vincolante atti ulteriori. In tali casi non è sufficiente richiamare genericamente l'esigenza del controllo analogo: occorre verificare quale fonte sia competente a incidere sulla distribuzione dei poteri societari e se il regolamento possa, senza adeguato fondamento statutario, introdurre vincoli che modificano sostanzialmente la competenza dell'organo amministrativo.

Il rapporto con la direzione e coordinamento costituisce il secondo snodo. Una parte della dottrina ha evidenziato la vicinanza strutturale fra il controllo analogo e l'eterodirezione: entrambi implicano un'influenza stabile capace di orientare le decisioni della società. Altri contributi hanno però sottolineato il *quid pluris* del controllo analogo, derivante dalla funzione pubblicistica dell'affidamento e dalla particolare relazione di dipendenza istituzionale dell'organismo rispetto agli enti controllanti[12].

12 La questione dei rapporti fra controllo analogo ed eterodirezione è fra le più controverse in materia e le posizioni non sono riconducibili a un orientamento unitario. Per la tesi che valorizza la contiguità strutturale delle due figure, pur riconoscendo al controllo analogo un *quid pluris* derivante dalla peculiare relazione di dipendenza istituzionale, si v. E. CODAZZI, *L'esercizio del controllo analogo su società in house tra crisi di impresa e direzione e coordinamento del socio pubblico: alcune riflessioni alla luce del nuovo art. 120-bis*, CCII, in *Il diritto dell'economia*, 3/2023, 169 ss., la quale dedica specifica attenzione al controllo analogo quale attività di direzione e coordinamento e alla conseguente soggezione del socio pubblico alla relativa responsabilità; nella medesima direzione, sul versante dell'interesse perseguito, P. PETTITI, *Direzione e coordinamento, interesse e controllo analogo*, in *Riv. soc.*, 4/2020, 1082 ss. Fa da ponte fra le categorie amministrativistiche e quelle societarie, ancora, M. ANTONIOLI, *L'in house providing tra funzione e struttura: controllo analogo, partecipazione "pulviscolare" ed eterodirezione della società*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5/2020, 599 ss., spec. sul rilievo dell'eterodirezione nel controllo analogo congiunto. Va infine dato conto della lettura, di segno opposto a quella qui accolta, che ha visto nella giurisprudenza sulla società *in house* un superamento dello schermo societario e un ritorno alla figura dell'organo-impresa: si v. A. BARTOLINI, *La società in house perde il «corporate veil»: un ritorno all'organo-impresa*, in *Giur. it.*, 8-9/2014, 1995 ss., e, per una lettura critica delle oscillazioni del modello, R. URSI, *Il cammino disorientato delle c.d. società in house*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2014, 557 ss. È proprio rispetto a tale impostazione che la

È preferibile, pertanto, evitare tanto l'identificazione automatica quanto la separazione assoluta. Il controllo analogo è un requisito dell'*in house* e trova fondamento nel diritto degli affidamenti e nel t.u.s.p.; la direzione e coordinamento è una fattispecie civilistica che dipende dall'effettivo esercizio di un potere di indirizzo unitario. I due fenomeni possono coesistere quando i poteri del socio pubblico, concretamente esercitati, assumano la consistenza di un'attività di direzione della gestione. Ma la qualificazione deve essere effettuata caso per caso, tenendo conto non solo delle clausole formali ma della prassi decisionale.

Indicazioni significative, ancorché non univoche, provengono dalla giurisprudenza di merito. Si è così esaminata la responsabilità dell'ente pubblico controllante per abuso di eterodirezione, e si è giunti, in una vicenda peculiare, ad affermare una sostanziale coincidenza fra controllo analogo e attività di direzione e coordinamento. La portata generale di quest'ultima affermazione va tuttavia maneggiata con cautela: la fisiologia del controllo non può diventare, senza ulteriori accertamenti, presunzione assoluta di eterodirezione.

La dottrina più recente ha inoltre approfondito la responsabilità dell'ente pubblico che eserciti direzione e coordinamento, superando l'idea che la natura pubblica del soggetto dominante possa di per sé sottrarlo alla disciplina degli artt. 2497 ss. c.c. Il dato è rilevante per l'*in house*: l'utilizzo dello strumento societario comporta anche l'applicazione dei meccanismi di responsabilità propri dell'organizzazione societaria, salvo le deroghe espressamente previste[13].

In questa prospettiva, l'eccesso di controllo può costituire un indice dell'eterodirezione, ma non coincide con l'abuso. L'art. 2497 c.c. richiede che l'attività di direzione e coordinamento sia esercitata in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale e produca un pregiudizio. Una direttiva intensa ma corretta può essere pienamente legittima; una direttiva che imponga una scelta dannosa per finalità estranee o senza adeguata considerazione dell'equilibrio della società può invece aprire il problema della responsabilità. La distinzione tra esistenza del potere e abuso del potere deve restare netta.

La relazione tra controllo analogo e direzione e coordinamento rinvia a un problema più generale: il rapporto tra interesse pubblico perseguito dall'ente socio e interesse della società. Nelle società *in house* l'interesse pubblico non è un elemento esterno o occasionale, poiché la società nasce per svolgere

---

pronuncia delle Sezioni Unite del 2024 segna la distanza più netta, riaffermando l'alterità soggettiva quale tratto non eliminabile del modello.

13 La riconducibilità dell'ente pubblico alla fattispecie dell'art. 2497 c.c. è tuttora oggetto di soluzioni divergenti e la questione non può dirsi risolta dal solo dato testuale. Della persistente incertezza dà conto già il titolo del contributo di L. MARICONDA, *Gli enti pubblici e l'art. 2497, comma 1: un problema (ancora) irrisolto*, in *Giur. comm.*, 1/2022, I, 56 ss.; per la tesi favorevole, con riferimento alle società strumentali, si v. C. GARILLI, *La responsabilità dell'ente pubblico per l'attività di direzione e coordinamento sulle c.d. società strumentali*, in *Soc.*, 6/2023, 657 ss. ed E. CODAZZI, *Sulla responsabilità da direzione e coordinamento dell'ente pubblico holding*, ivi, 7/2021, 827 ss. L'argomento che milita in senso favorevole, e che si condivide, è di ordine sistematico: l'esclusione fondata sulla sola qualità soggettiva del *dominus* collocherebbe l'ente pubblico in una posizione di privilegio rispetto a ogni altro soggetto controllante, con arretramento della tutela dei creditori della partecipata. Resta tuttavia fermo che l'accertamento dei presupposti dell'attività di direzione e coordinamento, e a maggior ragione del suo esercizio abusivo, non può essere sostituito dalla mera constatazione della sussistenza del controllo analogo: sul punto v. quanto osservato nel testo.

compiti affidati dagli enti controllanti. Ciò non significa, tuttavia, che qualsiasi sacrificio dell'equilibrio economico o patrimoniale della società possa essere giustificato invocando genericamente l'interesse pubblico. La scelta del modello societario comporta la necessità di preservare condizioni di sostenibilità coerenti con la continuità dell'attività[14].

Il problema emerge con particolare chiarezza nelle direttive che impongono alla società obiettivi di contenimento dei costi, politiche tariffarie, livelli occupazionali o investimenti. Tali obiettivi possono essere pienamente coerenti con la missione pubblica, ma devono essere tradotti in scelte compatibili con il quadro normativo e regolatorio. Una direttiva che imponga un risultato economicamente impossibile o che contraddica obblighi di servizio non diventa legittima per il solo fatto di provenire dal socio pubblico. Il controllo analogo non sospende i principi di corretta amministrazione; al contrario, rende più importante la motivazione delle scelte che incidono sulla sostenibilità dell'affidatario.

La disciplina della direzione e coordinamento offre, sotto questo profilo, una chiave di lettura utile. Il legislatore non vieta l'esercizio di un indirizzo unitario, ma reagisce al suo abuso. La valutazione deve tenere conto del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento e dei vantaggi compensativi, secondo la logica propria dell'art. 2497 c.c. Nel contesto pubblico, ciò richiede una particolare attenzione alla trasparenza delle ragioni per le quali una determinata scelta viene imposta alla società e ai benefici che essa produce nel quadro complessivo dell'affidamento[15].

Da qui deriva un ulteriore argomento contro la microgestione. Quanto più il socio interviene sulla singola operazione, tanto più deve assumersi l'onere di considerare le informazioni tecniche, economiche e organizzative che normalmente appartengono alla sfera dell'amministratore. Il controllo strategico consente invece al socio di operare sul livello nel quale dispone di una legittimazione più forte: la definizione dell'interesse pubblico da perseguire e degli obiettivi che la società deve realizzare. L'amministratore traduce poi tali obiettivi in decisioni tecniche, assumendone la responsabilità.

La distinzione non deve essere assolutizzata. Vi sono casi nei quali l'interesse pubblico impone al socio di intervenire anche su una decisione concreta, soprattutto quando essa può compromettere irreversibilmente il servizio o il patrimonio. Ma l'eccezione dovrebbe essere motivata proprio in ragione della sua rilevanza. Un sistema nel quale ogni scelta concreta è preventivamente conformata dal socio rende invece impossibile distinguere l'eccezione dalla regola e rischia di privare di significato la responsabilità degli amministratori.

La corretta gestione societaria costituisce dunque un limite e insieme un parametro del controllo. Il socio pubblico non è un azionista che massimizza il profitto, ma neppure un soggetto che può ignorare gli equilibri della società. Deve esercitare i propri poteri in modo coerente con la funzione affidata, con la sostenibilità dell'organismo e con le regole del settore. Questa impostazione consente di evitare una falsa alternativa tra interesse pubblico e diritto societario: nelle società *in house*, la tutela dell'interesse pubblico passa anche attraverso una *governance* capace di produrre decisioni responsabili e sostenibili.

Sul piano documentale, ciò suggerisce che le direttive del socio sulle scelte di maggiore impatto siano accompagnate da un'istruttoria adeguata e da un'esplicitazione delle finalità perseguite. La formalizzazione non serve a burocratizzare il controllo, ma a rendere verificabile il percorso decisionale

14 Sul rapporto fra finalità pubbliche, interesse sociale e corretta gestione nelle società partecipate cfr. C. GARILLI, *La responsabilità dell'ente pubblico per l'attività di direzione e coordinamento sulle c.d. società strumentali*, cit.; E. CODAZZI, *Sulla responsabilità da direzione e coordinamento dell'ente pubblico holding*, cit.

15 Art. 2497, comma 1, c.c. Sul tema dei vantaggi compensativi e dell'interesse di gruppo nel contesto delle società pubbliche si v. L. MARICONDA, *Gli enti pubblici e l'art. 2497, comma 1*, cit.

e a consentire, in caso di esito negativo, di distinguere l'errore gestorio dell'amministratore dalla scelta imposta o condivisa dal socio. La trasparenza del processo decisionale diventa così uno strumento di prevenzione della responsabilità.

La valorizzazione dell'autonomia gestoria non deve essere equivocata come tentativo di ricondurre la società *in house* al paradigma della società privata ordinaria. La questione è diversa. Anche quando lo statuto comprime legittimamente i poteri dell'organo amministrativo per assicurare il controllo analogo, permane l'esigenza di individuare un soggetto al quale siano imputabili le scelte di attuazione e i relativi doveri di diligenza. La responsabilità degli amministratori presuppone infatti una sfera decisionale riconoscibile; se ogni scelta viene sostanzialmente assunta altrove, la distribuzione formale delle cariche non corrisponde più alla distribuzione effettiva del potere.

Sotto questo profilo, autonomia e responsabilità costituiscono termini complementari. L'amministratore deve poter scegliere gli strumenti più adeguati per conseguire gli obiettivi fissati dal socio, restando responsabile della correttezza dell'istruttoria, della convenienza dell'operazione, del rispetto delle procedure e della salvaguardia dell'equilibrio economico della società. Il socio, per parte sua, deve poter modificare gli obiettivi, correggere gli scostamenti e intervenire sulle decisioni realmente significative. Un sistema che confonda questi due piani non rafforza necessariamente il controllo pubblico: può, al contrario, rendere meno chiaro chi abbia deciso e sulla base di quali informazioni.

La questione emerge con particolare evidenza quando l'organo amministrativo ritenga non conveniente una scelta imposta dal comitato. Se il parere è vincolante e riguarda il contenuto puntuale dell'operazione, l'amministratore può trovarsi nella posizione di dover adottare un atto che non avrebbe autonomamente scelto. È allora essenziale che lo statuto o il regolamento chiariscano gli effetti dell'indirizzo e le modalità con cui l'organo amministrativo può rappresentare criticità tecniche, economiche o giuridiche. La possibilità di un'interlocuzione motivata non attenua il controllo analogo; ne migliora la qualità, perché consente al socio di decidere conoscendo le conseguenze della propria direttiva.

Anche il tema delle istruzioni del socio deve essere affrontato evitando analogie improprie con il rapporto gerarchico. L'istruzione può essere vincolante nell'ambito delle competenze che l'assetto dell'*in house* riserva al socio, ma non per questo trasforma gli amministratori in meri esecutori materiali. Essi conservano doveri propri, inclusi quelli connessi alla legalità dell'azione societaria e alla conservazione dell'integrità patrimoniale. Proprio per questo un buon sistema di *governance* dovrebbe distinguere le direttive sugli obiettivi dalle determinazioni che prescrivono mezzi puntuali, assoggettando queste ultime a un livello più elevato di motivazione e istruttoria.

La prospettiva consente infine di leggere in modo più equilibrato la deroga all'art. 2380-*bis* c.c. consentita dall'art. 16 t.u.s.p. La deroga è funzionale al controllo analogo e dunque legittima una redistribuzione di poteri più intensa di quella ammessa nelle società ordinarie; non impone, tuttavia, di concentrare nel socio ogni scelta. Il suo significato sistematico è quello di rendere possibile un modello organizzativo speciale, non quello di cancellare qualsiasi distinzione tra indirizzo e amministrazione.

3.1. I pareri preventivi vincolanti e la trasformazione del controllo in partecipazione alla decisione.

La fattispecie più problematica è quella del parere preventivo vincolante. La qualificazione nominale dell'atto non è decisiva: un "parere" dal quale l'organo amministrativo non può discostarsi senza impedire l'adozione dell'atto svolge, nella sostanza, una funzione conformativa. Il comitato non si limita

a fornire elementi di valutazione, ma concorre a determinare il contenuto della decisione. È dunque necessario interrogarsi non sul *nomen iuris*, bensì sull'effetto che il pronunciamento produce nel procedimento societario.

Il grado di interferenza dipende anche dall'oggetto. Un parere vincolante sul piano industriale o su un'operazione straordinaria costituisce un tipico strumento di controllo strategico. Diverso è il parere sulla scelta del singolo fornitore, sulla selezione di un singolo professionista, sulla specifica assunzione o sulle condizioni economiche di una determinata operazione già compresa in un programma approvato. In tali casi il comitato entra nel merito della decisione esecutiva e riduce lo spazio nel quale l'amministratore può esercitare la propria discrezionalità imprenditoriale.

Che una simile deriva non sia imposta dalla natura stessa dell'istituto è dimostrato da un tipo organizzativo di segno opposto, riscontrabile in assetti statutari ricorrenti nelle società pluripartecipate affidatarie di servizi a rete. Vi si rinvengono organi di indirizzo e controllo strategico ai quali è attribuito il potere di definire in maniera vincolante per gli organi societari gli indirizzi, gli obiettivi e i piani della società, di emanare direttive generali e di sovrintendere alla loro attuazione, di deliberare sulle modificazioni significative dell'attività e sulle operazioni straordinarie, di esprimere parere vincolante sugli atti di programmazione economico-finanziaria e, in taluni casi, di incidere sulla designazione dei componenti dell'organo amministrativo[16]. Si tratta di un controllo di intensità elevata, che giunge a condizionare la stessa composizione dell'organo gestorio, e che tuttavia non contempla alcuna autorizzazione preventiva su singoli atti di gestione corrente. Il confronto fra i due modelli conferma quanto si è venuti sostenendo: l'alternativa non corre fra controllo forte e controllo debole, bensì fra controllo strategico e compartecipazione alla gestione, giacché il controllo può essere molto intenso senza essere gestionale.

In questa prospettiva, anche il piano industriale assume rilievo quale sede privilegiata del controllo analogo: non come mero documento da approvare formalmente, ma come strumento attraverso il quale gli enti soci possono verificare *ex ante* la coerenza fra obiettivi, risorse, investimenti e sostenibilità della gestione e, successivamente, misurare gli scostamenti rispetto ai risultati programmati.

Sul punto la letteratura offre un riscontro puntuale, avendo osservato come l'esercizio del controllo analogo valga a trasformare un atto endoprocedimentale in atto vincolante, con conseguente necessità di ricostruirne i fondamenti e i caratteri sul piano dei poteri dell'ente controllante. La prassi mostra, inoltre, che i pareri vincolanti possono produrre effetti organizzativi non trascurabili: allungamento dei tempi decisionali, duplicazione delle istruttorie, difficoltà nel coordinare le responsabilità, rischio di sovrapposizione tra uffici dell'ente e strutture societarie. Questi effetti non dimostrano di per sé l'illegittimità del modello, ma devono essere considerati nel giudizio sulla sua funzionalità. Un controllo che moltiplica i passaggi senza accrescere la capacità del socio di incidere sugli obiettivi può risultare più invasivo e, paradossalmente, meno efficace.

Che il problema non sia meramente teorico è confermato dalla prassi degli operatori dei servizi pubblici, ove si segnalano, nei rapporti fra società partecipate ed enti locali, rischi di sovrapposizione, duplicazione e proliferazione delle richieste, e si richiama correlativamente l'esigenza che le prerogative

16 La configurazione descritta nel testo non riproduce un singolo statuto, ma costituisce ricostruzione tipologica delle clausole ricorrenti negli statuti delle società pluripartecipate affidatarie del servizio idrico integrato, nelle quali l'esercizio del controllo analogo, congiunto e differenziato, è spesso demandato a un comitato composto da rappresentanti di tutti gli enti soci, con uguale diritto di voto a prescindere dall'entità della partecipazione.

del socio siano esercitate nel rispetto dell'ordinamento societario e delle competenze attribuite agli organi amministrativi e di controllo[17].

Per evitare soluzioni casistiche occorre allora individuare gli elementi che, concorrendo, segnalano il mutamento qualitativo dell'intervento. Viene anzitutto in rilievo il livello della decisione, giacché quanto più l'atto incide sull'assetto, sugli obiettivi o sui programmi della società tanto più esso è coerente con il controllo analogo, mentre quanto più costituisce attuazione di decisioni già assunte tanto più dovrebbe rimanere nella competenza dell'organo amministrativo. Ad esso si affianca la discrezionalità residua: se il socio stabilisce il risultato e lascia agli amministratori la scelta dei mezzi si resta nell'area dell'indirizzo; se determina anche il mezzo, il contraente, il contenuto economico e le modalità operative, l'intervento assume natura gestoria.

Rileva inoltre la frequenza dell'intervento, poiché un pronunciamento eccezionale su una decisione operativa di particolare importanza può ben rientrare nelle più importanti scelte operative richiamate dalle Sezioni Unite, mentre una procedura che sottoponga sistematicamente a parere tutte le operazioni oltre una soglia o tutte le assunzioni, indipendentemente dal loro significato strategico, produce una stabile compartecipazione alla gestione: la serialità costituisce dunque un indice particolarmente significativo di tale mutamento qualitativo. Concorrono infine la reversibilità della scelta - le decisioni capaci di vincolare la società per periodi lunghi o di modificarne l'organizzazione giustificano un coinvolgimento maggiore del socio, mentre gli atti di ordinaria esecuzione dovrebbero restare alla responsabilità dell'amministratore - e l'entità del rischio, poiché operazioni che espongano il patrimonio pubblico a pericoli eccezionali possono legittimare un controllo preventivo più penetrante, purché esso non si converta in una sostituzione sistematica.

Su tutti questi elementi si staglia, infine, l'esigenza di tracciabilità delle responsabilità. Un assetto ben progettato deve rendere chiaro chi ha deciso cosa. Se il comitato esprime soltanto indirizzi, l'amministratore risponde della scelta esecutiva; se il comitato impone il contenuto dell'atto, la ricostruzione causale deve tener conto anche del suo intervento. La chiarezza delle competenze non è, quindi, un'esigenza meramente organizzativa: costituisce una condizione per l'effettività dei sistemi di responsabilità e, indirettamente, per la qualità del controllo pubblico.

La categoria della "cogestione" può essere utilizzata in questo senso descrittivo, ma non dovrebbe essere elevata a fattispecie giuridica autonoma. Essa indica il superamento della linea funzionale che separa l'indirizzo dalla decisione esecutiva. Le conseguenze di tale superamento vanno poi ricostruite attraverso le discipline applicabili: diritto societario, direzione e coordinamento, responsabilità amministrativa, eventuali regole di settore. Questa impostazione evita di creare un titolo di responsabilità non previsto e consente, al tempo stesso, di descrivere con precisione il fenomeno.

3.2. Controllo sulla società e governo del servizio pubblico: la necessaria distinzione dei piani.

Nelle società che gestiscono servizi pubblici locali, e in particolare servizi a rete, il tema presenta un'ulteriore complessità. L'ente locale è contemporaneamente socio della società e componente di un sistema istituzionale nel quale la regolazione e il governo del servizio possono essere attribuiti a un ente d'ambito o a un'autorità indipendente. La qualità di socio non restituisce all'ente competenze amministrative che la legge abbia collocato altrove.

17 Per una recente ricostruzione maturata nella prassi degli operatori, v. UTILITALIA, *Rapporti tra società partecipate e enti locali*, circ. 4 agosto 2026, n. 02770/GL, spec. §§ 4 e 5.

Il d.lgs. n. 201 del 2022 ha rafforzato la distinzione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e funzioni di gestione, prevedendo, all'art. 6, il principio di separazione e incompatibilità nei casi indicati dalla legge[18]. Nel servizio idrico integrato, ad esempio, gli artt. 147 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006 attribuiscono agli enti di governo dell'ambito funzioni relative alla pianificazione, all'organizzazione e al rapporto con il gestore. Ne deriva che il controllo analogo, pur necessario quando il gestore *è in house*, opera su un piano diverso rispetto al controllo amministrativo del servizio.

La giurisprudenza amministrativa ha da tempo riconosciuto la distinta soggettività degli enti d'ambito e la concentrazione in sede sovracomunale delle funzioni di organizzazione del servizio idrico. Il singolo Comune conserva le prerogative derivanti dalla partecipazione societaria, ma non può utilizzare il controllo analogo per sostituirsi all'ente competente nella determinazione degli standard, nella pianificazione d'ambito o nella vigilanza regolatoria[19].

La distinzione può essere espressa in termini sintetici: il controllo analogo opera "a valle", nel rapporto fra enti soci e organi della società affidataria, mentre le funzioni di organizzazione, regolazione e vigilanza sul servizio operano "a monte" e appartengono agli organi d'ambito e all'autorità di settore. Il primo si colloca entro i confini societari; le seconde in uno spazio amministrativo connotato dall'esercizio di pubblici poteri. Ne discende che il fenomeno patologico non consiste tanto in un'espansione del controllo analogo oltre un confine suo proprio, quanto nel suo eventuale impiego come strumento di riappropriazione, per via societaria, di funzioni amministrative che l'ordinamento ha devoluto ad altro soggetto pubblico.

Il coordinamento dei due piani è particolarmente delicato in materia di personale e costi di funzionamento. L'art. 19, comma 5, t.u.s.p. consente alle amministrazioni controllanti di fissare obiettivi specifici sulle spese di funzionamento, ma impone di tenere conto del settore e delle caratteristiche dell'attività. Nei servizi regolati, un obiettivo di contenimento dei costi non può essere formulato ignorando gli standard tecnici, gli investimenti o i livelli di qualità imposti dall'autorità di regolazione. Il controllo societario deve quindi incorporare il quadro regolatorio, non duplicarlo né contraddirlo. Emblematico, in tal senso, è il caso dell'ente locale che richieda alla propria società un taglio lineare e

18 Sul tema si v. B. MERCURIO, *La distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nella nuova disciplina sui servizi pubblici locali di rilevanza economica. Brevi riflessioni sul regime transitorio di cui all'art. 33 comma 2 del D.lgs. n. 201/2022, alla luce di alcuni orientamenti della Corte dei conti e dell'AGCM*, in *Amministrativ@mente*, 3/2023, 1469 ss.

19 Sull'autonoma soggettività dell'ente d'ambito rispetto ai Comuni che vi partecipano e sul conseguente trasferimento delle competenze in materia di servizio idrico, si v. Cons. Stato, sez. V, 26 giugno 2015, n. 3234, ove si rammenta che la giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha da tempo chiarito che l'ambito territoriale ottimale costituisce struttura organizzativa dotata di distinta soggettività giuridica rispetto al singolo Comune, le cui funzioni in materia di gestione del servizio idrico sono all'ente d'ambito devolute; T.A.R. Toscana, sez. II, 22 aprile 2013, n. 658; Cons. Stato, sez. VI, 27 ottobre 2011, n. 5788. Nella medesima direzione, e con specifico riguardo al trasferimento delle competenze dagli enti locali all'autorità d'ambito operato dall'art. 148 del d.lgs. n. 152 del 2006, Corte cost., n. 246 del 2009, e, sulla razionalizzazione realizzata dall'art. 2, comma 186-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, Corte cost., n. 50 del 2013. Sul principio di unitarietà della gestione cfr. l'art. 147 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006; in dottrina, sulla governance del servizio idrico integrato fra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti, E. GUARNA ASSANTI, *La governance del servizio idrico integrato tra forme di gestione e salvaguardia delle gestioni esistenti: problemi applicativi e prospettive di riforma della regola e delle eccezioni*, in *Federalismi.it*, 29/2022, 59 ss.

indifferenziato dei costi di gestione laddove la regolazione impone invece una misurazione analitica delle singole voci: un indirizzo siffatto, oltre a interferire con la possibilità di migliorare l'efficienza del servizio, può esporre il gestore ai meccanismi penalizzanti previsti per i deficit prestazionali in materia di qualità tecnica e contrattuale, con conseguenze economiche di rilievo[20].

4. Il superamento del limite funzionale del controllo: imputazione della decisione e profili di responsabilità.

Il passaggio dall'eccesso di controllo alla responsabilità richiede particolare cautela. Non esiste una responsabilità tipica "da cogestione". L'ingerenza può assumere rilievo soltanto se si inserisce in una fattispecie di responsabilità prevista dall'ordinamento e se ne ricorrono tutti i presupposti. Sul piano civilistico vengono in considerazione gli artt. 2497 ss. c.c.; sul piano contabile, l'art. 12 t.u.s.p. e la disciplina generale della responsabilità amministrativa; sul piano societario, le regole relative alla responsabilità degli amministratori e all'eventuale concorso di soggetti esterni.

L'art. 12, comma 1, t.u.s.p. attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione sul danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*: la disposizione concerne, dunque, gli organi della società e non offre di per sé fondamento a una responsabilità del socio per l'esercizio patologico delle proprie prerogative. La norma che direttamente disciplina quest'ultima ipotesi è il comma 2, ai sensi del quale costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso quello conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, i quali, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione[21].La disposizione

20 L'esempio è tratto ancora da UTILITALIA, *Rapporti tra società partecipate e enti locali*, cit., § 4, ove si dà conto di casi nei quali enti locali soci hanno assegnato alle società affidatarie obiettivi prestazionali divergenti da quelli regolatori e meccanismi di rendicontazione alternativi rispetto a quelli fissati dall'Autorità.

21 Art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 175 del 2016, a mente del quale «costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione»; il precedente comma 1, ultimo periodo, devolve alla Corte dei conti, «nei limiti della quota di partecipazione pubblica», la giurisdizione sulle relative controversie. Sul rapporto fra responsabilità erariale e direzione e coordinamento si v. F. FIMMANÒ, *Il sistema delle «responsabilità» derivanti dalla «mala gestio» delle partecipate pubbliche*, in *Soc.*, 11/2022, 1378 ss.; A.M. QUAGLINI, *Società in house e responsabilità del comune per attività di direzione e coordinamento*, in *Riv. Corte conti*, 3/2021, V, 276 ss. Specificamente dedicato al rapporto fra *in house* e danno erariale alla luce dei principi del nuovo Codice è M.P. GIRACCA, *Società in house e danno erariale. Spunti e prospettive alla luce dei principi del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2025, 115 ss.; per una rassegna degli orientamenti della magistratura contabile in materia di società pubbliche si v. A. IADECOLA, *Le società pubbliche nella giurisprudenza della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 6/2023, I, 42 ss., e, con specifico riguardo agli approdi più recenti, E. PELAGALLI, *Gli approdi della giurisprudenza contabile sulla responsabilità degli amministratori delle società in house*, ivi, 2/2025, I, 51 ss.; sul riparto di giurisdizione, A. SCARPA, *Società in house e riparto di giurisdizione*, in *Banca borsa tit. cred.*, 3/2024, I, 460 ss. e C. PECORARO, *Sulla responsabilità degli amministratori delle società c.d. in house tra giurisdizione civile e giurisdizione*

presenta, ai fini che qui interessano, due caratteristiche di rilievo. Sotto un primo profilo, individua i soggetti responsabili attraverso una formula deliberatamente ampia - i rappresentanti degli enti partecipanti «o comunque i titolari del potere di decidere per essi» - idonea a ricomprendere, senza forzature, coloro che siedano negli organi cui è demandato l'esercizio del controllo analogo. Sotto un secondo profilo, e si tratta del dato di maggior rilievo sistematico, individua con precisione il danno-evento, identificandolo nel pregiudizio arrecato al valore della partecipazione, e non nel pregiudizio subito dalla società. Non ogni atto gestionale dannoso per il patrimonio sociale si traduce, infatti, in una perdita apprezzabile del valore della quota, tanto più ove la partecipazione sia di entità modesta, come accade nelle società pluripartecipate nelle quali nessun socio detenga quote significative. Non contraddice tale impostazione la disposizione contenuta nell'ultimo periodo del comma 1, che devolve alla Corte dei conti la giurisdizione sulle relative controversie «nei limiti della quota di partecipazione pubblica». Si tratta, propriamente, di una regola di giurisdizione raccordata al danno tipizzato dal comma 2, dalla quale non può trarsi un argomento decisivo sul piano sostanziale. Resta fermo, in definitiva, che l'esercizio delle prerogative del socio pubblico non è un'area sottratta alla responsabilità, ma non consente di sovrapporre automaticamente responsabilità erariale e responsabilità da direzione e coordinamento.

La giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto il dovere dell'ente pubblico di utilizzare le prerogative di socio per tutelare il valore della partecipazione, attribuendo rilievo anche alle condotte omissive. Non sarebbe però corretto ricavare da tale principio un automatismo opposto, secondo il quale l'eccesso di controllo sarebbe sempre fonte di responsabilità. L'omissione e l'ingerenza devono essere valutate secondo i rispettivi doveri violati e soprattutto secondo il nesso causale con il danno[22].

L'eccesso di controllo può assumere rilievo quando la determinazione del socio abbia imposto o condizionato una scelta pregiudizievole. In tal caso, la domanda non è più se il socio abbia controllato

---

contabile: interessi rilevanti e tecniche di tutela, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 12/2020, 1605 ss.; I. GENUESSI, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei conti*, Torino, 2020. Sull'esigenza di contrastare il fenomeno della cattiva gestione di società pubbliche e dunque del significativo dispendio di risorse collettive, nonché sul tentativo di individuare altri spazi di intervento del giudice contabile, L. CARBONE, *Ancora incertezze sul danno da cattiva gestione delle società a partecipazione pubblica (nota a C. conti, sez. Lazio, 10 gennaio 2017, n. 4 e C. conti, sez. II App., 21 febbraio 2019, n. 43)*, in *lexitalia.it*, 6/2019. Da ultimo, e con specifico riguardo alla posizione del socio pubblico, E. CODAZZI, *La responsabilità del socio pubblico oltre lo schermo della società in house: spunti e suggestioni alla luce della giurisprudenza CEDU sulle società dipendenti dallo Stato*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 1/2025, 56 ss.; E. RIVOLA, M. ORSETTI, *La responsabilità per mala gestio degli amministratori della società in house e dell'ente socio*, in *Azienditalia*, 11/2023, 1346 ss. Per una trattazione organica del tema si v. inoltre S. FRANCA, *Responsabilità e «mala gestio» nelle società a partecipazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 3/2025, 913 ss., e A.A. RINALDI, *Amministrazione e gestione delle società a partecipazione pubblica tra TUSP e Codice della crisi*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 6/2025, 985 ss.; F. CERIONI, *Le responsabilità degli amministratori delle società e degli enti pubblici soci per danno erariale*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche*, cit., 282 ss.; nel dibattito successivo al testo unico restano fondamentali M. PERRINO, *Responsabilità degli organi di amministrazione e controllo di società a partecipazione pubblica (anche in house) e riparto di giurisdizione*, in *Riv. dir. soc.*, 1/2019, I, 15 ss. e C. IBBA, *Responsabilità e giurisdizione nelle società pubbliche dopo il Testo unico*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2017, 649 ss.

22 Sulla rilevanza erariale della condotta, anche omissiva, del rappresentante dell'ente pubblico partecipante che si traduca in un pregiudizio al valore della partecipazione, si v. Cass., Sez. Un., 28 giugno 2018, n. 17188.

"troppo", ma se abbia concretamente concorso alla produzione dell'evento dannoso. La ricostruzione deve individuare il contenuto dell'atto di indirizzo o del parere, il margine di autonomia residuo degli amministratori, la prevedibilità del pregiudizio e il grado di conoscenza degli elementi rilevanti. Solo a valle di tale analisi può porsi il problema del titolo di responsabilità.

La stessa logica vale sul piano dell'art. 2497 c.c. L'ente pubblico che esercita attività di direzione e coordinamento non risponde perché dirige, ma perché dirige in violazione dei principi di corretta gestione e provoca un pregiudizio. La distinzione è essenziale per evitare che la responsabilità diventi un fattore di paralisi del controllo analogo. L'ente deve poter impartire direttive anche incisive sulle scelte strategiche; ciò che l'ordinamento non può tollerare è l'uso di tali poteri in modo irragionevole, incoerente o dannoso.

Più delicata è la posizione dei singoli componenti del comitato di controllo analogo. Se il comitato svolge funzioni puramente istruttorie o consultive, il suo contributo alla decisione finale può essere mediato e non determinante. Se, invece, esprime un parere vincolante senza il quale l'organo amministrativo non può procedere, la posizione cambia: il voto favorevole può entrare nella catena causale della decisione e, allorché quest'ultima sia produttiva di un pregiudizio, sarà necessario accertare individualmente la relativa responsabilità.

L'art. 1, comma 1-*ter*, della legge n. 20 del 1994 stabilisce, per le deliberazioni degli organi collegiali, che la responsabilità si imputa a coloro che hanno espresso voto favorevole. La disposizione non può essere trasposta meccanicamente a un comitato di controllo analogo, la cui natura può variare in base alla fonte istitutiva e alle funzioni attribuite. Essa dimostra tuttavia che la collegialità non dissolve l'apporto personale: occorre verificare il voto espresso e la sua incidenza sulla formazione della volontà dell'organo[23].

Sul piano civilistico, l'art. 2497, comma 2, c.c. estende la responsabilità solidale a chi abbia comunque preso parte al fatto lesivo. La disposizione offre una categoria particolarmente utile per leggere le situazioni nelle quali un soggetto formalmente esterno all'organo amministrativo concorre sostanzialmente alla determinazione dannosa. Anche in questo caso, tuttavia, il richiamo ha valore ricostruttivo e non consente di affermare che il componente del comitato risponda automaticamente *ex* art. 2497 per il solo voto espresso[24].

---

23 Art. 1, comma 1-*ter*, primo periodo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, a mente del quale «nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole». La regola costituisce un rilevante riferimento sistematico, pur non essendo automaticamente trasferibile a qualsiasi organismo societario o parasocietario. Sul regime del concorso cfr. i commi 1-*quater* e 1-*quinquies* del medesimo articolo. Sul tema della responsabilità connessa alla partecipazione al momento deliberativo nelle società pubbliche e sui rapporti fra gestione strategica e imputazione delle decisioni, si v. I. KUTUFÀ, *Gestione strategica e responsabilità deliberativa nelle società «pubbliche»: statuto singolare o portata espansiva della disciplina speciale?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2/2019, 430 ss.

24 Sulla responsabilità solidale di chi abbia comunque preso parte al fatto lesivo, e sulla sua declinazione nel contesto delle società a partecipazione pubblica, si v. l'art. 2497, comma 2, c.c., nonché F. FIMMANÒ, *Le «pluri-responsabilità» connesse e collegate di organi sociali delle partecipate e degli amministratori e dirigenti degli enti pubblici soci nella evoluzione della giurisprudenza*, in *Riv. Corte conti*, 5/2022, I, 1 ss.; ID., *Il sistema delle «responsabilità»*, cit.

Che si tratti di rilievo meramente ricostruttivo, e non di norma trasponibile nel giudizio contabile, è del resto confermato dal regime del concorso di più agenti. L'art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994 impone alla Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, di condannare ciascuno per la parte che vi ha preso, mentre il comma 1-*quinquies* riserva la solidarietà ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo. La responsabilità solidale che l'art. 2497, comma 2, c.c. prevede quale regola non trova dunque corrispondenza nell'ordinamento contabile, ove la solidarietà costituisce eccezione: la trasposizione meccanica della disposizione civilistica condurrebbe a un esito incompatibile con la struttura stessa della responsabilità amministrativa.

Allo stato, non risulta consolidato un orientamento giurisprudenziale che abbia affermato in termini generali la responsabilità erariale del componente di un comitato di controllo analogo per il voto favorevole espresso su un singolo atto gestorio produttivo di un danno erariale. L'assenza di un orientamento consolidato delimita precisamente lo spazio nel quale si colloca la proposta ricostruttiva. Il punto non è inventare una nuova responsabilità, ma verificare se le regole esistenti sul concorso causale, sulla collegialità e sulla partecipazione al fatto lesivo possano operare quando il parere abbia efficacia realmente conformativa.

Un termine di confronto utile è offerto, in proposito, dalla giurisprudenza contabile, che, nell'esaminare il sistema dei controlli sulle società partecipate, ne considera l'articolazione in momenti *ex ante*, concomitanti ed *ex post*, rilevando, nel caso sottoposto al suo esame, criticità connesse all'assenza di adeguate direttive e misure di controllo[25]. La pronuncia riguarda, per il suo oggetto immediato, l'ipotesi speculare a quella qui esaminata - il mancato o inadeguato esercizio dei poteri di controllo da parte dell'amministrazione socia - e non affronta il diverso problema delle conseguenze riconducibili a pareri vincolanti; offre, tuttavia, uno spunto di interesse nella misura in cui la descritta articolazione temporale dei controlli consente di distinguere l'intensità del controllo dalla necessità di un intervento preventivo sul singolo atto di gestione. Se la programmazione del fabbisogno può essere assoggettata a controllo *ex ante* e la verifica dei singoli reclutamenti collocata nella fase successiva, se ne può trarre, su un piano più generale, l'indicazione che tra autorizzazione preventiva del singolo atto e assenza di controllo non sussiste un'alternativa necessaria: l'interesse pubblico può essere presidiato attraverso tecniche diversamente collocate nella sequenza decisionale, senza trasferire all'ente socio l'assunzione della singola scelta gestoria.

Ogni ricostruzione attuale dei profili contabili deve misurarsi con la legge 7 gennaio 2026, n. 1, entrata in vigore il 22 gennaio 2026, che ha modificato in modo significativo l'art. 1 della legge n. 20 del 1994. La riforma introduce una definizione legislativa della colpa grave, facendo riferimento alla violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, al travisamento del fatto e ad altre ipotesi tipizzate, e precisa i criteri per valutare la manifesta violazione. La nuova disciplina incide direttamente sul modo in cui può essere costruita la responsabilità dei soggetti che partecipano al controllo[26].

---

25 Corte dei conti, sez. giur. Lazio, 30 maggio 2025, n. 277.

26 Legge 7 gennaio 2026, n. 1, in *G.U.* 7 gennaio 2026, n. 4, vigente dal 22 gennaio 2026. Per effetto dell'art. 1, comma 1, lett. *a)*, n. 1.1), l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 dispone ora che «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». La riforma interviene inoltre sul concorso dell'amministrazione nella produzione del danno, sul potere riduttivo e sulla decorrenza della prescrizione, che muove ora dal fatto dannoso «indipendentemente

La conseguenza è duplice. Da un lato, diventa ancora meno sostenibile qualsiasi automatismo tra violazione organizzativa e responsabilità erariale: occorre individuare una norma o un dovere sufficientemente chiaro, la sua manifesta violazione e il nesso causale con il danno. Dall'altro lato, la formalizzazione dei processi decisionali assume maggiore importanza, perché consente di ricostruire quali informazioni fossero disponibili, quale margine di scelta residuasse e se il soggetto abbia agito in conformità a indirizzi giurisprudenziali o pareri competenti.

Quest'ultimo profilo merita, nel contesto qui esaminato, un approfondimento specifico. La riforma ha infatti stabilito che non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti[27]. Ove si ritenesse tale disposizione applicabile all'organo amministrativo che si sia conformato al pronunciamento vincolante del comitato - questione tutt'altro che scontata, giacché il comitato di controllo analogo non è pacificamente qualificabile come «autorità competente» nel senso richiesto dalla norma -, si porrebbe allora, sul piano sistematico, il problema di verificare se e a quali condizioni le conseguenze della decisione possano essere ricondotte anche ai soggetti che abbiano concorso a determinarne il contenuto attraverso il pronunciamento vincolante: diversamente opinando, si verrebbe a configurare un'area di sostanziale irresponsabilità, nella quale l'amministratore risulta esente da colpa grave per essersi conformato e il conformante risulta estraneo alla vicenda per avere reso un mero parere. Il rilievo, va precisato, non consente di per sé di affermare la responsabilità del componente, ma indica una tensione sistematica che il futuro assestamento interpretativo dovrà affrontare.

L'obiezione più seria che può essere mossa a tale argomento attiene alla qualificazione del comitato. La disposizione si riferisce ai «pareri delle autorità competenti», formula che evoca l'apparato amministrativo e sembra presupporre un soggetto esterno, istituzionalmente investito di una funzione consultiva qualificata; il comitato di controllo analogo è invece organo di fonte statutaria, interno al rapporto societario, e i suoi componenti agiscono in rappresentanza degli enti soci. Sotto questo profilo l'esimente non parrebbe applicabile e l'amministratore che si sia conformato resterebbe pienamente esposto.

Anche accedendo a tale lettura restrittiva, tuttavia, il problema non si dissolve, ma si sposta. Se l'amministratore risponde di una determinazione che non poteva legittimamente rifiutare, e il soggetto che quella determinazione ha imposto resta estraneo al giudizio, la responsabilità viene allocata in capo a chi non deteneva il potere decisionale effettivo: esito che contraddice il principio di personalità della responsabilità amministrativa e, prima ancora, la logica dell'imputazione causale. Se invece si ritiene l'esimente applicabile in ragione della natura sostanzialmente conformativa del pronunciamento, allora

---

dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno». In generale, sul tema, si v. E. AMANTE, *Prime note sulla L. n. 1/2026 in tema di responsabilità erariale e funzioni della Corte dei conti*, in *Urbanistica e appalti*, 2/2026, 201 ss.; M.C. CAVALLARO, *La riforma della Corte dei Conti e la nuova struttura del danno erariale, nella prospettiva della 'burocrazia difensiva'*, in *Studium iuris*, 3/2026, 253 ss.; nonché, in una fase anteriore all'approvazione definitiva della legge, F. PUBUSA, *Le modifiche alla disciplina della Corte dei conti: gli effetti sulla funzione amministrativa e sui diritti dei cittadini*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1/2025, 239 ss.

27 Il periodo, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. *a)*, n. 1.1), della legge n. 1 del 2026, chiude oggi il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994: «Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

la risalita a chi lo ha reso diventa condizione perché la fattispecie non resti priva di qualsiasi imputazione. In entrambe le direzioni, dunque, la disciplina introdotta nel 2026 rende più difficile mantenere la posizione tradizionale, secondo cui il componente dell'organo di controllo resterebbe in ogni caso estraneo alle conseguenze della decisione alla cui formazione ha concorso in modo determinante.

Non si intende con ciò affermare che la riforma abbia introdotto una responsabilità dei componenti del comitato: essa non lo ha fatto, né espressamente né implicitamente. Si intende osservare che essa ha reso più visibile un'asimmetria fra titolarità sostanziale del potere e imputazione della responsabilità, la quale preesisteva ma poteva restare in ombra finché l'ordinamento non attribuiva rilievo espresso alla conformazione a pareri. È in questo spazio, e non in una pretesa applicazione diretta della norma, che si colloca la proposta ricostruttiva qui avanzata.

Occorre infine dare conto di un profilo che incide sulla rilevanza pratica della ricostruzione. La medesima riforma ha introdotto un obbligo di esercizio del potere riduttivo che, salvi i casi di dolo o di illecito arricchimento, impone di porre a carico del responsabile un importo non superiore al trenta per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva ovvero al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per la funzione o l'ufficio svolti[28]. Applicata a componenti di comitati spesso non remunerati, o titolari di indennità di modesta entità, la disposizione riduce considerevolmente la portata risarcitoria della responsabilità qui prospettata. Il rilievo non priva tuttavia la ricostruzione della sua utilità, poiché la questione affrontata in queste pagine non è primariamente risarcitoria bensì qualificatoria: si tratta di stabilire se, e a quali condizioni, il superamento del confine funzionale del controllo costituisca condotta giuridicamente rilevante, con conseguenze che si dispiegano soprattutto sul piano dell'assetto organizzativo e della chiarezza nell'imputazione delle decisioni.

La riforma è, peraltro, già sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Nel corso del 2026 la magistratura contabile ha sollevato plurime questioni concernenti, tra l'altro, la nuova definizione della colpa grave, la disciplina transitoria e i limiti alla quantificazione del danno addebitabile. La ricostruzione del nuovo regime deve pertanto tenere conto del carattere ancora non stabilizzato del relativo quadro normativo[29].

---

28 Sui limiti quantitativi introdotti dalla riforma cfr. l'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. *a)*, n. 5), della legge n. 1 del 2026.

29 Sulla nuova disciplina sono state già sollevate questioni di legittimità costituzionale dalla magistratura contabile. V., in particolare, Corte dei conti, sez. II giur. centr. app., ord. 12 maggio 2026, n. 87 reg. ord. 2026, in *G.U.*, 1ª Serie spec., 10 giugno 2026, n. 23, avente ad oggetto, tra l'altro, l'art. 1, commi 1-bis e 1-octies, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla l. 7 gennaio 2026, n. 1, in combinato disposto con l'art. 6 della medesima legge; nonché Corte dei conti, sez. II giur. centr. app., ord. 23 aprile 2026, n. 108 reg. ord. 2026, in *G.U.*, 1ª Serie spec., 8 luglio 2026, n. 27. Sulle ulteriori questioni concernenti il limite quantitativo introdotto dall'art. 1, comma 1-octies, l. n. 20/1994, v. altresì le ordinanze iscritte ai nn. 109 e 110 reg. ord. 2026. Le questioni investono, sotto plurimi parametri costituzionali, anche la previsione secondo cui, fuori dai casi di dolo o illecito arricchimento, il danno posto a carico del responsabile non può eccedere il trenta per cento del pregiudizio accertato e, comunque, il limite parametrato al doppio della retribuzione, del corrispettivo o dell'indennità individuati dalla disposizione.

Per la tesi qui sostenuta, la riforma rafforza soprattutto un'esigenza metodologica: separare il giudizio sulla corretta delimitazione del controllo dal giudizio di responsabilità. Un regolamento può essere organizzativamente discutibile perché attribuisce al comitato poteri eccessivamente gestori; ciò non significa che ogni componente risponda di ogni danno verificatosi. La responsabilità richiede un secondo livello di analisi, individualizzato e causale, che non può essere sostituito dalla critica al modello organizzativo.

Le società *in house* presentano spesso processi decisionali multilivello: l'ufficio della società istruisce, l'amministratore propone, il comitato esprime un parere, l'assemblea formula un indirizzo, l'organo amministrativo adotta l'atto. In tale sequenza, l'individuazione della causa del danno non può essere risolta attribuendo responsabilità a tutti i soggetti coinvolti. Occorre distinguere i contributi meramente preparatori da quelli che hanno condizionato in modo necessario o rilevante la decisione finale, a sua volta produttiva di un danno erariale[30].

Il carattere vincolante del parere assume qui un ruolo centrale, ma non esclusivo. Se il parere favorevole costituisce condizione necessaria per procedere, esso rappresenta un antecedente causale importante; tuttavia, l'organo amministrativo può conservare margini di scelta ulteriori, relativi alle modalità di attuazione. Viceversa, un parere formalmente non vincolante può, in concreto, risultare determinante quando proviene dal soggetto che esercita il controllo e l'amministratore non dispone realisticamente di uno spazio per discostarsene. La ricostruzione deve quindi guardare alla sostanza del rapporto, non soltanto alla formula utilizzata nel regolamento.

Un problema connesso riguarda l'affidamento dell'amministratore sulle determinazioni del socio. L'amministratore di una società *in house* non può considerare il parere del comitato come un'esimente generale. Conserva doveri propri e, quando la decisione imposta appaia manifestamente illegittima o pregiudizievole, deve utilizzare gli strumenti disponibili: richiesta di riesame, verbalizzazione del dissenso, acquisizione di pareri, eventuale rifiuto di dare esecuzione a direttive incompatibili con la legge. La specialità dell'*in house* non trasforma l'amministratore in un esecutore irresponsabile.

Al tempo stesso, sarebbe irragionevole ignorare il grado di vincolo istituzionale al quale l'amministratore è sottoposto. Se lo statuto e il regolamento attribuiscono al comitato un potere vincolante e la decisione è stata assunta sulla base di un'istruttoria apparentemente regolare, la valutazione della colpa dell'amministratore deve tenere conto del contesto. La responsabilità non può essere ricostruita come se egli avesse operato in piena autonomia. Anche per questo, un assetto che attribuisce al socio poteri gestori senza chiarire le conseguenze sulla responsabilità è intrinsecamente problematico.

La riforma del 2026 accentua l'importanza di questo profilo, poiché la nuova definizione della colpa grave considera il grado di chiarezza delle norme violate e l'inescusabilità dell'inosservanza. In un sistema di *governance* ambiguo, nel quale statuto e regolamento trasmettono segnali contrastanti,

30 Sulla necessità di individualizzare la condotta e il contributo causale nella responsabilità amministrativa v. l'art. 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20 del 1994, a mente del quale la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti «è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave», nonché, sul piano processuale, gli artt. 51 e 87 del codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

l'accertamento dell'elemento soggettivo diventa inevitabilmente più complesso. La prevenzione della responsabilità passa quindi anche attraverso la chiarezza delle regole organizzative[31].

Il medesimo ragionamento vale per i componenti del comitato. Non tutti dispongono necessariamente delle stesse competenze tecniche o delle stesse informazioni; la responsabilità individuale richiede di verificare il ruolo concretamente svolto, l'eventuale posizione di relatore, la disponibilità dei documenti, le osservazioni formulate e il voto espresso. La collegialità non può essere utilizzata né per estendere automaticamente la responsabilità né per dissolverla. La tracciabilità del processo deliberativo è dunque essenziale.

Da un punto di vista organizzativo, ne discende il rilievo di verbalizzazioni non meramente formali, nelle quali si dia conto delle principali ragioni della decisione, delle eventuali posizioni dissenzienti e degli elementi istruttori considerati, soprattutto quando il comitato interviene su operazioni di particolare rilievo. Una simile prassi migliora la qualità del controllo e, al contempo, rende possibile una più corretta ricostruzione delle responsabilità, evitando imputazioni fondate soltanto sulla presenza alla seduta.

La stessa logica induce a distinguere tra controllo preventivo di legittimità e controllo di merito. Se il comitato verifica la conformità dell'atto a un piano, a un budget o a un indirizzo già approvato, il suo intervento può avere natura di presidio; se sceglie fra alternative imprenditoriali sulla base di valutazioni di convenienza, entra invece nel merito della gestione. La differenza incide sia sul perimetro del controllo sia sulla ricostruzione del contributo causale in caso di danno, nonché sulla stessa configurabilità di una responsabilità amministrativa, attesa l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali[32].

L'analisi della responsabilità richiede un ulteriore approfondimento sul nesso causale. La presenza di un parere vincolante non consente, da sola, di imputare al comitato ogni conseguenza dell'atto successivamente adottato. Occorre verificare quale parte della decisione sia stata effettivamente determinata dal pronunciamento e quale sia rimasta affidata all'organo amministrativo. Un parere che autorizzi genericamente un'operazione lascia agli amministratori la scelta delle condizioni, del contraente e delle modalità esecutive; un parere che prescriva puntualmente tali elementi presenta, invece, una capacità causale assai maggiore.

La causalità deve essere ricostruita anche in relazione alle informazioni disponibili al momento della decisione. Il giudizio di responsabilità non può trasformarsi in una valutazione retrospettiva fondata esclusivamente sull'esito negativo dell'operazione. Per stabilire se il voto favorevole sia rimproverabile occorre considerare il quadro istruttorio, le alternative concretamente prospettate, la chiarezza delle norme applicabili e gli eventuali pareri tecnici acquisiti. Tale esigenza risulta ancora più evidente dopo la riforma del 2026, che ha inteso tipizzare con maggiore precisione la colpa grave.

Soccorre in proposito un criterio già noto all'esperienza giuridica in materia di deliberazioni collegiali, quello della cosiddetta prova di resistenza, elaborato con riguardo alla validità dell'atto ma suscettibile di utile impiego anche sul terreno dell'imputazione: come la deliberazione conserva validità quando il voto del componente la cui investitura sia contestata non sia risultato determinante ai fini della

31 Legge n. 1 del 2026, art. 1, modificativo dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994: ai fini della violazione manifesta assumono rilievo, tra l'altro, il grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché l'inescusabilità e la gravità dell'inosservanza.

32 Sull'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali v. l'art. 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20 del 1994.

formazione della maggioranza[33], così l'apporto individuale al pronunciamento vincolante può dirsi causalmente rilevante soltanto ove il voto abbia concorso in modo necessario a quella formazione. Il criterio ha il pregio di trasformare la nozione, altrimenti impressionistica, di partecipazione alla decisione in un accertamento verificabile.

Particolare rilievo assume il dissenso. In un organo collegiale il voto contrario, se adeguatamente verbalizzato, delimita l'apporto del singolo alla decisione; allo stesso modo, l'astensione non può essere valutata automaticamente in senso liberatorio o incriminante, ma deve essere letta alla luce dei doveri che gravavano sul componente e delle ragioni dell'astensione. Ne deriva l'importanza di verbali che registrino non soltanto l'esito numerico della votazione, ma anche le principali osservazioni formulate dai partecipanti.

Un problema ulteriore riguarda l'affidamento del componente sulle valutazioni tecniche degli uffici o degli amministratori. La complessità delle società *in house*, soprattutto nei servizi a rete, rende inevitabile che il comitato si avvalga di istruttorie predisposte da strutture specialistiche. L'affidamento non può essere incondizionato, ma la sua ragionevolezza deve essere valutata in concreto. Pretendere che ogni componente ripeta integralmente le verifiche tecniche trasformerebbe il controllo collegiale in un'attività impossibile; ignorare segnali evidenti di criticità produrrebbe l'effetto opposto.

Questi elementi confermano che la responsabilità non può essere costruita come conseguenza automatica dell'eccesso di controllo. L'eccesso rileva perché può collocare il componente dentro il processo causale della decisione, ma l'imputazione richiede comunque la verifica della condotta individuale. La tesi proposta non amplia indiscriminatamente l'area della responsabilità; mira piuttosto a rendere coerente l'imputazione con l'effettiva distribuzione del potere. Se il comitato decide realmente, non può essere trattato come soggetto del tutto estraneo; se si limita a controllare, non può essere equiparato all'amministratore.

5. Le ricadute sul modello organizzativo dell'*in house*: verso una graduazione funzionale degli strumenti di controllo.

Le conclusioni raggiunte hanno anzitutto una ricaduta sulla progettazione degli strumenti di *governance*. Statuto, patti parasociali, convenzioni fra enti e regolamenti del controllo analogo dovrebbero essere letti come parti di un unico sistema. La loro incoerenza può produrre tanto un deficit di controllo quanto un eccesso di ingerenza. Ne discende il rilievo di una verifica periodica di coerenza fra tali strumenti, soprattutto dopo modifiche normative o significativi mutamenti organizzativi.

Un secondo ordine di conseguenze riguarda le tecniche di controllo. La programmazione rappresenta lo strumento principale per conciliare influenza pubblica e autonomia gestoria. Attraverso il piano industriale, il budget, il programma degli investimenti, il piano del personale e gli obiettivi di servizio,

33 La trasposizione del criterio dal piano della validità della deliberazione a quello dell'imputazione del contributo causale costituisce proposta ricostruttiva qui avanzata e non principio affermato dalle pronunce di seguito richiamate. Il criterio è pacificamente impiegato con riguardo alla validità delle deliberazioni collegiali adottate con il concorso di un componente la cui investitura sia contestata e opera indipendentemente dalla teoria del funzionario di fatto, alla quale la giurisprudenza ricorre per salvaguardare l'efficacia degli atti compiuti da soggetti la cui nomina risulti invalida: si v., fra le tante, T.A.R. Liguria, sez. II, 5 dicembre 2024, n. 836; Cass., Sez. Un., ord. 11 febbraio 2022, n. 4512; Cons. Stato, sez. V, 6 novembre 2017, n. 5092.

il socio può definire preventivamente il perimetro entro il quale gli amministratori sono chiamati ad agire. Quanto più tali strumenti sono precisi e misurabili, tanto minore è la necessità di autorizzare successivamente i singoli atti.

Le considerazioni svolte consentono di proporre, in chiave ricostruttiva, una tipizzazione degli strumenti di controllo articolata su più livelli[34]. Un primo livello è quello dell'informazione: accesso ai documenti, report periodici, indicatori economici e di servizio, comunicazioni su eventi rilevanti. Si tratta del presupposto minimo di ogni controllo effettivo e dovrebbe essere garantito in modo stabile, con flussi standardizzati che evitino richieste estemporanee e ridondanti.

Un secondo livello è quello della programmazione e dell'indirizzo. Vi rientrano l'approvazione del piano industriale, del budget, dei programmi di investimento, degli obiettivi di qualità, delle politiche generali del personale e delle linee in materia di approvvigionamenti. Questo livello costituisce il cuore del controllo analogo, perché consente al socio di determinare il quadro nel quale l'attività della società deve svolgersi. La qualità degli strumenti programmatori riduce la necessità di interventi successivi sul singolo atto.

Un terzo livello è quello della consultazione preventiva. Per decisioni che presentano profili di particolare rilievo ma non giustificano un veto, il regolamento può prevedere un parere obbligatorio non vincolante o un obbligo di informativa preventiva. L'amministratore resta titolare della decisione, ma deve confrontarsi con le osservazioni del socio e, se ne discosta, può essere tenuto a motivare. Questo strumento conserva la responsabilità gestoria e, al contempo, consente al controllo di intervenire prima che la scelta divenga irreversibile.

Un quarto livello è quello dell'autorizzazione o del veto. Esso si giustifica in relazione alle decisioni fondamentali e alle operazioni capaci di modificare significativamente l'assetto della società o del servizio: operazioni straordinarie, investimenti fuori piano di grande rilievo, indebitamento eccezionale, modifiche strutturali dell'organizzazione, atti che incidono sull'affidamento o sugli obblighi essenziali del servizio. In questi casi la compressione dell'autonomia gestoria è giustificata dalla natura stessa della decisione.

Un quinto livello è quello del controllo concomitante e correttivo. Quando l'attuazione di un piano mostra scostamenti significativi, il comitato deve poter chiedere chiarimenti, imporre misure correttive sugli obiettivi e, se necessario, sottoporre nuovamente al socio le scelte strategiche. Il potere correttivo è essenziale per evitare che la programmazione si riduca a un adempimento iniziale privo di seguito.

---

34 La tipizzazione proposta nel testo ha natura ricostruttiva e non corrisponde a una classificazione normativa. Essa è ricavata combinando la scansione temporale dei controlli sugli organismi partecipati - controllo *ex ante*, concomitante ed *ex post* - quale emerge dalla prassi dei controlli e da Corte dei conti, sez. giur. Lazio, n. 277 del 2025, cit.; gli obblighi organizzativi e informativi previsti dagli artt. 6 e 19 t.u.s.p.; e la strumentazione statutaria e parasociale descritta da V. DONATIVI, *Gli strumenti per l'esercizio del controllo analogo,* in M. ANTONIOLI, A. BELLAVISTA, M. CORRADINO, V. DONATIVI, F. FRACCHIA, S. GLINIANSKI, A. MALTONI, *Le società in house*, cit., spec. 98 ss. e da F. MASSA FELSANI, *Società per azioni in house: controllo congiunto e strumenti di controllo analogo*, in F. CINTIOLI, F. MASSA FELSANI (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica tra diritto dell'impresa e diritto dell'amministrazione*, Bologna, 2017, 197 ss. Sulla graduazione delle deroghe in funzione del risultato perseguito si v. altresì E. CODAZZI, *L'assetto organizzativo delle società sottoposte a controllo analogo: alcune considerazioni sull'in house providing tra specialità della disciplina e «proporzionalità delle deroghe»*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2019, 127 ss.

Anche qui, tuttavia, la correzione dovrebbe riguardare il risultato e il quadro di riferimento, lasciando agli amministratori la scelta delle misure esecutive salvo casi eccezionali.

Un sesto livello è quello del controllo *ex post*, che comprende la verifica dei risultati, della conformità alle direttive, dell'efficienza delle procedure e degli scostamenti. Il controllo successivo non è una forma debole: se collegato a indicatori chiari e a conseguenze organizzative, può incidere fortemente sulla condotta futura degli amministratori. Esso consente inoltre di apprendere dall'esperienza, modificando piani e procedure senza appesantire preventivamente ogni decisione.

Questa tipizzazione mostra che il controllo analogo non è un potere unitario da esercitare sempre con la stessa intensità. È un sistema di strumenti differenziati. La scelta del livello dipende dall'oggetto, dal rischio, dalla rilevanza strategica e dal grado di discrezionalità, e la sua esplicitazione impedisce che il parere vincolante divenga la risposta standard a qualsiasi esigenza di controllo.

Dalla ricostruzione svolta può essere tratto, quale sviluppo del criterio di proporzionalità già enunciato nel § 2, un criterio generale di proporzionalità organizzativa[35]. Il controllo analogo deve essere sufficientemente intenso da garantire l'influenza determinante richiesta dall'ordinamento, ma ciascuno strumento dovrebbe essere adeguato e necessario rispetto all'obiettivo perseguito. La preventiva autorizzazione del singolo atto è giustificata quando strumenti meno invasivi non consentano di presidiare una decisione realmente significativa; diventa difficilmente giustificabile quando il medesimo risultato può essere ottenuto attraverso programmazione, soglie di allerta e verifica degli scostamenti.

Il riferimento alla proporzionalità non implica l'applicazione meccanica del test elaborato per i provvedimenti amministrativi. Esprime, piuttosto, un criterio di buona organizzazione: il potere di controllo deve essere calibrato sul rischio e sull'importanza della decisione. Tale criterio è particolarmente utile nelle società pluripartecipate, nelle quali la complessità del procedimento collegiale può rendere assai costoso sottoporre al comitato un numero elevato di atti. La selettività diventa allora condizione della stessa effettività, perché consente all'organo di concentrare tempo e competenze sulle questioni realmente decisive.

La medesima impostazione offre, infine, un criterio per affrontare le società *in house* pluripartecipate. Nel controllo congiunto il rischio di confondere influenza strategica e microgestione è accentuato dalla necessità di assicurare a una pluralità di enti una partecipazione effettiva alla formazione dell'indirizzo comune. La risposta non può consistere nella trasposizione, su ogni atto operativo, di una procedura collegiale tra soci, perché ciò renderebbe la gestione dipendente da un circuito decisionale inevitabilmente più lento e potrebbe alterare la stessa razionalità economica dell'organizzazione societaria. La funzione degli organismi comuni di controllo dovrebbe essere, piuttosto, quella di comporre gli interessi pubblici dei soci e tradurli in obiettivi unitari, verificando poi che l'organo amministrativo vi dia attuazione. La giurisprudenza che ammette strumenti comuni di coordinamento per l'approvazione degli atti fondamentali può essere letta proprio in questa direzione: l'effettività del controllo congiunto richiede una sede nella quale l'influenza dei soci divenga decisione comune, non

35 Il criterio è qui proposto in chiave organizzativa e non quale trasposizione del test di proporzionalità elaborato per i provvedimenti amministrativi: esso opera come canone di buona progettazione della *governance*, ricavato dalla funzione strumentale che l'art. 16 t.u.s.p. assegna alle deroghe e dal principio di auto-organizzazione di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023. In termini analoghi, sulla necessità che l'ampiezza della deroga sia commisurata al controllo che la giustifica, E. CODAZZI, *L'assetto organizzativo delle società sottoposte a controllo analogo*, cit., spec. 140 ss.

una duplicazione generalizzata dell'amministrazione della società[36]. Anche sotto questo profilo, dunque, il confine tra controllo e gestione non rappresenta un limite esterno imposto alla specialità dell'*in house*, ma una condizione per rendere coerenti influenza pubblica, autonomia organizzativa e imputazione delle responsabilità.

Ne deriva anche una diversa lettura del rapporto tra controllo *ex ante* e responsabilità. L'idea secondo cui l'estensione preventiva del controllo rappresenterebbe sempre la soluzione più prudente muove da una premessa solo apparentemente rassicurante: che la moltiplicazione dei passaggi decisionali riduca il rischio. Nelle organizzazioni complesse può verificarsi l'opposto. Se l'amministratore è chiamato ad acquisire un assenso vincolante su una scelta che l'ordinamento gli attribuisce, la responsabilità della decisione tende a distribuirsi tra una pluralità di soggetti senza che siano altrettanto chiaramente distribuiti poteri istruttori, competenze tecniche e doveri di motivazione. Il controllo può così produrre una zona di opacità anziché un incremento della garanzia[37]. Per questa ragione, l'effettività dovrebbe essere valutata anche in termini di qualità dell'architettura decisionale: chiarezza dell'oggetto dell'indirizzo, preventiva definizione degli obiettivi, disponibilità di informazioni adeguate, tracciabilità degli scostamenti, possibilità di intervento correttivo e identificabilità del soggetto cui compete la decisione finale. Un controllo che soddisfi tali condizioni può risultare più penetrante, sul piano sostanziale, di una sequenza di autorizzazioni riferite a singoli atti, poiché consente al socio di governare l'orientamento della società senza disperdere la responsabilità della gestione.

Questa prospettiva appare coerente con la qualificazione dell'*in house* quale modalità di auto-organizzazione sottoposta a condizioni precise[38]. La maturità del modello non si misura dalla quantità di vincoli imposti alla società, ma dalla capacità di costruire un rapporto nel quale l'ente conserva il dominio sulle finalità e sulle scelte fondamentali e la società dispone degli strumenti per realizzarle responsabilmente.

La ricostruzione proposta consente, a questo punto, di precisare un aspetto che attraversa l'intera disciplina e che rischia altrimenti di rimanere sullo sfondo. La specialità della società *in house* non

36 Il riferimento è a Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416, cit. e a Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18623, cit. Va peraltro precisato che la prima pronuncia continua a impiegare formule tradizionali di segno marcatamente strumentale, sicché essa è qui richiamata unicamente per il rilievo attribuito agli strumenti comuni di coordinamento in vista dell'approvazione degli atti fondamentali della vita sociale e non quale conferma della tesi qui sostenuta in punto di autonomia gestoria. In dottrina, sulle difficoltà del controllo congiunto nelle società pluripartecipate, S. RICHETTO, *Affidamenti in-house e controllo analogo congiunto*, cit. e C. GARILLI, *In house providing e società pubbliche pluripartecipate*, cit.

37 Il rilievo si collega alle considerazioni svolte *supra*, § 4, sulla necessaria individualizzazione del contributo causale: la moltiplicazione dei momenti di assenso incide sulla ricostruzione dell'apporto individuale senza che a essa corrisponda una parallela distribuzione dei poteri istruttori. Sul rapporto fra partecipazione al momento deliberativo e imputazione delle decisioni si v. I. KUTUFÀ, *Gestione strategica e responsabilità deliberativa nelle società «pubbliche»*, cit.; sulle «pluri-responsabilità» connesse alla gestione delle partecipate, F. FIMMANÒ, *Le «pluri-responsabilità» connesse e collegate*, cit.; e, per una trattazione organica, S. FRANCA, *Responsabilità e «mala gestio» nelle società a partecipazione pubblica*, cit.

38 Sulla riconduzione dell'*in house* al principio di auto-organizzazione amministrativa e sul superamento della sua qualificazione quale eccezione di stretta interpretazione, si v. l'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023 e, in dottrina, S. RICHETTO, *Affidamenti in-house e controllo analogo congiunto*, cit.; B.G. MATTARELLA, *Ambiguità e vicende degli affidamenti in house*, cit.; F. FIGORILLI, *L'in house providing fra discrezionalità vincolata e autorganizzazione*, cit.

consiste nella soppressione delle categorie societarie, bensì nella loro conformazione in funzione della relazione organizzativa con l'amministrazione affidante. È precisamente questa conformazione, e non la sostituzione indiscriminata delle regole comuni, a spiegare perché l'art. 16 t.u.s.p. ammetta deroghe alla competenza gestoria e, nello stesso tempo, non trasformi il socio in amministratore necessario di ogni operazione[39]. La deroga deve rimanere funzionale al risultato che la giustifica: rendere effettiva l'influenza determinante sulle scelte che definiscono l'indirizzo dell'organismo. Quando, invece, il medesimo strumento viene utilizzato per trasferire stabilmente al socio la determinazione concreta di atti meramente attuativi, il problema non è più soltanto quello dell'intensità del controllo, ma quello della diversa imputazione sostanziale della decisione. In questa prospettiva, la categoria della significatività assume una funzione ordinante: non descrive una classe chiusa di atti, ma impone di verificare se la decisione sia idonea a incidere sull'indirizzo complessivo, sugli equilibri economico-finanziari, sull'organizzazione essenziale o sul rapporto con il servizio affidato. Proprio perché elastico, tale criterio richiede che statuti e regolamenti non si limitino a riprodurre formule generali, ma individuino procedure capaci di motivare l'attrazione di una determinata operazione nel perimetro del controllo preventivo.

6. Considerazioni conclusive: effettività del controllo e autonomia della gestione alla ricerca di un punto di equilibrio.

L'indagine sin qui condotta consente di formulare una conclusione che, per certi versi, rovescia i termini nei quali il problema viene abitualmente impostato. Il controllo analogo non deve essere difeso dall'autonomia societaria né l'autonomia societaria deve essere difesa dal controllo analogo. Entrambi costituiscono elementi del medesimo modello organizzativo: il primo assicura che l'affidamento diretto rimanga interno alla sfera pubblica in senso funzionale; la seconda rende possibile una gestione imputabile a un organo responsabile, capace di attuare gli obiettivi con strumenti propri e di rispondere dei risultati.

La giurisprudenza più recente offre a questa lettura significativi elementi di conferma. Se, per un verso, le Sezioni Unite del 2024 escludono il carattere gerarchico e assoluto del controllo, riferendolo alle decisioni fondamentali, alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, per altro verso i successivi arresti della Cassazione e del Consiglio di Stato confermano che il controllo congiunto deve essere effettivo e che gli enti, anche di minoranza, devono poter incidere sugli atti fondamentali e sulle decisioni significative[40]. Non vi è, dunque, una contrapposizione fra controllo intenso e autonomia, ma una necessaria differenziazione delle funzioni.

Da questa differenziazione discende la valutazione dei pareri preventivi vincolanti. Essi non sono incompatibili in quanto tali con l'*in house*: possono costituire uno strumento appropriato quando hanno ad oggetto piani, operazioni straordinarie, scelte organizzative strutturali o altre decisioni realmente significative. Divengono problematici quando si estendono serialmente agli atti di attuazione e

39 La lettura dell'art. 16 t.u.s.p. quale norma di conformazione, e non di soppressione, delle categorie societarie è coerente con l'impostazione di G. CAIA, *Le società in house: persone giuridiche private sottoposte a peculiare vigilanza e tutela amministrativa*, cit.; M. ANTONIOLI, *L'in house providing tra funzione e struttura*, cit.; E. CODAZZI, *La società in house*, cit.

40 Cons. Stato, sez. IV, 21 gennaio 2025, n. 416, cit.; Cass., Sez. Un., ord. 8 gennaio 2024, n. 567, cit.; Cass., Sez. Un., 8 luglio 2024, n. 18623, cit.

determinano il contenuto concreto della scelta amministrativa o imprenditoriale. In quel momento il controllo non scompare, ma cambia natura: il socio non si limita più a controllare la gestione e comincia a parteciparvi.

La nozione di cogestione proposta in queste pagine ha, pertanto, una funzione descrittiva. Non introduce una nuova fattispecie di responsabilità e non consente automatismi. Serve a identificare un fenomeno organizzativo che può produrre conseguenze diverse a seconda delle regole applicabili. Sul piano civilistico, può concorrere a integrare un'attività di direzione e coordinamento e, se abusiva, la responsabilità *ex* art. 2497 c.c.; sul piano contabile, può rendere causalmente rilevante la condotta del socio o del componente del comitato, ma solo in presenza dei presupposti richiesti dall'art. 12 t.u.s.p. e dalla legge n. 20 del 1994; sul piano societario, può incidere sulla chiarezza della responsabilità degli amministratori[41].

La riforma del 2026 rende particolarmente evidente l'esigenza di evitare formule automatiche. La responsabilità erariale deve essere ricostruita a partire dalla condotta individuale, dalla violazione rilevante, dal nesso causale, dall'elemento soggettivo e dal danno. Un regolamento eccessivamente invasivo può essere corretto sul piano organizzativo anche quando non sia possibile imputare un danno a un singolo componente. Al contrario, un parere vincolante puntuale, consapevolmente determinante per una scelta lesiva, può assumere rilievo causale anche se inserito in un sistema di controllo formalmente corretto.

Nei servizi pubblici a rete, la ricerca del punto di equilibrio richiede inoltre di distinguere il controllo sulla società dal governo del servizio. Il socio controlla l'organismo affidatario; l'ente d'ambito e il regolatore esercitano le competenze amministrative e regolatorie loro attribuite. La sovrapposizione non rafforza necessariamente la tutela dell'interesse pubblico: può generare duplicazioni, conflitti di indirizzo e deresponsabilizzazione. Anche per questa ragione, la revisione degli assetti di controllo dovrebbe essere accompagnata da una mappatura delle competenze esterne alla società.

Sul piano operativo, la soluzione più coerente sembra consistere nel concentrare i poteri vincolanti del socio sulle decisioni di indirizzo e di assetto, rafforzando parallelamente programmazione, obblighi informativi, indicatori di risultato, controlli concomitanti e verifiche *ex post*. In tal modo l'ente conserva una capacità reale di orientare e correggere l'attività della società, mentre l'organo amministrativo mantiene uno spazio riconoscibile di responsabilità gestoria. Il controllo diventa più selettivo ma non meno intenso; anzi, proprio perché concentrato sulle decisioni che contano, può risultare più efficace.

In definitiva, l'intensità del controllo analogo non si misura nel numero degli atti sottoposti al socio. Si misura nella capacità dell'ente pubblico di determinare gli obiettivi, incidere sulle decisioni significative, conoscere tempestivamente gli scostamenti e imporre le necessarie correzioni, senza trasformarsi nel decisore quotidiano della società. È in questa combinazione di influenza determinante e responsabilità gestoria che il modello dell'*in house* può conservare la propria coerenza: abbastanza vicino all'amministrazione da giustificare l'affidamento diretto, ma abbastanza distinto da rendere effettiva, e non soltanto formale, l'imputazione delle decisioni e delle relative responsabilità.

41 Per la ricostruzione dei tre piani si rinvia a quanto osservato *supra,* §§ 3 e 4.

INFRASTUTTURE DIGITALI E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO: LA LOCALIZZAZIONE DEI *DATA CENTER* TRA PUBBLICA UTILITA' E STRATEGICITA' DEGLI *ASSET*

Digital infrastructure and territorial planning: data centre siting between public utility and strategic asset status

GIUSEPPE LA ROSA - GIANLUIGI DELLE CAVE *

***Abstract* (*It*):** Il contributo esamina la disciplina della localizzazione dei *data cL'inteenter* nell'ordinamento italiano, alla luce della crescente centralità dell'intelligenza artificiale nell'erogazione di servizi pubblici. Muovendo dall'assenza, nella legislazione statale, di un sistema di aree idonee omogeneo per le infrastrutture de qua - analogo a quello previsto per le fonti rinnovabili - l'indagine verifica se e a quali condizioni il *data center* possa essere qualificato come infrastruttura strategica e opera di pubblica utilità indifferibile e urgente. Attraverso il confronto critico con esperienze e strumenti similari nell'ordinamento, si vuol proporre con il presente scritto un criterio diverso per la normazione dei *data center*, funzionale anziché dimensionale, sollecitando l'introduzione di una disciplina nazionale delle aree idonee costruita secondo una logica ampia e abilitante, capace di conciliare la tutela ambientale e territoriale con la flessibilità operativa richiesta dagli operatori economici.

***Abstract* (*En*):** *The paper examines the siting discipline of datacentres under Italian law, in light of the growing centrality of artificial intelligence in the delivery of public services. Starting from the absence, within national legislation, of a system of suitable areas comparable to that established for renewable energy sources, the study assesses whether, and under what conditions, datacentres may be qualified as strategic infrastructures and as undeferrable and urgent public utility works. Through a critical comparison with other juridical instruments and experiences, the paper aims to propose a functional, rather than dimensional, qualifying criterion, and calls for a national discipline of suitable areas conceived along broad and enabling lines, capable of reconciling environmental and territorial protection with the operational flexibility required by economic operators.*

Parole chiave: Data center - Aree idonee - Infrastrutture strategiche - Pubblica utilità - Governo del territorio - Intelligenza artificiale

Key words: *Data centre - Suitable areas - Strategic infrastructure - Public utility - Land use planning - Artificial intelligence*

SOMMARIO: **1.** Premessa introduttiva e metodologica. – **2.** Il *data center*: nozione, tipologie e definizioni rilevanti. – **3.** La rilevanza normativa del *data center* nel diritto dell'Unione europea. – **4.** La normativa regionale e i primi interventi nel settore: il caso Lombardia. – **4.1.** (*segue*) il caso Regione Puglia e i *data center* nella Regione Lazio. – **5.** La normativa statale e il tentativo di sistematizzazione della materia. – **5.1.** (*segue*) le disposizioni statali per i *data center* della P.A. – **6.** Limiti e criticità della disciplina statale: i criteri localizzativi e il vuoto sulle aree idonee. – **6.1.** (*segue*) la variante urbanistica nel modello FER e nel modello *data center*. – **6.2.** (*segue*) una via "promettente": il modello delle infrastrutture di comunicazione e il principio di capillarità. – **6.3.** (*segue*) verso il superamento della tipizzazione regionale? brevi considerazioni sulla competenza in materia di *data center*. – **7.** Il *data*

center quale opera di pubblica utilità: tra infrastrutturazione strategica e servizio pubblico. – **8.** I distacchi programmati e la rilevanza dei *data center* funzionali. - **9.** Conclusioni.

1. Premessa introduttiva e metodologica

L'intelligenza artificiale (IA) è, nel dibattito pubblico e in quello scientifico[1], sovente rappresentata come fenomeno immateriale: un insieme di algoritmi, modelli linguistici e sistemi decisionali che operano nello spazio dematerializzato del calcolo. Tale rappresentazione, tuttavia, tende a mettere in ombra la dimensione fisica su cui l'intero ecosistema digitale si regge: i *data center*, ossia le infrastrutture che ospitano *server*, sistemi di *storage* e apparati di raffreddamento necessari al funzionamento ininterrotto di ogni applicazione digitale, dal più elementare servizio di posta elettronica ai modelli di intelligenza artificiale generativa più avanzati[2].

Pur dietro, quindi, l'apparente immaterialità di servizi quali l'archiviazione su *cloud*, le comunicazioni elettroniche, le piattaforme di commercio digitale o i servizi sanitari digitalizzati, si cela un'infrastruttura fisica di straordinaria complessità e rilevanza strategica, sicché i *data center* possono essere descritti come l'ossatura tangibile - il substrato materiale per l'appunto - su cui poggia l'intera architettura dell'economia dell'informazione contemporanea[3].

---

1 * Sebbene il lavoro sia frutto di riflessioni e analisi congiunte degli Autori, i parr. §1., §2., §7., §8. e §9. sono da attribuire a Giuseppe La Rosa e i parr. §3., §4., §5. e §6. *(Professore associato di Diritto Amministrativo, Università Telematica San Raffaele Roma)* sono da attribuire a Gianluigi Delle Cave (*Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo, Università Telematica San Raffaele Roma).*

Tra i contributi in argomento, si veda G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Milano, 2023; G. CARULLO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale, in Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2021, 431; A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, 39; L. TORCHIA, *Lo stato digitale*, Bologna, Il Mulino, 2023, *passim*; M.C. CAVALLARO, *Imputazione e responsabilità delle decisioni automatizzate*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2020, 69 ss.; A. CASSATELLA, *La discrezionalità amministrativa nell'età digitale*, in AA.VV., *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 675 ss.; P. FORTE, *Diritto amministrativo e data Science. Appunti di intelligenza amministrativa artificiale (AAI)*, in *PA Persona e Amministrazione*, 2020, 247; M.C. CAVALLARO, G. SMORTO, *Decisione pubblica e responsabilità dell'amministrazione nella società dell'algoritmo*, in *Federalismi.it*, 2019, 1; sia consentito il rinvio anche a G. LA ROSA, *La prestazione sanitaria automatizzata, tra (nuovi) compiti e (vecchie) responsabilità*, in *Amministrativ@mente*, 2024, 3, 67 ss.; G. AVANZINI, *Decisioni amministrative e algoritmi informatici. Predeterminazione, analisi predittiva e nuove forme di intelligibilità*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; A.G. OROFINO, R.G. OROFINO, *L'automazione amministrativa: imputazione e responsabilità*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 1300 ss.; E. CARLONI, *Dalla legalità algoritmica alla legalità (dell'amministrazione) artificiale. Premesse ad uno studio*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2, 2024, 456; P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in *Federalismi.it*, 7, 2021, 189.

2 Sul punto, G. DELLE CAVE, *A.I., Datacentres and their Environmental Impact: Juridical Thoughts and Scenarios on the Infrastructures Required for the Artificial Intelligence Development*, in *European Review of Digital Administration & Law*, 2025, 6, 155 ss., ove si evidenzia come la discussione giuridica sull'intelligenza artificiale richiede di superare la dimensione virtuale della tecnologia per concentrarsi sulla sua dimensione fisica.

3 Sul punto, cfr. anche le considerazioni di G. MARINO, O. CAPITELLI, *Infrastrutture digitali e governo del territorio: criticità e prospettive della normativa sui data center*, in *Urb. e app.*, 2026, 3, 338 ss., spec. 339, ove si osserva che i data center «*rappresentano il substrato materiale su cui si fonda l'intera architettura*

Dal punto di vista giuridico, tale ambivalenza si traduce in una marcata stratificazione regolatoria: ed infatti i *data center* si collocano, a un tempo, in molteplici categorie del diritto positivo - beni immobili soggetti alle regole urbanistico-edilizie, imprese di servizi sottoposte alla disciplina del mercato interno europeo, insediamenti produttivi interessati dalla normativa ambientale, soggetti che incidono sulla domanda energetica nazionale, e infrastrutture critiche destinatarie di specifici obblighi di sicurezza e protezione dei dati -, con la conseguenza che, ancora oggi, è particolarmente complesso ricomporre in modo organico e compiuto la tensione tra le diverse logiche regolatorie (*i.e.* territoriale, economica, ambientale, energetica e securitaria) che su tali infrastrutture convergono. È precisamente in seno a questa tensione - e, in particolare, nel suo versante territoriale e ambientale[4] - che si colloca l'interrogativo posto in apertura del presente contributo.

Lo scritto, infatti, muove da un quesito preciso, che si colloca all'incrocio tra diritto ambientale, governo del territorio e diritto dell'intelligenza artificiale[5]: se l'IA sta progressivamente diventando strumento di erogazione di servizi pubblici[6] - come parrebbe confermare, sul piano nazionale, l'art. 14 della l. 23 settembre 2025, n. 132 ("Disposizioni e deleghe al Governo in materia di intelligenza artificiale")[7] -, allora i *data center* che rendono materialmente possibile tale erogazione devono considerarsi, sempre e comunque, infrastrutture strategiche? E se lo sono, ne consegue automaticamente la loro qualificazione come opere di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, tali da giustificare - sul modello già collaudato per gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER) - un titolo autorizzativo unico capace di costituire, ove occorra, variante allo strumento urbanistico comunale, garantendo un ampio sistema di aree idonee *ad hoc*?

Il quesito non è meramente teorico. Il legislatore nazionale, con l'art. 8 del d.l. 20 febbraio 2026, n. 21 (c.d. "Decreto Bollette"), convertito con modificazioni dalla l. 10 aprile 2026, n. 49, ha introdotto un procedimento autorizzativo unico per i centri di elaborazione dati che si ispira, nella sua architettura, al modello dell'autorizzazione unica per gli impianti FER di cui all'originario art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto nel settore energetico - ove, sotto il profilo

---

dell'informazione globale, costituendo, di fatto, l'ossatura tangibile di servizi che, pur percepiti come immateriali poggiano su infrastrutture fisiche di straordinaria complessità e rilevanza strategica».

4 Sugli impatti ambientali di tali infrastrutture, J. VAN DEN HOVEN, Ethics and the Governance of Artificial Intelligence and Data, European Parliament, 2020, *passim*; L. FLORIDI, *The Green and the Blue: A New Political Ontology for a Mature Information Society*, in *Centre for Digital Ethics*, SSRN, 2021.

5 Sul rapporto tra I.A. e ambiente, G. SGUEO, *Punti di Vista sulla regolazione dei sistemi di intelligenza artificiale tra tutela della riservatezza e tutela dell'ambiente - La Commissione europea e il rischio inaccettabile*, in *Osservatorio sullo Stato Digitale*, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione-IRPA, 2025.

6 Cfr. L. MARTUCCI, *Il fragile equilibrio tra l'intelligenza artificiale e la trasparenza nelle decisioni amministrative*, in *Amminstrativ@mente*, 1, 2025, 444 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, M. PALADINO, *Decisione amministrativa e intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, 4, 2025, 106 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *L'intelligenza artificiale nell'attività amministrativa: principi e garanzia costituzionali nel passaggio dalla regula agendi alla regola algoritmica*, in *Federalismi.it*, 17, 2024, pp. 114 ss.; S. B. GRENCI, *Le applicazioni di Intelligenza artificiale a supporto dell'automazione del procedimento amministrativo*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2024, 218 ss.

7 L'art. 14 cit., al comma 1, espressamente prevede che le P.A. "utilizzano l'intelligenza artificiale allo scopo di incrementare l'efficienza della propria attività, di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti e di aumentare la qualità e la quantità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese, assicurando agli interessati la conoscibilità del suo funzionamento e la tracciabilità del suo utilizzo"; ciò fermo restando il carattere strumentale e di supporto dell'IA rispetto alla decisione umana (ossia del "nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale").

squisitamente realizzativo e operativo, si è previsto l'effetto di variante urbanistica automatica per gli impianti FER[8] -, il legislatore ha lasciato del tutto priva di disciplina la questione, dirimente sul piano pratico, dei criteri di localizzazione dei *data center*: non esiste, ad oggi, un sistema nazionale di "aree idonee" analogo a quello introdotto dall'art. 20 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 per gli impianti a fonti rinnovabili. Questo vuoto normativo ha indotto alcune Regioni - la Lombardia in testa, ma con significativi riscontri anche in Puglia, nel Lazio e in Piemonte - a colmare la lacuna con proprie discipline di dettaglio, fondate su criteri energetico-ambientali, di consumo di suolo e di tutela paesaggistica.

La crescita quindi, di per sé fisiologica e per molti versi auspicabile in termini di competitività digitale del Paese[9], pone quindi interrogativi crescenti con riferimento al governo del territorio (*rectius* alla zonizzazione del territorio) rispetto al fenomeno *data center*: il consumo energetico e idrico di tali strutture, il consumo di suolo connesso alla loro realizzazione e l'impatto sulle reti elettriche locali - fenomeno, quest'ultimo, aggravato dalla c.d. "saturazione virtuale" delle reti[10], ossia la prenotazione di capacità di connessione non seguita da un effettivo utilizzo - costituiscono sì fattori rilevanti che, però, rendono ancor più necessaria una regolamentazione ponderata dei criteri localizzativi dei *data center*, oltre ad una più efficiente (e chiara) perimetrazione dell'etichetta giuridica di "infrastruttura strategica".

Al fine di indagare detti aspetti, sotto il profilo metodologico, lo scritto muoverà, adunque, da un'analisi sistematica delle fonti disponibili - vale a dire, in principalità, la normativa europea [Regolamento delegato (UE) 2024/1364 e direttiva (UE) 2023/1791], la normativa statale [d.l. n. 21/2026 e il disegno di legge delega recante la disciplina organica dei centri di elaborazione dati] e la normativa regionale [con particolare riguardo alla l.r. Lombardia 03 giugno 2026, n. 11) - per poi procedere a un raffronto sistematico, condotto sul piano sia della *ratio legis* sia della giurisprudenza costituzionale e amministrativa, con il paradigma regolatorio delle fonti energetiche rinnovabili, che costituisce, nell'ordinamento italiano, l'unico precedente strutturato di disciplina autorizzatoria unificata per infrastrutture energivore a rilevante impatto territoriale.

Dopo una breve ricostruzione sulla nozione e sulle tipologie di *data center* rilevanti, quindi, si darà conto, dapprima, della stratificazione regionale della materia, con particolare riguardo a Lombardia, Puglia, Lazio e Piemonte, per poi analizzare il (primo) tentativo di sistematizzazione statale, tra decretazione d'urgenza e legge delega, individuandone le criticità, segnatamente in punto di criteri localizzativi. Si affronterà quindi il nodo concettuale della qualificazione del *data center* come opera pubblica, alla luce dell'inscindibile nesso con l'IA quale strumento di erogazione di servizi, per poi procedere con una disamina congiunta con il modello delle fonti rinnovabili, in particolare sotto il profilo della zonizzazione regionale. Il presente contributo chioserà, quindi, con alcune proposte *de iure condendo* al fine di rendere la disciplina dei *data center* idealmente conforme alle percepite esigenze di

8 Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 31 marzo 2022, n. 2368; Id., sez. VI, 26 giugno 2013, n. 4167; Id., sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377 che ha confermato l'effetto di variante automatica dell'autorizzazione unica *ex* art. 12 d.lgs. n. 387/2003.

9 Secondo l'Osservatorio Data Center del Politecnico di Milano (*Dal rumore al valore: l'Italia come nuovo Data Center Hub europeo*, gennaio 2026), nel triennio 2023-2025 sono stati investiti in Italia 7,1 miliardi di euro nel settore, e per il periodo 2026-2028 si stimano ulteriori 25,4 miliardi di euro legati a 83 nuovi progetti annunciati da 30 aziende, il 72% dei quali riconducibile a nuovi operatori internazionali non ancora attivi in Italia. La Regione Lombardia, in particolare, guida il mercato nazionale con oltre 400 MW di potenza installata, con l'obiettivo dichiarato di superare 1 GW entro il 2028, mentre a livello europeo l'area c.d. "FLAPD" (Francoforte, Londra, Amsterdam, Parigi, Dublino) ha raccolto, tra il 2023 e il 2025, 29,5 miliardi di euro di investimenti, con proiezioni che superano i 110 miliardi entro il 2028.

10 Sul fenomeno della saturazione virtuale delle reti elettriche, si veda il preambolo del d.l. n. 21/2026, che ne riconosce espressamente la "straordinaria necessità e urgenza" quale ragione giustificatrice dell'intervento normativo generale di che trattasi.

sviluppo del settore, e ciò sia se si guardi a dette infrastrutture con lo sguardo pubblicistico sia se si approcci all'argomento dalla prospettiva dell'O.E.

2. Il *data center*: nozione, tipologie e definizioni rilevanti

Prima di affrontare il tema urbanistico, occorre chiarire cosa debba intendersi, sul piano giuridico, per *data center*, posto che l'ordinamento italiano non dispone, allo stato, di una definizione unitaria di rango primario. La prima definizione normativa espressa si rinviene nell'ordinamento eurounitario, in specie all'art. 2 del Regolamento delegato (UE) 2024/1364 della Commissione, del 14 marzo 2024, adottato in attuazione della direttiva (UE) 2023/1791 sull'efficienza energetica[11]. Tale disposizione individua tre distinte tipologie operative: il "centro dati aziendale" ("*enterprise data centre*"), gestito da un'azienda il cui unico scopo è soddisfare le proprie esigenze informatiche; il "centro dati in coubicazione" ("*colocation data centre*"), in cui uno o più clienti installano e gestiscono le proprie reti, *server* e apparecchiature di archiviazione; e il "centro dati in *co-hosting*" ("*co-hosting data centre*"), in cui il gestore fornisce come servizio sia le apparecchiature informatiche sia l'infrastruttura di sostegno nell'edificio[12].

Il legislatore europeo, quindi, non ha introdotto una definizione unitaria e astratta di "centro dati" quale categoria regolatoria autonoma sotto il profilo economico, industriale, energetico o urbanistico, ma ne ha tipizzato, per la prima volta, tre specie operative rilevanti ai fini della normativa sull'efficienza energetica. Il Regolamento delegato, oggetto peraltro di revisione[13], rappresenta - in questa prospettiva - il punto di arrivo di un processo di emersione graduale della rilevanza dei centri di elaborazione dati nelle politiche digitali dell'Unione, che ha visto tappa significativa nella direttiva (UE) 2023/1791 ("*Energy Efficiency Directive*"), il cui art. 12 ha imposto, per la prima volta, obblighi diretti di trasparenza informativa ai gestori di *data center* con potenza installata pari ad almeno 500 kW.

Muovendo alla prospettiva nazionale, l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 21/2026 circoscrive il proprio ambito applicativo proprio ai centri dati di cui all'art. 2, nn. 1, 2 e 3, del Regolamento delegato (UE) 2024/1364, elevando così la classificazione europea *supra* a parametro definitorio operativo per il procedimento autorizzativo unico. Una definizione più ampia, di matrice funzionale e non tipologica, si rinviene invece nell'art. 2 del disegno di legge delega recante "Delega al Governo per la disciplina, la

11 Regolamento delegato (UE) 2024/1364 della Commissione, del 14 marzo 2024, che integra la direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio istituendo un sistema comune dell'Unione per classificare la sostenibilità dei centri dati.

12 Art. 2 Reg. cit. a mente del quale detti *data center* sono "centri dati in cui uno o più clienti hanno accesso alla rete o alle reti, ai server e alle apparecchiature di archiviazione di cui si avvalgono per i propri servizi e applicazioni, e in cui il gestore del centro dati fornisce come servizio sia le apparecchiature informatiche che l'infrastruttura di sostegno nell'edificio".

13 Si segnala, infatti, che la Commissione europea ha pubblicato il 26 marzo 2026 la proposta intitolata "*Energy efficiency - rating scheme for data centres in Europe*", con cui propone modifiche al Regolamento Delegato (UE) 2024/1364. Le modifiche mirano a disciplinare il rilascio di etichette elettroniche e a definire i criteri per utilizzare le informazioni registrate nella banca dati europea ai fini dell'attribuzione del *rating* ai *data center*. Dette infrastrutture, quindi, saranno classificate mediante etichette elettroniche generate automaticamente dalla banca dati europea entro il 15 agosto 2027, e successivamente con cadenza annuale. Le informazioni riportate sull'etichetta includeranno: (i) una ripartizione del consumo di energia rinnovabile secondo gli indicatori di performance indicati nell'Allegato II.1 del Regolamento Delegato (UE) 2024/1364, tra cui il consumo totale di energia elettrica rinnovabile comprovato da garanzie di origine ("GO") e il consumo totale di energia elettrica rinnovabile nell'ambito di *power purchase agreements* ("PPA"); (ii) gli indici di *Power Usage Effectiveness* ("PUE") e *Water Usage Effectiveness* ("WUE"), con le relative bande di rating indicate nell'Allegato I della bozza.

realizzazione e lo sviluppo dei centri di elaborazione dati" (già proposta unificata C. 1928-2083-2091-2152-2194, approvata dalla Camera il 24 febbraio 2026 e trasmessa al Senato come A.S. n. 1821), che definisce il centro di elaborazione dati come "il complesso costituito dalla struttura fisica e dall'infrastruttura tecnologica per la progettazione, la produzione, lo sviluppo e l'implementazione di applicazioni e di servizi informatici nonché per l'archiviazione, l'elaborazione, il trattamento e la gestione dei dati associati a tali applicazioni e servizi"[14]. A differenza della nozione europea, imperniata su tre tipologie tassative, tale definizione - ripresa, peraltro, quasi letteralmente dall'art. 1, comma 2, della l.r. Lombardia n. 11/2026 - è incentrata sulla dimensione funzionale, piuttosto che fisica, del centro dati, offrendo un perimetro concettuale decisamente più ampio.

Ora, accanto alla classificazione tipologica europea, la prassi regolatoria - segnatamente quella regionale - ha elaborato una classificazione dimensionale dei *data center* parallela e divergente rispetto a quella appena enucleata, distinguendo tra: (i) "*hyperscale*", ossia strutture di grandi dimensioni con fabbisogno energetico superiore a 100 MW, gestite generalmente da operatori *cloud* di primo livello; (ii) "*colocation*", vale a dire strutture di medie dimensioni con fabbisogno superiore a 5 MW; (iii) "*edge*", costituenti strutture di dimensioni ridotte, spesso containerizzate, con fabbisogno inferiore a 1 MW, collocate in prossimità degli utenti finali; (iv) "*HPC*" ("*High Performance Computing*"), ossia strutture dedicate a calcolo intensivo per applicazioni scientifiche e di IA; (v) "*crypto-mining*" puro, impianti a elevato fabbisogno energetico ma gestiti con risorse limitate[15].

Classificazione dimensionale, quest'ultima, non priva di conseguenze giuridiche. Ed infatti l'inserimento di un *data center* in una delle categorie sopra indicate incide sul regime di responsabilità, sugli obblighi di sicurezza, sulla disciplina contrattuale e sulla soggezione ai controlli delle autorità di vigilanza, e - come si vedrà *infra* - costituisce, di fatto, l'unico canone sinora impiegato dal legislatore, statale e regionale, per modulare il regime autorizzatorio e la destinazione urbanistica, in assenza cioè di qualunque criterio propriamente localizzativo.

Sul piano della qualificazione urbanistico-edilizia, in assenza di una categoria funzionale dedicata nel d.P.R. 06 giugno 2001, n. 380, i *data center* vengono generalmente ricondotti - in via interpretativa - alla categoria "produttiva e direzionale" di cui all'art. 23 *ter*, comma 1, lett. b), del Testo Unico Edilizia, stante l'assenza di apertura al pubblico e di finalità di commercializzazione di beni[16]. Analoghe incertezze si registrano sul piano catastale, non esistendo una categoria catastale dedicata, con conseguente inserimento delle infrastrutture cit. nelle categorie D/1, D/7 o, talvolta, D/8, e sul piano del calcolo della superficie lorda, stante la difficoltà di qualificare come "volume tecnico" escludibile dal computo gli spazi destinati a *server rack*, unità di raffreddamento e gruppi di continuità[17]. Tali incertezze definitorie, pur non costituendo l'oggetto primario della presente indagine, ne rappresentano però l'indispensabile premessa: è infatti proprio l'assenza di una qualificazione urbanistica univoca e

14 Disegno di legge n. 1821, art. 2, approvato dalla Camera dei deputati il 24 febbraio 2026 con 243 voti favorevoli e nessun voto contrario, trasmesso al Senato il 26 febbraio 2026.

15 Cfr. Regione Lombardia, d.g.r. 24 giugno 2024, n. XII/2629, "Linee guida per la realizzazione in Lombardia delle infrastrutture fisiche in cui vengono localizzate apparecchiature e servizi di gestione delle risorse informatiche - Data Center", punto 1.

16 Sul tema, si vedano anche T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 19 giugno 2025, n. 270 e T.A.R. Lazio, Roma, sez. II *quater*, 07 marzo 2024, n. 4608.

17Sulla nozione di volume tecnico elaborata dalla giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 16 agosto 2024, n. 7149, che qualifica come tecnico il volume «*non impiegabile né adattabile ad uso abitativo e comunque privo di qualsivoglia autonomia funzionale* […] *perché strettamente necessario per contenere gli impianti tecnologici serventi una costruzione principale*».

nazionalmente uniforme a rendere particolarmente problematico il tema, oggetto dei paragrafi che seguono, dei criteri di localizzazione dei *data center*[18].

3. La rilevanza normativa del *data center* nel diritto dell'Unione europea

Il percorso che ha condotto all'attuale disciplina eurounitaria merita, *a latere*, una ricostruzione più puntuale, poiché consente di comprendere la ragione per cui il diritto dell'Unione, pur avendo progressivamente riconosciuto la centralità dei *data center*, non ha mai elaborato - a differenza di quanto avvenuto per le rinnovabili - un principio di promozione della loro diffusione territoriale. La prima tappa di tale percorso è rappresentata dalla Comunicazione della Commissione del 19 febbraio 2020, "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", che ha collocato al centro della strategia digitale europea la questione della resilienza dell'infrastruttura di dati quale presupposto della sovranità tecnologica europea, senza però ancora qualificare il *data center* come categoria giuridica autonoma[19]. Tale impostazione è stata sviluppata dalla Comunicazione del 09 marzo 2021, "Bussola per il digitale 2030", che ha collegato il perseguimento dell'autonomia strategica europea al rafforzamento di *cloud*, infrastrutture di dati e *supercomputer*.

Successivamente, tracce normative in argomento si registrano nella direttiva (UE) 2022/2555 (c.d. "NIS 2")[20], che ha qualificato, tra gli altri, i fornitori di servizi *data center* come soggetti "essenziali", tenuti ad adottare misure tecniche e organizzative per la gestione dei rischi di sicurezza informatica (analisi dei rischi, gestione degli incidenti, continuità operativa e *disaster recovery*, sicurezza della catena di approvvigionamento)[21], e nella direttiva (UE) 2022/2557 sulla resilienza dei soggetti critici (c.d. "CER"), che ha incluso l'infrastruttura digitale - con riferimento ai fornitori di servizi di *cloud computing* e ai *provider* di servizi di *data center*[22] - tra i settori espressamente coperti dalla disciplina

18 Un ulteriore profilo definitorio, rilevante ai fini fiscali e statistici più che strettamente urbanistici ma comunque sintomatico della difficoltà di inquadramento della materia, riguarda la classificazione ATECO delle attività di costruzione e gestione dei *data center*, attualmente ricondotte al codice 63.10 (elaborazione dei dati, *hosting* e attività connesse), categoria che non risulta eleggibile per gli incentivi riservati alle imprese energivore "a rischio di delocalizzazione" ai sensi del d.l. 29 settembre 2023, n. 131 e del d.m. MASE n. 61/2024 . Il disegno di legge delega n. 1821, all'art. 3, comma 1, lett. b), prevede l'istituzione di un codice ATECO *ad hoc* dedicato alla costruzione, ampliamento o gestione di centri di elaborazione dati, così superando l'attuale assimilazione ad attività immobiliari o manufatturiere, che ha sinora generato distorsioni applicative sia sul piano fiscale sia su quello, di maggiore interesse per il presente contributo, della qualificazione funzionale dell'attività ai fini urbanistici.

19 Si consideri che il *Climate Delegated Act* della Tassonomia UE (Regolamento Delegato UE 2021/2139) classifica le attività di *data storage* come economicamente sostenibili se rispettano criteri tecnici di *screening* basati sull'*European Code of Conduct for Energy Efficiency in Data Centres* (v. 2024 *best practice guidelines*, con specifiche su UPS modulari ad alta efficienza, sistemi di raffreddamento, gestione termica).

20 La direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il d.lgs. 04 settembre 2024, n. 138, che ha attribuito all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN) il ruolo di autorità nazionale competente.

21 Ai sensi dell'art. 6 della direttiva cit. il "*servizio di data center*" è quel "servizio che comprende strutture, o gruppi di strutture, dedicate a ospitare, interconnettere e far funzionare in modo centralizzato apparecchiature informatiche e di rete che forniscono servizi di conservazione, elaborazione e trasporto di dati insieme a tutti gli impianti e le infrastrutture per la distribuzione dell'energia e il controllo ambientale".

22 Rientrano nel settore "infrastruttura digitale", ai sensi dell'Allegato alla direttiva in esame, i "fornitori di servizi di data center quali definiti all'articolo 6, punto 31), della direttiva (UE) 2022/2555".

sulla resilienza delle infrastrutture critiche[23]. Si consideri, da tale angolo visuale, che la direttiva *de qua* definisce, all'art. 2, "infrastruttura critica" qualsiasi "elemento, impianto, attrezzatura, rete o sistema o parte di un elemento, di un impianto, di un'attrezzatura, di una rete o di un sistema, necessari per la fornitura di un servizio essenziale" ove per "servizio essenziale" (nel quale si ritiene ricadere *tout court* il *data center* ai sensi della direttiva cit., in quanto parte del settore "infrastruttura digitale") si intende un servizio "fondamentale per il mantenimento di funzioni vitali della società, di attività economiche, della salute e della sicurezza pubbliche o dell'ambiente"[24]. Ancora, sotto il profilo della rilevanza energetico-ambientale, pare opportuno, poi, richiamare nuovamente la direttiva (UE) 2023/1791 (*Energy Efficiency Directive*), il cui art. 12, come detto, ha imposto, per la prima volta, obblighi diretti di trasparenza informativa (dati su consumo energetico, potenza utilizzata, parametri di temperatura, uso di calore di scarto, acqua e fonti rinnovabili) ai gestori di *data center* con potenza installata pari o superiore a 500 kW[25].

È importante evidenziare, da subito, come nessuna delle fonti qui richiamate, per quanto progressivamente più incisive sotto il profilo della sicurezza e della trasparenza energetica, abbia mai però introdotto un principio vero e proprio di "promozione" della realizzazione dei *data center* (analogo al noto principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili sancito, sin dalla direttiva 2001/77/CE, in materia energetica). Il diritto eurounitario, in buona sostanza, ha inquadrato i *data center* - pur delineando sfumature proprie del "servizio essenziale" (nella definizione di cui alla direttiva CER) - prevalentemente come fattore di rischio da mitigare, in particolare sotto il profilo della sicurezza cibernetica, dei consumi energetici e idrici, dell'impatto ambientale; non già, quindi, direttamente come bene da massimizzare sul territorio unionale.

Il quadro normativo sin qui ricostruito deve essere, poi, completato con il richiamo alle altre componenti della strategia europea per i dati, che pur non definendo direttamente la nozione di *data center*, ne presuppongono di fatto l'esistenza quale infrastruttura di supporto necessaria. Il Regolamento (UE) 2023/2854 (c.d. "*Data Act*") disciplina l'accesso e la condivisione dei dati generati dall'uso di prodotti connessi e servizi correlati, e si applica, tra l'altro, ai fornitori di servizi di elaborazione dei dati, imponendo obblighi di interoperabilità e di facilitazione del passaggio (*switching*) tra fornitori di servizi *cloud*, con l'obiettivo di prevenire fenomeni di *lock-in* tecnologico[26]. Si pensi, ancora in materia di dati, al "*Data Governance Act*", adottato con Regolamento (UE) 2022/868 e che mira a promuovere la disponibilità, la condivisione e il riutilizzo dei dati nell'Unione, oltre al Regolamento (UE) 2022/2065

23 Si legge nel considerando n. 5 di tale direttiva che "le crescenti interdipendenze tra infrastruttura e settori sono il risultato di una rete di fornitura di servizi sempre più transfrontaliera e interconnessa, che utilizza infrastrutture essenziali in tutta l'Unione nei settori dell'energia, dei trasporti, bancario, delle acque potabili, delle acque reflue, della produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti, della sanità, dello spazio, delle infrastrutture dei mercati finanziari e delle infrastrutture digitali, e di determinati aspetti della pubblica amministrazione".

24 Ciò al netto dell'art. 8 della direttiva CER rubricato "Soggetti critici del settore bancario, delle infrastrutture dei mercati finanziari e delle infrastrutture digitali", ove si prevede che "gli Stati membri provvedono affinché l'articolo 11 e i capi III, IV e VI non si applichino ai soggetti critici che hanno individuato nei settori di cui ai punti 3, 4 e 8 della tabella di cui all'allegato. Gli Stati membri possono adottare o mantenere in vigore disposizioni di diritto interno atte a conseguire un livello di resilienza più elevato per tali soggetti critici, a condizione che dette disposizioni siano coerenti con il diritto dell'Unione applicabile".

25 Recepita nell'ordinamento nazionale con d.l. 29 settembre 2023, n. 131, convertito con modificazioni dalla l. 27 novembre 2023, n. 169 (art. 16).

26 Sul punto, è doveroso altresì il richiamo al *Cloud Cybersecurity Certification Scheme* (EUCS) elaborato dall'ENISA ai sensi del Regolamento (UE) 2021/887, istitutivo dell'*European Cybersecurity Certification Framework* (ECCF).

sul mercato unico dei servizi digitali ("*Digital Services Act*") che, pur concentrandosi sugli obblighi dei prestatori di servizi intermediari, si fonda sul presupposto implicito di un'economia digitale il cui funzionamento dipende da infrastrutture di *server* e *data center*. Da ultimo, il Regolamento (UE) 2024/1689 ("*AI Act*")[27], che, come noto, stabilisce regole armonizzate per l'uso della IA sul territorio eurounitario, fornendo un quadro unificato di norme applicabili a tutti i sistemi di intelligenza artificiale immessi sul mercato dell'Unione[28]. Con riferimento al tema infrastrutturale, l'AI Act nulla prescrive o prevede con specifico riferimento ai *data center*. Si legge nel Regolamento cit. (considerando n. 55), con riferimento alle "infrastrutture critiche digitali di cui all'allegato, punto 8, della direttiva (UE) 2022/2557" (in cui, come *supra* riportato, rientrano anche i fornitori di servizi di *data center*), che "è opportuno classificare come ad alto rischio i sistemi di IA destinati a essere utilizzati come componenti di sicurezza ai fini della gestione e del funzionamento delle infrastrutture digitali critiche, del traffico stradale nonché della fornitura di acqua, gas, riscaldamento ed elettricità, in quanto un loro guasto o malfunzionamento può mettere a rischio la vita e la salute di un grande numero di persone e provocare perturbazioni significative del normale svolgimento delle attività sociali ed economiche. I componenti di sicurezza delle infrastrutture critiche, comprese le infrastrutture digitali critiche, sono sistemi utilizzati per proteggere direttamente l'integrità fisica delle infrastrutture critiche ovvero la salute e la sicurezza delle persone e dei beni ma che non sono necessari per il funzionamento del sistema".

Ebbene, il coordinamento tra le diverse fonti richiamate - NIS2, CER, *Data Act*, DGA, DSA, *Energy Efficiency Directive* e, da ultimo, AI Act - conferma come il diritto dell'Unione abbia costruito, negli ultimi anni, una disciplina progressivamente più fitta del fenomeno *data center* sotto il profilo della sicurezza, della concorrenza e dell'efficienza energetica, senza tuttavia mai affrontare direttamente - se non per il tramite indiretto, laddove comunque la normativa eurounitaria si pone lo scrupolo di qualificare l'attività del *data center* quale servizio essenziale e comunque di classificarlo tra le "infrastrutture critiche" - il tema, qui di specifica trattazione, dello sviluppo e della localizzazione territoriale e del suo bilanciamento con la pianificazione urbanistica degli Stati membri (nemmeno in punto di principio).

Diverso angolo visuale adotta, invece, il *Cloud and AI Development Act* ("CAIDA"), atteso entro la metà del 2026, che, stando alla *regulation proposal* pubblicata, costituirà il principale strumento legislativo a sostegno della capacità *data center* europea. Il CAIDA opera su quattro assi fondamentali: (i) identificazione di siti idonei; (ii) la semplificazione delle procedure autorizzative per progetti che soddisfino criteri di sostenibilità e innovazione; (iii) la promozione di efficienza energetica, sistemi di

27 Per una analisi del Regolamento cit., E. CIRONE, *L'AI Act e l'obiettivo (mancato?) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2024, 2 ss.; A. ALAIMO, *Il Regolamento sull'Intelligenza Artificiale: dalla proposta della Commissione al testo approvato dal Parlamento. Ha ancora senso il pensiero pessimistico?*, in *Federalismi.it*, 25, 2023, 133 ss.; F. M. MANCIOPPI, *La regolamentazione dell'intelligenza artificiale come opzione per la salvaguardia dei valori fondamentali dell'UE*, in *Federalismi.it*, 7, 2024, 119-120.

28 Si consideri che il considerando n. 4 del Regolamento in esame chiarisce, da subito, in apertura come "l'IA consiste in una famiglia di tecnologie in rapida evoluzione che contribuisce al conseguimento di un'ampia gamma di benefici a livello economico, ambientale e sociale nell'intero spettro delle attività industriali e sociali. L'uso dell'IA, garantendo un miglioramento delle previsioni, l'ottimizzazione delle operazioni e dell'assegnazione delle risorse e la personalizzazione delle soluzioni digitali disponibili per i singoli e le organizzazioni, può fornire vantaggi competitivi fondamentali alle imprese e condurre a risultati vantaggiosi sul piano sociale e ambientale, ad esempio in materia di assistenza sanitaria, agricoltura, sicurezza alimentare, istruzione e formazione, media, sport, cultura, gestione delle infrastrutture, energia, trasporti e logistica, servizi pubblici, sicurezza, giustizia, efficienza dal punto di vista energetico e delle risorse, monitoraggio ambientale, conservazione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, mitigazione dei cambiamenti climatici e adattamento ad essi".

raffreddamento innovativi e integrazione dei *data center* nel sistema energetico; (iv) rafforzamento della sovranità *cloud* europea. In particolare, per quanto qui di immediato interesse, con riferimento alla identificazione di siti idonei, la proposta di Regolamento individua delle "*acceleration zones*" da meglio definire, però, in seno agli Stati membri[29] (art. 10 della proposta CAIDA[30]). Per dette aree, l'art. 11, comma 2, della proposta *de qua* prevede che "*Member States shall ensure that the allocation and use of resources within acceleration zones takes place on fair, reasonable and non-discriminatory terms and does not give rise to speculative reservation or foreclosure practices capable of impeding effective competition or the effective development or use of those zones*".

4. La normativa regionale e i primi interventi nel settore: il caso Lombardia

In assenza di una disciplina statale organica - colmata solo parzialmente, come si dirà *infra*, dal d.l. n. 21/2026 - alcune Regioni si sono mosse in anticipo rispetto al legislatore nazionale, adottando atti di indirizzo o vere e proprie leggi regionali volte a fornire un primo inquadramento della "materia" *data center* in Italia. Si tratta di un fenomeno di supplenza regionale non dissimile, nella sua dinamica, da quanto già accaduto in altri settori ad alta intensità tecnologica e regolatoria, ove le istituzioni si sono trovate a intervenire in una fase successiva rispetto all'emersione dei fenomeni regolati, inseguendo più che orientando le trasformazioni infrastrutturali in atto.

La Regione Lombardia, che rappresenta il principale polo nazionale di attrazione degli investimenti nel settore[31], ha inaugurato la stagione regolatoria dei *data center* con d.g.r. 24 giugno 2024, n. XII/2629 recante le (prime) "Linee guida per la realizzazione in Lombardia delle infrastrutture fisiche in cui vengono localizzate apparecchiature e servizi di gestione delle risorse informatiche - Data Center". Per

29 Il considerando n. 38 della proposta di Regolamento così recita: "*the designation of such zones should help address the Union capacity gap and increase the Union's competitiveness, autonomy and technological resilience, while ensuring compliance with applicable Union law, including requirements relating to energy efficiency and environmental protection. Sufficient and timely energy supply to the acceleration zones constitutes a fundamental enabling condition for their effective deployment and for the development of data centre capacity across the Union. Reliable and accurate information on future energy demand contributes to cost-effective grid development. Member States should therefore prepare an analysis for each acceleration zone, identifying its current and future energy needs. Such analysis should serve the purpose of providing information for the national grid planning thereby contributing to purposeful anticipatory grid investments and faster energy connections for the acceleration zone. When defining the scope, Member States should take into account the availability of relevant transport and network infrastructure. The results of these assessments should be reflected in national network development plans to adequately capture future points of energy demand in upcoming grid planning*".

30 In particolare, l'art. 10, coma 1, CAIDA, prevede che, per l'individuazione delle zone di accelerazione, "*Member States shall consider the following aspects when designating acceleration zones: (a) the location and dimension of the site or area, and the minimum and maximum size of the facilities that could be built on that site or area; (b) the available and future power grid capacity and the possibility and conditions for on-site storage and clean energy generation; (c) the available and future network connectivity capacity; (d) the capacity of the zone to support the phasing out of legacy copper networks; (e) the available and future facilities that can reuse data centre waste heat; (f) all the measures taken to accelerate the granting of the necessary permits for constructing and operating data centres within the given zone; (g) the preference for reusing brownfield sites over using greenfield sites; (h) the ability of the site or area to function sustainably, particularly as regards preventing or minimising environmental impacts and supporting the reduction of carbon emissions and its climate resilience*".

31 Con 67 centri dati attivi censiti a fine 2024 secondo i dati riportati dall'Associazione Italiana Data Center.

quanto qui di precipuo interesse[32], le Linee guida, oltre a introdurre la classificazione dimensionale richiamata *supra*, hanno chiarito - risolvendo, o quantomeno tentando di risolvere, una delle principali, prime, incertezze applicative urbanistiche - che i *data center* sono urbanisticamente compatibili con le destinazioni d'uso "produttiva" e "direzionale", individuando, quali criteri di valutazione della idoneità localizzativa (rimessi ai Comuni), la presenza di infrastrutture energetiche adeguate e disponibilità di energia a basso costo (FER), con priorità per siti dismessi o aree da rigenerare[33], il rischio ambientale, la qualità paesaggistica, gli impatti sulle reti ecologiche e verdi a finalità fruitiva e la presenza di infrastrutture di supporto (strade, TPL, acquedotti, fognature ecc.).

Il percorso lombardo è sfociato, con la l.r. 3 giugno 2026, n. 11 ("Disposizioni in materia di insediamento di centri dati") - pubblicata sul B.U.R.L. n. 23 del 05 giugno 2026 e allineata alle disposizioni di massima di cui al d.l. n. 21/2026 (cfr. *infra*) - nel primo vero e proprio "codice regionale" organico sui *data center*. La legge regionale persegue, in particolare, tre finalità, espressamente dichiarate all'art. 1: sostenere la crescita del sistema produttivo digitale, promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio e la tutela ambientale[34], e garantire l'efficienza energetica dei centri dati, assicurando altresì che l'insediamento avvenga in coerenza con la "capacità delle reti infrastrutturali".

L'art. 2 della l.r. n. 11/2026 individua, poi, quattro "priorità insediative ed energetico-ambientali" per la realizzazione dei centri dati e in specie: *(i)* insediamento nelle aree individuate dai Comuni come ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale, ai sensi dell'art. 8, comma 2, lettera e *quinquies*), o art. 8 *bis* della legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 ("Legge per il governo del territorio" lombardo), nelle aree dismesse, ivi comprese aree di cave e miniere dismesse o non più attive, contaminate, ivi compresi i siti orfani, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate, come individuate dai Comuni nonché nelle aree potenzialmente contaminate individuate ai sensi della normativa vigente, tenuto, altresì, conto della prossimità e della compatibilità con le infrastrutture elettriche, anche al fine di ridurre l'impatto territoriale delle nuove opere di connessione; *(ii)* uso di energia da fonti a impatto carbonico neutrale, in relazione alle caratteristiche dell'area destinata all'insediamento del centro dati e a seconda della fattispecie tecnologica dell'impianto di produzione di energia utilizzato; *(iii)* riutilizzo dell'energia termica da raffreddamento delle infrastrutture digitali in processi di teleriscaldamento, in altri usi che impiegano i cascami termici, a favore di comunità energetiche rinnovabili, di utenze pubbliche o collettive; *(iv)* adozione di soluzioni tecnologiche per il raffreddamento dei centri dati che escludono prelievi da pubblico acquedotto, da acque superficiali o da acque sotterranee destinate ad uso

32 Non è oggetto di disamina in questa sede il ventaglio di titoli autorizzativi previsti dalle Linee Guida cit. Per completezza, si segnala però che, all'art. 3), si prescrive quanto segue: "ove la potenza termica nominale dei gruppi di emergenza sia superiore a 50 MW si ricade in attività soggetta ad AIA tale per cui è necessario che il proponente acquisisca preventivamente il provvedimento di esclusione da VIA o, in caso di potenza complessiva superiore a 150 MW, il provvedimento di compatibilità ambientale, prioritariamente rispetto al rilascio dell'AIA e di ogni altra autorizzazione". Inoltre, "nella pianificazione comunale, per i data center di medie e grandi dimensioni va verificato se l'intervento rientri nell'ambito di applicazione della VAS di cui alla vigente normativa statale",

33 Oltre alle aree *brownfield*, aree a bassa densità di impianti, aree dove realizzare economie di sistema, aree climaticamente idonee, impianti ecosistemici (teleriscaldamento, CER ecc.). Ciò oltre alle aree ove già siano installati altri *data center* o siano condotte attività che possono beneficiare dell'infrastruttura di che trattasi, anche al fine della salvaguardia dell'occupazione e del tessuto produttivo.

34 "Promuovere lo sviluppo sostenibile del territorio e la tutela dell'ambiente, con particolare attenzione alla salvaguardia delle risorse idriche, alla rigenerazione urbana e territoriale, alla riduzione del consumo di suolo, alla salvaguardia della biodiversità e del paesaggio, nonché alla tutela dei parchi regionali, alla bonifica ambientale e all'attuazione di misure di mitigazione paesaggistica, attraverso strumenti di perequazione territoriale e compensazioni ambientali, in coerenza con la programmazione regionale".

potabile e da acque superficiali ad uso irriguo, e prelievi da fiumi e laghi tutelati dalla normativa europea e nazionale, e che privilegiano tecnologie ad elevata efficienza idrica, il riciclo delle acque grigie interne, l'utilizzo di risorse idriche non qualificate e che prevedono la restituzione delle acque utilizzate a sistemi irrigui o ambientali compatibili[35].

Priorità cui l'art. 3 della legge cit. ricollega un pacchetto di misure premiali cumulabili[36]: riduzione dei termini procedimentali, priorità nell'assegnazione di fondi regionali, riduzione del contributo di

35 Sul punto specifico, si consideri che, proprio in attuazione della l.r. cit., con d.G.R. n. XII/ 6645 del 03 agosto 2026, la Regione ha individuato i criteri specifici per la verifica del perseguimento delle priorità insediative ed energetico-ambientali di cui all'art. 2 *supra* e le modalità applicative delle misure premiali previste dall'art. 3 della l.r. in esame (oltre ai criteri per la determinazione delle fasce premiali e per la cumulabilità delle misure premiali). A titolo esemplificativo, e con riferimento alla localizzazione delle infrastrutture in esame, si consideri che la verifica della priorità (a), ossia le aree oggetto di rigenerazione urbana, è stata articolata in quattro *sub* condizioni (cfr. Allegato A alla d.G.R. appena richiamata): "a.1" ("*Individuazione dell'area negli atti del PGT ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e-quinquies, o dell'articolo 8-bis della l.r. 12/2005*"), "a.2" ("*Classificazione dell'area come dismessa ai sensi dell'articolo 10, comma 1, lettera e-bis, o dell'articolo 40-bis della l.r. 12/2005*"), "a.3" ("*Condizioni di contaminazione riportate nel Piano di Governo del Territorio*") e "a.4" ("*Prossimità e compatibilità con infrastrutture elettriche*"). Le condizioni a.1, a.2 e a.3 sono finalizzate ad accertare il contributo dell'intervento agli obiettivi di rigenerazione urbana e territoriale attraverso il riutilizzo di aree già individuate dagli strumenti di pianificazione comunale, di aree dismesse o di siti caratterizzati da criticità ambientali. Tali condizioni attestano la capacità del progetto di limitare il consumo di nuovo suolo e di favorire il recupero di contesti territoriali già antropizzati. La condizione a.3 si applica fatto salvo il rispetto del principio eurocomunitario "chi inquina paga" che pone in capo al responsabile della contaminazione gli oneri per la bonifica. Inoltre, con riferimento alla condizione a.3, relativa alla localizzazione dell'intervento in siti potenzialmente contaminati, si precisa che tale qualificazione individua una situazione in evoluzione, nell'ambito di quando stabilito dal Titolo V parte IV del d.lgs. n. 152/2006. Pertanto, ai fini del riconoscimento delle premialità connesse alla condizione a.3 assume rilievo l'accertamento della relativa condizione nell'ambito del procedimento previsto dalla normativa ambientale e il conseguente recepimento delle limitazioni d'uso nello strumento urbanistico comunale, secondo quanto previsto dalla normativa statale e regionale vigente (ai termini dell'art. 251 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 21 della l.r. n. 26/2003). La condizione a.4 singolarmente non dà accesso alle premialità, in quanto rappresenta un elemento qualitativo aggiuntivo rispetto alle condizioni a1, a2 e a3. Tale presupposto è finalizzato a verificare la prossimità e la compatibilità dell'intervento con le infrastrutture elettriche esistenti o già pianificate; valorizzando le soluzioni progettuali che riducono la necessità di nuove opere di connessione alla Rete di Trasmissione Nazionale (RTN) o di ulteriori interventi di potenziamento della rete non già programmati. Il suddetto requisito mira, quindi, a contenere l'impatto territoriale e paesaggistico delle infrastrutture energetiche necessarie all'esercizio del centro dati e a favorire l'utilizzo efficiente delle reti esistenti. Il possesso dei requisiti premiali, con riferimento alle priorità insediative generali, dovrà quindi essere dichiarato in una "relazione energetica" *ad hoc*, così come prescritto dall'Allegato B della d.G.R. cit.

36 Come chiarito dall'art. 3 della d,G.R. n. XII/ 6645 del 03 agosto 2026, la graduazione delle fasce premiali risponde esclusivamente all'esigenza di valorizzare il maggiore beneficio pubblico derivante dal conseguimento contestuale di una pluralità di priorità, senza introdurre alcuna gerarchia tra le medesime. Quindi, a ciascuna priorità di cui all'art. 2, comma 1, della legge regionale è attribuito un punto. La fascia premiale è determinata dal punteggio complessivamente conseguito dal progetto.

costruzione di cui all'art. 19, comma 1, del d.P.R. n. 380/2001 (limitatamente alla componente rifiuti, dal 10 al 30%)[37] e riduzione della dotazione di parcheggi pertinenziali (dal 50 fino al 75%)[38].

37 Sul punto, specifica la d.G.R. n. XII/ 6645 del 03 agosto 2026 che "*le misure premiali di cui all'articolo 3 della legge regionale sono attribuite secondo criteri di proporzionalità, in coerenza con le finalità di cui all'articolo 1 e con il livello complessivo di perseguimento delle priorità insediative ed energetico-ambientali di cui all'articolo 2. La progressiva attribuzione delle singole misure premiali è determinata dalla diversa incidenza che ciascuna di esse produce sull'azione amministrativa, sull'impiego di risorse pubbliche e sull'assetto urbanistico-territoriale*". In particolare, *ivi* si legge, all'art. 4, che "*l'adozione di protocolli di semplificazione costituisce una misura prevalentemente organizzativa e procedimentale, finalizzata a uniformare e rendere più efficiente l'istruttoria amministrativa, senza attribuire vantaggi economici diretti né incidere sul regime urbanistico dell'intervento; in particolare, qualora sia necessario svolgere la procedura di conferenza consultiva di concertazione di cui all'art. 5, c. 7, il Comune interessato può richiedere all'Amministrazione competente un supporto tecnico preistruttorio, previa acquisizione della necessaria documentazione tecnica; in relazione all'applicazione del procedimento di cui al punto 1, la riduzione dei termini procedimentali, pur determinando un beneficio in termini di accelerazione dell'azione amministrativa, non modifica il contenuto dell'istruttoria né riduce il livello delle verifiche previste dalla normativa vigente, risultando pertanto applicabile in presenza di un adeguato livello di perseguimento delle finalità della legge; la priorità nell'assegnazione di risorse finanziarie regionali comporta una preferenza nell'accesso a finanziamenti pubblici e richiede, conseguentemente, un più elevato livello di perseguimento dell'interesse pubblico, nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza; la riduzione del contributo di costruzione determina un beneficio economico diretto per il proponente e una corrispondente riduzione delle entrate pubbliche, risultando pertanto giustificata esclusivamente nei casi in cui il progetto assicuri un elevato livello di perseguimento delle finalità energetico-ambientali e territoriali della legge regionale; la riduzione della superficie destinata a parcheggi pertinenziali è giustificata dalla peculiare natura funzionale dell'insediamento, caratterizzato da una limitata presenza continuativa di personale e da una ridotta domanda di sosta rispetto agli ordinari insediamenti produttivi o direzionali. La deroga agli standard previsti dalla legge 24 marzo 1989, n. 122 consente una più efficiente utilizzazione delle aree*". La graduazione delle misure premiali riflette, pertanto, il principio secondo cui all'aumentare del livello complessivo di perseguimento delle priorità individuate dall'art. 2 corrisponde l'accesso a misure premiali progressivamente più incisive, in ragione del maggiore beneficio pubblico generato dall'intervento.

38 Sul piano procedimentale, l'art. 4, poi, in estrema sintesi, individua la Regione quale autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale nell'ambito del procedimento unico di cui all'art. 8 del d.l. n. 21/2026, istituendo altresì lo "Sportello regionale per i centri dati" e una *task force* tecnico-amministrativa (Regione, ARPA, ATS, ERSAF, Province, Città Metropolitana di Milano, ANCI Lombardia), pure con funzioni di monitoraggio degli impatti cumulativi in termini di consumo energetico, prelievi idrici, consumo di suolo, inquinamento acustico ed effetto "isola di calore". Merita un cenno specifico anche l'apparato di *governance* predisposto dalla l.r. n. 11/2026, che si segnala per un grado di istituzionalizzazione superiore rispetto a quanto sinora sperimentato in altre Regioni. L'art. 6 pone a carico dei Comuni l'obbligo di individuare o aggiornare le aree dismesse, contaminate, degradate, inutilizzate e sottoutilizzate presenti sul proprio territorio, con pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia e successivo inoltro alla Regione e alla Città Metropolitana o alla Provincia competente; l'adempimento di tale obbligo costituisce criterio di premialità per l'accesso alle risorse regionali in materia di rigenerazione urbana di cui alla l.r. 26 novembre 2019, n. 18, ma la sua mancata osservanza - significativamente - non costituisce causa ostativa alla presentazione delle istanze di autorizzazione, a riprova della volontà del legislatore regionale di non subordinare lo sviluppo del settore all'adempimento, spesso lento, degli enti locali.

Di particolare interesse poi, ai fini della presente indagine, è l'art. 5 della l.r. in esame. In particolare, si prevede, anzitutto, al comma 1, che "il centro dati con potenza richiesta di connessione di oltre 5 MW si qualifica con destinazione d'uso urbanistica produttiva[39]"; in ogni caso, "il centro dati con potenza richiesta di connessione fino a 5 MW è compatibile con le destinazioni d'uso urbanistiche produttiva, terziaria e direzionale". Prosegue la disposizione che "l'insediamento del centro dati è consentito anche in aree con destinazione a servizi tecnologici, se in forma complementare o accessoria alla destinazione principale, qualora il centro dati risulti integrato con centrali o impianti di teleriscaldamento ai fini del recupero e della valorizzazione dell'energia termica prodotta dai sistemi di raffreddamento del medesimo centro dati". L'art. 5, comma 4, della legge cit. introduce, poi, con riferimento alla localizzazione del *data center*, un meccanismo sanzionatorio-incentivante di natura economica[40]: l'insediamento in aree diverse da quelle prioritarie che comporti consumo di suolo agricolo determina un incremento del contributo di costruzione del 100%, elevato al 200% ove l'area ricada nel perimetro delle aree protette di cui alla l.r. 30 novembre 1983, n. 86[41].

Si segnala, poi, che il comma 7 dell'art. 5 cit. specifica che "gli interventi per la realizzazione o l'ampliamento di un centro dati, con parametro della potenza richiesta di connessione superiore a 10 MW, si qualificano di rilevanza sovracomunale" e sono assoggettati a "valutazione di compatibilità"[42] mediante "apposita conferenza consultiva di concertazione per la verifica delle esternalità e degli impatti sulle componenti territoriali, ambientali, infrastrutturali e sociali, ai fini della sottoscrizione di specifico accordo territoriale di pianificazione sovracomunale per l'adozione di forme di coordinamento e di misure perequative e compensative, ecologiche, ambientali, energetiche e di riqualificazione urbana e territoriale"[43]. I criteri per lo svolgimento della valutazione di compatibilità, nel dettaglio, da adottarsi con deliberazione di Giunta regionale, possono essere utilizzati dai Comuni, a mente del comma 11,

---

39 Il comma 2 prevede che "ai fini del calcolo del contributo di costruzione, comprensivo degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e del contributo di cui all'articolo 19, comma 1, del d.p.r. 380/2001, nonché per la definizione delle dotazioni territoriali, i centri dati sono ricompresi tra gli insediamenti di carattere produttivo".

40 Diversamente, il comma 3 prevede che "in caso di interventi realizzati su aree dismesse, le eventuali misure compensative, ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla normativa statale, possono essere rimodulate in riduzione sulla base di una valutazione economico-finanziaria che tenga conto dei costi, a carico dell'operatore, per la bonifica o per la messa in sicurezza delle aree".

41 Contributo da destinare a misure compensative ecologiche, ambientali, energetiche e di riqualificazione urbana e territoriale. Tali misure possono essere realizzate anche dall'operatore interessato, previo accordo con il Comune, nel rispetto delle prescrizioni eventualmente rese nell'esito delle valutazioni ambientali, ove applicabili.

42 I criteri per lo svolgimento della valutazione di compatibilità nell'ambito della conferenza consultiva di concertazione di cui al comma 7 sono definiti con la deliberazione della Giunta regionale.

43 Prosegue la disposizione che "a seguito dell'istanza del comune interessato, la Città metropolitana di Milano o la provincia territorialmente interessata convoca la conferenza consultiva di concertazione con i comuni coinvolti dalle esternalità. La conferenza consultiva di concertazione è convocata dalla Regione nel caso di interventi con parametro della potenza richiesta di connessione superiore a 50 MW o di interventi localizzati in ambiti territoriali interprovinciali o, comunque, nei casi in cui il procedimento autorizzatorio unico sia di competenza regionale sulla base dell'articolo 4, comma 1, e in forza delle disposizioni dell'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 21/2026 convertito dalla legge 49/2026. Nella conferenza consultiva di concertazione il rappresentante legale di ciascuna amministrazione partecipante può essere affiancato dalle proprie strutture tecniche per garantire il necessario supporto conoscitivo e valutativo. Alla conferenza può essere invitato anche il proponente del piano attuativo o dell'istanza".

quali "(sotto)linee guida" ai fini delle valutazioni di competenza in caso di insediamento dei centri dati con parametro richiesto di connessione fino a 10 MW[44].

Accanto a tali disposizioni regionali, si pongono poi alcune iniziative locali *ad hoc* come quella di Città Metropolitana di Milano che, con decreto del Sindaco metropolitano n. 122 del 25 maggio 2025 (si badi precedente alla l.r. *supra*), ha adottato la variante semplificata della strategia tematico-territoriale metropolitana per l'innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione "STTM3". *Ivi*, in particolare, si specifica, in linea con il quadro regolatorio regionale, che i *data center* costituiscono una "nuova tipologia di infrastruttura produttiva ad alta intensità energetica e tecnologica"[45], con benefici sì in termini di innovazione e attrattività economica, ma anche con criticità legate al consumo energetico, all'uso delle risorse e agli impatti infrastrutturali. Per quanto qui rileva, sul piano della localizzazione delle infrastrutture in oggetto, viene favorito l'insediamento *dei data center* in ambiti produttivi consolidati, aree industriali esistenti o contesti già infrastrutturati, al fine di evitare nuova dispersione insediativa e limitare il consumo di suolo. Anche in tal caso, viene attenzionato il tema della compatibilità di tali insediamenti con le reti energetiche e con le infrastrutture tecnologiche, nonché all'integrazione con le politiche di sostenibilità ambientale.

4.1. *(segue)* il caso Regione Puglia e i *data center* nella Regione Lazio

La Regione Puglia ha seguito un percorso distinto rispetto a quello lombardo, optando, allo stato, non già per una legge regionale organica bensì per il consolidamento di linee guida tecnico-operative. Dopo una prima fase sperimentale (d.g.r. n. 222 del 04 marzo 2025 e d.g.r. n. 1018 del 22 luglio 2025), la Regione ha approvato con d.g.r. 22 ottobre 2025, n. 1511 la versione definitiva ("2.0") delle "Linee guida per la localizzazione e realizzazione di Centri di Elaborazione Dati (CED) nella Regione Puglia"[46].

Tali linee guida, in particolare, pongono l'accento sulla disponibilità di infrastrutture di rete e sulla produzione da fonti rinnovabili, privilegiando aree energeticamente "*idle*" (ossia zone industriali con *surplus* di produzione rinnovabile non assorbito localmente) e siti *brownfield* già serviti, dettando criteri puntuali in materia di rischio idrogeologico (priorità per aree a pericolosità bassa o nulla) e di tutela

44 Ancora con riferimento alla l.r. in esame, si segnala per completezza che, con d.G.R. n. XII/ 6646 del 03 agosto 2026, sono state approvate le "Linee di indirizzo tecnico-amministrativo per la gestione dei procedimenti unici volti al rilascio delle autorizzazioni ai centri dati (o data center), ai sensi dell'art. 4 comma 8 della legge regionale 3 giugno 2026, n. 11", con l'obiettivo di fornire indicazioni volte ad accompagnare il rilascio delle autorizzazioni ambientali (AIA, AUA) inerenti i data center. In particolare, la Regione, preso atto che con l'art. 8 del d.l. n. 21/2026 è stato introdotto il Procedimento Unico alla realizzazione ed esercizio del data center, ha chiarito che dette Linee Guida "*sono finalizzate in particolare a declinare tale procedimento ed il raccordo tra questo e le autorizzazioni ambientali di cui sopra*". Contestualmente, con le Linee Guida cit., vengono fornite indicazioni sugli aspetti impiantistici e gestionali più significativi oggetto delle autorizzazioni ambientali.

45 Tale atto di Città metropolitana, però, non inquadra i *data center* nella categoria "produttiva" ma in quella "direzionale". Classificazione che, alla luce del chiaro, nuovo, dettato normativo regionale, sembrerebbe essere superata. Il documento comprende anche un allegato tecnico che, sviluppando e precisando ulteriormente quanto già proposto nell'articolato, individua una serie di criteri operativi e parametri di riferimento per la progettazione e la valutazione degli interventi relativi ai *data center*, con indicazioni sulle caratteristiche insediative, sugli standard qualitativi e sulle modalità di integrazione nel contesto urbano e produttivo esistente.

46 Le linee guida sono figlie, in particolare, di un gruppo di lavoro *ad hoc* istituito dalla Regione proprio per l'individuazione dei criteri di localizzazione e delle procedure operative per la realizzazione delle infrastrutture in esame.

paesaggistica (esclusione delle aree soggette a tutela integrale, coerenza con i siti della Rete Natura 2000)[47].

Da diverso angolo visuale, la Regione Lazio ha adottato un approccio, invece, più circoscritto, intervenendo in argomento con la misura urbanistica del 2025 (l.r. 30 luglio 2025, n. 12) che qualifica la costruzione di *data center* come consentita nelle "aree, edifici o parti di essi con destinazione produttiva e direzionale" di cui all'art. 23 *ter*, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 380/2001[48], senza tuttavia elaborare - a differenza di Lombardia e Puglia - un sistema organico di priorità insediative o di misure premiali. Si tratta di un modello minimale, che si limita a chiarire la classificazione urbanistica senza affrontare il tema, più delicato, della localizzazione territoriale[49].

In sostanza, quindi, il quadro regionale sin qui descritto conferma un dato strutturale: in assenza di una cornice statale di principi fondamentali in specie sui criteri di localizzazione, le Regioni si sono mosse secondo logiche disomogenee - dimensionale in Lombardia, qualitativo/paesaggistica in Puglia, meramente classificatoria nel Lazio - dando luogo a un mosaico regolatorio che il d.l. n. 21/2026 e la legge delega, come si dirà appresso, non sono ancora riusciti a comporre in modo pienamente coerente. Inoltre, non può non rilevarsi - da subito - come le tecniche regolatorie esaminate (Lombardia e Puglia *in primis*, ma non sfugge al rilievo il Piemonte, il cui intervento regolatorio, in argomento, è in consultazione[50]) pongono comunque questioni delicate in punto di riparto costituzionale delle

47 Come evidenziato nella prassi (cfr. AA.VV., *Data center e partecipazione pubblica: una proposta emendativa alla l.r. n. 11/2026 della Lombardia, in PA Approfondimenti di diritto amministrativo*, 2026), il percorso pugliese è strutturalmente diverso da quello lombardo in argomento: ed infatti, prima di adottare la versione definitiva delle Linee guida, la Regione ha sottoposto il testo preliminare a una consultazione pubblica aperta sulla piattaforma "Puglia Partecipa", invitando chiunque a presentare osservazioni scritte sul documento in oggetto. Si tratta, a ben vedere, di uno strumento partecipativo assente nella legge lombarda: una consultazione *ex ante*, aperta al pubblico, su un atto che definisce i criteri di localizzazione prima ancora che giungano alla P.A. le singole istanze di autorizzazione. Secondo gli Autori, la normativa nazionale in materia di *data center* "peccherebbe" comunque di *deficit* partecipativo, in specie quello di informazione e consultazione ambientale discendenti dalla Convenzione di Aarhus (l. n. 108/2001) e dal d.lgs. n. 152/2006; da qui l'esigenza, lì sentita, di implementare strumenti di partecipazione attiva e mirata sul modello, ad esempio, dei dibattiti pubblici alla francese (*débat public*) o delle inchieste pubbliche vincolanti previste in altri ordinamenti per le grandi infrastrutture. Sul piano nazionale, viene individuato, in particolare, il modello del dibattito pubblico di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 36/2023, che il legislatore statale ammette anche al di fuori dei casi tipizzati, in ragione della rilevanza sociale e territoriale dell'intervento (la norma consente alla S.A. di attivare una consultazione strutturata «*in ragione della particolare rilevanza sociale dell'intervento e del suo impatto sull'ambiente e sul territorio*» anche al di fuori dei casi di obbligatorietà previsti dall'Allegato I.6).

48 Così recita l'art. 27: "la realizzazione di edifici e/o strutture dedicate allo stoccaggio e all'elaborazione di dati informatici quale attività principale, comunemente denominati Data Center o Centri elaborazione dati, è consentita nelle aree, negli immobili o parte di essi con destinazione produttiva e direzionale di cui all'articolo 23 ter, comma 1, lettera b), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e successive modifiche".

49 Sul tema del rapporto tra urbanistica, territorio e ambiente, P. PORTALURI, C. NAPOLITANO, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI, A. FARÌ (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2026, 496.

50 E infatti anche nella Regione Piemonte sta fortemente maturando il dibattito sui *data center*. Non a caso, in data 15 luglio 2026, la Regione ha avviato una consultazione pubblica finalizzata a raccogliere osservazioni, contributi e proposte da parte di cittadini, imprese, enti locali, associazioni di categoria, ordini professionali e da tutti i soggetti portatori di interesse in merito alla proposta di disegno di legge

competenze, non foss'altro perché esse perseguono, dichiaratamente nella localizzazione delle infrastrutture in esame, una finalità squisitamente di tutela ambientale (notoriamente di competenza statale ai sensi dell'art. 117 Cost.) e di contenimento del consumo di suolo attraverso lo strumento urbanistico e, come nel caso lombardo, tributario/premiale.

5. La normativa statale e il tentativo di sistematizzazione della materia

Il legislatore statale è intervenuto sulla materia lungo una duplice direttrice[51]: da un lato, mediante il

regionale in materia di insediamento dei data center sul territorio regionale, in fase di predisposizione con l'obiettivo "di condividere le logiche alla base del futuro disegno di legge attivando un processo partecipativo in una logica di trasparenza e di confronto con il territorio". Il documento in consultazione, quanto alla localizzazione delle infrastrutture *de qua*, prevede tre categorie di aree, individuate sulla base della "loro idoneità ad ospitare i data center" e in particolare: (i) "aree di attrazione: zone preferenziali (ad esempio siti già impermeabilizzati o dismessi, aree prossime a infrastrutture di rete e di connettività, siti di interesse nazionale (SIN), aree vicine a impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili)"; (ii) "aree di repulsione: zone con un livello di criticità superabile solo a determinate condizioni, che non beneficiano di semplificazioni procedimentali (ad esempio aree distanti dalla rete elettrica, aree critiche per la qualità dell'aria, alcune aree paesaggisticamente tutelate)"; (iii) "aree di esclusione: zone con criticità non superabili, come parchi, riserve naturali, siti Rete Natura 2000, aree di elevato interesse agronomico, aree a rischio idrogeologico elevato".

51 Si consideri che, prima dell'intervento del 2026, "tracce" di intervento statale nella materia di che trattasi (sebbene con riferimento ai soli profili ambientali in principalità) si rinvenivano nelle "Linee guida per le procedure di valutazione ambientale dei data center", adottate dal MASE con decreto direttoriale n. 257 del 2 agosto 2024, documento tecnico volto a orientare l'istruttoria e la redazione della documentazione progettuale nell'ambito delle procedure di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale e Valutazione di Impatto Ambientale relative ai progetti di *data center*. Le linee guida si applicano, in particolare, ai centri di elaborazione dati assistiti da gruppi elettrogeni di emergenza con potenza termica nominale complessiva superiore a 50 MW, per i quali possono rendersi necessarie le procedure valutative previste dalla Parte II del d.lgs. n. 152/2006. Con riferimento ai profili localizzativi, il MASE ha evidenziato in dette Linee guida che "devono essere illustrate e motivate le soluzioni localizzative e le alternative, anche in termini di diversa area di indagine, dando priorità ai siti dismessi o aree brownfield, che dispongono in molti casi di adeguata infrastrutturazione e sono ben posizionate rispetto ai nodi di trasporto principali, aree con disponibilità di energia a basso costo (preferibilmente energie rinnovabili), aree a una certa distanza dai centri abitati e dove possono contare su economie di agglomerazione in grado di sfruttare economie di scala e di localizzazione, aree da rigenerare, aree a bassa densità di impianti, aree dove realizzare economie di sistema, impianti ecosistemici (teleriscaldamento, CER, ecc), aree climaticamente più idonee". Deve inoltre "essere indagato il tema dell'occupazione di suolo, relativamente al quale si deve privilegiare, specie in aree/regioni densamente occupate, l'utilizzo di brownfield". Ancora il MASE, specifica che "devono essere preferibilmente evitate aree contraddistinte da un elevato rischio ambientale per i diversi comparti (salute, atmosfera, suolo, ambiente idrico, profilo geologico) ovvero analizzate e motivate le ragioni per cui la realizzazione del Data Center non aggrava tale situazione di rischio.Si deve verificare che gli impianti siano localizzati ad una distanza da aree protette (Siti Natura 2000, Parchi Regionali e Nazionali, Riserve Naturali, PLIS), habitat e habitat di specie di interesse comunitario ai sensi della Direttiva 92/43/CEE habitat critici e infrastrutture (cavi, prelievi idrici, emissioni, rumore, consumo di suolo, frammentazione ecosistemica) tale da non determinare incidenze dirette e indirette".

d.l. n. 21/2026, che introduce - obliterando i profili relativi alla localizzazione delle opere in oggetto - un procedimento autorizzativo unico per i *data center*; dall'altro, con lo strumento della delega legislativa, mediante il disegno di legge n. 1821, la cui *ratio* è quella di fornire una disciplina organica del settore attraverso decreti legislativi delegati. Si tratta di un'architettura normativa duplice (decreto-legge integrato da una legge delega) che, nei fatti, riflette l'esigenza sia di intervenire immediatamente sugli ostacoli procedimentali per lo sviluppo del settore (la frammentazione *in primis*), sia di costruire una disciplina di sistema capace di omogenizzare le varie esperienze regionali maturate sul territorio[52].

Muovendo al primo profilo evidenziato, l'art. 8, comma 1, del d.l. n. 21/2026 dispone che l'autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento e l'esercizio dei centri dati di cui all'art. 2, nn. 1, 2 e 3, del Regolamento delegato (UE) 2024/1364, nonché delle relative reti di connessione di utenza, è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico dall'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale ai sensi dell'art. 7, commi 4 *bis* e 4 *ter*, del d.lgs. 03 aprile 2006, n. 152, con l'espressa esclusione della delegabilità di tale funzione a enti di livello sub-provinciale. Il procedimento si articola secondo il modulo della conferenza di servizi asincrona di cui agli artt. 14 *bis* e ss. della l. 07 agosto 1990, n. 241, cui partecipa ogni amministrazione competente, comprese quelle preposte alla tutela ambientale, paesaggistica, dei beni culturali e della salute pubblica[53].

In assenza di indicazioni quanto ai criteri localizzativi per la realizzazione dei *data center*, di particolare rilievo ai fini del presente scritto è, però, il comma 7, ove si prevede che "nel caso in cui il progetto relativo ai centri dati di cui al comma 1 sia dichiarato di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 13 del decreto legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, la relativa autorizzazione unica è rilasciata ai sensi dei commi 5 e 6 del medesimo articolo 13". Ebbene ai sensi dei richiamati "commi 5 e 6 dell'art. 13", il procedimento si configura in questo specifico caso come un "procedimento unico" di autorizzazione finalizzato alla realizzazione dei programmi d'investimento dichiarati di preminente interesse strategico[54]. L'autorizzazione unica rilasciata, dal commissario straordinario, all'esito del procedimento *de quo* ha un effetto fortemente accentrato e sostitutivo: essa sostituisce, a tutti gli effetti, ogni altro provvedimento, determinazione, concessione, autorizzazione, parere o nulla osta comunque denominato richiesto dalla normativa vigente per la realizzazione del programma. Inoltre, l'autorizzazione, ai sensi del comma 6, produce effetto di variante agli strumenti urbanistici vigenti e tiene luogo di ogni ulteriore titolo abilitativo necessario, anche sotto il profilo ambientale, igienico-sanitario e antincendio, garantendo così la conformità complessiva degli interventi sotto i diversi profili amministrativi. La norma attribuisce inoltre

52 Si veda sul punto L. PERGOLIZZI, *Il procedimento unico per la realizzazione dei Data Center*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2026.

53 Quanto alle tempistiche, il comma 4 fissa una durata massima di dieci mesi dalla verifica di completezza documentale, prorogabile di ulteriori tre mesi solo per circostanze eccezionali, con dimezzamento dei termini per le valutazioni di impatto ambientale. In sede di conversione, si è peraltro introdotto il comma 1 *bis*, che consente di allegare all'istanza una soluzione di connessione temporanea in media tensione, fermo l'obbligo di integrare successivamente la soluzione definitiva, con la specificazione che la documentazione deve comprendere anche la verifica di conformità urbanistica ai piani comunali (comma 3).

54 Ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 2, del d.l. cit., il Consiglio dei ministri può con propria deliberazione, su proposta del Ministro delle imprese e del Made in Italy, dichiarare il preminente interesse strategico nazionale di grandi programmi d'investimento sul territorio italiano, che richiedono, per la loro realizzazione, procedimenti amministrativi integrati e coordinati di enti locali, regioni, province autonome, amministrazioni statali e altri enti o soggetti pubblici di qualsiasi natura. Per "grandi programmi d'investimento" si intendono programmi di investimento diretto, anche esteri, a eccezione dei programmi concernenti opere pubbliche, sul territorio italiano "dal valore complessivo non inferiore all'importo di un miliardo di euro".

all'autorizzazione in esame ulteriori effetti giuridici rilevanti: il suo rilascio equivale infatti a "dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere" anche ai fini dell'applicazione delle procedure espropriative di cui al d.P.R. n. 327/2001. L'autorizzazione costituisce inoltre "titolo per la localizzazione delle opere, che avviene sentito il Presidente della Giunta regionale interessata, e per la costituzione volontaria o coattiva di servitù connesse alla realizzazione delle attività e delle opere, fatto salvo il pagamento della relativa indennità, e per l'apposizione di vincolo espropriativo".

Proprio con riferimento al procedimento unico *de quo*, si rileva come il MASE abbia, poi, successivamente, adottato il documento "*Procedimento unico per il rilascio delle autorizzazioni ai progetti di centri dati (PUCD). Primi indirizzi operativi*"[55], all'interno del quale, con riferimento al tema della "conformità urbanistica", si chiarisce che "costituisce, pertanto, un presupposto necessario e preliminare all'avvio del PUCD, soggetto a verifica nel corso del procedimento" e che "l'autorizzazione unica non costituisce di per sé variante agli strumenti urbanistici vigenti".

Con riferimento al secondo intervento statale in essere, il disegno di legge delega individua ventuno principi e criteri direttivi, raggruppabili in sette macro-ambiti: *(i)* classificazione statistica e fiscale, con istituzione di un codice ATECO dedicato (art. 3, comma 1, lett. b); *(ii)* semplificazione amministrativa, con procedimento autorizzativo unico nazionale (lett. c, che richiama quanto già previsto dall'art. 8 del d.l. appena esaminato); *(iii)* la pubblica utilità, con qualificazione dei progetti di realizzazione dei nuovi *data center* come opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, di interesse pubblico prevalente, con procedimento semplificato per VIA e AIA (lett. d); *(iv)* urbanistica, con inclusione degli edifici destinati a *data center* nella destinazione d'uso produttiva e deroga alla disciplina sui parcheggi[56] (lett. e-f); *(v)*

55 Ivi si legge che detti indirizzi operativi - pubblicati il 22 luglio 2026 - "forniscono le prime indicazioni sul nuovo regime autorizzativo dei centri dati, per consentire la corretta formulazione delle istanze e per garantire la procedibilità delle medesime, con conseguente economia dell'azione amministrativa e accelerazione della conclusione dei procedimenti".

56 La previsione si pone, di fatto, in linea con quanto emerge, oggi, dalla prassi regolatoria pure regionale, valorizzando cioè i *data center* come infrastrutture funzionali allo svolgimento di servizi digitali e all'elaborazione dei dati, da insediarsi in contesti territoriali destinati ad attività produttive. Si segnala che la lett. f) è stata però riformulata, alla Camera, dalla lettera e) che prevede, più genericamente, di "introdurre una specifica destinazione d'uso per gli edifici adibiti a ospitare infrastrutture tecnologiche o di rete, per l'elaborazione dei dati e l'erogazione di servizi digitali, prevedendo altresì deroghe alla normativa vigente in materia di dotazione obbligatoria di parcheggi privati, al fine di commisurare tale dotazione alle effettive esigenze funzionali e operative".

energia, con potenziamento della rete e autoproduzione da rinnovabili (lett. h-i); *(vi)* sicurezza fisica e cibernetica, con ampliamento delle competenze AGCOM (lett. z)[57]; *(vii)* formazione digitale (lett. p)[58].

Di notevole interesse, ai fini della presente indagine, è la formulazione della lett. d) dell'art. 3, comma 1, del disegno in esame che qualifica i *data center*, per l'appunto, come opere di "pubblica utilità, indifferibili e urgenti, da considerare di interesse pubblico prevalente nella ponderazione degli interessi giuridici, in quanto funzionali allo sviluppo socio-economico nazionale". Si tratta di una formula che ricalca, quasi testualmente, la disciplina prevista per gli impianti FER, ma che - a differenza di quest'ultima - non è accompagnata, nel medesimo disegno di legge, da un correlativo sistema di aree idonee, né da un espresso riconoscimento dell'effetto di variante urbanistica automatica in capo al titolo autorizzativo unico (diversamente, peraltro, da quanto previsto per i *data center* "strategici" ai sensi dell'art. 13 del d.l. 104/2023), sebbene la lettera d) dell'art. 3 cit. preveda la possibilità, astratta, di "introdurre misure di deroga alle norme e agli strumenti urbanistici per l'attuazione degli interventi necessari alla realizzazione dei centri di elaborazione dati".

5.1. *(segue)* le disposizioni statali per i *data center* della P.A.

Per completezza espositiva, non può trascurarsi in questa sede pure la disciplina dei *data center* "pubblici". In tale prospettiva, il legislatore è intervenuto da tempo con misure volte al consolidamento e alla razionalizzazione delle infrastrutture digitali della pubblica amministrazione, a partire dall'art. 33 *septies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (c.d. "Decreto crescita 2.0"), come modificato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "Decreto semplificazioni"), che ha introdotto un quadro normativo[59] orientato alla

57L'art. 3, comma 1, lett. z) amplia significativamente le competenze dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM), attribuendole il compito di controllare il corretto funzionamento dei sistemi di *cloud* e la legittima fruizione dei dati archiviati da parte dei soggetti che hanno titolo ad accedervi; la vigilanza sul rispetto dei protocolli di sicurezza da parte delle amministrazioni pubbliche; la segnalazione alle autorità competenti di eventuali illeciti civili, penali o amministrativi commessi dalle amministrazioni pubbliche, dalle persone fisiche e dagli enti commerciali e non commerciali nell'accesso e nell'utilizzo dei sistemi di *cloud*. Questa attribuzione di competenze si aggiunge, senza sovrapporsi del tutto, a quelle già spettanti all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale ai sensi del d.lgs. 4 settembre 2024, n. 138 [di recepimento della direttiva "NIS2" e richiamata nel DDL in esame alla lettera o) "incentivare la sicurezza fisica e cibernetica dei centri di elaborazione dati, anche al fine di ridurre i rischi ambientali ad essi legati, e assicurare il rispetto dei criteri di sicurezza cibernetica e di protezione delle informazioni classificate, definendo le competenze dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale"] e all'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID) in materia di qualificazione dei servizi *cloud* per la pubblica amministrazione, delineando un assetto di *governance* della sicurezza digitale dei *data center* articolato su più autorità (AGCOM, ACN, AGID, Garante privacy), la cui reciproca delimitazione di competenze - sinora rimessa a un coordinamento in gran parte informale - meriterebbe, anch'essa, una più compiuta sistematizzazione in sede di decretazione delegata, secondo un principio di specializzazione funzionale (sicurezza cibernetica all'ACN, qualificazione *cloud* all'AGID, tutela della concorrenza e vigilanza sui servizi intermediari all'AGCOM, protezione dei dati personali al Garante) che eviti sovrapposizioni e vuoti di tutela.

58 Per una disamina di detti profili, si veda G. DI STEFANO, G. PUZIO, *Legge delega sui data center: un quadro normativo per le infrastrutture digitali*, in *Diritto di Internet*, 2026.

59 Il comma 1 dell'art. 33 *septies* cit. prevede che "al fine di tutelare l'autonomia tecnologica del Paese, consolidare e mettere in sicurezza le infrastrutture digitali delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 2, lettere a) e c) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, garantendo, al contempo, la qualità, la sicurezza, la scalabilità, l'efficienza energetica, la sostenibilità economica e la continuità

progressiva concentrazione delle infrastrutture pubbliche in poli qualificati[60]. In questo contesto, si inserisce il Polo Strategico Nazionale (PSN), infrastruttura *cloud* finanziata nell'ambito del PNRR[61].

Un ruolo centrale in argomento è attribuito all'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN)[62], cui è affidata la definizione del sistema di qualificazione delle infrastrutture e dei servizi *cloud* destinati alla P.A.; ruolo rimarcato anche nell'ambito della Strategia Cloud Italia[63], che distingue tra dati e servizi "ordinari", "critici" e "strategici", con obbligo di migrazione prioritaria verso il PSN per questi ultimi due. La classificazione di dati e servizi definisce, quindi, le tipologie di dati in possesso delle P.A., in base al danno che una loro compromissione potrebbe provocare al Paese. I dati, come detto, possono essere di tre tipologie: (i) strategici, quando la loro compromissione può avere un impatto sulla sicurezza nazionale, come funzioni e servizi essenziali dello Stato; (ii) critici, laddove la compromissione potrebbe avere un impatto negativo sui servizi rilevanti per la società, la salute, la sicurezza e il benessere economico e sociale del Paese; (iii) ordinari, se la loro compromissione non provoca l'interruzione di servizi essenziali dello Stato.

---

operativa dei sistemi e dei servizi digitali, la Presidenza del Consiglio dei ministri promuove lo sviluppo di un'infrastruttura ad alta affidabilità localizzata sul territorio nazionale per la razionalizzazione e il consolidamento dei Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED) definiti al comma 2, destinata a tutte le pubbliche amministrazioni". Le amministrazioni locali, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, "migrano i loro Centri per l'elaborazione delle informazioni (CED) e i relativi sistemi informatici, privi dei requisiti fissati dal regolamento di cui al comma 4, verso l'infrastruttura di cui al comma 1 o verso altra infrastruttura già esistente in possesso dei requisiti fissati dallo stesso regolamento di cui al comma 4. Le amministrazioni locali, in alternativa, possono migrare i propri servizi verso soluzioni cloud nel rispetto di quanto previsto dal regolamento di cui al comma 4" (così il comma 1 *bis*). La norma precisa poi che "con il termine CED è da intendere il sito che ospita uno o più sistemi informatici atti alla erogazione di servizi interni alle amministrazioni pubbliche e servizi erogati esternamente dalle amministrazioni pubbliche che al minimo comprende risorse di calcolo, apparati di rete per la connessione e sistemi di memorizzazione di massa" (comma 2).

60 Il censimento dei *data center* pubblici, previsto dalla circolare AGID 14 giugno 2019, n. 1, ha restituito un quadro particolarmente critico delle condizioni infrastrutturali di molte amministrazioni, evidenziando frammentazione e obsolescenza.

61 Realizzata, in particolare, attraverso una società di progetto (Polo Strategico Nazionale S.p.a.), partecipata da Telecom Italia S.p.a. (45%), Leonardo S.p.a. (25%), CDP Equity S.p.a. (20%) e Sogei S.p.a. (10%), secondo il modello del partenariato pubblico-privato in concessione. In argomento, cfr. G. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato per la realizzazione del Polo strategico nazionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 6, 703 ss.

62 Sul ruolo dell'ACN, M. MATASSA, *La sicurezza cibernetica come funzione pubblica*, Milano, 2025, 7 ss.; I. FORGIONE, *Il ruolo strategico dell'Agenzia nazionale per la cybersecurity nel contesto del sistema di sicurezza nazionale: organizzazione e funzioni, tra regolazione europea e interna*, in R. URSI (a cura di), *La sicurezza nel cyberspazio*, Milano, 2023, 95 ss.; S. ROSSA, *Cybersicurezza e pubblica amministrazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

63 A livello europeo, la definizione di servizi *cloud* è stata ripresa anche dalla Direttiva (UE) "NIS" 2016/1148 del 6 luglio 2016, recante misure per un livello comune elevato di sicurezza delle reti e dei sistemi informativi nell'Unione, ed in particolare dal Considerando 17: "Ai fini della presente direttiva, l'espressione «servizi nella nuvola» comprende i servizi che consentono l'accesso a un insieme scalabile ed elastico di risorse informatiche condivisibili. Dette risorse informatiche comprendono risorse quali reti, server o altre infrastrutture, archiviazione, applicazioni e servizi". Sul punto, B. CAROTTI, *Il settore pubblico e il cloud computing*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo stato digitale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, , 2022, Roma, 147 ss.

Tale distinzione tra dati e servizi ordinari, critici e strategici costituisce, peraltro, uno dei parametri - in quanto fondato su una valutazione sostanziale della funzione, e non su un dato meramente dimensionale o proprietario - per ergere i *data center* pubblici a una qualificazione, immediata, di pubblica utilità urbanisticamente rilevante, come si tornerà a dire *infra*; e ciò dal momento che i *data center* che ospitano dati e servizi qualificati come critici o strategici presentano, *ex se*, un nesso funzionale diretto e verificabile con l'erogazione di servizi pubblici essenziali (diversamente, da tale angolo visuale quantomeno, dai centri dati assimilabili alle infrastrutture produttive di rilevanza economica, ancorché strategica - in senso lato - per la competitività del sistema Paese).

6. Limiti e criticità della disciplina statale: i criteri localizzativi e il vuoto sulle aree idonee

L'analisi della disciplina statale, per quanto sin qui ricostruita, consente di isolare una lacuna sistematica di particolare rilievo: a differenza di quanto avvenuto per gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (FER), il legislatore italiano non ha mai definito, né con il d.l. n. 21/2026 né con il disegno di legge delega, criteri nazionali puntuali di localizzazione dei *data center*, analogamente cioè al noto sistema delle "aree idonee" e "non idonee" introdotto dall'art. 20 del d.lgs. 08 novembre 2021, n. 199 (abrogato) e successivamente ripreso dall'art. 11 *bis* e ss. del d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190 ("Testo Unico FER")[64].

È interessante evidenziare, proprio alla luce della disciplina FER appena citata, come sono considerate idonee - tra le altre e significativamente ai fini del presente contributo - le "aree a destinazione industriale, direzionale, artigianale, commerciale, ovvero destinate alla logistica o all'insediamento di centri di elaborazione dati" [art. 11 bis, comma 1, lett. l, pt. 4]: il riferimento normativo è di particolare interesse sistematico e ciò in quanto il legislatore ha riconosciuto, sia pure incidentalmente, che le aree destinate a *data center* (i "centri di elaborazione dati") costituiscono, per la loro conformazione industriale, terreno elettivo per l'insediamento di impianti fotovoltaici. Ma il rapporto non è stato, ad oggi, costruito in senso inverso: non esiste cioè alcuna disposizione che, specularmente, individui - sulla base di criteri ambientali, energetici e infrastrutturali - le aree idonee all'insediamento dei *data center* stessi[65].

---

64 Non è oggetto di disamina nel presente scritto, anche per ragioni di sinteticità, la disciplina delle aree FER. Sul punto, tuttavia, non può non richiamarsi in questa sede A. BARONE, *Le fonti di energia tra gestione precauzionale e diritto giurisprudenziale*, in *Federalismi.it*, 2013; F. CORTESE, F. GUELLA, G. POSTAL (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovrastale*, Padova, 2013, 27 ss.; S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 1/2023, 59-95; ID., *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Gior. dir. amm.*, 5/2022, 634-645; G. BUCCI, *Regimi abilitativi degli impianti da fonti rinnovabili: il "punto" sulla giurisprudenza costituzionale più recente*, in *AmbienteDiritto*, 1/2022; F. LUISO, *I sistemi di incentivazione della produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Una valutazione critica dei diversi modelli disponibili e sperimentati*, in G.D. COMPORTI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica, blockchain e fonti rinnovabili*, Napoli, 2020, 143-152; S. AMOROSINO, *«Nobiltà» (dei proclami politici) e «miseria» (dell'amministrazione ostativa) in materia di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 1/2020, 255-263; A. MASSONE, *Impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili e disciplina del paesaggio nelle aree contermini (commento a Consiglio di Stato, sez. IV, 18 marzo 2019, n. 1729)*, in *Riv. giur. urb.*, 1/2020, 166-175; C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in *Le Regioni*, 3/2019, 843-854.

65 Vale la pena precisare, peraltro, come il sistema delle aree idonee per le rinnovabili non sia rimasto immune da un consistente e reiterato contenzioso costituzionale, che ne segnala, a un tempo, la

In assenza, quindi, di un criterio nazionale di localizzazione, l'unico parametro impiegato dal legislatore (statale e regionale) per modulare il regime applicabile ai *data center* è quello dimensionale-energetico: la potenza dei gruppi elettrogeni di emergenza rileva ai fini della soggezione a VIA o a verifica di assoggettabilità (soglie di 50 e 150 MW termici, secondo le linee guida ministeriali del 2 agosto 2024); la potenza di connessione richiesta rileva ai fini della destinazione d'uso urbanistica (soglia di 5 MW nella disciplina lombarda) e della rilevanza sovracomunale del procedimento (soglia di 10 e 50 MW, sempre nella l.r. Lombardia n. 11/2026). Si tratta, tuttavia, di un parametro di natura esclusivamente quantitativa, che nulla dice sulla idoneità del sito prescelto sotto il profilo ambientale, paesaggistico, idrogeologico o di consumo di suolo. Un *data center* di grandi dimensioni collocato su un sito industriale dismesso e uno di analoga potenza collocato su un'area agricola di pregio ricevono, di fatto, sotto il profilo dimensionale, il medesimo trattamento regolatorio in sede statale, mentre la relativa differenziazione è rimessa integralmente alla discrezionalità (e alla fantasia regolatoria) di ciascuna Regione.

Il criterio dimensionale presenta, peraltro, un secondo e distinto ordine di problemi, che si aggiunge a quello, già segnalato, della sua inidoneità a cogliere l'effettiva sostenibilità ambientale del sito: la sua rigidità intrinseca, quale soglia rigorosamente binaria (sopra/sotto una determinata potenza), mal si concilia con la naturale scalabilità e modularità che caratterizza, sul piano tecnologico, il settore dei *data center*, ove le esigenze di potenza e di connessione sono destinate a variare, spesso significativamente, nel corso della vita dell'impianto in ragione dell'evoluzione della domanda di servizi digitali. Va da sé, quindi, come un regime regolatorio interamente calibrato su soglie fisse di potenza - 5, 10, 50 MW, secondo ad esempio la scansione lombarda - rischia di tradursi, per gli operatori economici, in un disincentivo a programmare uno sviluppo progressivo e modulare dell'infrastruttura, spingendoli, all'opposto, verso scelte progettuali orientate esclusivamente a restare al di sotto (o a superare stabilmente) una determinata soglia, a prescindere dalle reali esigenze tecnico-industriali del progetto: un effetto distorsivo che una disciplina più flessibile, sul modello di quanto si dirà *infra*, potrebbe agevolmente evitare.

Il vuoto sui criteri localizzativi risulta, poi, ulteriormente aggravato dalla scarsa considerazione riservata, nella disciplina vigente, al criterio del consumo idrico, che pure costituisce, insieme a quello energetico, il principale fattore di impatto ambientale dei *data center*. Il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, nella "Strategia per l'attrazione degli investimenti esteri nei data center", pubblicata il 05 novembre, ha rilevato come il valore medio italiano del *Water Usage Effectiveness* (WUE) - indicatore che misura il consumo idrico in rapporto alla capacità energetica - si attesti a 0,70 mc/MWh, contro una media europea di 0,58 mc/MWh, e come il *Power Usage Effectiveness* (PUE) medio nazionale sia pari a 1,46, contro un valore europeo di 1,36[66]. Sul punto, la Strategia MIMIT individua, quali priorità di intervento, la creazione di un registro nazionale dei siti *brownfield* disponibili[67] - a beneficio della

---

delicatezza applicativa e la sua natura di modello complesso da non replicare acriticamente. La Corte costituzionale è stata infatti chiamata, a più riprese e con cadenza pressoché annuale, a censurare leggi regionali che, nel dare attuazione all'abrogato art. 20 del d.lgs. n. 199/2021, avevano introdotto criteri di non idoneità eccessivamente ampi o automatismi preclusivi, da ultimo con la sentenza n. 88 del 25 maggio 2026, relativa alla legge della Regione Sardegna 05 dicembre 2024, n. 20, ove si è nuovamente ribadito che la qualifica di non idoneità non può tradursi in un divieto generalizzato, pena il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost.

66 Indicatori che collocano l'Italia in una posizione di relativo svantaggio competitivo sotto il profilo della sostenibilità ambientale, a fronte di 146 data center attivi sul territorio nazionale per una potenza complessiva di circa 287 MW, secondo il censimento riportato nel medesimo documento ministeriale.

67MIMIT, Strategia, cit., 15-16; cfr. anche Open Gate Italia, Italia digitale: pubblicata la Strategia per attrarre investimenti esteri nei data center, novembre 2025, ove si dà atto che solo il 4 per cento del volume totale dei reflui depurati risulta oggi effettivamente riutilizzato in Italia, nonostante il

trasparenza localizzativa attualmente assente - e l'introduzione di una specifica destinazione d'uso "industriale" per i *data center* a prescindere dalla loro dimensione[68] (circostanza che, però, pare assai riduttiva rispetto alla possibilità di usufruire di più aree per l'appunto idonee alla costruzione dei centri *de qua*). Il dato è significativo per la presente indagine sotto un duplice profilo. Da un lato, esso conferma che il legislatore, ancor prima di intervenire con la decretazione del 2026, disponeva già di un'analisi tecnica sufficientemente matura per individuare criteri localizzativi oggettivi - mappatura dei siti *brownfield*, promozione del riutilizzo idrico, valorizzazione delle aree a maggiore capacità di rete - che avrebbero potuto essere tradotti in altrettanti criteri normativi di individuazione delle aree idonee, sul modello dell'art. 11 *bis* del Testo Unico FER; dall'altro, la stessa Strategia MIMIT individua, quale area di sviluppo prioritaria, il Mezzogiorno - Puglia, Sicilia e Calabria, in ragione della presenza di cavi sottomarini internazionali e di aree industriali riconvertibili -, il che, oltre a rappresentare un dato alquanto singolare (dal momento che, *de contrario*, si assiste allo sviluppo dei *data center* nel Nord Italia), rende invero ancor più evidente la necessità dell'introduzione di criteri localizzativi uniformi a livello nazionale.

Peraltro, non può tacersi in questa sede come, proprio con specifico riferimento all'art. 8 del d.l. n. 21/2026, il rapporto tra procedimento unico e pianificazione urbanistica sia, di fatto, poco approfondito e per nulla strutturato: la norma, infatti, anzitutto non chiarisce se l'autorizzazione unica possa produrre effetti di variante urbanistica automatica (circostanza chiarita, in senso negativo, dal MASE negli "indirizzi operativi"), a differenza di quanto espressamente previsto, a titolo esemplificativo, per gli impianti FER dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003[69]. In secondo luogo, pesa l'assenza di una qualificazione espressa dei *data center* e delle relative opere connesse come opere di pubblica utilità, con conseguente impossibilità di ricorrere immediatamente alle procedure espropriative del d.P.R. n. 327/2001 per l'acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione pure delle opere di connessione; ciò nonostante, come ampiamente detto *supra*, il disegno di legge delega individua, quale principio e criterio direttivo, proprio la previsione della "pubblica utilità, con qualificazione dei progetti di realizzazione dei nuovi data center come opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, di interesse pubblico prevalente".

Da qui, adunque, un interrogativo di fondo: se il legislatore delegante ha inteso qualificare i *data center* come opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, occorre chiedersi su quale fondamento sostanziale - e non meramente nominalistico - tale qualificazione possa reggersi, e se essa debba operare indistintamente per ogni *data center*, a prescindere dalla sua dimensione e dalla sua effettiva funzione.

6.1. *(segue)* la variante urbanistica nel modello FER e nel modello *data center*

Nel diritto nazionale, la variante urbanistica non costituisce un istituto unitario, ma una categoria che si atteggia diversamente a seconda del contesto procedimentale in cui trova applicazione. Una prima configurazione, ormai consolidata, è quella della variante che discende, quale effetto automatico, dal

---

Regolamento (UE) 2020/741 estenda la possibilità di riutilizzo, oltre che ai fini irrigui, anche a fini civili, ambientali e industriali.

68 Ciò oltre alla promozione del riutilizzo delle acque reflue depurate ai sensi del Regolamento (UE) 2020/741, e persino l'introduzione di una "Autorizzazione Unica Nazionale" per i data center, proposta formulata già nel novembre 2025, dunque in un momento antecedente rispetto all'adozione dell'art. 8 del d.l. n. 21/2026.

69 Come evidenziato in dottrina, in assenza di un'espressa previsione legislativa in tal senso, tale effetto non può essere desunto in via meramente interpretativa, trattandosi di una deroga alle competenze fondamentali degli enti locali che deve essere prevista in modo esplicito e inequivoco; L. PERGOLIZZI, *op. cit.*, che richiama, quali precedenti di deroga espressa, l'art. 10, comma 1, d.P.R. n. 327/2001 e l'art. 242, comma 7, d.lgs. n. 152/2006.

provvedimento conclusivo di un procedimento unico. In queste ipotesi, l'incidenza sulla pianificazione territoriale non richiede una autonoma valutazione discrezionale dell'amministrazione competente, derivando direttamente da una disposizione di legge che ricollega al titolo abilitativo un'efficacia conformativa dello strumento urbanistico[70].

La *ratio* di questo meccanismo è agevolmente ricostruibile. È il legislatore stesso a individuare, a monte, un interesse pubblico di particolare rilievo - che sia esso di matrice ambientale, energetica o infrastrutturale (è il caso della variante urbanistica di cui all'autorizzazione unica per gli impianti FER[71], di cui meglio *infra*) - e a stabilire, nella ponderazione con la pianificazione comunale, la prevalenza dell'interesse alla realizzazione dell'opera. L'effetto di variante non trae dunque origine da una lacuna o da un'inadeguatezza del piano urbanistico, bensì da una precisa opzione legislativa: quella di impedire che lo strumento pianificatorio locale possa frapporsi alla realizzazione di interventi qualificati come strategici o, comunque, rispondenti a un interesse di carattere pubblico[72].

---

70 Ne costituisce esempio paradigmatico, oltre l'AU FER, l'autorizzazione unica disciplinata dall'articolo 208 del d.lgs. n. 152/2006 relativa agli impianti di gestione dei rifiuti: anche in tale ipotesi, l'approvazione del progetto determina, laddove necessario, la modifica automatica degli strumenti urbanistici vigenti.

71 Sull'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. 387/2003 si v. E. BELLIARDO, *Autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e misure compensative*, in *Riv. giur. urb.*, 1/2019, 161-172; C. MARI, *L'autorizzazione unica per l'esercizio di impianti eolici tra vicende modificative e tentativi di semplificazione*, in *GiustAmm.it*, 12/2018; G.A. PRIMERANO, *La doverosità amministrativa sulla domanda di autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile*, in *Foro amm.*, 2/2015, 458-482; M.T. RIZZO, *Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica*, in *Amministrativ@mente*, 9-10/2014; A. CARBONE, *Autorizzazione unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in *Federalismi.it*, 22/2012; F. DI DIO, *D.Lgs. 28/2011: il nuovo regime «speciale» delle autorizzazioni per impianti da fonti rinnovabili*, in *Amb.&Svil.*, 2011, 564 ss.; G. PIZZANELLI, *Gli impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili: organizzazione e procedimenti alla luce del principio di integrazione*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, 85 ss. In tema di autorizzazioni per impianti FER, G. LA ROSA, *La rideterminazione dei poteri del GSE nel d.l. semplificazioni e la (apparente) stabilità degli incentivi per l'energia da fonte rinnovabile*, in *AmbienteDiritto*, 1/2021; ID., *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *AmbienteDiritto*, 3/2023.

72 Su un piano diverso, rispetto a quanto qui evidenziato, opera invece la variante di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010 recante "Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008". La norma qui prevede che, qualora lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero le aree individuate siano insufficienti in relazione all'intervento proposto, fatta salva l'applicazione della relativa disciplina regionale, l'interessato può richiedere al responsabile del SUAP la convocazione di apposita conferenza di servizi, in seduta pubblica. Qualora l'esito della conferenza di servizi comporti la variazione dello strumento urbanistico, ove sussista l'assenso della Regione espresso in quella sede, il verbale è trasmesso al Sindaco ovvero al Presidente del Consiglio comunale, ove esistente, che lo sottopone alla votazione del Consiglio nella prima seduta utile. In questo caso, la variante non è dunque l'effetto di una previsione di prevalenza settoriale, ma il rimedio a una carenza della pianificazione comunale. Si veda sul punto, O. PATRONE, *Le varianti urbanistiche connesse al progetto: modelli a confronto tra autorizzazioni uniche e art. 8 DPR 160/2010*, in *dirittoamministrativo.it*, 2026; M. BOMBI, *Variante urbanistica tramite SUAP e onere motivazionale del*

Ora, ancora con riferimento alla disamina della disciplina statale dei *data center*, ma con un parallelo sguardo alla disciplina FER, si è avuto modo di evidenziare come ammanchi del tutto, in punto di localizzazione urbanistica delle infrastrutture *de qua*, l'effetto di variante urbanistica del titolo autorizzativo, diversamente da quanto avviene, a titolo esemplificativo, con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, ove si prevede che la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono soggetti ad autorizzazione unica che "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico". La giurisprudenza amministrativa, chiamata a più riprese a pronunciarsi sulla portata di tale disposizione, ha costantemente affermato che la ponderazione tra l'interesse alla realizzazione dell'impianto FER e l'assetto del territorio previsto dagli strumenti urbanistici comunali è stabilita "a monte" dalla legge, la quale attribuisce all'AU l'effetto di variante urbanistica automatica, senza necessità di motivazione rafforzata[73].

Ora, l'aspetto più rilevante, ai fini della presente disamina, non è tanto la tecnica normativa in sé (cioè la previsione legislativa di un effetto di variante automatica), quanto il suo fondamento sostanziale, che la Corte costituzionale ha ricondotto a un principio di matrice eurounitaria: quello della "massima diffusione" delle fonti di energia rinnovabile, enunciato dalla direttiva 2001/77/CE e, in termini di continuità, dalle successive direttive 2009/28/UE e 2018/2001/UE, oggi confluite nella direttiva (UE) 2023/2413. Tanto è vero che la qualifica di "non idoneità" di un'area, pur legittima quando fondata su un apprezzamento tecnico puntuale, non può comunque mai tradursi in un divieto generalizzato e aprioristico di installazione degli impianti FER, pena la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea[74]. Ed è proprio questo principio sostanziale - non la mera esigenza di celerità procedimentale - a giustificare, sul piano costituzionale, la scelta legislativa di attribuire all'autorizzazione unica FER l'effetto di variante urbanistica automatica: la legge statale, nel dettare tale regola, non fa altro che dare attuazione, sul piano localizzativo, a un principio di rango eurounitario.

Ebbene, è proprio questo elemento fondante che risulta assente nella disciplina dei *data center*. Ed invero nessuna fonte eurounitaria specifica tra quelle richiamate precedentemente enuncia un principio di massima diffusione delle infrastrutture di elaborazione dati paragonabile a quello enunciato dalle

---

Comune, in *Quotidiano PA*, 2023. In giurisprudenza è costante l'affermazione del carattere eccezionale e non espansivo della procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160/2010. Il Consiglio di Stato ha chiarito che essa non può trasformarsi in modalità ordinaria di variante urbanistica e richiede una rigorosa verifica dei presupposti sostanziali, non potendo l'assenza di aree produttive essere intesa in senso meramente formale o contingente (Cons. Stato, sez. IV, 19 ottobre 2021, n. 7027). In senso conforme, il T.A.R. Veneto ha ribadito che l'accertamento dell'assenza o insufficienza delle aree deve precedere l'attivazione della conferenza di servizi e risultare da un'istruttoria puntuale, non potendo la procedura speciale fungere da surrogato del procedimento ordinario di variante (T.A.R. Veneto, sez. II, 11 giugno 2021, n. 798).

73 Analoga previsione si rinviene, per settori affini, nell'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006 (impianti di smaltimento e recupero rifiuti) e nell'art. 242, comma 7, del medesimo decreto (approvazione del progetto operativo di bonifica), a conferma di un modello che il legislatore ha replicato, con variazioni, ogniqualvolta abbia inteso concentrare in un unico centro decisionale la valutazione di interessi pubblici ritenuti prevalenti rispetto alla pianificazione locale.

74 Si consideri che, per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei regimi abilitativi degli impianti FER è riconducibile sia alla materia "tutela dell'ambiente" (di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma secondo, lett. s, Cost.) sia alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (di competenza concorrente *ex* art. 117, comma terzo, Cost.), con la conseguenza che le Regioni possono legiferare solo nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato, senza poter introdurre, in via generale e astratta, divieti o moratorie che si pongano in contrasto con il predetto principio di massima diffusione.

direttive europee in materia di energia rinnovabile. Anzi, a ben vedere l'AI Act si muove in direzione parzialmente opposta: il considerando 27 richiede che i sistemi di IA "siano sviluppati e utilizzati in maniera sostenibile e rispettosa dell'ambiente"; il considerando 142 richiama il principio di minimizzazione dell'impatto ambientale; l'art. 69 prevede, tra i contenuti (volontari) dei codici di condotta, tecniche di programmazione ed efficienza energetica per ridurre l'impatto ambientale dei sistemi di I.A. Si tratta, cioè, di un impianto normativo che - a differenza della proposta di Regolamento CAIDA ove il *data center*, come detto, è qualificato come *asset* fondamentale per lo sviluppo eurounitario - sembrerebbe tutelare *tout court* l'ambiente dall'espansione dei *data center*, e non, invece, promuoverne la diffusione sul territorio in nome di un interesse pubblico sovraordinato, come avviene, specularmente, per le fonti rinnovabili rispetto alla tutela ambientale (ove la produzione di energia pulita è essa stessa strumento di tutela ambientale, e dunque i due interessi - energetico e ambientale - convergono, anziché confliggere).

Questa dissonanza strutturale spiega, a ben vedere, perché il legislatore nazionale - nel replicare, con l'art. 8 del d.l. n. 21/2026, l'architettura procedimentale del modello FER (autorizzazione unica, conferenza di servizi, termini contingentati) - abbia poi arretrato proprio sul punto della variante urbanistica automatica e delle aree idonee: mancando un principio di rango costituzionale-eurounitario che imponga la massima diffusione dei *data center* analogo a quello vigente per le rinnovabili, il legislatore non dispone dello stesso fondamento sostanziale per giustificare una compressione automatica e generalizzata della potestà pianificatoria comunale. Ne consegue che l'eventuale riconoscimento di un effetto di variante automatica in capo all'autorizzazione unica per i *data center* non sembrerebbe potersi reggere sulla medesima base sostanziale del modello energetico, ma richiederebbe una diversa e più circoscritta giustificazione, ancorata alla natura funzionale (e non meramente dimensionale) dell'infrastruttura[75].

---

75 Considerazione *a latere* merita poi la possibilità di realizzare i *data center* nelle cosiddette "Zone Economiche Speciali" (ZES) ai sensi del d.l. n. 124/2023. Come noto, la ZES è una zona delimitata del territorio dello Stato italiano nella quale l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in termini economici, finanziari e amministrativi, in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d'impresa, come il riconoscimento del credito d'imposta per gli investimenti (art. 16 d.l. n. 124/2023) alle imprese che effettuano l'acquisizione di beni strumentali quali macchinari, impianti e attrezzature o di terreni e immobili strumentali agli investimenti, e infine la semplificazione amministrativa che implica, laddove previsto, una riduzione dei termini di istruttoria (art. 15 d.l. cit.). Le otto Zone Economiche Speciali, inizialmente istituite su territori circoscritti delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna, sono confluite nella ZES Unica per il Mezzogiorno, con l'obiettivo di massimizzare nello scenario internazionale l'impatto competitivo delle zone ZES. A queste si aggiungono dal 20 novembre 2025 anche le Regioni Marche ed Umbria. La norma prevede che possono accedere al regime semplificato dell'autorizzazione unica - strumento di semplificazione amministrativa per la realizzazione di infrastrutture nelle aree *de qua*, cfr. artt. 14 e 15 del d.l. cit. - i progetti afferenti, *inter alia* per come individuati nel Piano strategico ZES, alla filiera dell'"*elettronica e ICT*" nonché delle "*tecnologie digitali*"; settori all'interno dei quali non sembrerebbe azzardato far rientrare la struttura data center, in quanto peraltro propedeutica allo sviluppo delle componenti *supra*. L'AU ZES, per quanto qui di precipuo interesse e al netto della specialità della disciplina di dettaglio, presenta un elemento particolarmente rilevante sul piano urbanistico: l'art. 15, comma 5, del d.l. cit. prevede espressamente che l'AU *de qua* "*ove necessario costituisce variante allo strumento urbanistico*" con effetto sostitutivo della disciplina urbanistica preesistente e, come chiarito in via pretoria, assorbimento di ogni questione pure relativa alla destinazione agricola (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 18 aprile 2025, n. 4226).

6.2. *(segue)* una via "promettente": il modello delle infrastrutture di comunicazione e il principio di capillarità

Il parallelismo con le rinnovabili, per quanto istruttivo, non esaurisce però il novero delle discipline che l'ordinamento nazionale offre quale possibile modello per una revisione, in chiave proattiva, del regime localizzativo dei *data center*. Un secondo, e per certi versi più pertinente, termine di paragone si rinviene nella disciplina delle infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione elettronica, di cui al "Codice delle comunicazioni elettroniche" (d.lgs. 01 agosto 2003, n. 259). L'art. 43, comma 3, del Codice dispone che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, comprese le opere di infrastrutturazione per le reti in fibra ottica ad alta velocità, sono "assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria" di cui all'art. 16, comma 7, del d.P.R. n. 380/2001, pur restando di proprietà dei rispettivi operatori privati; l'art. 51, comma 1, attribuisce agli impianti di reti di comunicazione elettronica a uso pubblico, e alle relative opere accessorie, il carattere di "pubblica utilità" ai sensi degli artt. 12 e ss. del d.P.R. n. 327/2001.

Da tale duplice qualificazione - opera di urbanizzazione primaria e, insieme, opera di pubblica utilità - la giurisprudenza amministrativa, ormai granitica, fa discendere un principio rilevante ed ampio: le infrastrutture in esame sono compatibili, in via generale, con qualsiasi destinazione urbanistica e con ogni zona del territorio comunale, non essendo assimilabili, sotto questo profilo, a un ordinario manufatto edilizio soggetto a una logica meramente localizzativa[76]. Da questa compatibilità generalizzata la giurisprudenza ha elaborato il c.d. "principio di capillarità": poiché la funzione dell'infrastruttura è quella di assicurare la copertura dell'intero territorio nazionale, agli enti territoriali è consentito individuare meri criteri di localizzazione (es. divieto di collocare antenne su specifici edifici sensibili, quali ospedali o scuole), ma non è loro consentito introdurre veri e propri limiti alla localizzazione che, sotto la veste di una regolamentazione urbanistica, si traducano in un ostacolo sostanziale alla realizzazione di una rete completa e capillare di infrastrutture, pregiudicando così l'interesse nazionale, di rango costituzionale, alla copertura del territorio e all'efficiente distribuzione del servizio[77].

Questo modello presenta, rispetto a quello delle rinnovabili, un pregio metodologico di specifico interesse per il tema che qui direttamente ci occupa: esso non si fonda su una presunzione aprioristica di prevalenza dell'interesse energetico-ambientale (come, *mutatis mutandis*, avviene per le FER in forza del principio di massima diffusione), bensì su una valutazione funzionale, ancorata alla natura di servizio di rete dell'infrastruttura: è la necessità di garantire un servizio capillare e continuo su tutto il territorio nazionale a giustificare la compressione della potestà pianificatoria locale. Ed è proprio questa impostazione funzionale, e non dimensionale/ambientale, il vero punto di contatto potenziale con la materia dei *data center*, quantomeno per quella tipologia di infrastrutture che assolvono, al pari delle reti di telecomunicazione, a una funzione di supporto necessario ed essenziale per l'erogazione di servizi digitali di rilevanza pubblica, ivi compresi quelli assistiti da sistemi di I.A. ai sensi dell'art. 14 della l. n. 132/2025.

---

76 Cfr. *inter alia* Cons. Stato, sez. VI, 21 novembre 2022, n. 10228; Id., sez. VI, 20 novembre 2024, n. 9328; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27 gennaio 2026, n. 395, che ribadisce come "*le stazioni radio base per telefonia mobile e servizi 5G costituiscono opere di urbanizzazione primaria con carattere di pubblica utilità, la cui localizzazione è, in linea generale, compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica*".

77 Si veda Cons. Stato, sez. III, 5 dicembre 2013, n. 687; Id., sez. VI, 5 dicembre 2005, n. 6961; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 26 febbraio 2025, n. 670. La distinzione tra "criteri" (legittimi) e "limiti" (illegittimi) alla localizzazione costituisce, nella giurisprudenza consolidata, il discrimine per valutare la legittimità dei regolamenti comunali e delle leggi regionali in materia.

6.3. *(segue)* verso il superamento della tipizzazione regionale? brevi considerazioni sulla competenza in materia di *data center*

Visto l'intervento normativo del legislatore nazionale (attuale e in divenire), pare opportuno interrogarsi in questa sede, seppur brevemente, anche sull'effettivo riparto delle competenze nella materia in esame, ciò anche al fine di esaminare la legittimità costituzionale della tipizzazione regionale sui *data center* (come quella di cui *amplius* alla l.r. Lombardia n. 11/2026). L'analisi deve necessariamente prendere le mosse dall'art. 117 Cost. che distingue, per quanto qui rileva, tre ambiti: la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di competenza legislativa esclusiva statale (comma secondo, lett. s); la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di competenza concorrente (comma terzo); il "governo del territorio", anch'esso di competenza concorrente (comma terzo).

Diversamente dagli impianti FER - pacificamente ricondotti dalla Corte costituzionale sia alla materia energetica sia, per i profili di localizzazione e mitigazione degli impatti, alla materia ambientale - i *data center* non producono energia, bensì la consumano: essi non rientrano, dunque, nella materia energetica in senso proprio, quanto piuttosto, a seconda dei profili considerati, nel governo del territorio (localizzazione, destinazione d'uso, oneri di urbanizzazione) e, per i profili di impatto ambientale (consumo di suolo, prelievi idrici, emissioni dei gruppi elettrogeni), nella tutela dell'ambiente[78]. Tale diversa collocazione sistematica non è irrilevante: mentre per le rinnovabili, infatti, la competenza statale in materia ambientale ed energetica giustifica l'imposizione alle Regioni di limiti stringenti quanto alla individuazione delle aree idonee e non idonee (secondo il principio di massima diffusione sopra illustrato), per i *data center* - non essendo essi ricompresi in una materia di competenza esclusiva o concorrente statale che imponga un analogo principio di prevalenza - le Regioni sembrerebbero beneficiare, in linea di principio, di un margine di discrezionalità più ampio nell'esercizio della propria competenza in materia di governo del territorio.

Occorre tuttavia chiedersi se tale discrezionalità regionale sia sempre esercitata entro i confini della materia "governo del territorio", ovvero se essa non trasmodi, nella sostanza, in una vera e propria disciplina di tutela ambientale mascherata da urbanistica. Il rischio, concreto e non meramente ipotetico, è che criteri e parametri che appartengono, per loro intrinseca natura tecnico-scientifica, alla valutazione ambientale - *i.e.* l'idoneità paesaggistica di un sito, l'impatto sulla biodiversità, la vulnerabilità idrogeologica, il bilancio del consumo di suolo - vengano impiegati dalle Regioni non già come uno dei fattori di una più ampia ponderazione urbanistica (cui essi legittimamente concorrono), bensì come criteri esclusivi e sostitutivi di localizzazione, capaci di per sé di precludere l'insediamento in intere porzioni del territorio regionale, senza che tale preclusione sia stata prima vagliata, a livello statale. Quando ciò accade, si ritiene che la Regione non esercita più la propria competenza concorrente sul governo del territorio, ma si sostituisce, di fatto e senza copertura costituzionale, alla valutazione ambientale che l'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost. riserva in via esclusiva allo Stato.

È proprio in questa dinamica che si annida il maggior rischio per la "buona diffusione" dei *data center* sul territorio nazionale, e con essa per la stessa capacità del Paese di ospitare le infrastrutture necessarie a una I.A. sempre più al servizio di funzioni pubbliche. Se ciascuna Regione fosse libera di introdurre, sotto la veste urbanistica, criteri di segno sostanzialmente ambientale - e quindi, per definizione, disomogenei da Regione a Regione, -, il risultato non sarebbe una legittima articolazione territoriale della disciplina, bensì una frammentazione competitiva idonea a scoraggiare proprio quegli investimenti che la Strategia MIMIT individua come prioritari per la competitività digitale del Paese.

78 Sulla riserva statale in materia di tutela dell'ambiente quale "valore" costituzionalmente protetto e limite trasversale alla potestà legislativa regionale, si vedano, tra le tante, Corte cost., 22 luglio 2009, n. 235; Corte cost., 20 novembre 2007, n. 378; e, più di recente, con specifico riferimento al bilanciamento con la materia energetica, Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 184.

Si pensi, da tale angolo prospettico, alla disciplina della l.r. Lombardia n. 11/2026[79], nella parte in cui introduce un incremento del contributo di costruzione del 100% o del 200% in ragione della localizzazione su suolo agricolo o in area protetta (art. 5, comma 4). Si tratta, infatti, di una misura che non si limita a disciplinare l'assetto urbanistico-edilizio (tipico contenuto della materia concorrente), ma persegue, dichiaratamente, una finalità di tutela ambientale - la riduzione del consumo di suolo agricolo e la protezione delle aree naturali - attraverso lo strumento tributario-urbanistico del contributo di costruzione maggiorato.

La questione non è meramente teorica, se si considera che la Corte costituzionale ha ripetutamente censurato, in materia di aree idonee per le rinnovabili, le discipline regionali che, sotto le mentite spoglie di una regolamentazione urbanistico-paesaggistica, finivano per introdurre, in concreto, un regime di segno opposto rispetto al principio statale-eurounitario di riferimento, ravvisando in ciò un vizio di eccesso di potere legislativo per sviamento dalla materia di competenza[80]. Se tale principio - elaborato con riferimento al rapporto energia/ambiente - venisse esteso, per analogia, al rapporto urbanistica/ambiente qui in discussione, parrebbe venire in rilievo che una Regione, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di governo del territorio, non possa introdurre una disciplina il cui effetto sostanziale sia quello di dettare, essa sola, i criteri di tutela ambientale rilevanti per un intero settore infrastrutturale, in assenza di una cornice statale di principi fondamentali che la abiliti a tanto.

Tuttavia, nel caso dei *data center*, pare opportuno evidenziare come le Regioni non incontrano, come si è detto, un principio di segno espansivo che le vincolino. Mancando, cioè, a livello statale, una cornice di principi fondamentali sui criteri localizzativi dei d*ata center*, la Regione non sconfina tanto in una competenza statale positivamente esercitata, quanto piuttosto occupa uno spazio regolatorio lasciato vuoto dal legislatore nazionale[81]. Sotto questo profilo, la scelta della Lombardia, per esempio, di ricondurre l'incremento del contributo di costruzione a una finalità dichiaratamente compensativa - e non punitiva o preclusiva - degli impatti ambientali (art. 5, comma 4, l.r. n. 11/2026, che vincola le maggiori entrate a specifiche misure di riqualificazione ambientale e territoriale) rappresenta l'elemento che meglio consente di ricondurre la disciplina regionale nell'alveo della materia concorrente del governo del territorio, piuttosto che in quello, esclusivo, della tutela dell'ambiente[82]. In definitiva, il caso lombardo dimostra come l'assenza di una cornice statale di principi fondamentali sulle aree idonee per i *data center* non conduca a un vuoto regolatorio, bensì a una tipizzazione regionale che, pur mossa

79 La Lombardia, allo stato, è l'unica Regione che ha scelto la via della legge per disciplinare la materia *data center*, con effetti vincolanti *erga omnes*, un regime di priorità insediative, misure premiali e penalizzazioni economiche. Tale scelta, ovviamente, espone la Regione a un più elevato rischio di sindacato di legittimità costituzionale delle proprie disposizioni in argomento.

80Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 184, ove si ribadisce che "*alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti statali di protezione ambientale, i quali dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale*".

81 A conclusioni non dissimili conduce, del resto, l'orientamento del Consiglio di Stato in materia di governo del territorio, che riconosce all'amministrazione un'ampia discrezionalità nelle scelte pianificatorie, sindacabili in sede di legittimità solo per macroscopica illogicità, arbitrarietà o contraddittorietà, ma che richiede, quando la pianificazione incida su interessi ambientali di rango costituzionale, un'adeguata istruttoria e motivazione, specie ove la disciplina regionale si spinga sino a incidere, come nel caso di specie, su strumenti tipicamente tributari quali il contributo di costruzione. Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 novembre 2025, n. 9333; Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2024, n. 6427.

82 Si tratta, infatti, di una tecnica di internalizzazione dei costi ambientali attraverso lo strumento perequativo-urbanistico, e non di una autonoma disciplina sostanziale di tutela ambientale in senso stretto, quale sarebbe, ad esempio, l'introduzione di un divieto assoluto di insediamento in determinate aree.

da finalità dichiaratamente meritorie (contenimento del consumo di suolo, tutela della biodiversità, promozione delle rinnovabili in sito), rischia di produrre - come inevitabile conseguenza della frammentazione - esiti regolatori profondamente disomogenei tra loro, con conseguente incertezza per gli operatori del settore e, in prospettiva, possibili vertenze costituzionali analoghe a quelle generatesi in materia di aree idonee per le rinnovabili.

Ora, al di là della competenza in materia ambientale (immediatamente percepibile come *supra* ampiamente evidenziato), si ritiene che l'avocazione allo Stato della disciplina delle aree idonee in materia di localizzazione di *data center* possa però discendere anche dall'applicazione, parallela e convergente, di ulteriori due coordinate costituzionali.

Anzitutto, e quantomeno per i *data center* funzionali a servizi pubblici digitali[83], l'addentellato in tal senso può essere ricercato nella competenza statale esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma secondo, lett. m, Cost.). Tale competenza, come chiarito in via pretoria[84], non individua una "materia" in senso tecnico-stretto, bensì una competenza trasversale del legislatore statale, idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali lo Stato deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. Si tratta, per usare una formula ricorrente della Corte costituzionale, di una competenza "finalistica" e non di una materia delimitabile *a priori*, la cui latitudine si definisce proprio nell'atto del suo esercizio. Ebbene, si consideri che tale fondamento è stato già utilizzato dal legislatore proprio con riguardo alla dimensione digitale dell'azione amministrativa[85]. Se, dunque, il legislatore statale può fissare livelli di prestazioni *standard* uniformi di continuità, tempestività e accessibilità dei servizi digitali resi ai cittadini, ne discende, con ragionamento analogico che si ritiene solido, sia pure da maneggiare con la cautela che la materia richiede, che lo Stato debba poter intervenire anche sul presupposto materiale e infrastrutturale di tali servizi: se un servizio pubblico digitalizzato (si veda la sanità digitale, la giustizia predittiva, i servizi anagrafici) deve essere garantito in modo uniforme ed effettivo su tutto il territorio nazionale, la sua continuità operativa dipende in modo diretto dalla disponibilità, dalla ridondanza e dalla capillare distribuzione dei *data center* che lo erogano; una disciplina regionale eccessivamente restrittiva o disomogenea rischierebbe di compromettere,

83 Su tali servizi, si veda A. MASUCCI, *Digitalizzazione dell'amministrazione e servizi pubblici on line. Lineamenti del disegno normativo*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2019, 122-123; D.U. GALETTA, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal PNRR Transizione e problemi ancora da affrontare*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2022, 108-109; G. Cammarota, *voce Servizi in rete della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 2012, 623; G. CARULLO, *L'amministrazione quale piattaforma di servizi digitali*, Napoli, 2022, 10-11; ID., *La nozione di servizi digitali: un nuovo paradigma per la pubblica amministrazione*, in *Ist. fed.*, n. 2, 2023, 346-347; G. Pesce, *Digital first. Amministrazione digitale: genesi, sviluppi, prospettive*, Napoli, 2018, 58 ss.; F. COSTANTINO, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2023, 151; R. Cavallo Perin, *Pubblica amministrazione e data analysis*, in ID. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data. Da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale*, Torino, 2021, 13; G. SGUEO, *I servizi pubblici digitali*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Roma, 2022, 119 ss.

84 Corte cost., 26 febbraio 2022, n. 282; 14 ottobre 2005, n. 383; 31 marzo 2006, n. 134.

85 Ed infatti, nell'ambito dei lavori preparatori alla riforma del Codice dell'Amministrazione Digitale (poi confluita, in parte, nella legge delega Madia n. 124/2015), è stata espressamente prospettata la possibilità di fissare, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. m), un "livello minimo delle prestazioni in materia di servizi on line delle amministrazioni pubbliche" con riguardo a sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività di tali prestazioni, estendendo tali obblighi anche alle amministrazioni regionali e locali.

indirettamente ma concretamente, la stessa uniformità della prestazione essenziale che l'art. 117, lett. m), intende garantire[86].

Un secondo, e per certi versi più diretto, fondamento si rinviene nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, comma secondo, lett. r, Cost.). La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente ampliato la portata di questo titolo competenziale, riconducendovi non soltanto l'attività di mero coordinamento tecnico dei flussi informativi, ma anche profili sostanziali di indirizzo, tra cui "assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica" e "indirizzare gli investimenti" nel settore ICT[87]. In argomento, peraltro, risulta di particolare interesse quanto emerge dalla sentenza della Corte costituzionale 25 novembre 2016, n. 251[88], per due ragioni specifiche. In primo luogo, *ivi* si conferma che le lettere m) e r) dell'art. 117, comma secondo, Cost. operano in stretta contiguità e reciproco rafforzamento quando si tratta di infrastrutture e servizi digitali della pubblica amministrazione. In secondo luogo, laddove si è ritenuto che persino la disciplina sostanziale del CAD - che pure interseca sfere di attribuzione regionale - rientri "in via prevalente" nella competenza statale di coordinamento informativo, appare coerente sostenere che anche la localizzazione delle infrastrutture fisiche che rendono materialmente possibile tale coordinamento (i *data center* che ospitano, ad esempio, il Polo Strategico Nazionale, o che assicurano l'interoperabilità con la banca dati europea di cui al Regolamento UE 2024/1364, richiamata dall'art. 7 della stessa l.r. Lombardia n. 11/2026) possa essere ricondotta al medesimo titolo competenziale, quantomeno per la quota di capacità infrastrutturale dedicata a tali finalità pubblicistiche.

Le due competenze così ricostruite si aggiungono, senza sovrapporsi, alla lett. s) già esaminata (*i.e.* la tutela dell'ambiente), offrendo un fondamento ulteriore e distinto prestazionale e organizzativo - in termini di opportunità di un'avocazione statale, sia pure parziale, della disciplina delle aree idonee per i *data center*, in specie ove funzionali all'erogazione di servizi pubblici. Ed infatti, mentre la lett. s)

86 Occorre tuttavia segnalare, per l'appunto con il rigore che l'argomento richiede, un limite che la giurisprudenza costituzionale ha più volte tracciato: la Corte ha escluso l'applicabilità della lett. m) quando la disciplina in esame riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali (scivolando nella materia della "tutela della concorrenza"). Si impone, quindi, di circoscrivere con attenzione l'ambito applicativo della lett. m): essa può fondare una competenza statale sulle aree idonee per i data center funzionali a servizi pubblici essenziali (coerentemente, del resto, con il criterio funzionale, non dimensionale, qui avanzato), ma non per l'insieme indistinto dei data center commerciali, la cui disciplina resta, sotto questo specifico profilo, di rilevanza economica generale e dunque estranea al perimetro dei livelli essenziali.

87 Già con la sentenza n. 17 del 2004 la Corte ha ricondotto alla lett. r) il potere ministeriale di indirizzo sui sistemi informativi delle pubbliche amministrazioni; con la successiva sentenza n. 31 del 2005 ha ulteriormente precisato che rientrano nel coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, ove ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati.

88 La Corte costituzionale - pronunciandosi su un ricorso della Regione Veneto avverso la legge delega n. 124/2015 - ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata avverso la disposizione di delega volta a modificare il Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005), affermando che tale disposizione costituisce, «*in via prevalente, espressione della competenza statale nella materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*» (art. 117, comma secondo, lett. r, Cost.), aggiungendo che «*la necessità di garantire a tutti i cittadini in modo uniforme l'accesso ai dati personali*» - necessità che, si noti, la Corte ha esplicitamente definito come "confinante" con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lett. m) - ha consentito di ascrivere la disposizione alla competenza esclusiva statale.

dell'art. 177 Cost. giustifica l'intervento statale in chiave di uniformità della tutela ambientale (e dunque, per i profili qui rilevanti, come limite alla facoltà delle Regioni di introdurre criteri ambientali sostanzialmente estranei alla propria competenza urbanistica), le lett. m) e r) dell'art. 117 cit. offrono un fondamento di segno complementare e positivo: non tanto un limite alla discrezionalità regionale, quanto una competenza propria e affermativa dello Stato a disciplinare, in modo uniforme, tanto gli *standard* prestazionali dei servizi pubblici digitali quanto il coordinamento delle infrastrutture informatiche che li rendono possibili.

Pare opportuno, comunque, evidenziare in coda che le due competenze statali sin qui richiamate - in specie quella in materia di livelli essenziali delle prestazioni e quella in materia di coordinamento informativo statistico e informatico - non costituiscono ricostruzione già acquisita al patrimonio della giurisprudenza costituzionale, bensì una ipotesi interpretativa che ben potrebbe innestarsi con riferimento alle infrastrutture di che trattasi, sicché la loro estensione (delle disposizioni cit.) al tema in oggetto, quantomeno per via analogica, si appalesa suggestiva e meritevole di esplorazione[89].

7. Il *data center* quale opera di pubblica utilità: tra infrastrutturazione strategica e servizio pubblico

Visto quanto appena esposto, il quesito posto in apertura del presente scritto può ora essere affrontato con maggiore precisione, e cioè entro un perimetro definito. Per quanto qui di immediato interesse, occorre distinguere, anzitutto, tra due diverse accezioni di "infrastruttura strategica": una accezione soggettiva, che qualifica come strategico un determinato *asset* in ragione della titolarità pubblica o parapubblica del soggetto gestore (è il caso del Polo Strategico Nazionale, realizzato in partenariato pubblico-privato ai sensi dell'art. 33-*septies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179); e una accezione oggettiva o funzionale, che qualifica come strategico un *asset* in ragione della sua funzione, a prescindere dalla titolarità del gestore, in quanto condizione materiale per l'erogazione di servizi di rilevanza pubblica.

In parallelo, muovendo al piano dei dati e, più nel dettaglio, al tema dei dati necessari per il funzionamento dell'I.A. (di cui il *data center* costituisce, come detto, presupposto fisico essenziale e necessario), la l. 23 settembre 2025, n. 132 ha introdotto, come noto, per la prima volta nell'ordinamento italiano, una cornice organica di principi in materia di intelligenza artificiale, in coordinamento con il Regolamento (UE) 2024/1689 (AI Act). L'art. 14 della legge disciplina specificamente l'uso dell'intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione, orientandolo all'aumento di efficienza, alla riduzione dei tempi procedurali e al "miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini"[90], fermo

89 A ciò si aggiunga che lo stesso fondamento di cui alla lett. m) cit. incontra, come detto in nota supra, un limite che la giurisprudenza costituzionale ha più volte tracciato, escludendone l'applicabilità quando la disciplina in esame riguardi precipuamente servizi di rilevanza economica: circostanza che impone di circoscrivere l'ipotesi qui prospettata ai soli *data center* funzionali a servizi pubblici essenziali; la lettura sistematica, quindi, è rigorosamente proposta in funzione propositiva, utile, cioè, a orientare la materia - soprattutto l'esercizio della delega legislativa di cui al disegno di legge n. 1821 - verso un fondamento costituzionale più solido e articolato di quello, oggi unico, rappresentato dalla materia ambientale ex art. 117, comma secondo, lett. s), Cost.

90 In dottrina, sulla transizione digitale della P.A., P. COSTANZO, *Lo "Stato digitale"*, in P. COSTANZO, P. MAGARÒ, L. TRUCCO (a cura di), *Il diritto costituzionale e le sfide dell'innovazione tecnologica*, Napoli, 2022, 24-25; B. BOSCHETTI, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 209, 2021, 53 ss.; ID., *La transizione della pubblica amministrazione verso il modello Government as a platform*, in A. LALLI (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, 2022, 1 ss.; M. CLARICH, *Istituzioni, nuove tecnologie, sviluppo economico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2017, 75 ss.; F. MERUSI, *Sulla "struttura" della rivoluzione economica comunicativa*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, 2022, 31 ss.; L. CASINI, *Lo Stato nell'era di Google. Frontiere e sfide*

restando il carattere meramente strumentale e di supporto dell'IA rispetto alla decisione finale del funzionario responsabile.[91].

Se dunque l'intelligenza artificiale, nell'ambito della P.A.[92], presuppone necessariamente un'infrastruttura fisica di elaborazione e archiviazione dei dati, ne deriva - sul piano squisitamente logico - che i *data center* che ospitano tali sistemi[93] assolvono a una funzione servente rispetto all'erogazione

globali, Milano, 2020; ID., *Lo Stato (im)mortale. I pubblici poteri tra globalizzazione ed era digitale*, Milano, 2022.

91 Si consideri che in tale contesto, le "Linee guida per l'adozione dell'IA nella Pubblica Amministrazione" adottate da AGID nell'ambito del Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione già prevedevano che l'uso dell'IA dovesse essere assistito da infrastrutture di elaborazione dati adeguate, con specifica attenzione - nel disegno di legge sull'intelligenza artificiale AS1146, poi confluito nella l. n. 132/2025 - alla localizzazione dei dati strategici all'interno di *data center* collocati sul territorio nazionale, al fine di garantire sicurezza. Il riferimento è alle disposizioni, non confluite nel testo definitivo della l. n. 132/2025 nella medesima formulazione, ma discusse nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge AS 1146, richiamate in G. DELLE CAVE, *op. cit.*, 159-160.

92 Sull'utilizzo dell'I.A. nella pubblica amministrazione, si veda A. BARONE, A.G. OROFINO, J. VALERO TORRIJOS, *The use of Artificial Intelligence by Public Administration*, in *European Review of digital Administration & Law*, 2, 2020, 123 ss.; D.U. GALETTA, J.G. CORVALÀN, *Intelligenza Artificiale per una Pubblica Amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi.it*, 2020, 3, 1-26; D. MARONGIU, *Pubblica amministrazione e tecnologie emergenti. Algoritmo e procedimento amministrativo: una ricostruzione*, in *Giurisprudenza italiana*, 6, 2020, 1507-1537.

93 Cfr. art. 30 del d.lgs. n. 36/2023 e art. 5 della l. n. 132/2025.

di servizi pubblici digitalizzati[94], qualificandosi come infrastrutture strategiche[95] nella *supra* tratteggiata eccezione oggettiva e funzionale[96].

Tanto, del resto, in chiave prospettica, è di fatto confermato anche dalla proposta di Regolamento EU CAIDA ove, all'art. 14, si prevede l'individuazione di *data center* strategici connessi all'esercizio di pubbliche funzioni[97]. In aggiunta, il considerando n. 42 della proposta CAIDA specifica chiaramente

94 Si pensi, a titolo esemplificativo, al settore della sanità. Non a caso l'art. 7 della l. n. 132/2025, espressamente prevede che "l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale contribuisce al miglioramento del sistema sanitario, alla prevenzione, alla diagnosi e alla cura delle malattie, nel rispetto dei diritti, delle libertà e degli interessi della persona, anche in materia di protezione dei dati personali" (comma 1) e che "la presente legge promuove lo sviluppo, lo studio e la diffusione di sistemi di intelligenza artificiale che migliorano le condizioni di vita delle persone con disabilità, agevolano l'accessibilità, la mobilità indipendente e l'autonomia, la sicurezza e i processi di inclusione sociale delle medesime persone anche ai fini dell'elaborazione del progetto di vita di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62" (comma 4); con la precisazione che "i sistemi di intelligenza artificiale in ambito sanitario costituiscono un supporto nei processi di prevenzione, diagnosi, cura e scelta terapeutica, lasciando impregiudicata la decisione, che è sempre rimessa agli esercenti la professione medica" (comma 5).

95 Si consideri che anche a livello eurounitario il dibattito sembrerebbe ormai orientato verso tale conclusione. Non a caso il considerando n. 4 della proposta di Regolamento CAIDA specifica che "*reinforcing the Union's capacity to develop and deploy cloud and AI technologies within its territory has become a strategic priority for the Union's competitiveness, security of supply and technological sovereignty*"; al considerando n. 18, si legge che "*The digital transformation of the Union's key industries is a central pillar of the apply AI strategy. Accelerating the uptake of AI across those strategic sectors is essential to maintaining global competitiveness and increasing societal benefits*"; considerando n. 35 "*The allocation of sufficient AI computing resources to frontier AI priority projects should be of strategic importance to the Union and the Member State*". Con specific riferimento ai *data center*, si prevede poi, al considerando n. 37, che "*data centres are critical infrastructure for the Union, and can create substantial economic value, including valuable investments and jobs, and may support innovation ecosystems - especially if they are integrated with local needs and follow best practices. If properly managed, the expansion of data centre capacity in the Union can bring significant economic and strategic benefits, help modernise the energy system, support clean energy growth and the sustainable use of energy*".

96 Conclusione che vale, certamente, quantomeno per i *data center* che effettivamente ospitano sistemi di IA al servizio della pubblica amministrazione (*in primis*, il PSN e le infrastrutture qualificate ai sensi della Strategia Cloud Italia per dati e servizi "critici" o "strategici").

97 Così art. 14 CAIDA: "*The Commission may, by means of a decision, designate as strategic projects, data centre projects selected through open calls for expressions of interest that fulfil at least two of the following criteria: (a) the project establishes and operates infrastructure that directly supports and enhances essential public sector functions, including research and education, healthcare, public safety and security; (b) the project includes highly sustainable or innovative features, including technologies and solutions developed under Title II; (c) the project contributes to the security, safety, and stability of the electricity grid and contributes to the electricity system needs as evaluated by the relevant system operator, in particular for projects involving the colocation of large clean energy generation and storage facilities; (d) the project supports the integration of chips, processors and accelerators, servers or quantum computers designed and/or manufactured in the Union into data centre systems or data centre facility management, thereby strengthening the Union semiconductor, quantum and data centre supply chains and contributing to the objectives of this Regulation and of Regulation (EU) 2023/1781; (e) the*

come "*it should be possible for the Commission to designate as strategic projects data centre projects that significantly contribute to the Union's digital and energy sectors and that meet clear criteria. Considering the importance of the data centre strategic projects, Member States may, without prejudice to Articles 107 and 108 TFEU, apply support measures in a proportionate manner to those projects. When planning such support measures, Member States should, where applicable, make use of the relevant frameworks for providing public support*"[98].

Ma non solo. Indici di "strategicità" dell'infrastruttura *data center* (e quindi della susseguente qualificazione della stessa quale opera di pubblica utilità) si rinvengono - per distinti profili ma complementari rispetto alla nozione di pubblica utilità urbanistica - anche nella disciplina dei poteri speciali del Governo (c.d. "*golden power*") di cui al d.l. 15 marzo 2012, n. 21, convertito dalla l. 11 maggio 2012, n. 56. Come noto, infatti, l'art. 2 del d.l. cit. attribuisce al Governo poteri speciali (*i.e.* in estrema sintesi, imposizione di condizioni, veto, opposizione all'acquisto di partecipazioni) rispetto alle imprese che detengono attivi di rilevanza strategica nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni, individuati con appositi D.P.C.M. attuativi. L'ambito applicativo della disciplina è stato progressivamente esteso: dapprima con il d.l. 25 marzo 2019, n. 22 (reti 5G), poi con il d.l. 21 settembre 2019, n. 105, convertito dalla l. 18 novembre 2019, n. 133 (perimetro di sicurezza nazionale cibernetica), infine con il d.l. 8 aprile 2020, n. 23 (c.d. "Decreto Liquidità"), che ha esteso l'applicazione della normativa a tutti i settori elencati dal Regolamento (UE) 2019/452 sul controllo degli investimenti esteri diretti. E proprio l'art. 4, par. 1, lett. a), di tale Regolamento - richiamato dal d.l. n. 23/2020 - annovera espressamente, tra le infrastrutture critiche, fisiche o virtuali, rilevanti ai fini del controllo degli investimenti esteri, "il trattamento o l'archiviazione di dati", locuzione che ricomprende, con ogni evidenza, anche i *data center*. Tale dato normativo consente di affermare, seppur indirettamente, come l'ordinamento italiano già riconosca, sotto il profilo della sicurezza nazionale e del controllo degli investimenti esteri, la natura di infrastruttura critica dei *data center*, sia pure ai soli fini della disciplina del *golden power*, che - si badi senza operare banali sillogismi[99] - opera su un piano diverso, quello del controllo societario e degli assetti proprietari, rispetto a quello, qui di specifico interesse, della pianificazione urbanistica e della localizzazione territoriale[100].

---

project addresses a major shortage of compute capacity in an area identified as having such a shortage under Article 15 and contributes significantly to the growth, development and promotion of the local economy".

98 Ancora, "*data centre strategic projects should be granted support from Union programmes, funds and financial instruments, in accordance with the objectives set out in the regulation establishing those funds and programmes and without prejudice to the next (2028-2034) multiannual financial framework*". Al considerando n. 44 si specifica, poi, che "*to foster the strategic deployment of data centre capacity across the Union, the Commission should monitor the available compute capacity and the volume of demand for data centre capacity and identify the size of the capacity gap across the Union*".

99 La disciplina del *golden power*, a differenza di quella urbanistica, opera con riguardo al soggetto (l'impresa che detiene l'attivo strategico) e non con riguardo al bene in sé; ne consegue che un *data center* gestito da un operatore italiano o europeo non sfugge, in linea di principio, all'attenzione del Governo in punto di sicurezza nazionale, ma tale attenzione non si traduce automaticamente in un regime derogatorio quanto alla sua localizzazione fisica sul territorio, la quale resta soggetta alle ordinarie regole di pianificazione urbanistica comunale e regionale.

100 Senza considerare il fatto che l'esercizio dei poteri speciali presuppone, in ogni caso, un apprezzamento di proporzionalità puntuale e caso per caso: il Governo deve infatti valutare se le esigenze di tutela dell'asset strategico possano essere soddisfatte mediante l'imposizione di prescrizioni specifiche, riservando la più incisiva forma del veto solo quando tali prescrizioni risultino inidonee al raggiungimento dello scopo. Struttura che si pone comunque in disallineamento rispetto alla formula generalizzata di "pubblica utilità", pure contenuta nel disegno di legge delega sui *data center*.

Ad ogni buon conto, non può non segnalarsi che, sul piano positivo, è lo stesso d.l. n. 21/2026 a specificare che - taluni - *data center* possono definirsi "strategici", cioè essere ricompresi tra le infrastrutture di "interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104", con due effetti, a valle del procedimento autorizzativo, fondamentali: la variante agli strumenti urbanistici vigenti e la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere anche ai fini dell'applicazione delle procedure espropriative di cui al d.P.R. n. 327/2001.

Ne emerge, però, un quadro interno del tutto disomogeneo: i *data center* di dimensioni straordinarie, dichiarati di interesse strategico nazionale, godono di un regime derogatorio ampio (equiparabile a quello delle FER), mentre la generalità degli altri *data center* - inclusi quelli *hyperscale* di dimensioni pur rilevanti ma non tali da superare la soglia economica del miliardo di euro - ne restano privi, con l'effetto paradossale che la qualificazione di "strategicità" finisce per dipendere, in ultima analisi, da una soglia meramente quantitativa di investimento, anziché da una valutazione sostanziale della funzione dell'infrastruttura.

Da quanto precede discende una considerazione dirimente: il criterio rilevante ai fini della qualificazione di un *data center* come infrastruttura strategica - e, conseguentemente, come opera di pubblica utilità meritevole di un regime autorizzatorio agevolato - non può essere quello dimensionale (MW installati, potenza di connessione, superficie occupata), bensì quello funzionale, ossia l'effettiva destinazione dell'infrastruttura al servizio di finalità pubbliche. Un *data center* di dimensioni contenute che ospiti dati e servizi qualificati come "critici" o "strategici" ai sensi della citata Strategia Cloud Italia, o che sia funzionale all'erogazione di servizi pubblici digitalizzati assistiti da sistemi di intelligenza artificiale ai sensi dell'art. 14 della l. n. 132/2025[101], merita una tutela equivalente - e non inferiore - a quella di un *data center hyperscale* di analoga funzione: la dimensione fisica dell'infrastruttura è, in questa prospettiva, un dato del tutto neutro rispetto alla sua rilevanza pubblicistica, così come - *mutatis mutandis* - un piccolo ripetitore di telefonia mobile riceve, come *supra* detto, la medesima tutela di pubblica utilità di un grande impianto di rete, in ragione non della sua taglia ma della funzione di servizio che assolve.

Questa impostazione funzionale, anziché dimensionale, si impone con ancora maggiore evidenza se si considera la traiettoria di sviluppo dell'I.A. nella pubblica amministrazione: se, come pare oggi difficilmente controvertibile, l'I.A. è destinata a diventare non già uno strumento accessorio, ma un presupposto per l'erogazione di servizi pubblici essenziali - dalla sanità digitale alla giustizia predittiva, dai servizi anagrafici alla gestione delle emergenze -, allora il *data center* che ospita tali sistemi cessa di essere un mero *asset* produttivo tra i tanti, per assumere una posizione funzionale del tutto assimilabile a quella delle infrastrutture di rete elettrica, idrica o di telecomunicazione: un bene, cioè, la cui indisponibilità non priva semplicemente un operatore economico di un vantaggio competitivo, ma priva la collettività di un servizio essenziale.

In questa prospettiva, sarebbe irragionevole - e, si ritiene, non giustificabile alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza che devono presiedere all'azione amministrativa - subordinare tale qualificazione al mero superamento di soglie dimensionali di potenza, come avviene oggi, sia nella disciplina statale sia in quella regionale, per ogni altro profilo regolatorio della materia in esame.

Ne discende che il legislatore delegato dovrebbe operare una scelta netta: non subordinare la qualificazione di pubblica utilità al superamento di soglie dimensionali di potenza o di investimento (come avviene, all'opposto, nel modello di cui all'art. 13 del d.l. n. 104/2023, che la riserva ai soli investimenti superiori al miliardo di euro), bensì ancorarla al dato funzionale dell'effettiva destinazione dell'infrastruttura. Così un *data center edge* di piccola taglia, se funzionale all'erogazione di un servizio sanitario digitale territoriale assistito da I.A., merita lo stesso regime di favore riservato a un *hyperscale* che assolva alla medesima funzione.

---

101 Sul punto, C. BURELLI, *Ancora sul "ddl intelligenza artificiale": il parere circostanziato della Commissione europea ai sensi dell'art. 6, par. 2, comma 2, della direttiva (UE) 2015/1535*, in *Quaderni AISDUE*, 1, 2025, 12 ss.

Si è certamente consapevoli che tale impostazione imporrebbe di introdurre paralleli strumenti che consentano di individuare *ex ante* i data center che siano destinati all'erogazione dei servizi pubblici, distinguendoli da quelli che tale funzione non svolgono, al fine di riservarne la qualificazione di pubblica utilità. In questa prospettiva, del resto, nella legislazione vigente non mancano riferimenti al tracciamento dei dati (che porta alla individuazione della localizzazione della infrastruttura fisica). Infatti, per l'individuazione dei sistemi di A.I. da utilizzare per l'erogazione di servizi pubblici (quindi sistemi acquistati dalla P.A. per mezzo di procedura a evidenza pubblica), l'art. 30 del d.lgs. n. 36/2023 enuclea una serie di principi fondamentali anche per il "tracciamento" dei dati che da essi si generano. Il comma 2 dell'art. 30 cit., a titolo esemplificativo, prevede che "nell'acquisto o sviluppo delle soluzioni di cui al comma 1 le stazioni appaltanti e gli enti concedenti: a) assicurano la disponibilità del codice sorgente, della relativa documentazione, nonché di ogni altro elemento utile a comprenderne le logiche di funzionamento; b) introducono negli atti di indizione delle gare clausole volte ad assicurare le prestazioni di assistenza e manutenzione necessarie alla correzione degli errori e degli effetti indesiderati derivanti dall'automazione" (oltre agli obblighi di pubblicazione, nella sezione "Amministrazione trasparente", dell'elenco delle soluzioni tecnologiche di cui al comma 1 utilizzate ai fini dello svolgimento della propria attività; art. 30, comma 5). La disponibilità del codice sorgente dei sistemi di I.A. e, in particolare, delle interazioni che avvengono in funzione di esso (trattamento dati, storage degli stessi, archiviazione), necessita ex se anche la conoscenza esatta della infrastruttura fisica ove avvengono i processi di elaborazione e immagazzinaggio dati, di guisa che il data center che "ospita" sistemi dedicati a servizi pubblici deve necessariamente essere identificato a monte. Tanto, del resto, è confermato anche dall'art. 5 della l. n. 132/2025, ove si prevede che lo Stato e le altre autorità pubbliche "d) indirizzano le piattaforme di e-procurement delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in modo che, nella scelta dei fornitori di sistemi e di modelli di intelligenza artificiale, possano essere privilegiate quelle soluzioni che garantiscono la localizzazione e l'elaborazione dei dati strategici presso data center posti nel territorio nazionale, le cui procedure di *disaster recovery* e *business continuity* siano implementate in data center posti nel territorio nazionale, nonché modelli in grado di assicurare elevati standard in termini di sicurezza e trasparenza nelle modalità di addestramento e di sviluppo di applicazioni basate sull'intelligenza artificiale generativa, nel rispetto della normativa sulla concorrenza e dei principi di non discriminazione e proporzionalità".

8. I distacchi programmati e la rilevanza dei *data center* funzionali

Il tema della continuità dell'alimentazione elettrica dei data center funzionali alla erogazione di servizi pubblici (per come qui tratteggiati) trova poi un - del tutto inesplorato - punto di contatto pure con la disciplina regolatoria dei c.d. "distacchi programmati" (c.d. "*shortage* elettrico") in caso di emergenza del sistema elettrico nazionale.

Come noto, con delibera del 06 novembre 1979, il CIPE ha demandato a ENEL l'adozione di un "Piano di Emergenza per la Sicurezza del Sistema Elettrico" (PESSE), le cui finalità - enunciate al punto 2 della delibera - sono quelle di ridurre in modo programmato la domanda di energia elettrica nelle situazioni di carenza, operando tale riduzione "mediante distacchi selettivi e programmati, in modo da determinare il minor disagio per la collettività nazionale" e assicurando "per quanto possibile, il mantenimento dei servizi pubblici essenziali". Il punto 3 della medesima delibera esclude, poi, espressamente dai turni di distacco le forniture destinate agli usi di trazione e agli impianti di segnalamento delle Ferrovie dello Stato, delle ferrovie in concessione e dei trasporti urbani ed extraurbani, nonché ai porti e aeroporti di maggiore importanza e ai servizi essenziali delle miniere: un elenco che, sebbene storicamente definito con riferimento alla realtà infrastrutturale del 1979, esprime un principio di fondo tuttora attuale, ossia la necessità di proteggere dall'interruzione dell'energia elettrica le infrastrutture la cui disalimentazione produrrebbe un pregiudizio sproporzionato per la collettività, ulteriore e diverso rispetto al mero disagio del singolo utente.

Il PESSE è oggi tenuto, in principalità, da Terna S.p.A. quale gestore della rete di trasmissione nazionale, attraverso l'Allegato A.20 al proprio Codice di Rete (approvato con delibera ARERA 401/2018/R/eel). Il sistema attuale suddivide l'utenza in venti "Gruppi di Distacco" - di cui quindici disalimentabili e cinque non disalimentabili - e articola l'intervento su cinque "Livelli di Severità" progressivi (in ordine crescente da I a V), ciascuno dei quali comprende, cumulativamente, anche le utenze già interessate dai livelli precedenti. Le c.d. "utenze privilegiate", individuate ai sensi del punto 3 della delibera CIPE del 1979 *supra* e dal medesimo PESSE (si vedano gli ospedali) restano escluse dal piano dei distacchi. Un principio analogo, e per certi versi ancor più stringente, opera anche con riferimento agli utenti domestici in gravi condizioni di salute che necessitano di apparecchiature elettromedicali indispensabili alla sopravvivenza, individuati dalla delibera dell'allora AEEGSI n. 117/2008, anch'essi qualificati come non disalimentabili[102].

Ora, muovendo alle infrastrutture oggetto del presente contributo, proprio il criterio funzionale qui elaborato consente di prospettare, *de iure condendo*, un parallelismo particolarmente significativo: se il data center che ospita dati e servizi "critici" o "strategici" ai sensi della Strategia Cloud Italia citata, o comunque funzionali all'erogazione di servizi pubblici digitalizzati (anche ai sensi dell'art. 14 della l. n. 132/2025 cit.), merita una qualificazione di infrastruttura strategica a prescindere dalla sua dimensione, altrettanto dovrebbe potersi sostenere sul piano, complementare, della continuità dell'alimentazione elettrica: l'interruzione programmata di un simile data center, infatti, non produce un mero pregiudizio economico all'operatore privato che lo gestisce, ma rischia di riverberarsi, a valle, sulla effettiva erogazione di un servizio pubblico essenziale (sanitario, giudiziario, anagrafico, assistenziale) assistito da sistemi di intelligenza artificiale, con un pregiudizio per la collettività del tutto assimilabile, nella sostanza se non nella forma, a quello che il punto 2 della delibera CIPE del 1979 mirava a prevenire attraverso l'esenzione delle "utenze privilegiate".

Un intervento regolatorio *ad hoc* sul punto da parte dell'Autorità - che estendesse, quantomeno per i data center funzionali a servizi pubblici così qualificati, un regime di priorità nella gestione dei distacchi programmati (fermo restando, in ogni caso, l'obbligo per l'operatore di dotarsi di propri sistemi di continuità, sul modello comunque vigente pure per ospedali e ferrovie) - costituirebbe, pertanto, un tassello coerente e per certi versi naturale del più ampio disegno regolatorio a doppio binario, urbanistico ed energetico, che il presente contributo ha inteso comunque sollecitare.

9. Conclusioni

Il quadro sin qui ricostruito restituisce l'immagine di un settore normativo in piena e tumultuosa evoluzione, nel quale il legislatore statale si trova a dover comporre istanze di segno diverso: da un lato, l'esigenza di attrarre investimenti e di non disperdere il vantaggio competitivo nazionale; dall'altro, quella di evitare che tale sviluppo infrastrutturale avvenga a scapito della tutela del territorio, del paesaggio e delle risorse ambientali, replicando, su scala nazionale, le medesime tensioni che hanno generato un decennio di contenzioso costituzionale nel settore delle rinnovabili.

Ciò che si ritiene dover essere implementata, anche e soprattutto *de jure condendo*, è una disciplina ispirata non già a una logica preclusiva e restrittiva, bensì a una logica abilitante e proattiva, capace cioè di conciliare la tutela degli interessi pubblici in gioco con la flessibilità operativa di cui gli operatori

102 Si consideri ancora, sul piano eurounitario, che un concetto affine - quello di "utenti prioritari della rete" ("*priority network users*") - è impiegato dal Regolamento (UE) 2017/2196 che istituisce un codice di rete in materia di emergenza e ripristino dell'energia elettrica (c.d. "*Network Code Emergency & Restoration*"). L'art. 4 in particolare, nel disciplinare il contenuto del piano di ripristino che ciascun gestore del sistema di trasmissione è tenuto a predisporre, prevede che tale piano tenga conto delle "esigenze specifiche degli utenti prioritari della rete" e includa, tra i suoi elementi obbligatori, "l'elenco degli utenti prioritari della rete e i termini e le condizioni per la loro disconnessione e rimessa in tensione".

economici hanno bisogno per programmare investimenti di lungo periodo. L'opera, in particolare, del legislatore delegato dovrebbe essere mossa da alcune considerazioni rilevanti e non obliterabili: anzitutto se i *data center* funzionali all'erogazione di servizi pubblici sono destinati a essere qualificati - come propone lo stesso art. 3, comma 1, lett. d), del disegno di legge n. 1821 - quali opere di pubblica utilità indifferibili e urgenti, tale qualificazione non può rimanere priva di conseguenze sul versante, correlato e per certi versi pregiudiziale, dei criteri di localizzazione. Se così fosse, la qualificazione di pubblica utilità indifferibile e urgente si ridurrebbe a una etichetta priva di reale portata operativa: un'affermazione di principio non accompagnata da alcuna concreta agevolazione nella fase, cruciale per qualunque *data center*, dell'individuazione del sito. Ne discende che il legislatore delegato dovrebbe muoversi in una direzione precisa: non già quella di una restrizione delle opzioni localizzative (per quanto giustificata da finalità di tutela ambientale e di contenimento del consumo di suolo, finalità che restano, si ripete, pienamente legittime e che il presente contributo non intende in alcun modo sminuire), bensì quella di un allargamento delle aree idonee, coerente con la declaratoria di indifferibilità e urgenza dell'opera. Un sistema di aree idonee costruito in modo eccessivamente selettivo e ristretto - che finisca, nella sostanza, per ammettere l'insediamento dei *data center* in una porzione minima del territorio nazionale - si porrebbe in aperta contraddizione con la stessa premessa da cui il legislatore delegato muove, vanificando, nei fatti, tanto l'obiettivo di attrarre investimenti quanto quello, ad esso strettamente connesso, di assicurare la capillare diffusione delle infrastrutture necessarie a una I.A. sempre più al servizio dei cittadini[103].

In questa prospettiva, il legislatore delegato dovrebbe ispirarsi a un principio di fondo: l'ampiezza e la flessibilità della disciplina localizzativa non sono un cedimento verso gli interessi economici in gioco, ma la condizione stessa per una buona diffusione (capillare) dei *data center* sul territorio nazionale, che è, a sua volta, precondizione per lo sviluppo dell'I.A. al servizio dei cittadini e delle imprese[104]. Concretamente, tale principio dovrebbe tradursi, anzitutto, in una diversa concezione del sistema delle aree idonee: tale sistema non dovrebbe operare secondo una logica binaria e preclusiva (aree idonee/aree vietate), bensì secondo una logica di corsia preferenziale e non esclusiva, che riconosca alle aree qualificate come "idonee" una semplificazione procedimentale[105] e l'effetto di variante urbanistica

103 Del resto, una disciplina eccessivamente rigida non necessariamente tutela meglio l'ambiente o il territorio: essa rischia, piuttosto, di scoraggiare gli investimenti più virtuosi (quelli in grado di dimostrare, caso per caso, un impatto ambientale contenuto o compensato) insieme a quelli meno virtuosi, senza distinguere tra loro, e di spingere gli operatori verso le giurisdizioni regionali meno regolate, vanificando così, paradossalmente, proprio l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile e ordinato del settore che le discipline più rigide si propongono di perseguire.

104 In questa prospettiva, un catalogo nazionale delle aree idonee per i *data center* dovrebbe includere, sin dalla sua prima adozione, non soltanto le aree dismesse, contaminate o degradate - categoria oggi pressoché esclusiva nelle discipline regionali -, ma anche le aree produttive, artigianali, commerciali, direzionali e logistiche già urbanisticamente destinate e in esercizio, le aree contigue a infrastrutture elettriche di trasmissione ad alta tensione già esistenti, le aree ricomprese nelle Zone Economiche Speciali di cui al d.l. n. 124/2023 (con susseguenti risvolti, qui invero nitidi, in termini di variante urbanistica automatica), nonché le aree già interessate da altri insediamenti energivori (impianti FER, impianti di smaltimento rifiuti), secondo una logica di reciproco rafforzamento infrastrutturale che eviti la dispersione insediativa senza, per questo, ridurre irragionevolmente le opzioni a disposizione degli operatori.

105 Sulla semplificazione amministrativa, in generale, la dottrina è alluvionale. Tra i principali contributi, cfr. F. MERUSI, *La semplificazione: problema legislativo o amministrativo?*, in *Nuove Autonomie*, 2008, 3-4, 335; R. FERRARA, *Le «complicazioni » della semplificazione amministrativa: verso*

automatica, senza tuttavia precludere agli operatori la possibilità di insediarsi anche in altre aree, dimostrando, attraverso *dossier* tecnici *ad hoc*, l'equivalenza sostanziale, in termini di impatto ambientale e infrastrutturale, del sito prescelto. È, del resto, precisamente questa la logica sottesa al sistema delle aree idonee per le FER, ove la qualifica di area idonea comporta una accelerazione procedimentale, non un divieto per le aree non qualificate come tali, sicché l'eventuale sistema per i *data center* dovrebbe muoversi nel medesimo solco, evitando di trasformare uno strumento concepito per accelerare gli investimenti in un ulteriore ostacolo alla loro realizzazione.

La strada da percorrere, adunque, non è quella di un'estensione indiscriminata del regime derogatorio (proprio delle FER), né quella, opposta e altrettanto insoddisfacente, di un'astensione normativa che lasci il tema della localizzazione in balìa di una regolamentazione regionale sempre più frammentata e potenzialmente sconfinante in materie di competenza statale: la via maestra è quella di una disciplina nazionale delle aree idonee costruita su basi proprie - energetiche, infrastrutturali, ambientali -, in coerenza con il principio di proporzionalità che deve sempre presiedere al bilanciamento tra l'interesse allo sviluppo infrastrutturale (digitale) del Paese e la tutela del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, quali valori costituzionalmente garantiti e non comprimibili *tout court*.

Sotto un secondo profilo, le soglie dimensionali rigide che oggi governano la destinazione d'uso urbanistica e la rilevanza procedimentale dei progetti (es. 5, 10, 50 MW, nella disciplina lombarda) dovrebbero essere sostituite, o quantomeno affiancate, da meccanismi più flessibili, capaci di tenere conto della naturale modularità e scalabilità dei *data center*: si pensi, ad esempio, alla possibilità di autorizzare, sin dall'origine, uno sviluppo per fasi successive dell'impianto, con procedimenti autorizzativi che accompagnino, anziché ostacolare, la crescita progressiva della potenza installata, senza costringere l'operatore a scegliere, sin dalla progettazione iniziale, tra una soglia dimensionale e l'altra in ragione del solo regime regolatorio conseguente, e non delle effettive esigenze industriali del progetto.

Ancora, terzo profilo, le misure compensative per l'insediamento in aree non prioritarie dovrebbero essere costruite secondo una logica negoziale e proporzionata, e non secondo percentuali fisse e indifferenziate[106].

Sotto un quarto e ultimo profilo, la stessa qualificazione funzionale della pubblica utilità - circoscritta ai *data center* effettivamente destinati a servizi pubblici, a prescindere dalla loro dimensione - dovrebbe essere interpretata in senso ampio e non restrittivo[107]: non è necessario che l'intero *data center* sia dedicato a servizi pubblici perché operi la qualificazione, essendo sufficiente che una quota significativa della capacità dell'infrastruttura sia riservata a tali servizi.

E qui si riscontra, forse, il profilo più critico. Il criterio dirimente, ai fini della definizione della "pubblica utilità" del *data center* (o della sua strategicità) non è quello dimensionale bensì quello

---

un'Amministrazione senza qualità?, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 2, 324 e 345; E. CASETTA, *La difficoltà di « semplificare*, in *Dir. amm.*, 1998, 3-4, 342.

106 Il ricorso, ad esempio, allo strumento dell'accordo procedimentale di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990 consentirebbe di calibrare le misure compensative sull'effettivo impatto del singolo progetto e sulle misure di mitigazione volontariamente offerte dal proponente, offrendo agli operatori un margine di flessibilità che l'attuale meccanismo, di natura sostanzialmente tributaria e automatica, non consente, pur mantenendo intatta la finalità compensativa perseguita dal legislatore regionale.

107 Il legislatore delegato potrebbe, inoltre, prevedere che quantomeno i *data center* funzionali all'erogazione di servizi pubblici digitalizzati siano assimilati, essi pure, alle opere di urbanizzazione primaria (come per il modello delle comunicazioni elettroniche), con conseguente compatibilità generalizzata con ogni destinazione urbanistica, riservando alle Regioni e ai Comuni la sola individuazione di criteri localizzativi di dettaglio (analoghi a quelli, già oggi legittimi, relativi alla distanza da siti sensibili), ma non di veri e propri limiti preclusivi fondati su valutazioni di merito ambientale che esorbitano dalla competenza regionale in materia di governo del territorio.

funzionale: un *data center* deve essere, cioè, trattato come infrastruttura strategica, e conseguentemente come opera di pubblica utilità meritevole di un regime autorizzatorio agevolato (soprattutto in punto localizzativo e urbanistico), quando sia effettivamente destinato all'erogazione di servizi pubblici, a maggior ragione quando tali servizi siano assistiti, come oramai sempre più spesso accade, da sistemi di intelligenza artificiale destinati a divenire, essi stessi, imprescindibili per il funzionamento della P.A.; e ciò a prescindere dalla taglia, dalla potenza installata o dal valore dell'investimento sotteso.

Un'ultima notazione di metodo. L'indagine condotta nel presente contributo ha inteso mostrare come il raffronto tra discipline settoriali apparentemente affini - quella dei *data center* e quella delle fonti rinnovabili - richieda sempre una verifica puntuale del fondamento sostanziale, e non meramente tecnico-procedimentale, degli istituti che si intendono trasporre da un settore all'altro. La tecnica dell'autorizzazione unica e dei termini contingentati è, in sé, neutra e trasponibile a qualunque procedimento complesso; l'effetto di variante urbanistica automatica e la presunzione di pubblica utilità e di interesse pubblico prevalente non lo sono, perché presuppongono una scelta di valore ossia la prevalenza di un determinato interesse pubblico su un altro, parimenti costituzionalmente rilevante. Sarà compito del legislatore delegato, nei decreti attuativi del disegno di legge n. 1821, colmare questa lacuna con una scelta altrettanto esplicita e ponderata.

L'ACCERTAMENTO CAUSALE PROBABILISTICO E LA BONIFICA DEI SITI CONTAMINATI: PROFILI DOGMATICI E CRITICITÀ APPLICATIVE

Probabilistic Causal Assessment and the Remediation of Contaminated Sites: Dogmatic Profiles and Practical Critical Issues

FEDERICO PALUMBO

***Abstract* (IT)**: *Il presente saggio offre un'analisi critica della responsabilità ambientale alla luce della recente pronuncia del Consiglio di Stato (n. 4045/2026). Si esamina la dialettica istruttoria e il riparto dell'onere della prova, con particolare attenzione al punto 9.2 della sentenza e al dovere di diligenza processuale dell'impresa. Focalizzandosi sullo standard probatorio del "più probabile che non", l'autore analizza le ragioni dell'orientamento presuntivo della giurisprudenza amministrativa, tra asimmetria informativa ed effettività della tutela ambientale (art. 191 TFUE). Il saggio propone una razionalizzazione sistematica degli obblighi di bonifica, della successione d'impresa e delle tutele del proprietario incolpevole, evidenziando la necessità di un corretto bilanciamento tra ecologia e mercato.*

***Abstract* (EN)**: *The essay provides a critical analysis of environmental liability following the recent Council of State ruling (no. 4045/2026). It examines the evidentiary dialectic and the burden of proof, focusing on paragraph 9.2 of the judgment and the business's procedural diligence duty. By focusing on the "more likely than not" standard of proof, the author analyzes the rationale behind the presumptive approach of administrative courts, addressing information asymmetry and the effectiveness of environmental protection (art. 191 TFEU). The paper proposes a systematic rationalization of remediation obligations, corporate succession, and innocent owner protections, emphasizing the need for a correct balance between ecology and market.*

Parole chiave: responsabilità ambientale; bonifica dei siti contaminati; nesso di causalità; principio "chi inquina paga"; prova presuntiva; proprietario incolpevole.

Keywords: *environmental liability; remediation of contaminated sites; causal link; polluter pays principle; presumptive evidence; innocent owner.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: la tensione tra effettività della tutela ambientale e garanzie dell'operatore economico. **- 2.** Il caso di specie e la dialettica istruttoria nel processo amministrativo (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4045/2026). **- 3.** La ricostruzione dogmatica degli obblighi di bonifica: prevenzione, ripristino e distinzione rispetto al danno ambientale. **- 3.1.** Il carattere permanente della contaminazione e la successione negli obblighi di bonifica (Ad. Plen. n. 10/2019). **- 4.** Il nesso di causalità e lo standard del "più probabile che non": le ragioni dell'orientamento presuntivo della giurisprudenza. **- 5.** La prova contraria dell'operatore tra "*probatio diabolica*" e onere di diligenza processuale. **- 6.** Le vicende traslative e riorganizzative dell'impresa di fronte alle passività ambientali sopravvenute. **- 7.** La posizione sussidiaria del proprietario incolpevole e i confini della responsabilità da custodia. **- 8.**

Osservazioni conclusive: verso un modello procedimentale partecipato e di *compliance* integrata.

1. Introduzione: la tensione tra effettività della tutela ambientale e garanzie dell'operatore economico.

Lo studio della responsabilità per l'inquinamento di siti industriali e delle conseguenti obbligazioni ripristinatorie costituisce, a tutt'oggi, uno degli snodi maggiormente complessi e dibattuti del diritto amministrativo dell'ambiente. Il fulcro teorico attorno a cui ruota l'intero impianto normativo, tanto di derivazione eurounitaria quanto di matrice interna, risiede nell'inossidabile principio del "chi inquina paga", la cui portata precettiva e la cui idoneità a fungere da parametro interpretativo generale non accennano a diminuire, pur a fronte di mutevoli approdi pretori. Tale principio, codificato a livello sovranazionale originariamente dall'Atto Unico Europeo e poi cristallizzato nell'art. 191 [1], paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), impone che i costi della prevenzione, della riduzione e dell'eliminazione dell'inquinamento debbano essere, in linea di massima, sopportati dal soggetto responsabile dell'evento lesivo.

Tuttavia, la declinazione pratica di siffatta clausola generale nell'ambito dell'ordinamento nazionale, e segnatamente nella trama del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (il cosiddetto codice dell'ambiente, di seguito anche d.lgs. n. 152/2006 o *cod. amb.*), ha generato una copiosa casistica giurisprudenziale, tesa a tracciare il perimetro esatto degli obblighi facenti capo ai diversi soggetti astrattamente coinvolgibili. La *ratio* del menzionato paradigma normativo è, in apparenza, lineare: si mira a internalizzare le diseconomie esterne negative generate dalle attività produttive, impedendo che i costi della bonifica ambientale vengano traslati sulla collettività generale e sul bilancio pubblico [2].

Eppure, l'accertamento dell'effettiva riconducibilità di una contaminazione storica o in atto a un determinato operatore economico si scontra inesorabilmente con la natura latente, multifattoriale e sovente risalente nel tempo dei fenomeni di inquinamento. Nei complessi poli industriali, in cui si succedono nel corso dei decenni plurime gestioni aziendali, molteplici processi produttivi e svariate tipologie di sostanze chimiche trattate, l'individuazione del nesso eziologico materiale tra la condotta di una specifica società e l'alterazione delle matrici ambientali assume i contorni di una *probatio diabolica*. Di fronte all'inadeguatezza degli stringenti canoni causali penalistici fondati sulla certezza processuale oltre ogni ragionevole dubbio, la giustizia amministrativa ha progressivamente affinato strumenti ermeneutici alternativi, mutuando dal processo civile regole di giudizio meno rigorose, ma ritenute maggiormente idonee a garantire la protezione del preminente bene giuridico salute-ambiente.

Proprio l'introduzione e la pervasiva applicazione della regola probatoria del "più probabile che non", innestata sul meccanismo delle presunzioni semplici disciplinato dagli artt. 2727 e 2729 del codice civile, ha segnato un momento di cesura fondamentale nell'evoluzione del diritto ambientale. Se da un lato l'alleggerimento dell'onere probatorio in capo alle amministrazioni competenti (province, ministeri,

1 Sui principi del diritto ambientale europeo e sulla ratio del "chi inquina paga", v. V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in Ambiente & Sviluppo, 2019, p. 893 ss.

2 Sull'evoluzione della disciplina nell'ordinamento italiano e sul tentativo di internalizzazione delle diseconomie esterne, si veda V. CAVANNA, *Il principio 'chi inquina paga' e la concezione sostanzialistica di impresa*, in Ambiente & Sviluppo, 2016, p. 563 ss.

agenzie regionali per la protezione dell'ambiente) ha consentito di fronteggiare efficacemente le inerzie dei soggetti inquinatori, garantendo un'applicazione vigorosa della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, dall'altro lato non possono sottacersi i rischi di un potenziale sconfinamento. Sotto tale profilo, l'eccessiva dilatazione dello standard probabilistico finisce per attrarre nella sfera della responsabilità operatori economici la cui unica "colpa" risiede talvolta nella mera vicinanza topografica al sito contaminato o nel fisiologico impiego, ancorché in circuiti chiusi e autorizzati, di sostanze analoghe a quelle rinvenute nei suoli o nelle acque sotterranee.

Il rischio, paventato da attenta dottrina e che permeerà l'analisi del presente saggio, è la surrettizia metamorfosi della responsabilità ambientale: da responsabilità correlata al fatto antigiuridico (ancorché svincolata dall'elemento soggettivo per i soli profili ripristinatori) a un'anomala forma di "responsabilità di posizione" o da rischio di impresa assoluto [3]. Una responsabilità, cioè, che aggira l'indagine sulla reale dinamica dei fatti, accontentandosi di indizi labili e scaricando sul privato l'intero onere probatorio volto a fornire cause alternative dotate di maggiore credibilità razionale.

Tali dinamiche, di straordinaria rilevanza teorica e applicativa, trovano un'emblematica manifestazione nella recente pronuncia del Consiglio di Stato, Sezione Quarta, del 20 maggio 2026, n. 4045 [4]. Attraverso lo scrutinio critico di questa decisione, si intende perlustrare la tenuta dogmatica del sistema vigente, interrogandosi sulla persistente validità della dicotomia tra responsabilità e obbligazione oggettiva per le bonifiche, nonché sulle ricadute sistemiche di una giurisprudenza sempre più propensa a far gravare sul presunto inquinatore i costi del disinquinamento, sfumando i contorni del principio di causalità materiale a favore di una logica sostanzialistica di tutela del bene ambiente.

In questa prospettiva, la transizione dal classico modello di polizia amministrativa - tradizionalmente preposto alla rimozione dei pericoli concreti e attuali in base a una logica sanzionatorio-ripristinatoria lineare - verso il moderno diritto della prevenzione e gestione dei rischi ecologici complessi gioca un ruolo concettuale fondamentale [5]. Se la tutela classica presupponeva un danno visibile e una causa identificabile in modo univoco, la regolazione ambientale odierna si muove nel terreno dell'incertezza scientifica e della latenza degli effetti lesivi. Il principio di precauzione, operando come parametro ermeneutico trasversale, impone di anticipare la soglia di tutela anche in assenza di certezze causali assolute, legittimando l'adozione di misure ripristinatorie repentine sul presupposto di indici di verosimiglianza probabilistica. Questa evoluzione dogmatica giustifica l'allentamento del rigore causale a favore della tutela, ma rischia di tradursi in una deresponsabilizzazione istruttoria dell'amministrazione qualora non bilanciata da adeguate garanzie procedimentali per l'operatore economico.

---

3 Il rischio della degradazione in "responsabilità di posizione" è evidenziato in S. ROVETA, *La società incorporante risponde per l'inquinamento dell'incorporata?*, in Ambiente & Sviluppo, n. 7/2019, p. 525 ss., ove si sottolinea come l'imposizione di gravosi oneri a privati per attività ad essi non riferibili intacchi i più generali principi di certezza del diritto e affidamento.

4 Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 20 maggio 2026, n. 4045, in www.giustizia-amministrativa.it.

5 Sul passaggio dal classico modello di polizia amministrativa alla gestione preventiva del rischio in materia ambientale, si rimanda a F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, 2005, p. 74 ss. Cfr. anche M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, p. 410 ss.

2. Il caso di specie e la dialettica istruttoria nel processo amministrativo (Cons. Stato, Sez. IV, n. 4045/2026).

L'orizzonte problematico sin qui tratteggiato trova un formidabile banco di prova fattuale e giuridico nella vicenda esaminata dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, culminata con la pronuncia n. 4045 del 20 maggio 2026. L'arresto giurisprudenziale in esame trae origine dall'impugnazione avverso una complessa ordinanza della provincia di Frosinone, con cui un'amministrazione locale aveva cristallizzato la responsabilità per inquinamento storico e attuale in capo a una specifica società operante nel comparto chimico, intimandole l'immediata esecuzione delle rigorose e dispendiose misure di messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica dei siti, come imposte dal reticolo normativo della Parte IV del codice dell'ambiente.

Il perimetro fattuale della vertenza appare paradigmatico rispetto alle fisiologiche complessità afferenti all'accertamento causale nei grandi insediamenti industriali. La società ricorrente, avente quale oggetto sociale la produzione e la trasformazione di solfato di allume, oltre che di qualsivoglia altro composto chimico, gestisce uno stabilimento industriale in Ferentino, insistente su due lotti contigui, l'uno di sua proprietà, l'altro condotto in locazione. All'esito degli accertamenti eseguiti dai Carabinieri forestali e dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale (ARPA) del Lazio - estesi tanto al sito produttivo quanto ai fondi limitrofi, appartenenti però a soggetti terzi - è emersa una potenziale contaminazione da metalli, con superamento di diversi valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC).

Il dato merita una precisazione che si rivelerà decisiva nell'economia del ragionamento del Collegio. Se, in una prospettiva d'insieme, l'accertamento ha censito un quadro composito - alluminio, arsenico, zinco, idrocarburi pesanti, stagno, ferro, manganese, nichel e selenio -, la contestazione mossa all'operatore economico si è appuntata su un perimetro assai più circoscritto: nella sola matrice delle acque sotterranee dell'area di sedime del proprio stabilimento, ove sono immesse le acque di processo aziendali, sono stati rilevati valori anomali di quattro sostanze soltanto, ossia alluminio, ferro, manganese e nichel, eccedenti le soglie previste dalla Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. n. 152/2006, relativa per l'appunto alle acque sotterranee. Le sostanze rinvenute nei lotti limitrofi, così come il superamento delle soglie riferite alla matrice suolo e sottosuolo (Tabella 1 del medesimo Allegato), sono rimasti estranei all'imputazione e, come si vedrà, il Consiglio di Stato li dichiarerà espressamente esulanti dal *thema decidendum* [6].

Dinanzi alla statuizione provinciale, corroborata *in executivis* dai referti analitici e dalla conseguenziale pronuncia di reiezione emessa dal giudice di prime cure (T.A.R. Lazio, sezione staccata di Latina, Sez. I, 7 novembre 2024, n. 708), l'appellante ha incardinato il proprio gravame innanzi a Palazzo Spada su un duplice, serrato binario argomentativo. Sotto un primo, dirimente profilo, la difesa societaria ha contestato la granitica sussistenza del nesso causale, eccependo con forza l'estromissione di qualsivoglia contributo antropico all'inquinamento ravvisato: secondo la tesi propugnata dall'operatore economico, e suffragata finanche da richiami a studi settoriali indipendenti del consiglio

6 Sul piano dogmatico e terminologico, il d.lgs. n. 152/2006 distingue nettamente lo status di "sito potenzialmente contaminato" - qualificato dal semplice superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) e che attiva l'obbligo di caratterizzazione - dallo status di "sito contaminato", che presuppone l'avvenuto accertamento del superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) calcolate tramite l'analisi di rischio sito-specifica. Cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, p. 415.

nazionale delle ricerche (CNR), le difformità geochimiche riscontrate nelle matrici ambientali avrebbero trovato la loro genesi eziologica nel c.d. "fondo naturale", ossia in una fisiologica e immanente ricchezza mineraria dei terreni della valle interessata, inidonea a radicare un'ipotesi di contaminazione imputabile all'attività d'impresa.

Sotto un secondo, concorrente profilo, la ricostruzione difensiva ha aggredito il costrutto logico-presuntivo eretto dall'amministrazione e validato in primo grado. Più nel dettaglio, si è censurata la connessione tracciata tra le sostanze rinvenute nella falda (quali ferro, manganese e nichel) e il nucleo essenziale del processo produttivo della società (circoscritto alla lavorazione dell'alluminio), lamentando un difetto strutturale di istruttoria procedimentale. Ad avviso dell'appellante, l'ente provinciale si sarebbe di fatto "appiattito" su una lettura tralaticia e superficiale dell'oggetto sociale dell'impresa, omettendo una disamina in concreto della reale impiantistica e surrogando l'assenza di evidenze probatorie dirette con una inversione dell'onere della prova in sfregio ai dettami costituzionali sanciti dagli artt. 97 e 111 della Costituzione e della cornice ordinamentale tracciata dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. In sintesi, la società lamentava l'applicazione di un modello di imputazione dell'illecito non dissimile da una vera e propria responsabilità oggettiva o, ancor peggio, "di posizione" [7].

Il Consiglio di Stato, rigettando l'appello con rigorosa fermezza dogmatica, ha inteso ribadire - consolidandoli ulteriormente - i principi cardine in tema di istruttoria ambientale, escludendo recisamente tanto la fondatezza delle doglianze difensive quanto la necessità di integrare il materiale cognitivo tramite verificazioni o consulenze tecniche d'ufficio. I giudici di Palazzo Spada, nel percorrere la motivazione della decisione appellata, hanno avallato integralmente il ragionamento sillogistico fondato su "presunzioni gravi, precise e concordanti", sussumendo la vicenda concreta entro le maglie del criterio probabilistico del "più probabile che non", per come forgiato dalla più autorevole giurisprudenza della medesima adunanza plenaria (cfr. sent. 22 ottobre 2019, n. 10).

Tuttavia, altro aspetto interessante della pronuncia risiede nel confronto con la dialettica processuale ed istruttoria svoltasi tra le parti, e in particolare nel passaggio contenuto al punto 9.2 della motivazione. In tale snodo, i giudici di Palazzo Spada evidenziano come la ricorrente non si sia in alcun modo "*premurata di procurarsi alcuna perizia di parte o qualsiasi altro documento in grado di illustrare né il proprio processo produttivo, in modo da confutare l'impiego delle sostanze rinvenute nella matrice acque sotterranee del suo stabilimento, né le caratteristiche geomorfologiche del sito, onde dimostrare la naturale presenza delle sostanze*". Ancor più gravemente, sotto il profilo processuale, la società ha "*omesso addirittura di produrre in primo grado lo studio del CNR che, a suo dire, attesterebbe che i terreni sono già ricchi dei metalli rinvenuti*", pretendendo di introdurlo solo in grado di appello in aperta violazione del divieto di *nova* stabilito dall'art. 104 del codice del processo amministrativo.

Questo passaggio motivazionale rivela come l'esito della controversia non possa essere liquidato come la meccanica applicazione di una sanzione da posizione, bensì come il portato di un deficit di allegazione e prova in cui è incorsa l'impresa. Il Consiglio di Stato chiarisce che la P.A. ha assolto l'onere probatorio primario dimostrando la presenza degli inquinanti nei pozzi dello stabilimento e l'afferenza degli stessi all'oggetto sociale dell'azienda (produzione e trasformazione di composti chimici e solfato di allume). A fronte di questo quadro indiziario qualificato, la traslazione dell'onere di fornire la prova contraria non costituisce un'indebita inversione, bensì il fisiologico operare del nesso

7 Sul punto, la giurisprudenza comunitaria ha da tempo precisato che la direttiva sulla responsabilità ambientale non legittima meccanismi automatici di imputazione, richiedendo pur sempre l'effettiva incidenza causale della singola operazione (Corte di giustizia UE, cause riunite C-378/08, ERG e altri).

causale presuntivo, che l'operatore economico ha il dovere di confutare attivamente. L'inazione processuale dell'impresa e la mancata produzione tempestiva di perizie o studi scientifici hanno quindi consolidato le presunzioni dell'amministrazione, precludendo al giudice di sostituirsi alla parte nell'acquisizione delle prove.

3. La ricostruzione dogmatica degli obblighi di bonifica: prevenzione, ripristino e distinzione rispetto al danno ambientale.

Se l'esito della vicenda esaminata trova la propria giustificazione nel deficit probatorio e allegativo dell'impresa, le ragioni più profonde che consentono all'amministrazione di avvalersi di un tale alleggerimento dell'onere della prova risiedono nella peculiare natura, oggettiva e non sanzionatoria, dell'obbligo di bonifica. È a tale premessa dogmatica - spesso trascurata o data per scontata - che occorre ora volgere l'attenzione.

L'intelaiatura concettuale su cui poggia l'impalcatura argomentativa del giudice amministrativo, infatti, non può prescindere da una preliminare ricognizione della marcata divaricazione dogmatica esistente, nel sistema del diritto dell'ambiente nazionale, tra due figure intimamente contigue ma strutturalmente eterogenee: l'istituto del risarcimento del danno ambientale, cristallizzato all'art. 311 del d.lgs. n. 152/2006, e la costellazione degli obblighi di messa in sicurezza e bonifica, governati con autonoma pervasività dagli artt. 242, 244 e seguenti del medesimo *corpus* normativo.

Per comprendere appieno la traiettoria che ha condotto alla giurisprudenza in rassegna, occorre fare chiarezza su un punto centrale, spesso oggetto di imprecisioni concettuali. La responsabilità per danno ambientale ex art. 311 cod. amb. (che recepisce la Direttiva 2004/35/CE) non è costruita *tout court* ed esclusivamente sul paradigma della colpa aquiliana ex art. 2043 cod. civ.; al contrario, l'ordinamento eurounitario e quello nazionale prevedono un regime a doppio binario. Un primo binario, di responsabilità oggettiva e dunque disancorato dal dolo o dalla colpa, opera per i danni arrecati all'ambiente nell'esercizio di una delle attività professionali ritenute particolarmente pericolose e tassativamente individuate dall'art. 298-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, mediante rinvio all'Allegato 5 alla Parte Sesta del medesimo codice dell'ambiente (in attuazione dell'allegato III della direttiva 2004/35/CE): vi rientrano, fra le altre, le attività industriali soggette ad autorizzazione integrata ambientale, la gestione dei rifiuti, gli scarichi industriali e la lavorazione di sostanze chimiche pericolose, e dunque, a pieno titolo, lo stabilimento per la produzione di solfato di allume oggetto del caso di specie. Un secondo binario, di responsabilità per dolo o colpa, residua invece per le attività professionali diverse da quelle dell'allegato III, e opera nel solo caso di danno cagionato alle specie e agli habitat protetti [8].

A differenza dell'azione risarcitoria ex art. 311 cod. amb., che ha per oggetto il ristoro (prioritariamente in forma specifica e solo sussidiariamente per equivalente) del danno cagionato alla

8 Sulla distinzione tra illecito aquiliano e responsabilità ambientale oggettiva e a doppio binario, si veda la direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Cfr. anche V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in Ambiente & Sviluppo, 2019, p. 893 ss., che traccia un accurato parallelismo tra l'art. 2043 cod. civ., l'art. 311 cod. amb. e l'obbligazione ripristinatoria permanente; in materia di compliance e responsabilità, cfr. A. NIETO MARTÍN, *Responsabilidad penal de las personas jurídicas y programas de cumplimiento*, Madrid, 2025, p. 607 ss.

risorsa ambientale considerata nella sua dimensione pubblica e collettiva [9], le misure di prevenzione, messa in sicurezza e bonifica ex artt. 242 e 244 cod. amb. configurano obbligazioni di fare di carattere spiccatamente preventivo, precauzionale e ripristinatorio. La loro genesi non risiede nella commissione di un illecito civile, bensì nella mera sussistenza di una minaccia di contaminazione o di un superamento delle CSC in un determinato sito, a prescindere dall'accertamento dell'elemento psicologico del dolo o della colpa in capo al soggetto inquinatore.

Si tratta di obblighi ripristinatori oggettivi, volti alla rimozione fisica della contaminazione a tutela della salute pubblica e dell'ecosistema locale. L'evento inquinante e l'efficienza causale della condotta assumono dunque il monopolio della scena giuridica: si è tenuti ad eseguire la bonifica non perché rimproverabili, ma in quanto si è causato il pericolo o l'inquinamento nello svolgimento di un'attività economica che è fonte di utilità per l'operatore, secondo la logica dell'internalizzazione delle diseconomie esterne.

Sotto il profilo dei rimedi civili ed ecologici, la specificità dell'azione risarcitoria ex art. 311 cod. amb. emerge con chiarezza allorquando la si confronti con l'istituto civilistico del ripristino in forma specifica ex art. 2058 cod. civ. [10]. Mentre quest'ultimo mira a ricostituire la situazione patrimoniale del singolo soggetto danneggiato ripristinando lo *status quo ante* del bene privato leso, il risarcimento del danno ambientale persegue la reintegrazione di una risorsa naturale pubblica e collettiva, intesa come valore ecologico intrinseco e non patrimoniale. Ne consegue che il risarcimento per equivalente monetario ex art. 311 cod. amb., lungi dal rivestire una funzione compensativo-patrimoniale privatistica (che comporterebbe un arricchimento dello Stato-amministrazione), assume una natura squisitamente finalizzata: i proventi derivanti dalla condanna pecuniaria dell'inquinatore sono tassativamente vincolati dal legislatore alla realizzazione di misure di riparazione complementare o compensativa nel sito contaminato o, in via sussidiaria, nelle aree limitrofe. La bonifica ex artt. 242-244 cod. amb. si configura perciò come il nucleo materiale e primario di tale ripristino, rispetto al quale l'azione risarcitoria statale svolge una funzione complementare e di chiusura del sistema rimediale ecologico.

3.1. Il carattere permanente della contaminazione e la successione negli obblighi di bonifica (Ad. Plen. n. 10/2019).

L'assenza di una qualificazione sanzionatoria per gli obblighi di bonifica e l'enfasi sulla funzione reintegrativa e "conservativa" dell'istituto riverberano profondamente sul regime della successione d'impresa. Uno dei corollari più significativi dell'obbligazione ambientale oggettiva risiede, invero,

9 Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 9 ottobre 2007, n. 5283, in cui si evidenzia come la bonifica costituisca rimedio per il ripristino materiale dello status quo ante, svincolato dall'accertamento della colpevolezza e dunque connotato di profonda valenza reintegrativa oggettiva. Per approfondimenti sui rimedi e sulla tassonomia della riparazione del danno ecologico, si veda M. GORGONI, *Ripristino, bonifica, risarcimento in forma specifica: dei vari volti della riparazione del danno all'ambiente*, in Liber Amicorum per Francesco D. Busnelli, Giuffrè, Milano, 2008, p. 335 ss.; V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in Riv. dir. civ., 2009, p. 657 ss.; F. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009, p. 13 ss.

10 Sulla specificità rimediale dell'azione ex art. 311 cod. amb. e sulla sua distinzione rispetto al ripristino in forma specifica ex art. 2058 cod. civ., v. F. SALANITRO, *Il danno ambientale*, Aracne, Roma, 2009, p. 45 ss. Cfr. anche V. SCALISI, *Illecito civile e responsabilità: fondamento e senso di una distinzione*, in Riv. dir. civ., 2009, p. 660 ss.

nella perdurante ultrattività della contaminazione delle matrici ambientali del sito (da non confondersi con la permanenza del danno risarcitorio), connotata - finché non subentra il materiale asporto o l'inertizzazione degli agenti inquinanti - dal crisma della "permanenza" [11].

In tale ambito, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, segnatamente con la sentenza del 22 ottobre 2019, n. 10, ha sciolto i nodi legati all'imputazione degli obblighi ripristinatori in ipotesi di alterazioni stratificate nel tempo, originatesi anche precedentemente all'entrata in vigore del c.d. decreto Ronchi (decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22) e succedutesi a mezzo di complesse operazioni societarie straordinarie, quali le fusioni per incorporazione. La Plenaria ha affermato la trasmissibilità *in universum ius* in capo alla società incorporante degli obblighi ambientali sorti in capo alla società incorporata (storica autrice dell'inquinamento), quantunque l'incorporazione fosse antecedente all'introduzione normativa dell'obbligo espresso di bonifica.

L'insegnamento di tale arresto si basa su un postulato logico-giuridico stringente: il fatto generatore, seppur *ante tempus*, non esaurisce i suoi effetti nel momento in cui viene posto in essere, perpetuando un *vulnus* ambientale tuttora attuale [12]. Conseguentemente, per il principio compendiato nel brocardo *cuius commoda eius et incommoda*, la società subentrante, che incamera l'*universum ius* e i vantaggi dell'operazione societaria pregressa, non può esimersi dal sopportare il fardello ripristinatorio. Ne deriva che, nell'ottica della giurisprudenza amministrativa, l'operatività del principio "chi inquina paga" sfonda i confini temporali e societari rigidi, espandendosi per attingere ogni soggetto sostanzialmente riconducibile all'alveo della filiera inquinante.

4. Il nesso di causalità e lo standard del "più probabile che non": le ragioni dell'orientamento presuntivo della giurisprudenza.

Se le premesse dogmatiche relative all'oggettività degli oneri di bonifica si palesano consolidate, il baricentro del dibattito si è irreversibilmente spostato sul terreno probatorio, e più precisamente sull'accertamento del nesso di causalità materiale tra l'esercizio dell'attività d'impresa e la degradazione delle matrici ambientali. La sentenza in commento conferma la praticabilità in ambito amministrativo della regola causale del "più probabile che non", escludendo la necessità di una dimostrazione causale intessuta di assoluta certezza scientifica.

La giustizia amministrativa, posta dinanzi alla conclamata difficoltà per le autorità pubbliche di ricostruire l'eziologia di inquinamenti spesso pluridecennali e sommersi, ha scientemente rinunciato a pretendere la *probatio* diretta dell'immissione contaminante, applicando il meccanismo delle presunzioni semplici disciplinato dagli artt. 2727 e 2729 cod. civ. [13]. In siffatto schema inferenziale, la

11 Sul carattere permanente del danno ambientale, perdurante sino all'eliminazione del fattore inquinante, e sulla sua inidoneità a soggiacere alle ordinarie preclusioni successorie, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 5 marzo 2015, n. 1109. Cfr. ampiamente Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 22 ottobre 2019, n. 10.

12 Il principio è stato compiutamente affermato da Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 22 ottobre 2019, n. 10. Si riprende, in tale sede, l'autorevole spunto di dottrina sull'estensione degli obblighi ambientali ante tempus (V. CAVANNA, op. cit., p. 895, e S. ROVETA, op. cit., p. 527).

13 Sull'applicazione della regola del "più probabile che non" e sulla legittimità delle presunzioni semplici fondate su vicinanza e corrispondenza di sostanze, la sentenza fa proprio un orientamento costante della giurisprudenza amministrativa. A tacer d'altro, si veda Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 4 dicembre 2017, n. 5668 e la successiva pronuncia di Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 22

coincidenza spazio-temporale e la corrispondenza merceologica tra le sostanze rinvenute e quelle impiegate nel ciclo produttivo assurgono al rango di indizio grave, preciso e concordante, reputato di per sé sufficiente a fondare l'imputazione della responsabilità ripristinatoria. L'adesione a questo paradigma probabilistico (la c.d. "verosimiglianza prevalente"), avallata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (cfr. sentenze 9 marzo 2010, C-378/08, ERG, e 4 marzo 2015, C-534/13, Fipa Group), poggia su solide ragioni di sistema che meritano di essere analizzate.

Asimmetria informativa: La pubblica amministrazione e gli enti di controllo (quali le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente) operano "dall'esterno" e non dispongono di una conoscenza diretta e quotidiana dei flussi industriali, della gestione interna degli impianti e della memoria storica dello stabilimento. L'operatore economico possiede invece il controllo esclusivo delle fonti documentali, delle procedure operative e dello stato di manutenzione delle condotte e dei serbatoi, detenendo il monopolio delle informazioni necessarie per la ricostruzione causale.

Effettività e principio di prevenzione (art. 191 TFUE): Se la pubblica amministrazione fosse gravata dall'onere di fornire una prova causale diretta e inconfutabile (analoga allo standard penalistico dell'oltre ogni ragionevole dubbio), la stragrande maggioranza dei procedimenti di bonifica rimarrebbe paralizzata. Ciò lascerebbe i siti contaminati privi di interventi di messa in sicurezza per tempi indefiniti, con grave rischio per la salute e l'ambiente, scaricando alla fine i formidabili costi del risanamento sulla collettività (bilancio pubblico) in palese violazione del principio "chi inquina paga". *Natura latente e complessa dell'inquinamento*: I fenomeni di inquinamento, specialmente nelle aree industriali complesse, si caratterizzano per la loro natura cumulativa, multifattoriale e per la dilazione temporale degli effetti lesivi. Le sostanze sversate nel suolo o nella falda acquifera si muovono secondo dinamiche idrogeologiche complesse e si mescolano a contaminazioni storiche. Pretendere l'individuazione e la prova dell'esatto momento storico dello sversamento o della specifica goccia di inquinante immessa in falda da un determinato gestore equivarrebbe a rendere impossibile qualsiasi azione di disinquinamento.

Il ricorso alle presunzioni e alla probabilità prevalente risponde dunque a un'esigenza di giustizia correttiva ed ecologica. Questa impostazione trova un solido e costante conforto nella giurisprudenza amministrativa recente, che ha progressivamente precisato i confini e i presupposti di operatività delle presunzioni. Si vedano, in particolare: *Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 luglio 2024, n. 6596*: che conferma come la prova della responsabilità possa essere data mediante presunzioni semplici, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento e la corrispondenza merceologica tra le sostanze rinvenute e quelle impiegate dall'impresa; *Consiglio di Stato, Sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172*: in cui si rileva che nel processo amministrativo il nesso causale va accertato secondo lo standard di probabilità prevalente ("più probabile che non"), escludendo l'applicabilità delle rigide regole causali penalistiche; *Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668*: che statuisce come l'amministrazione sia tenuta a fornire elementi indiziari idonei a fondare una seria probabilità del nesso causale, dopodiché spetta all'impresa offrire elementi di valenza paritaria per vincere tale presunzione; e *Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10*: che ha chiarito la natura oggettiva-preventiva dell'obbligo di bonifica,

luglio 2024, n. 6596. Per la ricostruzione civilistica originaria del nesso di causalità e delle presunzioni, cfr. A. VISINTINI, voce *Responsabilità civile e danni ambientali*, in Enc. del dir., Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1012. Sulla formale reiezione del concetto di responsabilità "di posizione" a livello nomofilattico, si vedano le pronunce di Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 26 gennaio 2021, n. 3 e Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 27 dicembre 2023, n. 11208.

giustificando la semplificazione dell'onere probatorio per la P.A. in nome del preminente bene giuridico ambientale.

Tuttavia, l'applicazione concreta di questo standard probabilistico da parte degli organi provinciali rischia talvolta di sfociare in un automatismo sbrigativo, che oblitera la necessità di un'adeguata istruttoria. La corrispondenza merceologica non dovrebbe tradursi in una presunzione assoluta e unilaterale: l'amministrazione è comunque tenuta a ricostruire un quadro indiziario serio e coerente, che colleghi in modo plausibile la condotta del privato (anche solo in termini di rischio) all'alterazione ambientale, senza appiattirsi su considerazioni puramente astratte.

Questo allentamento del rigore causale determina una significativa deviazione rispetto ai canoni ordinari della responsabilità civile aquiliana [14]. Nel processo civile comune, lo standard del "più probabile che non" opera in un contesto di parità delle parti, volto a distribuire equamente il rischio dell'incertezza eziologica tra danneggiato e danneggiante. La giurisprudenza di legittimità esige pur sempre una seria indagine sulla sussistenza del nesso causale materiale, precludendo l'imputazione del danno in presenza di mere coincidenze temporali o congetture indiziarie.

Al contrario, nell'ambito del processo amministrativo ambientale, la giurisprudenza di Palazzo Spada sembra talvolta degradare i requisiti di gravità, precisione e concordanza richiesti per le presunzioni semplici dagli artt. 2727 e 2729 cod. civ. La corrispondenza merceologica tra le sostanze rinvenute nel suolo e l'oggetto sociale dell'impresa viene elevata a indizio quasi autosufficiente, riversando di fatto sull'operatore economico l'onere di dimostrare la reale dinamica degli sversamenti. Questa asimmetria processuale si giustifica in nome della tutela di un bene primario, ma solleva perplessità allorquando l'amministrazione si esime dal condurre verifiche elementari sullo stato degli impianti o sulle concrete modalità di esercizio dell'attività industriale, surrogando l'accertamento empirico con un sillogismo logico-deduttivo.

Tale problematica assume connotati di estrema complessità operativa nell'ambito dei siti di interesse nazionale (S.I.N.), aree in cui la stratificazione storica degli inquinamenti e la compresenza di molteplici insediamenti industriali rendono la determinazione causale un compito quasi insormontabile. In questi contesti, la giurisprudenza amministrativa ha elaborato la nozione di "causalità cumulativa" o "additiva" [15]. Secondo tale impostazione, quando più operatori industriali insistono sul medesimo territorio e utilizzano o hanno utilizzato nel proprio ciclo produttivo le medesime sostanze inquinanti rinvenute nelle matrici ambientali, la pubblica amministrazione non è tenuta a ripartire con esattezza le rispettive percentuali di contribuzione in sede di adozione dell'ordinanza di bonifica.

L'autorità provinciale o ministeriale può legittimamente imporre l'obbligo di caratterizzazione e bonifica in solido a ciascun operatore che abbia concorso, anche solo in via indiziaria o parziale, al rischio di contaminazione. Questa scelta di politica del diritto mira a garantire l'immediatezza e la celerità dell'intervento di risanamento, spostando al di fuori del procedimento amministrativo e del

14 Sulla deviazione dei canoni causali dell'illecito ambientale rispetto alle ordinarie regole civilistiche della responsabilità aquiliana, si veda A. VISINTINI, voce *Responsabilità civile e danni ambientali*, in Enc. del dir., Annali, IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1015 ss. Cfr. anche Cass. civ., Sez. Un., sentenza 11 gennaio 2008, n. 576.

15 Sulla causalità cumulativa e sulla solidarietà passiva tra co-inquinatori nei siti industriali complessi, si veda V. CAVANNA, *Bonifica del sito inquinato, incorporazione e responsabilità per fatti della società originaria*, in Ambiente & Sviluppo, 2019, p. 893 ss. Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 7 marzo 2023, n. 2354 e Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 18 dicembre 2020, n. 8145.

processo di impugnazione la successiva e complessa ripartizione interna dei costi tra i co-inquinatori. Si vedano, sul punto, Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 7 marzo 2023, n. 2354, e Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 18 dicembre 2020, n. 8145, che confermano la legittimità di ordinanze di bonifica rivolte in solido a più imprese operanti nello stesso polo petrolchimico o industriale, sul presupposto che la solidarietà passiva trovi applicazione anche in materia ambientale al fine di evitare la paralisi dei ripristini.

5. La prova contraria dell'operatore tra "*probatio diabolica*" e onere di diligenza processuale.

La saldatura tra l'oggettività dell'obbligo ripristinatorio e la svalutazione del nesso causale, ridotto a "probabilità prevalente" e accertato in via indiziaria, alimenta nella dottrina e negli operatori economici il timore di uno scivolamento silente verso una responsabilità oggettiva "di posizione" [16]. Si paventa, cioè, la creazione di un modello imputativo in cui lo *status* di gestore o proprietario di un impianto industriale in un'area contaminata attragga su di sé l'obbligo di finanziare e realizzare le opere di bonifica, indipendentemente dall'effettiva causazione materiale del danno.

In questa prospettiva, la prova liberatoria posta a carico del privato - consistente nel dimostrare l'origine naturale della contaminazione ("fondo naturale"), l'intervento esclusivo di un fattore eccezionale o la condotta dolosa o colposa del terzo - viene spesso definita come una vera e propria *probatio diabolica*. Dimostrare scientificamente, a distanza di anni o decenni, che una determinata sostanza inquinante presente in falda proviene esclusivamente da aree limitrofe o da processi geologici naturali, escludendo qualsiasi apporto del proprio impianto, richiede indagini tecniche complesse e costi ripristinatori proibitivi.

Né l'analisi del punto 9.2 della sentenza del Consiglio di Stato n. 4045/2026 vale, di per sé, a fugare il rilievo sistemico appena illustrato: l'istruttoria amministrativa qui condotta - l'accertamento della presenza degli inquinanti nei pozzi dello stabilimento e la loro afferenza alle attività dell'azienda - ripropone infatti il medesimo schema indiziario di "presenza più corrispondenza merceologica" di cui si è appena segnalata la potenziale fragilità. Ciò che il caso di specie consente di isolare, su un piano distinto e certamente molto utile nell'ottica processuale, è che l'esito sfavorevole all'operatore economico non dipende, in ultima istanza, dalla tenuta di quello schema presuntivo, bensì da una circostanza autonoma e a essa non riconducibile.

Tale circostanza è, nel caso di specie, la grave e perdurante inottemperanza dei doveri di diligenza probatoria da parte dell'impresa: anche a voler predicare, con la dottrina più esigente, la necessità di riscontri istruttori ulteriori rispetto alla sola corrispondenza merceologica, l'esito del giudizio non sarebbe mutato, stante l'inerzia processuale della ricorrente. La società ricorrente si è infatti limitata ad avanzare allegazioni indimostrate (come la tesi del funzionamento a circuito chiuso dell'impianto in fase di fermo produttivo), omettendo di produrre perizie tecniche specifiche sul proprio processo produttivo o indagini geomorfologiche del sito in primo grado. Ancor più sintomatica è stata l'omissione dello studio del CNR: la parte ha evitato di produrre in primo grado il documento che reputava dirimente per dimostrare l'origine naturale dei metalli nei terreni, depositandolo solo in appello.

16 In ordine alla figura del subentrante e al limite presuntivo che lo circonda, si rinvia alla disamina critica di M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 3, 2023, p. 579 ss., nonché, più diffusamente, ad A. PIEROBON, *Passaggi di proprietà e attività: inquinamento, bonifica, oneri*, in *Azienditalia*, n. 8-9, 2022, p. 1400 ss. Cfr. anche Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 22 luglio 2024, n. 6596.

Questo comportamento processuale contrasta con i canoni di lealtà e tempestività della difesa e con il principio del contraddittorio procedimentale ex l. n. 241/1990. Il divieto di presentare nuovi elementi probatori in appello ex art. 104 c.p.a. risponde a precise esigenze di ordine e stabilità del giudizio, impedendo che il privato utilizzi in modo strumentale o negligente le proprie risultanze tecniche. La prova contraria non è dunque una chimera dogmatica, ma richiede un'attiva, tempestiva e qualificata partecipazione del privato fin dalle prime fasi del procedimento amministrativo e del giudizio di primo grado. L'operatore economico non può trincerarsi dietro la denuncia della gravosità dell'onere probatorio, ma deve farsi carico di una "allegazione tecnica qualificata" in grado di scardinare la plausibilità della ricostruzione indiziaria dell'amministrazione.

Sotto questo profilo, la giurisprudenza di merito ha progressivamente precisato i requisiti di scientificità e tempestività richiesti per la prova del cosiddetto "fondo naturale" [17]. La contestazione circa l'origine geochimica naturale delle sostanze rinvenute nei suoli o nelle acque sotterranee non può limitarsi all'allegazione di studi bibliografici astratti, relazioni geologiche di carattere generale o macro-regionale, o a semplici tesi difensive non supportate da dati empirici. L'impresa che intende avvalersi della prova liberatoria del fondo naturale ha l'onere di condurre una specifica e analitica caratterizzazione idrogeologica del sito, mediante la realizzazione di *piezometri* e carotaggi posizionati a monte e a valle idraulici del proprio stabilimento.

Solo dimostrando che i valori di concentrazione delle sostanze (quali metalli pesanti o arsenico) registrati nei punti di campionamento a monte (ossia in ingresso nel sito rispetto al flusso di falda) sono equivalenti o superiori a quelli registrati a valle (in uscita), l'operatore può scientificamente provare che la contaminazione è estranea al proprio ciclo industriale.

Nel caso oggetto della pronuncia n. 4045/2026, la ricorrente è incorsa in un duplice deficit: non ha condotto indagini idrogeologiche *in situ* dirette a isolare i flussi di falda e ha omesso di produrre tempestivamente lo studio del CNR, privando così l'amministrazione e il giudice di prime cure di elementi geochimici concreti da porre in comparazione con i campionamenti eseguiti dall'ARPA. L'onere di allegazione tecnica qualificata si configura dunque come un dovere di diligenza procedimentale e processuale ineludibile per l'impresa che intenda superare la verosimiglianza del nesso causale presuntivo.

6. Le vicende traslative e riorganizzative dell'impresa di fronte alle passività ambientali sopravvenute.

Al netto di tale specifica vicenda processuale, il principio "chi inquina paga" trova un ulteriore e delicatissimo banco di prova in occasione delle operazioni straordinarie d'impresa e delle vicende traslative che interessano i siti industriali contaminati. L'imputazione dei costi di bonifica rischia di infrangersi contro la rigidità formale degli schemi del diritto societario, allorquando la separazione patrimoniale o le riorganizzazioni aziendali vengano utilizzate per schermare gli effettivi centri di interesse economico dall'onere del risanamento. Di fronte a questo rischio, la giurisprudenza - sollecitata

17 Sulla prova scientifica del fondo naturale e sui requisiti delle perizie idrogeologiche in sede processuale, v. M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, n. 3, 2023, p. 579 ss. Cfr. anche T.A.R. Toscana, sez. II, sentenza 14 giugno 2022, n. 789.

dalla matrice eurounitaria - ha elaborato un "approccio sostanzialistico" [18], teso a sollevare il velo societario per individuare il "centro economico unico di riferimento" ed estendere la responsabilità a chi detiene il controllo sostanziale della fonte inquinante.

Questo orientamento acquisisce una portata dirompente in materia di scissione societaria, con particolare riguardo alle passività ambientali latenti o sopravvenute, ossia a quei costi di bonifica o risarcimenti che, pur traendo origine da fatti anteriori all'operazione straordinaria, emergono o vengono quantificati solo successivamente alla stessa. La Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, con la sentenza del 29 luglio 2024, C-713/22 (relativa alla nota vicenda Snia-LivaNova), ha fornito un'interpretazione estensiva delle tutele eurounitarie, affermando che la responsabilità solidale delle società beneficiarie della scissione si estende anche alle passività indeterminate o potenziali di natura ambientale, a condizione che il fatto generatore (la contaminazione) si sia verificato prima della scissione [19].

Tale orientamento, volto ad impedire manovre elusive o segregative del passivo ambientale a scapito della tutela ecologica, riversa tuttavia sulle imprese beneficiarie e sui loro creditori un elevato grado di incertezza. Per far fronte a questi rischi e bilanciare la durezza delle regole di solidarietà permanente, assume un ruolo centrale la *compliance* preventiva e la strutturazione di rigorosi *audit* e *due diligence* ambientali prima di qualsiasi operazione societaria straordinaria.

---

18 L'urgenza di oltrepassare la mera "geometria del diritto" per cogliere l'essenza sostanziale dei fenomeni societari è fortemente perorata da A. PIEROBON, *Passaggi di proprietà e attività: inquinamento, bonifica, oneri*, in Azienditalia, n. 8-9, 2022, p. 1400 ss. L'Autore evidenzia come l'adesione a canoni formalistici possa agevolare manovre elusive, frustrando l'esigenza di assicurare una copertura patrimoniale per il ripristino delle aree compromesse. Per un commento sul superamento del formalismo, cfr. anche F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 47 ss.; sul coinvolgimento coattivo dei soggetti in un'ottica di "oggettivizzazione" della tutela ambientale, v. R. LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"?*, in Riv. giur. edil., 2015, I, p. 12 ss.

19 Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, sentenza 29 luglio 2024, C-713/22. Il dictum dei giudici di Lussemburgo valorizza, in materia di scissione, la preminenza dell'interesse collettivo alla riparazione del danno rispetto al tenore testuale del progetto. Sul punto, per un'ampia e acuta disamina critica: A. DE PRA, *Elementi del passivo sopravvenuti, danno ambientale e interpretazione del progetto di scissione*, in Le Società, n. 3, 2025, p. 269 ss. Sui profili di stretta responsabilità, si veda anche Cass. civ., ordinanza 14 ottobre 2022, n. 30184, con nota di A. PICCIAU, *La Corte di cassazione conferma la revocatoria (ordinaria) della scissione: plurimi dubbi su un orientamento che va consolidandosi*, in Le Società, 2023, p. 1071 ss. La sentenza comunitaria in esame è commentata brevemente anche da M. S. SPOLIDORO, *Gruppi e responsabilità solidale delle società partecipanti alla scissione per sanzioni e altre passività derivanti da illeciti antitrust*, in Le Società, 2024, p. 1076 ss. Una dettagliata ricostruzione delle ricadute pratiche si trova altresì in L. GIAMPIETRO, *Passività derivanti da oneri di bonifica e danni ambientali in caso di scissione parziale d'impresa*, in Ambiente & Sviluppo, 2023, p. 77 ss. In argomento v. anche E. RIMINI, *Gli strumenti di enforcement degli obblighi di Due Diligence*, in Dialoghi dir. econ., 2025, II, p. 743 ss. Cfr. inoltre Cass. civ., sentenza 7 marzo 2016, n. 4455, con nota di M. URBANI, *La responsabilità delle società partecipanti alla scissione: sussidiarietà e limiti del valore effettivo del patrimonio netto*, in Le Società, 2016, p. 800 ss. Sul ruolo dei conti d'ordine e le passività potenziali, si veda G. STRAMPELLI, *La rappresentazione contabile delle operazioni fuori bilancio: i conti d'ordine*, in Riv. Società, 2013, p. 678.

In questo contesto si inseriscono gli standard europei sul dovere di diligenza delle imprese, recentemente formalizzati dalla direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 sulla *Corporate Sustainability Due Diligence* (CSDDD) [20]. Sebbene la direttiva abbia subito significativi ridimensionamenti nelle fasi finali del negoziato (attraverso il pacchetto *Omnibus I* e l'innalzamento delle soglie dimensionali per l'assoggettamento degli operatori), essa sancisce l'irreversibile transito della *due diligence* ambientale da adempimento puramente volontario o legato alla responsabilità sociale d'impresa a vero e proprio obbligo giuridico di prevenzione e mitigazione degli impatti ecologici negativi lungo la catena del valore.

La *due diligence* preventiva non è quindi un mero strumento procedurale di corporate governance, ma costituisce lo scudo di *compliance* indispensabile per l'impresa: consente di mappare preventivamente le passività ambientali latenti e i rischi di contaminazione dei siti prima delle transazioni societarie o immobiliari; permette di regolare in modo equo e trasparente le garanzie contrattuali, le manleve e le clausole di indennizzo tra le parti contraenti; evita che operazioni straordinarie di riorganizzazione aziendale (fusioni, scissioni, cessioni di ramo d'azienda) si trasformino in veicoli di responsabilità solidale involontaria per inquinamenti storici sconosciuti, tutelando l'affidamento del mercato e la continuità aziendale.

L'estensione della responsabilità solidale in caso di scissione operata dalla Corte di giustizia con la sentenza Snia-LivaNova evidenzia una profonda divergenza tra le categorie del diritto societario interno e i principi del diritto dell'ambiente eurounitario [21]. Se sul piano del diritto civile nazionale la scissione

---

20 La progressiva affermazione di un dovere di diligenza in materia di diritti umani e ambiente lungo le catene globali del valore è analizzata compiutamente da S. B. TAVERRITI, *A Clockwork Sustainability. Il nuovo volto della Direttiva UE 2024/1760: la due diligence in materia di diritti umani e ambiente alla prova della concorrenza*, in Le Società, n. 4, 2026, p. 455 ss. L'Autrice pone in evidenza l'articolata genesi della direttiva. Sulla complessa genesi della normativa, senza pretesa di completezza, v. A. BONFANTI, *Corporate sustainability due diligence directive: A human rights-based assessment*, in Dir. comm. int., 2024, p. 857 ss.; A. BONFANTI - M. FASCIGLIONE, *La futura direttiva europea sulla corporate sustainability due diligence: un'introduzione*, in Dir. um. dir. int., 2023, p. 655 ss.; E. CORCIONE, *La tutela dei diritti umani nelle catene globali del valore*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 187 ss.; G. DI VETTA, *La responsabilità da reato degli enti nella dimensione transnazionale*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 72 ss.; F. LAUS, *Corporate Sustainability Due Diligence e amministrazione del rischio*, in Le Società, 2024, p. 913 ss. Sull'influenza degli standard normativi, v. A. BRADFORD, *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, Oxford, 2020. Cfr. anche N. BOSCHIERO, *L'extraterritorialità della futura direttiva europea sul dovere di diligenza*, in Dir. um. dir. int., 2023, p. 660 ss. Sui riflessi societari e di governance, si rimanda a A. STABILINI, *La futura direttiva sulla Corporate Sustainability Due Diligence: profili di diritto societario*, in Dir. um. dir. int., 2023, p. 731 ss. Sui riflessi sanzionatori e il rischio chilling effect, cfr. S. B. TAVERRITI, op. cit., p. 460 ss., e J. FINCO, *La grande impresa azionaria tra sostenibilità e competitività: dal Green Deal al pacchetto Omnibus*, in Le Società, 2025, p. 1013 ss. Per un inquadramento generale sul chilling effect, cfr. A. GALLUCCIO, *Chilling effect*, in Studi in onore di Carlo Enrico Paliero, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1261 ss. Per ulteriori approfondimenti sul dovere di diligenza in Italia, v. A. PIEROBON, *Passaggi di proprietà e attività: inquinamento, bonifica, oneri*, in Azienditalia, n. 8-9, 2022, p. 1402 ss.

21 Sulla portata di tale divergenza tra le categorie del diritto societario interno e i principi del diritto dell'ambiente eurounitario, v. ampiamente supra, nota 19, e la ivi citata Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, 29 luglio 2024, C-713/22, Snia-LivaNova.

si configura come uno strumento di riorganizzazione societaria volto a ripartire elementi attivi e passivi ben individuati in nota integrativa, a tutela dei creditori e dei terzi in buona fede, nell'ottica di Lussemburgo prevale la nozione economica di "impresa" intesa come unità economica funzionale.

La Corte di giustizia afferma che l'autonomia patrimoniale delle società beneficiarie non può essere opposta all'amministrazione procedente qualora l'operazione straordinaria determini, nei fatti, la segregazione e l'evaporazione delle passività ambientali latenti sorte anteriormente alla scissione. Il principio "chi inquina paga" assume un valore gerarchico superiore rispetto al principio di certezza dei rapporti societari: le passività ecologiche latenti, pur non quantificate al momento dell'operazione, seguono il patrimonio d'impresa in capo alle beneficiarie a titolo di solidarietà permanente. Ciò costringe gli investitori e le società a strutturare complessi accordi contrattuali di garanzia e a inserire nei conti d'ordine e nella nota integrativa stime prudenziali e disclosure dettagliate circa il rischio di contaminazione storica delle aree industriali coinvolte.

7. La posizione sussidiaria del proprietario incolpevole e i confini della responsabilità da custodia.

Se la ricerca del "centro economico unico" mira a garantire l'efficacia del disinquinamento estendendo la platea dei responsabili, di segno opposto è lo sforzo ermeneutico volto a tutelare chi, pur vantando un diritto reale sul bene contaminato, risulta estraneo alla causazione del danno. Il dibattito sulla responsabilità del "proprietario incolpevole" si è nutrito per decenni di profonde incertezze, oscillando tra l'esigenza di assicurare comunque il risanamento del sito e la necessità di scongiurare l'imposizione di una iniqua responsabilità oggettiva da sola posizione.

Un punto fermo è stato recentemente fissato dall'intervento delle sezioni unite della Corte di Cassazione (sentenza 1° febbraio 2023, n. 3077), che ha escluso in radice che al proprietario non responsabile dell'inquinamento possano essere addossati gli obblighi di messa in sicurezza di emergenza (M.I.S.E.) e di bonifica. Tale approdo consolida e recepisce in sede nomofilattica l'orientamento già tracciato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Stato, ad. plen., 25 settembre 2013, n. 21 e 13 novembre 2013, n. 25), confermando che la mera titolarità di diritti dominicali sul sito non è idonea a configurare una "posizione di garanzia" o una responsabilità sussidiaria per gli oneri ripristinatori attivi, i quali gravano esclusivamente sull'inquinatore reale. Ai sensi dell'art. 245 cod. amb., il proprietario incolpevole è tenuto soltanto all'adozione delle misure di prevenzione (in presenza di una minaccia imminente) e, in caso di esecuzione d'ufficio della bonifica da parte dell'ente pubblico, subisce esclusivamente una limitazione patrimoniale sussidiaria nei limiti del valore di mercato del sito post-bonifica, garantito dall'onere reale e dal privilegio speciale immobiliare sul bene [22].

22 Cfr. Cass. civ., Sez. Un., sentenza 1° febbraio 2023, n. 3077. Sulla portata demolitoria di tale statuizione avverso le spinte estensive della giurisprudenza amministrativa, si legga l'acuto commento di M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, n. 3, 2023, p. 579 ss. Si consideri inoltre che la dottrina aveva già in passato evidenziato il distacco dalla disciplina generale; sul punto si rinvia, *ex multis*, a V. TOMMASINI, *Codice dell'ambiente e tutela della persona tra diritti individuali e interessi collettivi*, Firenze University Press, Firenze, 2008, p. 367 ss.; E. GIOVA, *Ambiente e responsabilità civile: la direttiva 20o4/35/CE nell'ordinamento italiano*, in Responsabilità per danno ambientale, a cura di E. D'Amico, ESI, Napoli, 2006, p. 7 ss. L'art. 253 d.lgs. n. 152/2006 onera il proprietario incolpevole al solo sopporto dell'onere reale e privilegio speciale immobiliare nei limiti del valore del fondo, creandovi un delicato equilibrio.

L'orientamento delle sezioni unite respinge con fermezza anche i tentativi di talune amministrazioni di evocare la custodia civilistica ex art. 2051 cod. civ. (o l'esercizio di attività pericolose ex art. 2050 cod. civ.) per imporre al proprietario non responsabile il rimborso dei costi di bonifica. La disciplina speciale del codice dell'ambiente, conforme alla Direttiva 2004/35/CE, ripudia la custodia e la mera posizione quali titoli autonomi di imputazione dell'obbligo di bonifica, ancorando l'intera materia al principio causale "chi inquina paga" ed escludendo che regole di diritto comune possano essere applicate in via analogica o estensiva per aggirare le tutele del proprietario estraneo all'illecito [23].

Questa rigorosa distinzione si riflette anche sui profili sanzionatori e di responsabilità penale legati all'omessa esecuzione delle procedure di bonifica, punita come reato contravvenzionale dall'art. 257 cod. amb. (e intersecata con i delitti di inquinamento e disastro ambientale introdotti dalla l. n. 68/2015). Si assiste a un pericoloso cortocircuito allorquando la qualifica di "responsabile" presunto in sede amministrativa si traduce nell'apertura di procedimenti penali per inottemperanza materiale.

Tuttavia, coerentemente con la natura personale della responsabilità penale ex art. 27 della Costituzione, la giurisprudenza di legittimità penale ribadisce l'estraneità del proprietario incolpevole a tali fattispecie sanzionatorie. Il reato di omessa bonifica non può configurarsi in capo al proprietario non responsabile, poiché l'ordinanza provinciale di bonifica non costituisce nei suoi confronti un provvedimento legittimo e vincolante in termini di obblighi di fare. L'inadempimento del proprietario incolpevole non integra alcuna violazione penalmente rilevante, restando il delitto circoscritto a colui che ha attivamente causato la contaminazione [24].

Analogamente, per quanto concerne le dinamiche di *restorative justice* (giustizia riparativa) e i meccanismi deflattivi del contenzioso penale, la bonifica spontanea o concordata (ravvedimento operoso ambientale) rappresenta uno strumento di definizione agevolata e di estinzione dei reati che può essere attivato solo dall'effettivo inquinatore. Il proprietario incolpevole, essendo estraneo sia alla condotta causativa sia all'obbligo giuridico di bonifica, non ha alcun interesse o dovere di accedere a tali percorsi riparatori, potendo legittimamente limitarsi a difendere l'integrità del proprio patrimonio immobiliare dinanzi ad ordinanze illegittime della P.A.

La posizione di favore riconosciuta al proprietario incolpevole trova un importante parallelismo e, al contempo, una significativa differenziazione dogmatica nella disciplina della rimozione e dello

---

23 Sul divieto di impiego dell'art. 2051 cod. civ. quale grimaldello per aggirare l'esclusione della responsabilità del proprietario incolpevole, si veda diffusamente M. GALLETTI, *op. cit.*, p. 582, il quale ripercorre la genesi e le coordinate logiche della responsabilità oggettiva speciale in ambito ecologico, distaccandola nettamente dai canoni della custodia civilistica.

24 Per le delicate interferenze tra accertamento presuntivo amministrativo e conseguenze penalistiche derivanti dall'inadempimento, un'analisi dettagliata si rinviene in M. MASPERO, *Omessa bonifica: alcune riflessioni sulla responsabilità penale del proprietario incolpevole*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, n. 3-4, 2022, p. 516 ss., e in A. R. DI LANDRO, *I problemi relativi al delitto di omessa bonifica-ripristino. In particolare, quali responsabilità per l'autore del danno ambientale e quali per gli altri soggetti?*, ivi, n. 1-2, 2018, p. 355 ss.: entrambi gli Autori pongono l'accento sulla sovrapposizione tra piani giurisdizionali disomogenei. Tali frizioni ostacolano il raggiungimento di intese deflattive tra privati e amministrazione, frustrando l'obiettivo della bonifica celere, su cui insiste l'attenta angolazione teorica di L. SIRACUSA, *La complessa relazione tra giustizia riparativa, reati ambientali e responsabilità degli enti alla luce della legislazione vigente*, ivi, n. 1-2, 2025, p. 49 ss. Cfr. anche C. PIERGALLINI, *Globalizzazione dell'economia, rischio-reato e responsabilità* ex crimine *delle multinazionali*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2020, p. 152 ss.

smaltimento dei rifiuti ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 [25]. Ai sensi del menzionato art. 192, l'obbligo di rimozione dei rifiuti abusivamente abbandonati grava in solido sul proprietario del suolo al quale l'abbandono sia imputabile a titolo di dolo o colpa, richiedendosi un accertamento in concreto della sua negligenza nella custodia del bene o di una condotta agevolatrice dell'illecito. In quel contesto, la responsabilità del proprietario è di natura soggettiva ed esige la dimostrazione della colpevolezza da parte dell'amministrazione procedente.

Al contrario, nel sistema della bonifica dei siti contaminati, la tutela del proprietario non responsabile è ancora più radicale sul piano degli obblighi di fare: egli è esente da qualsiasi obbligo attivo di bonifica a prescindere da ogni indagine sulla sua colpa o diligenza nella custodia, subendo unicamente la limitazione reale sul valore del fondo post-intervento officioso. Questa asimmetria rimediale risponde a una precisa scelta del legislatore ambientale, finalizzata a canalizzare i formidabili e complessi costi della bonifica (spesso non quantificabili *ex ante*) esclusivamente sull'operatore economico che ha generato il rischio industriale, evitando di esporre il proprietario incolpevole a sacrifici patrimoniali sproporzionati che si risolverebbero in una espropriazione sostanziale di fatto, priva di indennizzo e incompatibile con le garanzie costituzionali del diritto di proprietà ex art. 42 della Costituzione.

La limitazione della responsabilità patrimoniale del proprietario incolpevole entro i confini del valore di mercato del sito post-bonifica (onere reale ex art. 253 cod. amb.) costituisce la "valvola di sicurezza" costituzionale del sistema di tutela ambientale [26]. Se tale limite non fosse operativo, l'imposizione di obblighi economici di bonifica (spesso eccedenti il valore commerciale dello stesso terreno) a un soggetto estraneo alla contaminazione si risolverebbe in una sanzione patrimoniale irragionevole ed espropriativa, in aperta violazione degli artt. 3, 23 e 42 Cost. e del principio di proporzionalità stabilito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) a presidio del diritto di proprietà.

L'onere reale e il privilegio speciale immobiliare consentono di contemperare l'esigenza pubblica di risanamento del territorio con la salvaguardia della sfera giuridica del proprietario non responsabile: quest'ultimo non è tenuto a un *facere* ripristinatorio attivo, ma subisce passivamente la decurtazione del valore di mercato del fondo nei limiti dell'arricchimento conseguito grazie all'intervento dell'ente pubblico. Ogni tentativo di estendere per via interpretativa la qualifica di responsabile al proprietario per la sola custodia della cosa (art. 2051 cod. civ.) finisce per scardinare questo delicato equilibrio costituzionale, trasformando surrettiziamente una misura ripristinatoria oggettiva in una sanzione patrimoniale inflitta in assenza di condotta illecita.

8. Osservazioni conclusive: verso un modello procedimentale partecipato e di *compliance* integrata.

25 Sul parallelismo tra l'art. 192 e gli artt. 242-244 cod. amb., e sulle differenti coordinate imputative della responsabilità del proprietario del suolo, si rimanda a M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2022, p. 412 ss. Cfr. anche Consiglio di Stato, ad. plen., sentenza 26 gennaio 2021, n. 3, che traccia i confini tra la responsabilità da abbandono rifiuti e gli obblighi ripristinatori delle bonifiche.

26 Sulla tutela del proprietario incolpevole e sui profili di legittimità costituzionale ed eurounitaria dell'onere reale, v. M. GALLETTI, *Responsabilità ambientale del proprietario incolpevole*, in La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata, n. 3, 2023, p. 584 ss. Cfr. anche Corte costituzionale, sentenza 22 maggio 2018, n. 102 (in relazione ai limiti patrimoniali della solidarietà ecologica).

Tirando le fila dell'argomentare scaturito dalla disamina della sentenza del Consiglio di Stato n. 4045/2026, e volgendosi alla complessità dell'intero quadro normativo eurounitario e nazionale - profondamente segnato dall'istituto della responsabilità e dagli obblighi ripristinatori - emerge nitidamente come il sistema di riparto della responsabilità ambientale stia attraversando una fase di delicato riassestamento.

Da un lato, l'imperativo categorico di bonificare i siti contaminati e di presidiare la salubrità delle matrici ambientali (valori ora solennemente consacrati nel novellato articolo 9 della Costituzione) giustifica l'applicazione del criterio probabilistico del "più probabile che non" e dello schema delle presunzioni semplici da parte della P.A. per superare l'asimmetria informativa e garantire l'effettività della tutela. Tuttavia, questo *favor* per l'amministrazione non degenera in un automatico sconfinamento nella responsabilità da posizione o da rischio d'impresa assoluto a una duplice condizione: che l'amministrazione non si esima dal ricostruire un quadro indiziario serio e non meramente correlativo, evitando l'automatismo segnalato *supra* (§ 4); e che il privato, per converso, eserciti con diligenza e tempestività i propri doveri di allegazione e prova nel contraddittorio procedimentale e processuale, come illustrato dall'analisi del punto 9.2 della pronuncia in commento (§ 5).

Dall'altro lato, la rigida distinzione dogmatica tra obblighi di bonifica preventiva e risarcimento del danno ambientale (da intendere correttamente alla luce del regime a doppio binario eurounitario), unitamente alla tutela del proprietario incolpevole e all'esclusione di sanzioni penali a suo carico, preserva il sistema da derive distributive inique che sacrificherebbero l'affidamento delle imprese e la certezza del diritto sull'altare dell'emergenza ecologica.

In una prospettiva *de iure condendo*, la via da percorrere non risiede nel paradosso di un allentamento delle tutele per il privato o nell'irrigidimento unilaterale delle presunzioni, bensì nell'edificazione di un modello partecipato e di *compliance* integrata. Occorre valorizzare la cooperazione istruttoria tra imprese e amministrazioni pubbliche, incoraggiando l'adozione preventiva di *audit* ambientali e di *diligence* societarie, e garantendo che il processo amministrativo rimanga la sede per un confronto tecnico e laico, in cui la diligenza difensiva del privato e la serietà indiziaria della P.A. trovino il loro giusto e necessario punto di equilibrio.

L'EFFETTIVITÀ DELLA GOVERNANCE DELLA RISORSA IDRICA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

The effectiveness of water resource governance in the Italian legal system

CRISTINA PASTA *

***Abstract* [ITA].** Il governo delle risorse idriche rappresenta una sfida per le autorità pubbliche, resa ancora più ardua dai cambiamenti climatici. Periodi di siccità prolungata si alternano a eventi di precipitazione intensa, che suoli sempre più impermeabilizzati non riescono ad assorbire, causando fenomeni alluvionali e dissesto idrogeologico. Tali dinamiche acuiscono la necessità di investimenti per la realizzazione di nuove infrastrutture e per la manutenzione di quelle esistenti, al fine di risolvere le criticità legate all'approvvigionamento di risorsa e alla qualità della medesima. Di fronte a questo scenario, il presente lavoro si propone di affrontare i nodi critici del sistema di *governance* della risorsa idrica nell'ordinamento italiano, assumendo come riferimento metodologico i *Principles on Water Governance* elaborati dall'OCSE nel 2015. L'analisi si concentra, in particolare, sui principi che mirano a rafforzare l'effettività della *governance* della risorsa e, dunque: sull'allocazione di funzioni e di responsabilità tra le diverse Autorità di settore; sulla dimensione ottimale del governo della risorsa; sul grado di coordinamento tra il settore idrico e gli altri settori interessati dalla risorsa; infine, sull'adeguatezza delle istituzioni pubbliche rispetto alla complessità delle sfide da fronteggiare. L'esito dell'analisi rivela un sistema segnato da *governance gaps* profondi. All'assetto istituzionale ordinario, già caratterizzato da una persistente frammentazione delle competenze tra livelli di governo e tra soggetti diversi, nonché da una cronica insufficienza di risorse umane e finanziarie, si affiancano frequentemente strutture emergenziali, sorte in risposta a periodi di siccità prolungata o a disastri naturali. Lungi dal colmare le lacune del sistema ordinario, questi assetti straordinari ne erodono progressivamente l'autorità, sottraendo risorse e legittimazione alle istituzioni permanenti e ostacolando la sedimentazione di quella capacità istituzionale necessaria nel lungo periodo.

***Abstract* [ENG].** *Water resource governance represents one of the most complex challenges for public authorities, made even more difficult by climate change: prolonged periods of drought alternate with intense precipitation events that increasingly impermeable soils are unable to absorb, causing flooding and hydrogeological instability. These dynamics intensify the need for investment, both in the construction of new infrastructure and in the maintenance of existing systems, in order to address critical issues with regard to water supply and water quality. Against this backdrop, the paper aims to address the key critical issues in the system of water resource governance within the Italian legal framework, taking as methodological reference the OECD Principles on Water Governance (2015). The analysis focuses in particular on those principles aimed at enhancing the effectiveness of water governance and thus on the allocation of functions and responsibilities among the various authorities involved; on the optimal size of resource management; on the degree of coordination between water sector decisions and policies implemented in related sectors; on the adequacy of administrative capacity in light of the complexity of the challenges to be addressed. The findings reveal a system marked by significant governance gaps. Alongside the ordinary institutional framework, already characterized by persistent fragmentation of competences across levels of government and among different actors, as well as by a chronic shortage of human and financial resources, emergency structures frequently emerge in response to prolonged droughts or natural disasters. Rather than addressing the shortcomings of the ordinary system, these extraordinary arrangements tend to erode its authority, diverting resources and legitimacy away from permanent institutions and hindering the development of the adaptive institutional capacity required in the long term.*

Parole chiave: *Governance* della risorsa idrica; Principi OCSE sulla *governance* della risorsa idrica; Allocazione delle competenze; Gestione emergenziale della risorsa idrica; Dimensione ottimale di governo; Coordinamento intersettoriale; Adeguatezza autorità del settore.

***Keywords**: Water resource governance; OECD Principles on Water Governance; Allocation of competencies; Emergency management of the water resource; Optimal governance size; Intersectoral coordination; Adequacy of sector authorities.*

SOMMARIO: 1. Premesse. - **2.** L'allocazione delle competenze nel governo della risorsa idrica. - **2.1.** La gestione emergenziale della risorsa idrica. - **3.** Il governo della risorsa su scala adeguata. - **4.** Il settore idrico e il coordinamento intersettoriale. - **4.1.** La risorsa idrica e il governo del territorio. - **4.2.** La risorsa idrica e gli scopi produttivi. - **5.** Le sfide del settore idrico e l'adeguatezza delle autorità competenti. - **6.** Cenni conclusivi.

1. Premesse

Thomas Fuller, storico inglese del XVII secolo, osservava che «Non conosciamo mai il valore dell'acqua finché il pozzo non si prosciuga». Che le società umane tendano a sottovalutare il valore dei beni comuni fino al momento della loro scarsità è dunque osservazione antica. La risorsa idrica ne rappresenta, forse, l'esempio più paradigmatico.

Il rapporto *Global Water Bankruptcy. Living Beyond Our Hydrological Means in the Post-Crisis*, elaborato dall'*Institute for Water, Environment, and Health* della *United Nations University*, evidenzia con chiarezza come il pianeta sia entrato in una fase di crisi idrica irreversibile, considerato che una parte consistente del patrimonio idrico globale risulta danneggiata oltre ogni realistica prospettiva di pieno reintegro.

Il caso italiano presenta criticità peculiari. La penisola si colloca, infatti, nell'area mediterranea, una zona geografica particolarmente vulnerabile, annoverata tra i cosiddetti *hot-spot* climatici.

Più specificamente, l'area è interessata da un surriscaldamento più rapido rispetto alla media globale e ciò comporta che i corpi idrici siano esposti a livelli di stress particolarmente elevati, a causa dei prolungati periodi di siccità e alla generale diminuzione delle precipitazioni nevose nel corso della stagione invernale.

I periodi di siccità si alternano con frequenza sempre più crescente a eventi metereologici di forte intensità, dai quali spesso scaturiscono fenomeni alluvionali e gravi episodi di dissesto idrogeologico. I suoli, progressivamente impermeabilizzati dall'urbanizzazione e resi ancora più compatti dalla siccità, hanno perso nel tempo la capacità di assorbire e trattenere le acque meteoriche, che anziché contribuire alla ricarica delle falde acquifere si disperdono, generando deflussi incontrollati.

La riduzione della portata dei corsi d'acqua, per lunga parte dell'anno caratterizzati da un regime torrentizio, favorisce, inoltre, la risalita del cuneo salino, con conseguenze particolarmente gravi sugli ecosistemi.

Alcune criticità si riscontrano poi anche in relazione alla qualità della risorsa. Se da un lato, infatti, le acque potabili in Italia presentano un elevato livello di conformità[1] rispetto ai parametri microbiologici, chimici e indicatori fissati a tutela della salute umana[2], dall'altro la gestione della raccolta e del trattamento delle acque reflue urbane è risultata significativamente meno virtuosa. Tale circostanza è dimostrata dall'apertura di numerose procedure di infrazione a causa della violazione degli obblighi posti dalla direttiva 91/271/CEE[3], culminate anche in condanne a carico dello Stato italiano. Si consideri, in tal senso, la recente sentenza CGUE, 27 marzo 2025 (causa C-515/23), che ha messo in evidenza come sul territorio, da decenni, si sia consolidata una situazione generalizzata di inosservanza delle prescrizioni unionali in materia, con il rilascio di reflui non adeguatamente trattati nei corpi idrici[4].

Si noti inoltre che le reti fognarie sono spesso realizzate per convogliare sia le acque reflue che le acque meteoriche, risultando fortemente sollecitate dagli eventi metereologici più estremi[5].

In Italia, la necessità di realizzare nuove infrastrutture si affianca alle esigenze di rinnovamento di quelle esistenti, che in larga parte non hanno beneficiato degli interventi di ammodernamento necessari. In un settore *capital intensive*, la scarsa qualità della gestione che ha storicamente connotato la risorsa - e che caratterizza tuttora una parte del territorio nazionale[6] - ha rappresentato la principale causa del progressivo declino delle infrastrutture idriche. Si fa riferimento, in particolare, alla scelta di procedere attraverso gestioni in economia, spesso accompagnate da politiche tariffarie inadeguate, inidonee a conseguire economie di scala e a sostenere un programma di investimenti di lungo periodo. Ciò ha determinato un complessivo stato di degrado delle reti, con conseguenze rilevanti in termini di perdita di risorsa[7].

In tale prospettiva, negli ultimi anni sono stati avviati programmi di investimento finalizzati a colmare il ritardo accumulato nel passato. Tra questi occorre richiamare il Piano nazionale di interventi

---

1**Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università degli Studi di Bergamo*.

Si veda il Primo rapporto nazionale sulla qualità dell'acqua potabile in Italia, elaborato dal Centro Nazionale per la Sicurezza delle Acque (CeNSiA) dell'Istituto Superiore di Sanità per il triennio 2020-2022, disponibile al sito *www.iss.it*.

2 Si fa riferimento ai parametri fissati dal d.lgs. 23 febbraio 2023, n. 18, assunto in attuazione della direttiva 2020/2184/UE, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano. Sul tema, A. MURATORI, *Qualità delle acque per il consumo umano: ultime novità*, in *Ambiente & sviluppo*, 2025, n. 8-9, pp. 555 ss.

3 La direttiva 91/271/CEE del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, sarà abrogata e sostituita dalla direttiva (UE) 2024/3019 a partire dal 1° agosto 2027. Sul tema, A. MURATORI, *Al via la Direttiva 2024/3019/Ue sulle acque reflue urbane*, in *Ambiente & sviluppo*, 2025, n. 2, pp. 79 ss.

4 Le violazioni riguardano, in particolare: la mancata predisposizione di reti fognarie; la mancata sottoposizione dei reflui a un trattamento secondario prima di confluire negli scarichi e, ove destinati alle cosiddette aree sensibili, a un trattamento più intenso; l'assenza di garanzie relative alla progettazione, gestione e manutenzione degli impianti. Sul tema, I. PATTA, *L'ennesima condanna dell'Italia da parte della CGUE in materia di trattamento delle acque reflue: violazione della Direttiva 91/271/CEE o inefficienza dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost.?*, in *DPCE online*, 2025, n. 2, pp. 935 ss.

5 La circostanza è evidenziata nell'edizione 2026 del *Blue Book* adottato dalla Fondazione Utilitatis.

6 Secondo i dati del *Blue Book 2026* (p. 8), la gestione in economia del servizio idrico integrato risulta ancora attiva in 1.310 comuni e interessa circa 6,9 milioni di abitanti (si tratta del 12% della popolazione).

7 Il campione del *Blue Book 2026* conta oltre 324 mila km di rete (di cui il 30% con più di 30 anni), registra perdite medie del 37,9% e forti divari territoriali.

infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (PNIISSI), introdotto dall'art. 1, comma 516, della l. 27 dicembre 2017, n. 205[8]. Tale strumento è stato istituito ai fini della programmazione e della realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità, al potenziamento e all'adeguamento delle infrastrutture, così da aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le perdite nelle reti. Alla luce delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il PNIISSI dovrebbe costituire, in futuro, lo strumento di riferimento per gli investimenti relativi all'approvvigionamento di risorsa[9]. Accanto a tale Piano è stato introdotto lo Strumento finanziario nazionale per gli investimenti infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (SFNIISSI), istituito dall'art. 24 del d.l. 19 febbraio 2026, n. 19[10]. Quest'ultimo rappresenta un tentativo di agevolare l'accesso ai finanziamenti necessari per gli interventi nel comparto idrico.

Anche il Metodo Tariffario Idrico (MTI) sviluppato da ARERA[11] costituisce uno strumento attraverso il quale tentare di colmare il deficit infrastrutturale. La tariffa applicata dai gestori è costruita infatti in modo tale da garantire la sostenibilità economico-finanziaria del servizio e un flusso costante di investimenti[12].

La tariffa del servizio idrico assume, in realtà, una pluralità di funzioni. Oltre a quanto già considerato, il sistema tariffario persegue fini di inclusione sociale, assicurando l'accesso universale alla risorsa[13], e promuove la tutela dell'ambiente, incentivando un utilizzo razionale della medesima[14].

---

8 Recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

9 Si veda la Riforma 4.1 "Semplificazione normativa e rafforzamento della *governance* per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico", nell'ambito della missione M2C4.4. La Corte dei conti, con la Deliberazione n. 56/2025/CCC, ha riscontrato alcune criticità nell'attuazione degli interventi previsti dal Piano e, in tale prospettiva, ha formulato alcune osservazioni.

10 Lo scopo dello SFNIISSI è quello di assicurare la realizzazione dell'Investimento 4.5 "Regime di sovvenzioni per gli investimenti in infrastrutture idriche" della Missione 2, Componente 4, del PNRR. Inoltre, tale strumento promuove in generale la realizzazione di investimenti in infrastrutture idriche. Lo SFNIISSI è alimentato, tra l'altro, da una quota pari a 1.000.000.000 di euro a valere sulle risorse assegnate all'Investimento 4.5 dal fondo *Next Generation EU-Italia*. Tali risorse sono destinate al finanziamento dei progetti previsti dal PNIISSI e degli interventi del settore idrico ricompresi tra le opere di cui all'allegato IV al d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108). Esse sono inoltre finalizzate al riconoscimento di contributi a fondo perduto, di contributi in conto interessi, ovvero al cofinanziamento di interventi infrastrutturali nel settore idrico ricompresi nel PNIISSI, mediante la partecipazione in fondi rotativi o altri strumenti finanziari.

11 Con la delibera del 28 dicembre 2023 (639/2023/R/idr), ARERA ha approvato il Metodo Tariffario Idrico per il quarto periodo regolatorio 2024-2029 (MTI-4).

12 Si veda, tuttavia, UTILITATIS, *I quaderni del BLUEbook. Scenari demografici e servizio idrico*, Roma, 2024, ove si sottolinea che l'andamento demografico avrà implicazioni significative sulla pianificazione strategica e sulla sostenibilità economica del settore.

13 Si veda A. CAUDURO, *La fornitura del quantitativo minimo vitale di acqua*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 4, pp. 837 ss.

14 Le dimensioni della tariffa idrica sono individuate da G. MOCAVINI, *Le dimensioni della tariffa del servizio idrico integrato*, in *Munus*, 2019, n. 3, pp. 773 ss.

In considerazione delle criticità evidenziate, la costruzione di un sistema di *governance* effettivo ed efficace, che garantisca il coinvolgimento e la partecipazione della collettività, dovrebbe costituire una priorità nell'agenda delle istituzioni pubbliche[15].

In tale prospettiva, nel maggio 2015, l'OCSE ha elaborato i *Principles on Water Governance*. Questi ultimi rappresentano uno strumento utile per valutare lo stato della *governance* della risorsa nell'ordinamento e individuare i possibili margini di miglioramento. L'approccio sotteso a tali principi - che si sviluppano nelle dimensioni dell'effettività, dell'efficacia, nonché della fiducia e della partecipazione - è efficacemente sintetizzato dal motto "*Mind the Gaps, Bridge the Gaps*"[16], che richiama la necessità di individuare le lacune esistenti nel sistema di *governance* della risorsa e di adoperarsi concretamente per colmarle.

Il panorama istituzionale italiano si caratterizza per una molteplicità di soggetti cui sono affidate, a vario titolo, competenze in materia idrica. Tale quadro risulta estremamente articolato e, per taluni aspetti, di difficile decifrazione. Pertanto, prendendo le mosse dai principi OCSE, il presente contributo si propone di esaminare la dimensione dell'effettività della *governance* della risorsa idrica nel contesto italiano, mettendone in luce le principali lacune e i possibili margini di intervento.

2. L'allocazione delle competenze nel governo della risorsa idrica

L'analisi della dimensione dell'effettività della *governance* della risorsa idrica, secondo i principi elaborati dall'OCSE, richiede di verificare, in primo luogo, che i ruoli e le responsabilità inerenti alla definizione delle politiche idriche, alla loro attuazione e alla regolazione siano chiaramente attribuiti e che sia assicurato un adeguato coordinamento tra le autorità competenti[17].

L'indagine risulta particolarmente complessa sotto più punti di vista. Innanzitutto, tale complessità è riconducibile alla pluralità di significati che il governo delle risorse idriche assume nell'ordinamento. Il Codice dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) lo declina infatti in tre diverse prospettive: la prima concerne la tutela dei suoli su cui la risorsa scorre, al fine di prevenire fenomeni di dissesto e processi

15 Nel documento *"Governance" dell'approvvigionamento idrico primario: Stato dell'arte, profili critici e prospettive*, elaborato dal *Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici*, la *governance* è definita quale «sistema di strutture, normative e processi che disciplinano le decisioni relative alla gestione e all'uso delle risorse idriche». Il sistema di *governance* della risorsa «include una vasta gamma di attori che vanno dai governi, nazionale e locali, agli enti regolatori, dalle organizzazioni non governative, alle comunità e alle imprese private».

16 Si veda OECD, *Water Governance in OECD: A Multi-Level Approach*, OECD Publishing, Paris, 2011.

17 Al fine di rafforzare l'effettività della *governance* della risorsa, il primo principio elaborato dall'OCSE richiede di definire e distinguere con chiarezza ruoli e responsabilità in relazione all'elaborazione delle politiche idriche, alla loro attuazione, alla gestione operativa e alla regolazione, promuovendo il coordinamento tra le autorità competenti («*Clearly allocate and distinguish roles and responsibilities for water policy-making, policy implementation, operational management and regulation, and foster co-ordination across these responsible authorities*»). A tali fini, è necessario che l'ordinamento e il quadro istituzionale definiscano «*the allocation of roles and responsibilities, across all levels of government and water-related institutions"*, e consentano altresì di *"identify and address gaps, overlaps and conflicts of interest through effective co-ordination at and across all levels of government*».

di desertificazione; rileva, poi, la dimensione qualitativa delle acque e, dunque, la necessità di preservarle da fonti di inquinamento; infine, il Codice si occupa della gestione della risorsa attraverso la regolazione del servizio idrico integrato[18].

Un ulteriore fattore di complessità è rappresentato dal fatto che i corpi idrici si sviluppano prescindendo dai confini amministrativi e, da qui, la necessità di pervenire a dimensioni ottimali di governo e di gestione. La dimensione a cui rinvia il Codice dell'ambiente è quella del distretto idrografico (art. 63), assunta attualmente quale unità di riferimento per la pianificazione e la tutela della risorsa; in relazione alla sua gestione e all'istituzione del servizio idrico integrato, la dimensione di riferimento è rappresentata, invece, dall'ambito territoriale ottimale (ATO).

Occorre considerare, infine, che gli enti e le autorità che compongono il sistema di *governance* della risorsa sono spesso portatori di interessi tra loro non coincidenti, se non apertamente confliggenti[19]: se, ad esempio, le autorità di bacino distrettuali sono istituzionalmente preposte alla tutela della risorsa quale fine primario e tendenzialmente esclusivo, lo Stato e gli enti territoriali possono incontrare maggiori difficoltà nel fare della tutela dell'ambiente una priorità, trattandosi di obiettivi che talvolta si rivelano difficilmente conciliabili con altre istanze di sviluppo economico e sociale. Ne consegue che, laddove la tutela della risorsa si inserisca in un quadro di competenze orientato al perseguimento di ulteriori interessi, si possono determinare tensioni e disallineamenti tra gli obiettivi istituzionali affidati ai diversi soggetti coinvolti nel sistema.

L'indagine si confronta, pertanto, con una complessa architettura istituzionale, in cui le competenze legislative e amministrative relative al governo della risorsa sono distribuite ed esercitate da una pluralità di attori.

Il tema dell'attribuzione di competenze nel sistema è da considerare, innanzitutto, dal punto di vista della potestà legislativa. Sotto questo profilo occorre rilevare che il Codice dell'ambiente è stato emanato in un contesto - quello immediatamente successivo alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione - in cui la Corte costituzionale era impegnata a dirimere i conflitti sorti dalla ridefinizione del riparto di competenze tra Stato e Regioni[20].

Tale conflitto non poteva che investire anche la materia oggetto della presente indagine, atteso che l'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. annovera la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi[21] tra le materie di

---

18 Si veda A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, in G. SANTUCCI - A. SIMONATI - F. CORTESE (a cura di), *L'acqua e il diritto. Atti del Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento. 2 febbraio 2011*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2011, pp. 325 ss.

19 Questo aspetto è evidenziato da F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2023, n. 1.

20 Si veda M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto. I casi italiano e spagnolo*, in *Le Regioni*, 2020, n. 3, p. 483, ove si evidenzia che il rigido riparto di competenze legislative delineato dal novellato art. 117 Cost. si è posto in controtendenza rispetto all'assetto previgente, in cui la Corte aveva riconosciuto una distribuzione di competenze tra Stato e Regioni più "flessibile", alla luce della natura trasversale della materia.

21 La letteratura in materia di tutela dell'ambiente è sterminata. Si vedano, tra i tanti, M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in A. FARÌ - G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2026, pp. 391-414; B. CARAVITA - L. CASSETTI - A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, il Mulino, Bologna, 2026; C. PELLEGRINO, *Ambiente ed Energia: la Corte costituzionale conferma i suoi orientamenti e il suo ruolo di supplenza ermeneutica*, in *Le Regioni*, 2019, n. 3, pp. 843-854; M. ALBERTON - F. CITTADINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni alla luce della riforma costituzionale*, Edizioni

competenza legislativa esclusiva dello Stato[22]. Senonché la nozione di "ambiente" non è riconducibile a una definizione univoca, trattandosi di un «concetto disarticolato in una pluralità di interessi», che coinvolge «un insieme di frammenti di materie, di settori di intervento e di discipline particolari»[23]. A tale materia sono certamente riconducibili la difesa del suolo[24], la tutela quantitativa e qualitativa delle acque, nonché la gestione del servizio idrico integrato, ma su tali interessi insistono inevitabilmente anche competenze regionali, quali, ad esempio, il governo del territorio e la tutela della salute[25].

Alla luce della trasversalità della materia, la Corte costituzionale ha progressivamente affiancato alla concezione valoriale dell'ambiente una dimensione fisica e oggettiva, inquadrandolo quale «bene della vita, materiale e complesso», la cui disciplina, affidata in via esclusiva allo Stato, non può che comprendere «la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti»[26], sui quali

---

Scientifiche Italiane, Napoli, 2016; P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, n. 6, p. 737; ID, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di 'materia', sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, n. 1, pp. 13-28; M. DE GIORGI, *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Ist. fed.*, 2010, n. 3/4, pp. 405-428; A. CIOFFI, *L'ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine Corte Cost. n. 225 del 2009, nota a sentenza Corte Cost., 22 luglio 2009*, n. 225, in *Riv. giur. amb.*, 2009, n. 6, pp. 970-976; S. BALZANO, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, Cost.: il giudice delle leggi conferma il primato alla competenza legislativa statale anche nei confronti degli Enti territoriali ad autonomia speciale*, in *Riv. giur. ed.*, 2008, n. 2, pp. 463-469; R. CHIEPPA, *La tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento: dalla nascita del diritto ambientale alle competenze dello Stato e delle Regioni dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Diritto & formazione*, 2003, n. 8/9, pp. 1311-1320.

22 Si noti, inoltre, che l'art. 116, comma 3, Cost. dispone che proprio nelle materie indicate nell'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost, sia possibile attribuire alle Regioni, su iniziativa della Regione interessata, «*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*». Si veda M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto*, cit., p. 478, ove si sottolinea che la materia della tutela dell'ambiente «si presta, pertanto, a testare gli equilibri costituzionali soprattutto nei modelli composti che presentano continue tensioni tra centro e periferie e che inquadrano le politiche in più o meno rigidi elenchi di materie».

23 Così M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 1897.

24 Si veda il punto 3 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 23 luglio 2009, n. 232, disponibile in *www.giurcost.org*.

25 Si veda G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, n. 6, pp. 1252 ss., ove si evidenzia che alcune materie, tra le quali la tutela dell'ambiente, si riferiscono a «compiti propri dello Stato», che potrebbero trovare soddisfazione soltanto mediante interventi legislativi relativi a discipline diverse, potendo così il legislatore statale «penetrare» in qualunque materia di competenza delle Regioni. Nello stesso senso, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, n. 3, p. 512, ove si evidenzia che la tutela dell'ambiente rientra nelle cosiddette materie trasversali, le quali «consentono al legislatore statale di inseguire un obiettivo costituzionalmente significativo [...] mettendo i piedi in altre materie, in altri contenitori, in altre etichette che risulterebbero di competenza regionale».

26 Così il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378. Secondo P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale*

possono tuttavia ricadere interessi differenti. La Corte ha quindi assunto un ruolo determinante nel processo di progressiva attrazione delle competenze legislative in materia ambientale verso il livello statale[27]. La competenza esclusiva dello Stato atterrebbe alla conservazione dell'ambiente (in tutti le sue componenti) e la medesima dovrebbe attuarsi, tra l'altro, attraverso la definizione di livelli minimi di tutela sul territorio nazionale. Questi ultimi rappresenterebbero, per la Corte, un limite non derogabile da parte delle Regioni[28] nell'esercizio delle proprie potestà legislative (concorrenti e residuali), che riguarderebbero invece la fruizione e l'uso del medesimo e delle sue componenti[29].

L'incertezza generata dal concorso di competenze legislative in materia idrica ha reso necessario il frequente intervento della Corte, chiamata a dirimere i conflitti attraverso il ricorso a criteri flessibili che, come osservato, si sono spesso rivelati funzionali a legittimare un tendenziale ritorno al centralismo. Tra questi si deve richiamare, innanzitutto, il criterio della prevalenza[30], alla luce del quale la competenza legislativa deve essere attribuita all'ente titolare della materia dominante, da definire ricostruendo

---

in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente, cit., p. 737, tale sentenza avrebbe determinato «la prima rottura con il passato». La sentenza è disponibile in *www.cortecostituzionale.it*.

27 Tale circostanza è sottolineata da M. ALBERTON - L. CASADO CASADO, *La ricentralizzazione passa per l'ambiente: due esperienze europee a confronto*, cit., p. 510.

28 Sulla possibilità per le Regioni di assumere finalità di tutela dell'ambiente, si veda il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 14 novembre 2007, n. 378, cit. Si veda anche il punto 4 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 5 marzo 2009, n. 61, ove si chiarisce che «le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione». Secondo M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzione*, cit., p. 1924, l'impostazione interpretativa sposata dalla Corte risulterebbe problematica: pur insistendo sul fatto che l'intervento regionale possa riguardare soltanto le materie di propria competenza, le Regioni, anche solo in via indiretta, potrebbero perseguire finalità di tutela dell'ambiente. Tale finalità verrebbe pertanto a equipararsi a quella perseguita dal legislatore statale, riproponendosi, in concreto, la questione del riparto di competenze.

29 Per una certa dottrina, l'attribuzione di una dimensione fisica e oggettiva al bene ambiente non ha comunque permesso di definire esattamente l'area delle competenze legislative in materia. Si veda, in particolare, P. CARETTI - V. BONICELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost*., 2009, n. 6, p. 5199, ove si richiama M. CECCHETTI, *La materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 7, p. 20.

30 Per una critica all'utilizzo di tale criterio, si veda P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, cit., p. 748, ove si evidenzia che l'applicazione di tale criterio non abbia alcun fondamento costituzionale. Si vedano anche R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., pp. 519 ss., secondo cui il criterio della prevalenza è stato lo strumento attraverso cui «espropriare» le competenze legislative delle Regioni; F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, n. 5, pp. 1185 ss.

la *ratio* della disciplina[31]. La Corte ha fatto poi leva sul criterio della leale collaborazione[32], ritenendo legittima la riserva di competenza allo Stato, ma imponendo allo stesso tempo la previsione di meccanismi partecipativi e di coordinamento (intese, osservazioni, pareri, ecc.)[33]. Il criterio della leale collaborazione, secondo la Corte, risulterebbe attivabile soltanto laddove non fosse possibile determinare la materia dominante[34].

Con riguardo, invece, al riparto di competenze amministrative[35], il riferimento normativo è rappresentato, com'è noto, dall'art. 118 Cost., secondo cui le funzioni amministrative devono essere attribuite all'ente territorialmente più vicino ai cittadini, salvo che esigenze di esercizio unitario ne giustifichino il conferimento a livelli di governo superiori, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione[36].

Un profilo di non secondario rilievo attiene, pertanto, alle modalità attraverso cui i diversi livelli di governo sono chiamati a dare attuazione alle prescrizioni normative in materia idrica e anche in questa prospettiva occorre richiamare la giurisprudenza della Corte costituzionale. In relazione all'art. 118 Cost., la Corte ha sancito che «nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o re-

31 Si veda Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50, disponibile in *www.cortecostituzionale.it*, ove si riconosce la possibilità di procedere con l'applicazione del criterio della prevalenza «qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre».
32 Per un approfondimento relativo ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione in materia ambientale, si veda S. PAJNO, *La sussidiarietà e la collaborazione interistituzionale*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 546 ss.
33 Si veda, tra le tante, Corte cost. 29 gennaio 2005, n. 62, disponibile in *www.cortecostituzionale.it*, e, in particolare, il punto 16 del *Cons. in dir*., ove si sancisce che «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela dell'ambiente, concernono l'uso del territorio [...], l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi». La sentenza richiama quanto già affermato nella sentenza Corte cost. 10 ottobre 2003, n. 303.
34 Si veda il punto 5 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219, disponibile in *www.giurcost.org*.
35 Per un approfondimento generale sull'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale, si vedano M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, cit., pp. 391-414; D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 13, pp. 307 ss.
36 L'applicazione del principio di sussidiarietà in materia ambientale è prevista anche dall'art. 3-*quinquies*, comma 3, del Codice dell'ambiente, secondo cui «Lo Stato interviene in questioni involgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati». Tale principio, ai sensi del comma 4, opera anche tra Regioni ed enti minori.

gionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»[37]. Rispetto alla tutela dell'ambiente ha specificato che «lo Stato [...] può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali»[38].

La Corte ha pertanto avallato l'assetto delle competenze amministrative delineato dal Codice dell'ambiente, nel quale si è registrato un significativo accentramento delle funzioni amministrative a livello statale e del quale si accennerà brevemente di seguito.

Per quanto concerne, innanzitutto, la prospettiva della difesa dei suoli, al vertice del sistema di *governance* si pone la Presidenza del Consiglio dei ministri, cui spetta - su proposta del Ministro dell'ambiente - il compito di definire metodi e criteri (anche tecnici) per lo svolgimento dell'attività conoscitiva di cui all'art. 55[39], per le attività di pianificazione, programmazione e attuazione degli interventi previste dall'art. 56[40], nonché per la verifica e il controllo dei piani di bacino e dei programmi di intervento. A essa compete altresì l'approvazione dei piani di bacino e degli atti volti a provvedere in via sostitutiva, in caso di inattività dei soggetti istituzionalmente competenti. Su proposta invece del Comitato dei ministri - cui sono attribuite funzioni di alta vigilanza, di indirizzo e di coordinamento - il Presidente del Consiglio approva il programma nazionale di interventi, nonché i criteri e le modalità per l'attribuzione e la revoca delle risorse destinate alla mitigazione del rischio idrogeologico (art. 57).

Un ruolo primario nel sistema è riservato poi al Ministro dell'ambiente, a cui l'art. 58 del Codice affida, in particolare: la programmazione, il finanziamento e il controllo degli interventi in materia di difesa del suolo; la previsione, la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di dissesto idrogeologico; ancora, la valutazione degli effetti prodotti dall'esecuzione di piani, di programmi e di progetti di scala nazionale nel settore della difesa del suolo.

Si devono richiamare anche le competenze attribuite all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), cui è rimessa, oltre allo svolgimento dell'attività conoscitiva di cui all'art.

37 Così il punto 4 del *Cons. in dir.* di Corte cost. 22 luglio 2009, n. 225, disponibile in *www.cortecostituzionale.it*.

38 IBIDEM.

39 Nell'ambito dell'attività conoscitiva rientrano, tra le altre, le seguenti attività: raccolta, elaborazione, archiviazione e diffusione dei dati; accertamento, sperimentazione, ricerca e studio degli elementi dell'ambiente fisico e delle condizioni generali di rischio; formazione ed aggiornamento delle carte tematiche del territorio; valutazione e studio degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani, dei programmi e dei progetti di opere; ecc.

40 Per quanto concerne le attività di pianificazione, programmazione e attuazione di cui all'art. 56, si fa riferimento, in particolare, alla sistemazione, alla conservazione ed al recupero del suolo nei bacini idrografici; alla difesa, alla sistemazione e alla regolazione dei corsi d'acqua, nonché delle zone umide; alla moderazione delle piene; alla difesa e il consolidamento dei versanti e delle aree instabili; al contenimento dei fenomeni di subsidenza dei suoli e di risalita delle acque marine; alla razionale utilizzazione delle risorse idriche superficiali e profonde; allo svolgimento dei servizi di polizia idraulica, di navigazione interna, nonché della gestione dei relativi impianti; alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere e degli impianti nel settore e alla conservazione dei beni; ecc.

55, la realizzazione di un sistema informativo unico e la rete nazionale integrati di rilevamento e sorveglianza. Si tratta di competenze strategiche, dalle quali ricavare dati e informazioni necessari ai fini del governo di fenomeni complessi[41].

È stato così sviluppato il Sistema informativo nazionale per la tutela delle acque italiane (SINTAI), nel quale sono rese disponibili le informazioni relative alla qualità delle acque interne e marine prodotte dalle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, le quali con l'ISPRA fanno parte del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA)[42]. A livello europeo, è operativo il sistema informativo di reportistica WISE (*Water information System for Europe*), nel quale confluiscono le informazioni disponibili nel SINTAI. Si deve richiamare altresì il Sistema informativo nazionale per la gestione delle risorse idriche in agricoltura (SIGRIAN), ove sono raccolti i dati infrastrutturali e gestionali relativi al sistema irriguo nazionale.

Particolare rilevanza è assunta, poi, dal Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS), una piattaforma tramite la quale vengono monitorati, a partire dal 1999, tutti gli interventi finanziati attraverso piani e programmi dal Ministero dell'ambiente, progressivamente integrata con gli interventi finanziati da altre pubbliche amministrazioni. Il censimento concerne tutte le fasi di realizzazione dell'intervento, dalla pianificazione sino alla definitiva attuazione[43].

Ai fini della presente analisi, occorre evidenziare altresì che l'ISPRA ha realizzato e gestisce il Sistema nazionale per la raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati Climatologici di Interesse Ambientale (SCIA), volto ad armonizzare i metodi di elaborazione di dati e a renderli disponibili ai fini della rappresentazione e della valutazione dello stato, delle tendenze e delle variazioni del clima in Italia.

L'ISPRA rappresenta, pertanto, il principale ente tecnico-scientifico nazionale per la raccolta e la sistematizzazione dei dati ambientali e risulta depositario di un patrimonio conoscitivo essenziale per le attività di pianificazione, programmazione, monitoraggio e valutazione condotte dalle istituzioni pubbliche.

A livello centrale sono allocate, in sintesi, funzioni di indirizzo, programmazione, pianificazione, controllo e monitoraggio.

Agli enti territoriali spetta, invece, l'attuazione degli indirizzi provenienti dal livello statale[44]. Le Regioni, per la parte di propria competenza, sono chiamate infatti a redigere, approvare ed eseguire i progetti, gli interventi e le opere, nonché a organizzare il servizio di polizia idraulica, a gestire e manutenere le opere, gli impianti e i beni. Le Regioni sono tenute, inoltre, a collaborare con le autorità di

41 Si veda A. PIOGGIA - E. FIDELBO, *Acqua e ambiente*, in G. ROSSI - A. FARÌ (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 155-156.

42 Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente è stato istituito con l. 28 giugno 2016, n. 132, con la quale si è provveduto anche a definire la disciplina dell'ISPRA. Al SNPA è attribuita la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA), ovvero i livelli qualitativi e quantitativi delle attività che devono essere garantiti in modo omogeneo a livello nazionale (art. 117 Cost.). La determinazione dei LEPTA sarebbe spettata a un apposito d.P.C.M., da adottare entro un anno dall'entrata in vigore della l. n. 132/2016. Ad oggi non si è ancora pervenuti a tale determinazione. Sul tema, si veda M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 3, pp. 1 ss.

43 Si veda ISPRA, *ReNDiS 2020. La difesa del suolo in vent'anni di monitoraggio ISPRA sugli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico*, Roma, 2020.

44 Lo evidenzia A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, cit., p. 331.

bacino distrettuale ai fini dell'elaborazione dei piani di bacino e a costruire i piani di tutela delle acque[45]. Gli enti territoriali, le comunità montane, i consorzi di bonifica, di irrigazione e di bacino imbrifero montano sono chiamati a partecipare all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali (art. 62).

Il medesimo schema si propone in relazione alla tutela delle acque dall'inquinamento. A livello centrale il governo del sistema spetta al Ministro dell'ambiente, salve le competenze in materia igienico-sanitaria spettanti al Ministro della salute. Residuano in capo alle Regioni e agli enti locali le funzioni e i compiti ad essi spettanti nel quadro delle competenze costituzionalmente determinate, da esercitare nel rispetto delle attribuzioni statali (art. 75).

Anche in relazione alla gestione della risorsa idrica e del servizio idrico integrato[46] si è registrato un certo accentramento delle competenze amministrative a livello statale[47], tuttavia è stato rilevato come le Regioni e gli enti territoriali abbiano visto riconoscersi maggiore spazio di azione[48]. Alle prime è stata attribuita, in particolare, la delimitazione del territorio in ambiti territoriali ottimali e l'individuazione del relativo ente di governo, dovendo provvedere altresì a disciplinarne l'organizzazione e a esercitare poteri di controllo e sanzione.

Gli enti territoriali svolgono le proprie funzioni attraverso l'ente di governo d'ambito[49]. Si tratta delle funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determina-

45 I piani di tutela delle acque non rappresentano uno stralcio dei piani di bacino, ma autonomi piani di settore.

46 Si noti che conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni hanno investito anche la materia del servizio idrico integrato, la quale tuttavia non risulta assorbita soltanto dalla materia "tutela dell'ambiente". Come evidenziato in dottrina, le difficoltà interpretative hanno riguardato, più in generale, la materia dei servizi pubblici locali, la quale non risulta espressamente menzionata nell'art. 117 Cost. Sul tema si veda A. COLAVECCHIO, *Le competenze sul sistema idrico tra Stato e Regioni e la varietà delle politiche pubbliche di settore*, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI (a cura di), *Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 111 ss. (spec. 116), ove si sottolinea, richiamando le sentenze Corte cost. 12 marzo 2015, n. 32 e Corte cost. 25 giugno 2015, n. 117, entrambe disponibili in *www.giurcost.org*, che «la Corte non ha mancato di ribadire la qualificazione del Sii come «servizio pubblico locale di rilevanza economica», qualificazione che porta ancora una volta a confermare che la disciplina della forma di gestione del Sii e delle procedure di affidamento dello stesso rientrano nella materia di competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza». In materia di servizio idrico integrato, non solo gli aspetti relativi all'affidamento del servizio ricadono nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma anche la questione della determinazione della tariffa idrica. Si tratterebbe, infatti, della determinazione di livelli uniformi di tutela del bene ambiente e delle sue componenti. Si vedano, in tal senso, il punto 17.4 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 24 luglio 2009, n. 246 e 2.1. del *Cons. in dir.* di Corte cost. 4 febbraio 2010, n. 29, disponibili in *www.cortecostituzionale.it.*

47 Si veda S. PAPA, *La governance e la regolazione del servizio idrico integrato alla luce del principio di sussidiarietà*, in M. ANDREIS (a cura di), *Acqua, servizio pubblico e partecipazione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 137.

48 Si veda A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, cit., pp. 346 ss.

49 Vi è da rilevare che spesso, soprattutto per i comuni di dimensioni più ridotte, risulta complesso esercitare una certa influenza sulle decisioni dell'EGATO. Sul tema, si veda M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale. Il ruolo delle Autorità di bacino e degli Enti di governo d'ambito.*

zione e modulazione delle tariffe all'utenza (nel quadro definito dal MTI, predisposto e rivisto periodicamente da ARERA), di affidamento della gestione[50] e dei relativi poteri di controllo (art. 142) e sostituzione (art. 152).

All'ente di governo d'ambito sono inoltre rimesse la programmazione e la tutela di acquedotti, fognature, impianti di depurazione e delle altre infrastrutture idriche di proprietà pubblica (art. 143). In questo senso sono rimessi a tale autorità la predisposizione e l'aggiornamento del Piano d'Ambito, nel quale confluiscono: la ricognizione delle infrastrutture presenti sul territorio, in cui si provvede a individuarne lo stato di consistenza e il relativo stato di funzionamento; il programma degli interventi da realizzare, comprensivo delle opere di manutenzione straordinaria e delle nuove opere da realizzare; il modello gestionale ed organizzativo; infine, il piano economico finanziario, in cui viene registrato l'andamento dei costi di gestione e di investimento, al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto.

Con riferimento alle competenze attribuite agli enti di governo d'ambito, la Corte costituzionale ha riconosciuto che, «data l'organizzazione del servizio in Ambiti territoriali ottimali [...], il livello più adeguato a cui allocare le funzioni amministrative di pianificazione è proprio quello dell'Autorità d'ambito medesima, cui partecipano obbligatoriamente Comuni e le Province»[51], non ravvisando pertanto una menomazione dell'autonomia amministrativa degli enti locali. Tale impostazione, secondo la Corte, risponde all'esigenza di «razionalizzare l'uso delle risorse idriche e le interazioni e gli equilibri fra le diverse componenti della "biosfera"»[52].

In questo quadro, come accennato, si inserisce anche ARERA, autorità a cui sono rimesse le funzioni di regolazione tariffaria del settore, nonché il controllo dei gestori del servizio idrico integrato sotto il profilo della qualità tecnica e commerciale.

Nel concludere la panoramica relativa all'allocazione delle competenze amministrative nel sistema di *governance* della risorsa idrica merita un approfondimento specifico il ruolo assunto dalle autorità di bacino distrettuali[53], le quali rappresentano uno dei nodi più problematici del medesimo. Istituite dal

---

I rapporti con l'Aeegsi, in L. CARBONE - G. NAPOLITANO - A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'Energia. Il regime dell'acqua e la regolazione dei servizi idrici*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 131 ss.

50 L'art. 149-*bis* del Codice sancisce che l'ente di governo dell'ambito provvede all'affidamento nel rispetto del Piano d'Ambito, del principio di unicità della gestione per ciascun ATO, secondo le forme di gestione previste dall'ordinamento europeo e la normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. ARERA predispone la convenzione tipo per la regolazione dei rapporti tra il soggetto che affida il servizio ed il soggetto gestore. Ad ARERA spettano, inoltre, oltre alla determinazione del MTI, l'approvazione delle tariffe e la definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del servizio, la cui violazione genera obblighi di indennizzo automatico.

51 Così il punto 13.1 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 24 luglio 2009, n. 246, cit.

52 Così il punto 7 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 12 marzo 2015, n. 32, cit.

53 Le autorità di bacino sono state introdotte con l. 18 maggio 1989, n. 183, recante le "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo". Tale disciplina distingueva i bacini idrografici in bacini di rilievo nazionale, interregionale e regionale. L'obiettivo perseguito dal legislatore con tale disciplina era quello di superare la logica emergenziale che aveva fino ad allora contraddistinto l'approccio al dissesto idrogeologico, sostituendola con una pianificazione di lungo periodo. Sul tema, M. ALBERTON, *Governance multilivello del rischio idrogeologico in Italia: criticità e prospettive in un contesto di crisi climatica*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 6, pp. 49 ss. L'avvento del Codice dell'ambiente, con il quale il legislatore ha recepito la direttiva 2000/60/CE (la cosiddetta direttiva quadro sulle acque), ha

Codice dell'ambiente in sostituzione delle previgenti autorità di bacino (introdotte dalla l. 18 maggio 1989, n. 183), esse sono preposte alla tutela del suolo e delle acque attraverso un'attività essenzialmente pianificatoria. Alle medesime spetta infatti la redazione del piano di bacino distrettuale (comprensivo del piano di gestione di bacino), del piano di gestione del rischio di alluvioni, nonché la definizione e l'aggiornamento del bilancio idrico del distretto.

Le autorità di bacino distrettuale avrebbero dovuto assumere un ruolo *«teoricamente dominante»*[54] nel sistema. Concretamente, tuttavia, l'assetto organizzativo impedisce il consolidarsi di un'autorità tecnica, dotata di poteri decisori autonomi e di una certa neutralità rispetto agli interessi vantati dagli enti territoriali.

Il modello costruito dal legislatore nel Codice le configura, infatti, come un organismo di coordinamento interistituzionale[55], trattandosi di autorità «a composizione mista»[56]. Più specificamente, l'organo di riferimento è rappresentato dalla conferenza istituzionale permanente, nella quale siedono i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il cui territorio risulti interessato dal distretto idrografico (o gli assessori delegati), il Ministro dell'ambiente, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e, nei casi in cui siano coinvolti i rispettivi ambiti di competenza, il Ministro dell'Agricoltura, il Ministro della cultura e quello del turismo. Possono essere invitati, in funzione meramente consultiva, due rappresentanti delle organizzazioni agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e un rappresentante dell'ANBI-Associazione nazionale consorzi di gestione e tutela del territorio e acque irrigue (art. 63, comma 5, d.lgs. n. 152/2006). La conferenza istituzionale permanente è validamente costituita soltanto con la presenza del Ministro dell'ambiente, a cui è rimessa l'approvazione delle delibere dell'organo[57].

La composizione dell'organo rivela pertanto una netta prevalenza di rappresentanti dell'amministrazione statale. Ciò la rende un centro di coordinamento di interessi non paritario, circostanza che ha alimentato la conflittualità tra Stato e Regioni all'indomani dell'emanazione del Codice.

In ogni caso, tale assetto è stato ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale[58], la quale ha sottolineato come la garanzia della partecipazione e del coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nei processi decisionali valga a compensare il generale accentramento delle funzioni amministrative in materia di difesa del suolo[59].

---

determinato il venir meno delle autorità di bacino e il trasferimento delle relative funzioni alle autorità di bacino distrettuali. La transizione non è stata tuttavia immediata. Si sono dovuti infatti attendere la l. n. 221/2015 e il d.m. 25 ottobre 2016, n. 294 per l'effettiva determinazione delle competenze di tali organismi e per il trasferimento del personale e delle risorse.

54 Così F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

55 Si vedano L. GOLISANO, *La pianificazione per la tutela del suolo dalle acque. Le difficoltà delle Autorità di bacino e le opportunità offerte dalla partecipazione*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 6, p. 69; F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

56 Così P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, n. 1, p. 93.

57 Sul tema si veda M. DI LULLO, *L'Autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 1, pp. 11-12, ove si evidenzia che al Ministro spetterebbe, in tal modo, una sorta di potere di veto sulle decisioni assunte in seno alle autorità di bacino.

58 Si fa riferimento al punto 13.5. del *Cons. in dir*. di Corte cost. 23 luglio 2009, n. 232, cit.

59 Si veda A. CASSATELLA, *Acqua e livelli di governo*, cit., pp. 337-338.

L'assetto organizzativo appena descritto, oltre ad aver generato una certa conflittualità, pare aver compromesso la capacità delle autorità di bacino distrettuali di imporsi e di affermarsi nel sistema di *governance* della risorsa idrica, considerato che le decisioni assunte in seno alle medesime si fondano su logiche di natura politica e non tecnica[60].

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo di debolezza, ovvero la difficoltà delle medesime di tradurre i contenuti degli strumenti di pianificazione in interventi effettivi sul territorio, a causa dell'assenza di meccanismi che consentano di incidere concretamente sulle decisioni degli altri soggetti istituzionali coinvolti[61]. Pertanto, il rischio è che la pianificazione di bacino non si traduca in un effettivo strumento di governo della risorsa.

In definitiva, come si è cercato di ricostruire, il governo della risorsa idrica è caratterizzato da un'architettura istituzionale di notevole complessità, riconducibile principalmente alla pluralità di prospettive attraverso cui l'ordinamento guarda alla medesima.

Il riparto di competenze legislative e amministrative ha generato, nel tempo, una marcata conflittualità, richiedendo frequentemente l'intervento della Corte costituzionale e dei giudici comuni al fine di ricondurre a coerenza un sistema in continua tensione.

In questo quadro, la proliferazione degli strumenti di pianificazione apre questioni di non agevole soluzione, che riguardano tanto il coordinamento reciproco tra piani quanto la loro effettiva attuazione, ostacolata dalla sistematica carenza di risorse (umane e finanziarie) e, con specifico riferimento alla pianificazione di bacino, dall'assenza di poteri idonei a consentire alle autorità di bacino di imporre le proprie determinazioni agli altri soggetti coinvolti nel governo della risorsa.

2.1. La gestione emergenziale della risorsa idrica

Delineate le principali fragilità che connotano l'allocazione delle competenze nel sistema di *governance* della risorsa, occorre soffermarsi su un ulteriore profilo critico. Si tratta di approfondire quella che è stata definita «gestione patologica»[62] della risorsa, contraddistinta dal ricorso a strumenti e a figure tipiche dell'amministrazione dell'emergenza[63].

---

60 Lo evidenzia, tra gli altri, S.R. MASERA, *Diritto all'acqua e potere pubblico di pianificazione, programmazione e regolazione*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, p. 1375.

61 Si veda F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit., ove si evidenzia che le autorità di bacino, «pur partecipando al procedimento per la concessione di nuove derivazioni, attraverso l'adozione di un parere vincolante, non hanno strumenti per sospendere o revocare le concessioni in caso di deficit idrico; che la scelta di quanto investire sulle reti in funzione di ridurre le perdite [...] resta appannaggio esclusivamente degli enti d'ambito, per i servizi idrici, e dei consorzi irrigui, per le loro reti, senza che l'autorità abbia alcun potere cogente nei loro confronti; che le autorità non hanno modo di imporre all'Arera e agli enti d'ambito di rafforzare gli strumenti di regolazione dei servizi idrici funzionali a ridurre gli sprechi».

62 Così F. CUSANO, *La gestione della risorsa idrica qual vascel fra l'onde e scogli*, in *Riv. giur. amb.*, 2024, n. 4, p. 1167.

63 Per un approfondimento sul tema dell'amministrazione dell'emergenza si vedano G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, in *CERIDAP. Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche*, 2024, n. 1, pp. 1-34; G. MANCINI PALAMONI, *Potere amministrativo d'emergenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023; F. ASTONE - F. MANGANARO - R. ROLLI - F. SAITTA (a cura di), *Legalità ed efficienza nell'amministrazione commissariata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020; A. ARCURI, *Il governo delle*

Non si fa qui riferimento all'amministrazione ordinaria dell'emergenza, ove rilevano le competenze attribuite ai prefetti, ai sindaci, ai presidenti di Regione e ai ministri, o al sistema nazionale di Protezione civile, al quale sono rimesse le attività *«volte alla previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi, alla gestione delle emergenze e al loro superamento»* (art. 2, comma 1, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1[64]). In questa sede, s'intende fare riferimento, invece, alla nomina di commissari straordinari e all'attivazione di strutture speciali, che si vanno ad affiancare e a sovrapporre all'amministrazione ordinaria dell'emergenza[65], determinando un'ulteriore frammentazione delle competenze nel sistema.

Tale modello di gestione emergenziale della risorsa, contraddistinto da una progressiva «fuga dal sistema della protezione civile»[66], è stato applicato sia nel corso delle stagioni di deficit idrico[67] sia,

emergenze: i rapporti tra decreti-legge e ordinanze di protezione civile dal terremoto de L'Aquila al crollo del Ponte Morandi, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, n. 2, pp. 1-22; F. GIGLIONI, voce *Amministrazione dell'emergenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 44-62; G. AVANZINI, *Il commissario straordinario*, Giappichelli, Torino, 2013. Si veda altresì AA. VV., *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005*, Giuffrè, Milano, 2006, ove sono disponibili i contributi del Convegno annuale AIPDA del 2005. L'amministrazione dell'emergenza si distingue dall'amministrazione del rischio e dai paradigmi della prevenzione e della precauzione. Sul tema, A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 223, ove per amministrazione del rischio si fa riferimento a organizzazioni stabili, previste dall'ordinamento, che operano sulla base del principio di precauzione.

64 Recante il Codice della protezione civile.

65 Si veda G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., pp. 14 ss.

66 Così E. RINALDI, *La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità: un focus sulle modalità di gestione dell'emergenza 'Alluvione' in Emilia-Romagna*, in *Ist. fed*., 2024, n. speciale, pp. 97-127, ove si approfondisce il regime commissariale straordinario, introdotto ai fini della ricostruzione del territorio colpito dai fenomeni alluvionali e di dissesto nel 2023 e affiancato al sistema della protezione civile.

67 Con l'art. 1 del d.l. 14 aprile 2023, n. 39 (convertito in l. 13 giugno 2023, n. 68), recante le "Disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche", è stata introdotta la *Cabina di regia per la crisi idrica*, alla quale sono state attribuite *«funzioni di indirizzo, coordinamento e monitoraggio per il contenimento e il contrasto della crisi idrica connessa alla drastica riduzione delle precipitazioni»*. A tale organismo è stata demandata l'effettuazione di una ricognizione delle opere e degli interventi di urgente realizzazione per far fronte nel breve termine alla situazione di crisi idrica. L'art. 3 del cosiddetto D.l. siccità ha inoltre previsto la nomina di un *Commissario straordinario nazionale per l'adozione di interventi urgenti connessi al fenomeno della scarsità idrica* (incarico conferito con d.P.C.M. 9 aprile 2026). Il termine dell'incarico è stato inizialmente fissato al 31 dicembre 2023, con possibilità di proroga sino al 31 dicembre 2027. Sul d.l. n. 39/2013, si veda A. MURATORI, *Le misure "urgenti" del Governo contro le emergenze idriche che affliggono il Paese*, in *Ambiente & sviluppo*, 2023, n. 5, pp. 295 ss.

all'opposto, in seguito a eventi alluvionali e di dissesto[68], risultando tuttavia ormai difficilmente compatibile con la frequenza con cui questi fenomeni si manifestano[69].

La sistematica attivazione di questi strumenti induce peraltro a interrogarsi se l'emergenza rappresenti ancora una deroga al modello ordinario di amministrazione ovvero se stia progressivamente assumendo i tratti di una modalità stabile di governo della risorsa, con il rischio di indebolire ulteriormente le capacità di pianificazione e di intervento delle amministrazioni del settore.

Alle strutture commissariali sono rimessi, in particolare, «gli interventi necessari alla ricostruzione ed al ripristino dei [...] territori», «la determinazione dei contributi economico-finanziari destinati alle popolazioni danneggiate dalla interruzione delle proprie attività, produttive e lavorative», nonché la realizzazione di «opere ed interventi che le pubbliche amministrazioni competenti in via ordinaria [...] non

68 Per un approfondimento sulle misure emergenziali assunte, si veda M. ALBERTON, *Governance multilivello del rischio idrogeologico in Italia: criticità e prospettive in un contesto di crisi climatica*, cit., pp. 56 ss., ove si evidenzia che già con l'art. 17 del d.l. 30 dicembre 2009, n. 195 (convertito in l. 26 febbraio 2010, n. 26) è stata prevista la possibilità di nominare commissari straordinari al fine di realizzare interventi nelle situazioni a più elevato rischio idrogeologico, in considerazione di «*particolari ragioni di urgenza*». A tali commissari sono poi subentrati, alla luce delle previsioni del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in l. 11 agosto 2014, n. 116), i Presidenti di Regione in qualità di *Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico*. Il d.l. 12 settembre 2014, n. 133 ha poi introdotto ulteriori novità nel sistema di *governance* volto alla mitigazione del rischio idrogeologico. Successivamente, il d.P.C.M. del 27 maggio 2014 ha istituito un'apposita struttura presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, denominata "*Italia Sicura*", preposta all'accelerazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico. Le prerogative della struttura sono state però trasferite con il d.l. 12 luglio 2018, n. 86 (convertito in l. 9 agosto 2018, n. 97) al Ministero dell'ambiente. Con il d.l. 28 settembre 2018, n. 109 (convertito in l. 16 novembre 2018, n. 130) e il successivo d.P.C.M. 15 febbraio 2019 è stata istituita una Cabina di regia, denominata "*Strategia Italia*", preposta alla verifica dello stato di attuazione di piani e programmi di investimento. Il successivo d.P.C.M. 20 febbraio 2019 ha adottato il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico, il ripristino e la tutela della risorsa ambientale (*Piano ProteggiItalia*). Ulteriori specifiche misure sono state assunte nel contesto dell'emergenza pandemica. Si veda, in particolare, l'art. 36-*ter* del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito in l. 29 luglio 2021, n. 108), che ha introdotto la denominazione di *Commissari di Governo per il contrasto al dissesto idrogeologico*, attribuendo a questi la competenza degli interventi in tale ambito, indipendentemente dalla fonte di finanziamento. Si segnala inoltre l'introduzione (a opera dell'art. 4 del d.l. 1 marzo 2021, n. 22, convertito in l. 22 aprile 2021, n. 55) nel Codice dell'ambiente del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE), il quale risulta incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e a cui sono attribuiti compiti di coordinamento delle politiche in materia di transizione ecologica. Si vedano altresì L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, in F. CUSANO (a cura di), *Scritti in onore di Paolo Urbani*, Giuffrè, Milano, 2025, pp. 858 ss.; CORTE DEI CONTI, *Gli interventi delle amministrazioni dello Stato per la mitigazione del rischio idrogeologico, Deliberazione 18 ottobre 2021, n. 17/2021/G*, spec. pp. 89 ss. Sul regime commissariale istituito dopo l'alluvione del maggio 2023 in Emilia-Romagna, Toscana e Marche per la gestione integrata dell'emergenza e della ricostruzione, si veda E. RINALDI, *La fuga dal sistema nazionale di protezione civile e le prospettive della ricostruzione post-calamità*, cit., pp. 97-127.

69 In relazione ai fenomeni siccitosi, ormai considerati quale condizione strutturale del sistema, si veda E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2022, n. 3.

sono in grado di progettare, eseguire, o completare, per inadeguatezza, cattiva amministrazione, od infiltrazioni criminali»[70]. Com'è stato efficacemente rilevato, «[a]lle vere emergenze sono state affiancate, artificialmente, situazioni che rappresentano i sintomi, da una parte, dell'incapacità dell'amministrazione e, dall'altra, dell'insufficienza o dell'inefficacia degli strumenti a disposizione delle amministrazioni»[71]. Tale constatazione appare ulteriormente confermata dalle reiterate proroghe delle misure emergenziali, che finiscono per protrarre nel tempo assetti concepiti come eccezionali.

Emblematica la scelta del legislatore di prevedere all'art. 16 del d.lgs. n. 1/2018 (come modificato dall'art. 15 del d.l. 9 agosto 2022, n. 115), in relazione al rischio derivante da deficit idrico, che la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale sia adottabile anche preventivamente, qualora sia possibile prevedere che lo scenario possa evolvere in una situazione emergenziale.

Si tratta di uno schema operativo che non risulta privo di ricadute sull'assetto ordinario di *governance* della risorsa, incidendo sugli equilibri istituzionali e sulle modalità ordinarie di esercizio delle funzioni amministrative. È stato infatti evidenziato come la gestione emergenziale delle crisi determini una progressiva marginalizzazione degli strumenti di pianificazione[72], fondati invece su una logica di prevenzione e di mitigazione degli effetti negativi di un evento pregiudizievole.

Il modello contribuisce, inoltre, all'indebolimento delle autorità ordinariamente preposte alla tutela delle matrici ambientali: gli organismi straordinari, infatti, comprimono le competenze attribuite a tali autorità, ostacolando il consolidamento delle capacità amministrative necessarie per la prevenzione e la gestione delle situazioni emergenziali[73].

Ne conseguono, dunque, una progressiva deresponsabilizzazione di tali amministrazioni e lo scivolamento verso un modello di gestione «fortemente politicizzato», nel senso che tempi e modalità dell'azione risultano scanditi da organi di natura politica[74]. Sul versante degli amministrati ne deriva, invece, il consolidamento di una percezione di inadeguatezza dell'azione pubblica nel fronteggiare gli eventi emergenziali[75].

L'attribuzione di poteri straordinari e derogatori comporta anche un'attenuazione, se non una sospensione, delle garanzie proprie dell'azione amministrativa[76]. Si pensi, in particolare, alla possibilità di operare in deroga alle disposizioni in materia di contratti pubblici, alla disciplina relativa alla partecipazione

70 Così G. BOTTINO, *L'amministrazione dell'emergenza*, cit., p. 24.

71 Così A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 224. L'A. evidenzia che il ricorso alla protezione civile si sia ampliato nel tempo, soprattutto in relazione situazioni «palesemente [...] frutto di disfunzioni amministrative» (p. 245).

72 Si veda F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

73 Lo evidenzia M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, n. 4, p. 1177.

74 Così A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, cit., p. 246.

75 Si veda S. SCREPANTI, *I commissari straordinari e il rischio di generalizzare la logica emergenziale*, in F. BASSANINI - G. NAPOLITANO - L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 48.

76 Lo evidenzia M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, cit., p. 1181.

procedimentale ovvero alle norme di contabilità pubblica, con l'attivazione di contabilità speciali e la gestione di risorse fuori bilancio[77].

Sebbene le deroghe trovino giustificazione nell'esigenza di assicurare tempestività ed efficacia all'intervento pubblico, esse incidono in misura significativa sui meccanismi di controllo e di razionalizzazione della spesa. La dottrina ha infatti ampiamente evidenziato come la logica emergenziale tenda ad accompagnarsi a un incremento dei costi, determinato non soltanto dall'urgenza degli interventi, ma anche dalla compressione delle procedure competitive, normalmente preordinate all'individuazione delle soluzioni più vantaggiose sotto il profilo economico e tecnico.

Emerge, dunque, la necessità di ritornare a una logica di pianificazione e prevenzione del rischio, orientata all'elaborazione di strategie di adattamento ai cambiamenti climatici, con la piena assunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni competenti. A queste ultime devono essere assicurate le risorse necessarie a fronteggiare tanto la gestione ordinaria della risorsa quanto le situazioni di crisi, così da evitare che il ricorso a strutture straordinarie si traduca in un progressivo svuotamento di capacità istituzionali.

3. Il governo della risorsa su scala adeguata

Come accennato, uno dei principali elementi di complessità del sistema di *governance* della risorsa idrica è correlato al fatto che i corpi idrici si estendono a prescindere dai confini degli enti territoriali, assumendo una dimensione spaziale autonoma rispetto all'articolazione amministrativa del territorio. In tale prospettiva, l'analisi relativa all'effettività del sistema di *governance* della risorsa idrica non può prescindere da una valutazione circa l'appropriatezza della scala di governo prescelta[78].

Si è detto che le dimensioni rilevanti per il governo della risorsa idrica nell'ordinamento sono essenzialmente due, ovvero il distretto idrografico e l'ambito territoriale ottimale. Si tratta di dimensioni che rispondono a logiche differenti: il distretto idrografico individua l'unità territoriale di riferimento per la tutela e la pianificazione della risorsa secondo una prospettiva ecologico-ambientale, mentre l'ambito territoriale ottimale costituisce la dimensione organizzativa entro cui è strutturata la gestione del servizio idrico integrato. Entrambe le dimensioni, tuttavia, concorrono a definire l'assetto istituzionale nell'ambito del quale sono esercitate le competenze di pianificazione, tutela e gestione della risorsa.

Occorre pertanto esaminarne separatamente la disciplina, a partire dal distretto idrografico. La genesi di tale dimensione è rappresentata, come noto, dalla direttiva 2000/60/CE[79], la quale ha introdotto un

77 Per un approfondimento sul tema della gestione commissariale delle risorse e delle contabilità speciali, si veda S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2023, n. 3, pp. 149 ss.

78 Il secondo principio elaborato dall'OCSE in relazione alla *governance* della risorsa idrica richiede di gestire la risorsa su scala più appropriata, nell'ambito di sistemi integrati di *governance* di bacino capaci di rispecchiare le condizioni locali, promuovendo al contempo il coordinamento tra i diversi livelli («*Manage water at the appropriate scale(s) within integrated basin governance systems to reflect local conditions, and foster co-ordination between the different scales*»).

79 Si tratta della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. La medesima è stata in seguito integrata da ulteriori discipline, con le quali condivide la finalità di tutela della risorsa. Tali discipline sono state introdotte da cosiddette "direttive figlie", che hanno riguardato specifiche tematiche ambientali. Sul recepimento della direttiva si veda P. URBANI, *Il recepimento della direttiva comunitaria*

quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. L'art. 3 ha richiesto che gli Stati membri procedessero all'individuazione dei bacini idrografici presenti sul territorio, da assegnare a singoli distretti idrografici. Gli Stati membri sono stati chiamati, inoltre, a individuare l'autorità competente all'applicazione della disciplina in ogni singolo distretto.

Per bacino idrografico, la direttiva intende *«il territorio nel quale scorrono tutte le acque superficiali attraverso una serie di torrenti, fiumi ed eventualmente laghi per sfociare al mare in un'unica foce, a estuario o delta»*[80]. Il bacino corrisponde all'area in cui si originano e si svolgono i fenomeni e i processi[81]; il distretto rappresenta, invece, un'area costituita da uno o più bacini idrografici.

Rispetto all'assetto previgente, la direttiva ha determinato il superamento della suddivisione del territorio nazionale tra bacini nazionali, interregionali e regionali[82], alla quale l'ordinamento era pervenuto con l. 18 maggio 1989, n. 183. Tale impianto normativo, definito dalla Corte costituzionale quale «legge di obiettivi»[83], ha rappresentato uno dei primi interventi organici in materia di difesa del suolo. La disciplina integrava, infatti, per la prima volta nell'ordinamento, la tutela del suolo dai fenomeni calamitosi con la disciplina dell'utilizzo e della qualità della risorsa idrica[84], superando così la frammentazione che aveva caratterizzato la legislazione precedente. La medesima ha assunto pertanto il bacino idrografico come «dimensione istituzionale necessaria»[85], potenziando i poteri e gli strumenti di pianificazione e di programmazione di settore[86] e determinando un «ripensamento radicale del governo delle acque»[87].

Con le indicazioni fornite dall'art. 3 della direttiva, l'obiettivo del legislatore comunitario è stato quello di superare la gestione frammentaria dei corpi idrici. Il distretto idrografico si configura, pertanto, come la sede privilegiata per la pianificazione, il coordinamento e l'adozione dei programmi di misure volti al perseguimento degli obiettivi della direttiva, realizzando una stretta connessione tra la conformazione fisica della risorsa e le scelte di governo del territorio[88]. Sulla base di tali previsioni, il Codice dell'ambiente ha provveduto a ridefinire la dimensione territoriale di riferimento con l'istituzione delle

---

sulle acque (2000/60): profili istituzionali di un nuovo governo delle acque, in *Riv. giur. amb.*, 2004, n. 2, pp. 209 ss.

80 Così l'art. 2, par. 1, n. 13), della direttiva.

81 Si veda ISPRA, *Rapporto sullo stato delle acque in Italia. Verso il quarto ciclo di gestione*, Roma, 2026, p. 14.

82 Si veda S. CIMINI - R. DIPACE, *La gestione delle risorse idriche e la tutela del suolo dal rischio idrogeologico*, in S. GRASSI - M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., pp. 546 ss.

83 Così il punto 6 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 26 febbraio 1990, n. 85, disponibile in *www.giurcost.org*, intervenuta per definire un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

84 Lo evidenzia P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, n. 3, p. 121.

85 Così P. DELL'ANNO, *Il regime delle acque tra tutela e gestione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1995, n. 2, p. 76.

86 Lo evidenzia S.R. MASERA, *Diritto all'acqua e potere pubblico di pianificazione, programmazione e regolazione*, cit., p. 1368.

87 Così M. D'ORSOGNA, voce *Servizi idrici*, in *Enciclopedia del diritto. I tematici III*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 1057.

88 Si veda M. ALBERTON - F. CITTADINO, *La disciplina europea in materia di acque e alluvioni*, in M. ALBERTON - M. PERTILE - P. TURRINI (a cura di), *La Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) e la Direttiva Alluvioni (2007/60/CE) dell'Unione europea. Attuazione e interazioni con particolare riferimento all'Italia*, Università degli Studi di Trento, Trento, 2018, p. 14.

già richiamate autorità di bacino distrettuali. Il percorso attuativo di tale progetto normativo si è tuttavia dilatato nel tempo[89].

Per ciascun distretto, la direttiva ha prescritto l'elaborazione di un piano di gestione di bacino (art. 13), il quale può essere integrato anche da programmi e piani che riguardino sotto-bacini, settori o, ancora, categorie di acque. La direttiva lo configura come un piano dinamico, soggetto ad aggiornamenti periodici, in modo tale che le misure adottate si conformino alle mutate condizioni sociali, economiche e ambientali del distretto. L'art. 117 del Codice dell'ambiente ha specificato che il piano di gestione rappresenta un'articolazione interna e, dunque, uno stralcio del piano di bacino distrettuale[90]. Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 65, *«ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato»*. Il piano di gestione si distingue dal piano di bacino perché si focalizza sulla tutela delle acque[91]. Al piano di bacino è data attuazione mediante programmi triennali di intervento.

È l'art. 64 del Codice a definire i distretti idrografici presenti oggi sul territorio italiano. In seguito alla soppressione del Distretto idrografico del Serchio, prevista dalla l. n. 221/2015, i distretti idrografici sono attualmente sette.

L'individuazione dei distretti idrografici italiani ha richiesto di confrontarsi con una pluralità di fattori di complessità, tra cui la conformazione del reticolo idrografico, la morfologia del territorio, l'estensione della rete idrica artificiale e la frammentazione dell'organizzazione amministrativa[92].

Il risultato ottenuto non pare in realtà del tutto soddisfacente. Nella delimitazione dei distretti idrografici, la conformazione naturale dei sistemi idrici, gli sbocchi marittimi e le acque sotterranee hanno avuto scarsa rilevanza. I distretti italiani, infatti, costituiscono perlopiù un accorpamento dei bacini idrografici di cui alla l. n. 183/1989 e la dimensione particolarmente vasta da essi assunta può costituire un ostacolo all'adattamento degli strumenti di pianificazione alle specificità e alle esigenze territoriali[93].

---

89 Si veda M. ALBERTON, *L'attività delle Autorità di bacino alla luce dei recenti sviluppi in tema di governo delle acque*, in *Ist. fed*., 2010, n. 3/4, pp. 363 ss.

90 Sul tema, P. STELLA RICHTER, *I piani di bacino*, in F. BASSI - L. MAZZAROLLI (a cura di), *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 29 ss.

91 Si veda R. DIPACE, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, in *Dir. agr*., 2017, n. 2, p. 258.

92 Tali fattori sono individuati in FP CGIL, *Natura, organizzazione e assetto istituzionale e delle competenze delle Autorità di bacino distrettuali*, in *www.fpcgil.it*, p. 6.

93 Queste problematiche sono evidenziate da E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 377-381. L'A. sottolinea come l'operazione di delimitazione sia stata condotta «con una certa sbrigatività» dalle istituzioni italiane al fine di conformarsi agli adempimenti previsti dalla direttiva quadro 2000/60/CE. L'A. parla di «opzione organizzativa omologante», che non tiene in considerazione la complessità dei corpi idrici e la tipologia dei territori attraversati. Si veda anche p. 355, ove si evidenzia che «l'introduzione della nozione di distretto idrografico è il risultato di due distinte spinte concomitanti: da un lato l'esigenza di identificare - a livello statale - un numero relativamente ristretto di unità di pianificazione, dall'altro l'esigenza di mettere in luce le interconnessioni ed interdipendenze (ecologiche, ma anche di sfruttamento) tra acque di bacini diversi e, aprendo la prospettiva a dimensioni innovative, anche tra acque sotterranee e superficiali nonché tra acque dolci ed acque marine».

Accanto al distretto idrografico, l'altra dimensione territoriale rilevante per il governo della risorsa idrica è rappresentata dall'ambito territoriale ottimale, che assume rilievo in relazione all'organizzazione e alla gestione del servizio idrico integrato[94].

Una riflessione circa l'inadeguatezza della dimensione comunale o provinciale nella gestione e nell'organizzazione dei servizi di pubblica utilità fu avviata già a partire dalla seconda metà del XX secolo[95].

L'assunzione della dimensione dell'ambito territoriale ottimale come "*optimal size"* per la gestione dei servizi pubblici idrici si ha già nella l. n. 183/1989[96]. Tale impianto normativo, infatti, oltre ad assicurare la difesa dei suoli, si poneva diversi obiettivi tra cui il risanamento delle acque e la fruizione del patrimonio idrico. L'art. 35 riconosceva la possibilità di individuare *«ambiti territoriali ottimali per la gestione mediante consorzio obbligatorio dei servizi pubblici di acquedotto, fognatura, collettamento e depurazione delle acque usate».*

94 Si veda M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 1, pp. 3 ss., ove si evidenzia che la nozione di ambito è mutuata da un contesto molto diverso rispetto a quello idrico, ovvero il settore socio-sanitario. L'A. evidenzia come, almeno inizialmente, la dimensione dell'ambito mirasse a soddisfare i bisogni dell'utenza. Soltanto successivamente tale dimensione avrebbe acquisito la finalità di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati del servizio. Si veda altresì M. DE BENEDETTO, *Gli Ambiti territoriali ottimali e la programmazione locale*, cit., p. 131, ove si evidenzia come il tema degli ATO converga sul rapporto problematico intercorrente tra «organizzazione industriale, organizzazione amministrativa e regolazione, rapporto stretto tra le attese di *performance* nelle prestazioni di servizio pubblico e i vincoli crescenti di finanza pubblica». Si veda, infine, P. URBANI, *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 75 ss.

95 Si veda G. BAROZZI REGGIANI, *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali: l'evoluzione di un modello*, in *Diritto e Società*, 2018, n. 3, p. 403.

96 Lo evidenzia F. SPANICCIATI, *Territorio e assetto idrico. La gestione dell'acqua a livello locale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2017, n. 4, p. 1033. In realtà, già la l. 10 maggio 1976, n. 319 (come modificata dalla l. 24 dicembre 1979, n. 650), recante le "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento", si riferiva alla dimensione dell'ATO. In particolare, l'art. 8 richiedeva che ciascuna Regione procedesse alla definizione di un piano regionale di risanamento delle acque, che rilevasse, tra l'altro, lo stato di fatto delle opere attinenti ai servizi pubblici di acquedotto, fognatura e depurazione, indicando gli ambiti territoriali ottimali per la gestione di tali servizi.

È la l. 5 gennaio 1994, n. 36 (cosiddetta Legge Galli[97]) a realizzare definitivamente l'aggregazione funzionale dei servizi idrici, introducendo nell'ordinamento la nozione di servizio idrico integrato[98]. La Legge Galli ne stabilisce l'organizzazione sulla base di ambiti territoriali ottimali, determinando in tal modo il definitivo superamento della gestione municipale della risorsa e la ridefinizione del ruolo degli enti locali nel settore[99].

Sebbene la dimensione dell'ambito territoriale ottimale risponda a finalità distinte rispetto a quella di bacino, nella Legge Galli non è mancato un raccordo tra le due: tra i criteri fissati per la definizione degli ambiti figurava, infatti, il *«rispetto dell'unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui»* (art. 8, comma 1, lett. *a*))[100]. Al criterio geografico si affiancavano due ulteriori criteri di natura economico-gestionale[101]: la disciplina si poneva l'obiettivo di conseguire, in un settore caratterizzato da un ingente fabbisogno di investimenti, il *«superamento della frammentazione delle gestioni»* (art. 8, comma 1, lett. *b*)), nonché *«adeguate dimensioni gestionali»* (art. 8, comma 1, lett. *c*)), da determinarsi avendo riguardo a parametri fisici, demografici, tecnici e alle ripartizioni politico-amministrative. L'obiettivo era dunque conseguire economie di scopo e di scala.

La frammentazione municipale della gestione aveva rivelato infatti tutta la sua inadeguatezza a sostenere il livello di investimenti infrastrutturali richiesto dal settore. A ciò si aggiungeva la tendenza degli enti locali a contenere le tariffe applicate agli utenti, determinate più sulla base di logiche di consenso politico che di criteri di sostenibilità economica e ambientale. Tale prassi ha determinato importanti conseguenze sullo stato delle reti e ha impedito di sfruttare la tariffa quale strumento di protezione della risorsa.

Il Codice dell'ambiente conferma lo schema inaugurato dalla Legge Galli. L'art. 147 stabilisce infatti che il servizio idrico integrato è organizzato *«sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36».* A distanza di vent'anni dall'emanazione del

97 Per G. CITRONI - A. LIPPI, *La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco*, in *Ist. fed.*, 2006, n. 2, p. 240, si tratta del provvedimento con cui il legislatore ha inaugurato «un settore di *policy* autonomo per i servizi idrici». Gli A., richiamando le parole del promotore della disciplina, evidenziano come la riorganizzazione del sistema di governo della disciplina passasse per la distinzione di quattro ruoli: «"chi programma l'uso della risorsa, chi la governa, chi la gestisce e chi paga"». Si sottolinea, inoltre, la dimensione di incertezza relativa ai possibili impatti della riforma: «(a) nessuno dei soggetti previsti già esisteva - o doveva essere istituito (gli ATO e le relative autorità) o reperito (i soggetti gestori); (b) molte operazioni e competenze per introdurre una cultura (della programmazione e della valutazione dei risultati) dovevano ancora essere mobilitate e radicarsi, (c) sostanzialmente ignote erano le dimensioni dell'oggetto - ad esempio, la quantità e qualità degli impianti da integrare -, le formule di gestione da adottare, le sperimentazioni da compiere, e così via» (pp. 243-244).

98 L'art. 4 della Legge Galli introduce la nozione di "servizio idrico integrato", definendolo quale insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Tale nozione è confluita nel Codice dell'ambiente: l'art. 141 statuisce che *«il servizio idrico integrato è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riuso delle acque reflue».*

99 Si veda A. CONTIERI, *Servizio idrico integrato: sistemi di gestione e loro evoluzione*, in *Nuove Autonomie*, 2008, n. 1-2, pp. 9-10.

100 Lo evidenzia F. SPANICCIATI, *Territorio e assetto idrico*, cit., p. 1033.

101 Lo evidenzia G. BAROZZI REGGIANI, *Servizi di pubblica utilità, regolazione e ambiti territoriali ottimali*, cit., pp. 404-405.

Codice, l'assetto definito dalle Regioni presenta ancora una marcata eterogeneità sul territorio nazionale tanto in relazione alla dimensione degli ambiti territoriali ottimali, quanto al grado di attuazione della gestione integrata. In particolare, si deve segnalare che tutte le Regioni hanno provveduto a delimitare gli ambiti territoriali ottimali[102] e in quasi tutto il territorio è stato completato il processo di individuazione dei relativi enti di governo[103].

Per quanto concerne, invece, la loro dimensione, solo alcune Regioni hanno optato per la scala regionale[104], propendendo le altre per una scala generalmente coincidente con il territorio provinciale. La circostanza che alcune discipline regionali consentano la definizione di ambiti di scala inferiore a quella provinciale ha portato a sostenere «che il potenziale di razionalizzazione non è ancora pienamente sfruttato»[105]. In tale prospettiva, si registrano recenti iniziative del legislatore volte a incentivare l'aggregazione e la riorganizzazione degli ambiti su scala più ampia: l'art. 5 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", ha incaricato le Regioni di incentivare, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete, orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire il raggiungimento di economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio[106].

Con riferimento, invece, all'unicità della gestione del servizio, in alcune aree del Paese è stato rilevato come questa non sia stata ancora compiutamente realizzata, pur avendo registrato il settore significativi progressi[107].

4. Il settore idrico e il coordinamento intersettoriale

102 Attualmente il territorio italiano è suddiviso in 62 ATO. Il dato è rinvenibile nel *Blue Book 2026* e si riferisce alla seconda metà del 2025.

103 La circostanza è evidenziata nel *Blue Book 2026* (p. 36), permanendo alcune criticità nella Regioni Campania, Lazio e Sicilia.

104 Sono dodici le Regioni che hanno definito l'ATO su scala regionale: Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Campania, Calabria e Sardegna.

105 Così il *Blue Book 2026*, p. 35.

106 Si veda anche il d.i. 28 aprile 2023, recante le "Misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201". Precedentemente, già l'art. 3-*bis* del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (convertito in l. 14 settembre 2011, n. 148), come modificato dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, ha previsto la necessità di organizzare i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, così da «consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio», con facoltà per le Regioni di individuare dimensioni diverse rispetto a quella provinciale, «motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio».

107 Nel *Blue Book 2026* (p. 8) è stato rilevato come il 55% della popolazione risieda in ambiti con unicità gestionale pienamente attuata. La restante parte della popolazione è ancora sottoposta a più gestori o affidamenti incompleti.

La complessità che contraddistingue il governo della risorsa idrica è legata altresì alla molteplicità di interessi che su di essa convergono. Infatti, le acque costituiscono al contempo un fattore produttivo e una risorsa da tutelare[108], la cui gestione implica il costante contemperamento di istanze tra loro potenzialmente confliggenti. In questo senso, per l'OCSE, l'effettività del sistema di *governance* della risorsa non può che basarsi su un efficace coordinamento intersettoriale[109].

Il contemperamento dei diversi interessi è condizionato oggi dal profondo mutamento valoriale che ha investito la risorsa a partire dagli anni Settanta del secolo scorso[110]. Da quel momento, infatti, le acque non sono state più concepite quale mera risorsa da sfruttare, bensì come un bene da preservare nella sua integrità qualitativa e quantitativa[111], anche al fine di assicurarne il godimento alle generazioni future, come impone oggi l'art. 9 della Costituzione[112].

Il principio dello sviluppo sostenibile[113] è stato recepito dal Codice dell'ambiente, il quale all'art. 144 stabilisce che l'utilizzo della risorsa idrica per scopi diversi dal consumo umano è consentito, ma soltanto nei limiti in cui le risorse siano sufficienti e a condizione che non ne venga pregiudicata la qualità. Le autorità di bacino distrettuali sono incaricate di assicurare l'equilibrio del bilancio idrico nel distretto attraverso misure di pianificazione dell'economia idrica[114]. Viene qui in rilievo lo strumento del bilancio idrico, che deve essere definito e aggiornato periodicamente al fine di assicurare l'equilibrio fra le risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni correlati ai diversi usi (art. 145). È

108 Sul concetto di acqua come bene comune, si vedano L. VIOLINI, *Il bene comune acqua nella prospettiva multilivello*, in *Dir. soc.*, 2016, n. 3, pp. 535 ss.; F. SORRENTINO, *L'acqua come bene comune e come servizio pubblico*, *ivi*, pp. 545 ss.; F. DI DIO, *L'evoluzione giuridica della gestione del demanio idrico: verso il concetto di acqua come bene comune*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, n. 3, pp. 156 ss.

109 Il terzo principio OCSE sulla *governance* della risorsa idrica richiede di promuovere la coerenza delle politiche pubbliche attraverso un efficace coordinamento intersettoriale, con particolare riguardo al raccordo tra le politiche idriche e quelle in materia di ambiente, salute, energia, agricoltura, industria, pianificazione territoriale e uso del suolo («*Encourage policy coherence through effective cross-sectoral coordination, especially between policies for water and the environment, health, energy, agriculture, industry, spatial planning and land use* [...]»).

110 Lo evidenzia E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., p. 16.

111 Si veda IVI, pp. 6 ss.

112 Si vedano, tra gli altri, A. MARRA, *La tutela della biodiversità nella Costituzione italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, n. 3, pp. 711 ss.; M. DELSIGNORE - A. MARRA - M. RAMAJOLI, *La riforma costituzionale e il nuovo volto del legislatore nella tutela dell'ambiente,* in *Riv. giur. amb.*, 2022, n. 1, pp. 1 ss.; M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2022, n. 4, pp. 797-820; G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, *ivi*, pp. 875-898.

113 Per un approfondimento sul principio dello sviluppo sostenibile si veda M. DELSIGNORE, *Lo sviluppo sostenibile e la sua evoluzione: da principio privo di cogenza giuridica a modello da realizzare anche per il tramite del diritto*, in *Lexambiente*, 2023, n. 1.

114 Si veda E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., pp. 353 ss., ove l'A. evidenzia che nella prospettiva della direttiva quadro sulle acque la pianificazione rappresenta lo strumento più adeguato a coordinare le azioni di tutela ambientale, le forme di sfruttamento e le tecniche di intervento.

alle Regioni che spetta poi la definizione delle misure volte ad assicurare tale equilibrio (art. 95), nell'ambito dei propri piani di tutela.

Nei bacini idrografici caratterizzati da consistenti prelievi o da trasferimenti si impone, inoltre, che le derivazioni siano regolate in modo da garantire il livello di deflusso necessario alla vita negli alvei sottesi, così da non danneggiare gli ecosistemi[115].

La garanzia del deflusso minimo vitale impone, pertanto, la revisione degli strumenti che governano lo sfruttamento della risorsa nella prospettiva di una loro «maggior adattività e modulabilità»[116]. Ciò vale, in particolare, per le concessioni di derivazione[117].

Proprio in relazione a tali strumenti, è stata evidenziata la sostanziale debolezza delle autorità di bacino, le quali sono chiamate a intervenire nel procedimento di rilascio, fornendo un parere vincolante sulla compatibilità della richiesta con l'equilibrio del bilancio idrico, senza disporre tuttavia di un potere di sospensione o di revoca nel caso di mutamento delle condizioni ambientali[118].

Si noti che recentemente l'Italia è risultata destinataria di una lettera di messa in mora da parte della Commissione europea[119], la quale ha ritenuto che lo Stato non abbia assunto tutte le misure idonee al fine di perseguire gli obiettivi della direttiva quadro in materia di acque. La Commissione ha infatti contestato la mancata previsione di un sistema di registrazione di tutti i permessi di prelievo e di arginamento a cui risultano esposti i corsi d'acqua, nonché l'assenza di meccanismi di revisione periodica di tali strumenti, malgrado la loro durata considerevole. Si consideri che la disciplina di riferimento è rappresentata ancora oggi dal r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775. Un altro nodo critico è costituito dall'individuazione del canone a cui subordinare il diritto di prelievo[120].

L'art. 167 del Codice fornisce alcune coordinate specifiche in relazione ai periodi di scarsità della risorsa, imponendo che durante i medesimi si proceda alla regolazione delle derivazioni in atto secondo un ordine di priorità tra gli usi: la risorsa necessaria al consumo umano deve essere assicurata in via

115 Si veda il Decreto n. 29/STA del Ministero dell'ambiente 13 febbraio 2017, con il quale sono state approvate le *Linee Guida per le valutazioni ambientali ex ante delle derivazioni idriche, in relazione agli obiettivi di qualità ambientale dei corpi idrici definiti ai sensi della Direttiva 2000/60/CE*.

116 Così E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., p. 167.

117 Si vedano P. BRAMBILLA, *Derivazioni e couso*, in M. DE FOCATIIS - A. MAESTRONI (a cura di), *Dialoghi sul diritto dell'energia. Le concessioni idroelettriche*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 109 ss.; A. MAESTRONI, *Il deflusso minimo vitale*, *ivi*, pp. 131 ss.; P. BRAMBILLA - A. MAESTRONI, *La tutela integrata delle acque: obiettivi di qualità, misure di risanamento e regolamentazione degli usi idrici*, in *Riv. giur. amb.*, 2000, n. 6, p. 883 ss.; U. POTOTSCHNIG, *Vecchi e nuovi strumenti nella disciplina pubblica delle acque*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 1024, ove l'A. evidenzia la «sostanziale rudimentalità di un sistema di amministrazione delle acque condotto mediante concessioni». Per un approfondimento sul ruolo delle misure di compensazione ambientale e territoriale per la scelta del concessionario, si veda G. BIASUTTI, *Le concessioni idroelettriche: il bene-acqua tra concorrenza e sostenibilità*, in *AmbienteDiritto.it*, 2023, n. 1, pp. 12 ss. Per un approfondimento sull'evoluzione dello strumento delle concessioni a scopo idroelettrico, si veda M.A. SANDULLI, *Le concessioni per le grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico: evoluzione normativa e questioni aperte sull'uso di una risorsa strategica*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 24, pp. 1 ss.

118 Lo evidenzia F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

119 Si tratta della procedura di infrazione n. 2025/2207.

120 Si veda E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazione e concessioni*, cit., p. 192.

prioritaria, seguita dalle necessità del settore agricolo, al quale è riconosciuta priorità rispetto agli altri usi[121]. Si profilano, dunque, possibili conflitti tra settori e tra le diverse destinazioni d'uso della risorsa[122].

Si consideri che in un contesto come quello italiano fortemente esposto al surriscaldamento climatico, la disponibilità di risorsa diviene un tema non solo per quei territori storicamente caratterizzati dalla penuria di risorsa, ma anche per quelle aree che potevano contare sulle riserve formatesi durante la stagione invernale[123].

La questione non si esaurisce pertanto in un conflitto intersettoriale o tra usi[124], ma investe anche operatori del medesimo settore ubicati su territori differenti. È chiaro, infatti, che i soggetti collocati a valle dei corsi d'acqua si trovino in una situazione di svantaggio a causa della riduzione di portata dei medesimi, nonché dell'impoverimento della qualità della risorsa e degli ecosistemi. Come evidenziato, «le conseguenze di un evento occorso o determinato dall'acqua in un luogo sono [...] suscettibili di manifestarsi in un altro luogo». Si tratta, d'altronde, della «"fluidità" degli interessi legati alle acque»[125].

L'effettività della *governance* del settore non può pertanto prescindere da un adeguato coordinamento intersettoriale e dalla coerenza tra le politiche adottate nei diversi ambiti coinvolti, sui quali ci soffermerà di seguito.

4.1. La risorsa idrica e il governo del territorio

La consapevolezza della necessità di ricondurre a unità la disciplina del regime delle acque e quella del governo del territorio matura in Italia in seguito a catastrofi idrogeologiche, che hanno reso evidente l'inadeguatezza di un approccio che considerava separatamente la gestione della risorsa e le scelte di trasformazione del suolo[126].

Tale consapevolezza si collega, oggi, alla concezione moderna di "territorio", che supera la visione riduttiva dello stesso come mero «spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria», per riva-

121 Si veda E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit., ove la gerarchia degli usi è definita quale «criterio di allocazione selettiva», necessario a garantire che l'iniziativa economica si svolga assicurando la «piena sostenibilità degli effetti sull'ambiente».

122 Sul contenzioso climatico si vedano M. DELSIGNORE, *Biodiversity litigation: in arrivo un nuovo contenzioso strategico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2025, n. 3, pp. 603 ss.; ID, *Il contenzioso climatico dal 2015 ad oggi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 2, pp. 265 ss.; S. VALAGUZZA, *Liti strategiche: il contenzioso climatico salverà il pianeta?*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, n. 2, pp. 293 ss.; ID, *Le liti strategiche e il cambiamento climatico*, in *Riv. giur. amb.*, 2021, n. 1, pp. 67 ss.

123 Si vedano, sul tema, AA. VV., *I provvedimenti avverso la siccità come "seme di conflitto"*, in *Consulta Online*, 2024, n. 1, pp. 1 ss.; E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit.

124 Sul ruolo assunto dai consorzi irrigui si veda IBIDEM.

125 Così A. PIOGGIA - E. FIDELBO, *Acqua e ambiente*, cit., p. 150.

126 Si veda IVI, p. 141.

lutarlo come «risorsa complessa, che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)»[127], la cui tutela costituisce pertanto un obiettivo ineludibile delle politiche di pianificazione[128]. È questa circostanza che ha portato, nel tempo, allo sviluppo di un «complesso sistema di pianificazioni "parallele"»[129], preposto alla tutela di interessi differenziati[130].

In questo scenario, l'interesse ambientale si pone quale sfondo costante dei processi decisionali, penetrando nell'azione pianificatoria territoriale e assurgendo, secondo taluna dottrina, al rango di «super-interesse»[131].

Rispetto al rapporto tra strumenti urbanistici e piani di bacino, l'art. 65, comma 4, del Codice sancisce che *«i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto»* con il medesimo. Inoltre si prevede che le disposizioni del piano di bacino abbiano *«carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso»*[132].

---

127 Così il punto 12.1 del *Cons. in dir*. di Corte cost. 16 luglio 2019, n. 179, disponibile in *www.cortecostituzionale.it*.

128 Per un approfondimento relativo alle tecniche di rappresentazione e composizione degli interessi coinvolti nei procedimenti di pianificazione territoriale e urbanistica, si veda L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

129 Così P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 54, la quale procede alla descrizione dell'evoluzione del sistema di "tutele parallele" e della sua incidenza sul governo del territorio. Per un approfondimento relativo alla materia del governo del territorio, si veda M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2010.

130 Si veda V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1985, n. 2, pp. 386 ss.

131 Si veda P. LOMBARDI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati: la difesa del suolo quale archetipo di virtuose forme di cooperazione tra distinti ambiti di amministrazione*, in *Riv. giur. ed*., 2010, n. 2, pp. 93 ss., ove si richiama D. DE PRETIS, *Discrezionalità e ambiente*, in D. DE CAROLIS - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 452. L'A. evidenzia che tale qualifica permette all'interesse ambientale di imporsi, in un procedimento volto alla tutela di un diverso interesse, «al di là dei limiti in cui esso, in quanto interesse secondario, si troverebbe ad affermarsi in applicazione dei criteri ordinari». In relazione alla penetrazione dell'interesse ambientale nella pianificazione e al riparto di competenze in materia, si veda P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 90, ove si evidenzia che «la materia del governo del territorio, per quanto riguarda le competenze legislative, è tuttora caratterizzata da un forte condizionamento ad opera della legislazione statale che, attraverso la disciplina degli interessi differenziati e delle loro forme di tutela, limita e conforma i poteri regionali».

132 Si veda P.L. PORTALURI, M. BROCCA, *Ambiente e pianificazioni*, in D. DE CAROLIS, - E. FERRARI - A. POLICE (a cura di), cit., pp. 371-372, ove si sottolinea che «la capacità dei piani a finalità ambientale di "condizionare" la disciplina urbanistica e nel contempo di "resistere" ad essa si traduce in disposizioni dagli effetti eterogenei, ma essenzialmente riconducibili a tre possibili soluzioni, anche in combinazione tra di loro: l'immediata precettività nei confronti delle pubbliche amministrazioni o anche dei privati; la nascita a carico dell'autorità urbanistica di un obbligo di adeguamento dei suoi strumenti di governo del territorio; la previsione di misure di salvaguardia nelle more dell'adeguamento». Si vedano altresì P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., pp. 131-132; ID, *La città ed il rischio idrogeologico tra vecchie e nuove competenze*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2016, n. 2.

I riflessi del piano di bacino - e dei suoi stralci - sulla pianificazione territoriale si sostanziano tanto nella previsione di interventi materiali quanto nella preclusione alla realizzazione di determinate trasformazioni del suolo, determinando in tal modo un condizionamento diretto sulle scelte urbanistiche delle amministrazioni competenti[133] e, dunque, la conformazione del territorio e della proprietà[134].

In questo senso il giudice amministrativo si è espresso evidenziando che «le norme del piano di bacino e quelle connesse alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio hanno propria complessiva autonoma rilevanza ai fini della pianificazione del territorio [...], della quale costituiscono un "*prius*" logico e funzionale»[135].

Tuttavia, se da un lato l'art. 65 del Codice dell'ambiente riconosce *«il carattere prevalente»*[136] del piano di bacino rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale, emergono comunque degli attriti rispetto ad altri strumenti di pianificazione. In particolare, l'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42[137] dispone che *«Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette»*[138]. Da qui la necessità di risolvere gli eventuali conflitti tra i due piani.

Si noti che, recentemente, la giurisprudenza si è espressa evidenziando come non possa essere riconosciuto un rapporto di gerarchia tra detti piani. A tali conclusioni si è giunti evidenziando come si tratti

---

133 Si veda S. AMOROSINO, *"Governo" delle acque e governo del territorio (e paesaggio)*, in *An. giur. econ.*, 2010, n. 1, pp. 79 ss., ove si distingue tra funzioni "attive" e funzioni "di arresto".

134 Si veda P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 94, la quale evidenzia (nota 126) come l'individuazione di aree a rischio possa determinare «sia l'inedificabilità "originaria" di determinate aree, sia l'adozione di provvedimenti che impongano al comune l'adozione di varianti e che rendano inedificabili aree nelle quali prima erano consentiti insediamenti».

135 Così Cons. Stato, IV, 22 giugno 2011, n. 3780 e Cons. Stato, IV, 20 maggio 2014, n. 2563, entrambe disponibili in *www.giustizia-amministrativa.it*. Le sentenze sono state richiamate recentemente in Cons. Stato, IV, 22 dicembre 2025, n. 10195. Si veda P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, cit., p. 54, ove l'A. mette in evidenza le conseguenze di tale interpretazione. In particolare si sottolinea come la dottrina «abbia ipotizzato tanto la progressiva degradazione dell'urbanistica a funzione "debole", destinata cioè a fungere da mero recettore di scelte e di priorità decise altrove, quanto, esattamente all'opposto, l'avvento di un'urbanistica integrale, quale disciplina globale dell'uso del territorio».

136 Così L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, cit., p. 849.

137 Recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

138 Per un approfondimento relativo ai rapporti tra piani paesaggistici e altri strumenti di pianificazione, si vedano tra gli altri S. CIVITARESE MATTEUCCI - M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, in A. FARÌ - G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 125 ss.; C. VIDETTA, *Interessi pubblici e governo del territorio: l'"ambiente" come motore della trasformazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, n. 4, pp. 407 ss.; F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, n. 5, pp. 801 ss.; S. FOÀ, *Paesaggio e discipline di settore*, in G. CUGURRA - B. FERRARI - G. PAGLIARI (a cura di), *Urbanistica e paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, pp. 125 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La pianificazione paesaggistica: il coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione*, in *Aedon*, 2005, n. 3.

di «strumenti di pianificazione che, seppure convergenti nell'intento di tutelare l'ambiente, quella tutela la realizzano nell'ambito delle rispettive sfere di competenza». Ciò impedisce che «l'uno [abbia] efficacia escludente rispetto all'altro», nel caso in cui i vincoli imposti dai piani incidano sul medesimo bene. In caso di antinomie tra piani, pertanto, «occorre dare la prevalenza al vincolo più restrittivo, se quel vincolo è finalizzato a garantire la realizzazione dell'obiettivo al quale il Piano è specificamente finalizzato»[139].

Allo stesso modo, la dottrina non ritiene esistente un rapporto «propriamente gerarchico» tra i piani. Il raccordo tra la pianificazione paesaggistica e i piani di bacino dovrebbe invece essere costruito in termini di primazia della prima esclusivamente con riferimento alla tutela dell'interesse paesaggistico. Laddove venisse in rilievo la difesa del suolo, vi sarebbe una «riserva di competenza» della disciplina di settore e, dunque, della pianificazione di bacino[140].

Sulla base di quanto ricostruito, pertanto, l'obiettivo da perseguire è quello di una «piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio», così da abbandonare il modello delle "tutele parallele", che anziché favorire la composizione dei conflitti pare aver determinato soltanto un loro inasprimento, radicalizzando le tensioni tra i diversi soggetti chiamati a intervenire nei processi decisionali[141].

4.2. La risorsa idrica e gli scopi produttivi

La risorsa idrica interessa trasversalmente i principali settori produttivi dell'economia nazionale.

Occorre considerare, innanzitutto, il settore agricolo, nel quale la risorsa è destinata principalmente all'irrigazione e alla zootecnia. L'agricoltura è riconosciuta come il comparto più «idro-esigente»[142]: si stima, infatti, che nell'Unione europea un quarto del volume totale delle acque estratte sia destinato a tali fini[143].

Questa circostanza ha un impatto non solo quantitativo, ma anche qualitativo. Il regime torrenziale dei corsi d'acqua riduce la possibilità di diluizione degli inquinanti, mentre i prelievi massivi favoriscono l'intrusione salina nelle acque sotterranee, con conseguenze negative sugli ecosistemi ivi presenti.

Nel corso delle stagioni di scarsità idrica[144], anche al fine di limitare l'impatto economico sul comparto, il decisore pubblico ha agito imponendo il rilascio forzoso dagli invasi ovvero consentendo lo

139 Così Cass. civ., sez. un., ord., 7 dicembre 2022, n. 36029, in *www.onelegale.wolterskluwer.it*.

140 Si vedano M. DI LULLO, *L'Autorità di bacino distrettuale come ente di pianificazione e tutela ambientale*, cit., p. 22, ove si riprendono le considerazioni di P. LOMBARDI, *L'evoluzione della disciplina sulla difesa del suolo tra dialettica Stato-regioni e prospettive applicative degli strumenti di pianificazione*, cit., p. 134.

141 Tale necessità è evidenziata da Cons. Stato, VI, 23 settembre 2022, n. 8167, disponibile in *www.giustizia-amministrativa.it*. Si veda anche TAR Sardegna, I, 11 marzo 2026, n. 529.

142 Così ISTAT, *Utilizzo e qualità della risorsa idrica in Italia*, Roma, 2019, p. 61.

143 Il dato è evidenziato in CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Relazione speciale. Utilizzo idrico sostenibile in agricoltura: i fondi della PAC promuovono più verosimilmente un maggiore utilizzo dell'acqua, anziché una maggiore efficienza*, Lussemburgo, 2021, sulla base di AGENZIA EUROPEA DELL'AMBIENTE, *Relazione n. 17/2020: Water and agriculture: towards sustainable solutions*, Copenaghen, 2020.

144 Si veda ISTAT, *Le statistiche sull'acqua*, Roma, 20 marzo 2026, ove si evidenzia che "[n]el 2024, oltre il 90% delle aziende agricole italiane segnala difficoltà d'irrigazione; nel Mezzogiorno raggiunge il 97,5% al Sud e il 98,8% nelle Isole, con punte del 99,2% in Sicilia. Nel Centro-nord le percentuali risultano più contenute, attestandosi su valori meno elevati nel Nord-est (68,1%) e nel Centro (81,1%)".

sfruttamento della risorsa in deroga ai limiti di prelievo previsti dalla normativa[145]. Si tratta di scelte che hanno precise conseguenze sia sulla produzione di energia, sia in relazione alla perdita di capitale naturale nei corsi d'acqua[146]. La direttiva quadro sulle acque contempla tale possibilità, ma soltanto in circostanze *«impreviste o eccezionali»*, subordinandola all'immediato ripristino delle condizioni dei corpi idrici non appena tali circostanze siano venute meno.

Il legislatore europeo è intervenuto, inoltre, nella direzione del riuso delle acque reflue, quale strumento volto a ridurre la pressione sui prelievi dai corpi idrici e a incrementare la disponibilità complessiva della risorsa. Occorre in tal senso richiamare il regolamento (UE) 2020/741 del 25 maggio 2020, che reca le prescrizioni minime per il riutilizzo dell'acqua a fini irrigui[147]. Il regolamento non si pone soltanto l'obiettivo di stabilire parametri armonizzati in un'ottica di prevenzione e gestione dei rischi, ma mira anche a incoraggiare la pratica del riutilizzo[148]. Il riutilizzo sicuro dell'acqua nell'agricoltura

145 Lo evidenzia S. MIRATE, *Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2023, n. 2, ove si evidenzia che il *Considerando n. 32* della direttiva quadro 2000/60/CE rende legittima tale soluzione, riconoscendo che, *«[a] precise condizioni»*, vi possano essere motivi per dispensare dall'obbligo di prevenire un ulteriore deterioramento o di conseguire un buono stato. Le "precise condizioni" sono indicate all'art. 4, par. 6. In particolare, è necessario sia fatto tutto il possibile per impedire un ulteriore deterioramento dello stato e per non compromettere il raggiungimento degli obiettivi della direttiva in altri corpi idrici non interessati dalle circostanze impreviste ed eccezionali; il piano di gestione del bacino idrografico deve prevedere espressamente quali siano le situazioni in cui possono essere dichiarate dette circostanze ragionevolmente imprevedibili o eccezionali; le misure da adottare sono espressamente contemplate e non compromettono in modo definitivo il ripristino della qualità del corpo idrico; gli effetti delle circostanze eccezionali o imprevedibili sono sottoposti a riesame; infine, deve essere fatto tutto il possibile per ripristinare nel corpo idrico lo stato precedente agli effetti di tali circostanze.

146 Si veda E. BOSCOLO, *Politiche idriche adattive nella stagione della scarsità. Dall'emergenza alla regolazione*, cit.

147 Si vedano M. CALDIRONI - E. MALAVASI, *Il recupero e il riutilizzo delle acque come risorsa idrica alternativa*, in L. VESPIGNANI (a cura di), *Produzione dell'energia ed efficienza idrica*, Giappichelli, Torino, 2026, pp. 89 ss.; A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *La tecnica del riutilizzo delle acque reflue trattate: le Regioni alla prova di una normativa interlivello e di un complesso rapporto tra Amministrazioni in una prospettiva di economia circolare*, in *Le Regioni*, 2024, n. 6, pp. 985 ss., ove si evidenzia che i profili più rilevanti del regolamento sono contenuti negli artt. 5, 6 e 9, dedicati rispettivamente alla "Gestione dei rischi", agli "Obblighi concernenti il permesso per quanto riguarda le acque affinate", nonché alla "Informazione e sensibilizzazione"; G. FARABEGOLI, *Il riutilizzo delle acque reflue affinate: l'Italia è pronta a recepire il Regolamento (UE) 2020/741?*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, 2023, n. 1, pp. 56 ss.; A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *Un problema di sostenibilità ambientale: il riutilizzo delle acque reflue trattate tra regolamentazione dell'Unione europea, normativa d'urgenza interna e gestione della risorsa idrica*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 26, pp. 78 ss.

148 Per un riferimento alle misure assunte nell'ambito della *Politica agricola comune 2023-2027* (PAC) per gli agricoltori che assumano impegni specifici finalizzati all'uso sostenibile della risorsa, si veda S. MIRATE, *Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza*, cit.

costituisce, infatti, uno dei pilastri della *Strategia per la resilienza idrica*, inaugurata dalla Commissione europea nel 2025[149].

Il regolamento, ai fini della produzione, dell'erogazione e dell'utilizzo di acque affinate, richiede che l'autorità competente predisponga un piano di gestione dei rischi connessi al riutilizzo e subordina le attività di produzione e di erogazione di acque affinate destinate all'uso irriguo al rilascio di un permesso (art. 6). Quest'ultimo, da rilasciarsi *«senza indugio»* a seguito di richiesta formulata dalle parti responsabili del sistema di riutilizzo, deve indicare gli obblighi posti a carico del gestore dell'impianto di affinamento e di qualsiasi altro soggetto responsabile. Il regolamento si occupa anche dell'informazione e della sensibilizzazione del pubblico.

Il legislatore italiano è intervenuto in materia con il Decreto-siccità[150] (d.l. n. 39/2023) definendo all'art. 7 un regime transitorio di natura autorizzativa concernente il riutilizzo a scopi irrigui delle acque reflue depurate dagli impianti di depurazione già attivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto[151]. La disciplina introdotta non riguarda, pertanto, né il possibile riutilizzo di acque non depurate, né il riutilizzo per scopi diversi da quello agricolo.

L'autorizzazione è rimessa alla Regione o alla Provincia autonoma territorialmente competente, con la partecipazione procedimentale dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale, delle aziende sanitarie territorialmente competenti, nonché di ogni altra amministrazione interessata. Il regime transitorio risulta applicabile sino data di entrata in vigore del d.P.R di esecuzione del regolamento (UE) 2020/741[152] e comunque non oltre il 31 dicembre 2026[153].

Il riutilizzo dei reflui a fini irrigui, pur rappresentando un'importante prospettiva per il fabbisogno idrico del comparto, si scontra con alcune criticità, come la necessità di sostenere ingenti investimenti infrastrutturali, un fabbisogno di risorsa sproporzionato rispetto ai volumi messi a disposizione da tale pratica, l'insufficienza degli strumenti di disincentivo all'utilizzo delle fonti convenzionali e, non da

149 Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

150 Si veda A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *La tecnica del riutilizzo delle acque reflue trattate*, cit., pp. 1002-1005, ove si evidenzia come le perplessità avanzate dalle Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, relative al regime autorizzatorio (con riguardo all'individuazione dell'autorità competente e alla vigenza del regime transitorio) e ai costi del medesimo, non siano state adeguatamente considerate dal legislatore nazionale, con un conseguente *vulnus* al principio di leale collaborazione.

151 In Italia, la pratica del riutilizzo delle acque reflue affinate era già regolata dal d.lgs. 11 maggio 1999, n. 152; la disciplina è poi confluita nel Codice dell'ambiente. Un ulteriore riferimento è rappresentato dal d.m. 12 giugno 2003, n. 185, con il quale è stato introdotto il "Regolamento recante norme tecniche per il riutilizzo delle acque reflue in attuazione dell'articolo 26, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152".

152 Nel momento in cui si scrive, ancora in corso di adozione.

153 Si noti che nella seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 2 aprile 2026 è stata accertata la mancata intesa sullo schema di d.P.R. recante "Regolamento sul riutilizzo delle acque reflue affinate, nonché di esecuzione del Regolamento (UE) 2020/741 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020".

ultimo, le possibili ripercussioni sul commercio e sulla circolazione dei prodotti agricoli all'interno dell'Unione europea[154].

Oltre al settore agricolo, ulteriori attività economiche sfruttano la risorsa idrica come input produttivo primario[155]. Nell'ambito del settore industriale[156], in particolare, la dipendenza dalla risorsa è trasversale a comparti eterogenei: dall'industria alimentare e delle bevande a quella della carta, del legno e del tessile; dalla metallurgia e dalla lavorazione dei minerali alla fabbricazione di prodotti in metallo, di macchinari e di autoveicoli; dall'industria chimica e farmaceutica a quella della plastica, dell'abbigliamento, della pelletteria e dei mobili, fino all'estrazione di minerali, alla fabbricazione di altri mezzi di trasporto e alla riparazione di macchinari.

Si consideri altresì la domanda di risorsa idrica del settore terziario, soprattutto quella di più recente emersione, riconducibile alla diffusione di *data center* e alle nuove tecnologie digitali, che necessitano di sistemi di raffreddamento ai fini del funzionamento delle infrastrutture[157].

Si tratta, per la gran parte, di utilizzatori che non si avvalgono del servizio idrico integrato o che vi ricorrono solo in misura marginale, approvvigionandosi piuttosto da fonti autonome. Ne consegue che la regolazione tariffaria affidata ad ARERA riguarda solo marginalmente tali comparti, rendendo necessario il ricorso a strumenti diversi, che prescindano dalla fonte di approvvigionamento, per perseguire obiettivi di risparmio e di uso efficiente della risorsa[158].

Non da ultimo, occorre considerare il settore energetico, tenuto conto della stretta interdipendenza tra acqua ed energia. La risorsa idrica assume infatti un ruolo fondamentale per il settore sotto un duplice profilo: da un lato, la risorsa contribuisce direttamente alla produzione di energia attraverso gli impianti idroelettrici; dall'altro, essa è impiegata nell'ambito dei processi di raffreddamento degli impianti.

A fronte di tale dipendenza sono state individuate alcune possibili soluzioni, tra cui l'impiego di acque reflue o di acqua piovana come fluido di raffreddamento o di pulizia degli impianti, l'implementazione di sistemi di monitoraggio delle perdite o l'adozione di sistemi di trattamento avanzati, idonei a

154 Sugli ostacoli e sui limiti di tale pratica, si vedano A. FUSCO - M.R. CALDERARO, *La tecnica del riutilizzo delle acque reflue trattate*, cit., pp. 1000 ss.; G. FARABEGOLI, *Il riutilizzo delle acque reflue affinate: l'Italia è pronta a recepire il Regolamento (UE) 2020/741?*, cit., p. 57.

155 Si veda il *Blue Book 2026*, pp. 27-28, ove si evidenzia che "[n]ell'economia italiana, l'acqua attiva 26 settori [...] e 74 sotto-settori".

156 Si veda CONFINDUSTRIA, *Dall'emergenza all'efficienza idrica*, Roma, 2024, p. 22, ove si sottolinea che l'utilizzo industriale dell'acqua riguarda il 21% del consumo totale di risorsa. Per quanto riguarda l'approvvigionamento, «le imprese con meno di cinque addetti si riforniscono, per lo più, dalla rete pubblica per uso civile, mentre le imprese medie e grandi si servono di specifici sistemi di auto approvvigionamento, o utilizzano l'acqua che proviene da infrastrutture al servizio di nuclei e aree industriali».

157 Si veda IL SOLE 24 ORE, *Data center Ia: consumo d'acqua equivalente a 1,3 miliardi di persone entro il 2030*, in *www.ilsole24ore.com*, 5 giugno 2026.

158 La circostanza è evidenziata in LABORATORIO REF, *Risparmio e tutela della risorsa idrica: verso i Certificati Blu per gli usi industriali?*, in *www.laboratorioref.it*, 14 giugno 2022, ove si ritiene necessario un cambio di approccio nelle politiche ambientali, così da rendere effettivo il principio «chi inquina (usa), paga». La soluzione proposta per un cambio di approccio è rappresentata dalla creazione di un mercato di permessi negoziabili (i cosiddetti Certificati blu) al fine di conseguire obiettivi di risparmio idrico.

purificare e riutilizzare le acque già presenti nell'impianto[159]. Si tratta, in sintesi, di misure che condividono l'obiettivo di una progressiva riduzione dell'impronta idrica del settore energetico.

La trasversalità della risorsa idrica fa comprendere come dalla medesima dipendano la stabilità economica del Paese, la sicurezza alimentare e la competitività del sistema industriale[160]. Una simile centralità impone un ripensamento strutturale dei processi produttivi, da orientare verso modelli capaci di garantire un utilizzo più efficiente, razionale ed economicamente sostenibile della risorsa.

5. Le sfide del settore idrico e l'adeguatezza delle autorità competenti

L'OCSE assume tra i principi volti a rafforzare la *governance* del settore idrico anche l'adeguatezza delle autorità competenti rispetto alla complessità delle sfide che il settore è chiamato ad affrontare[161].

Il tema relativo alle capacità delle autorità preposte alla tutela e alla gestione della risorsa si inserisce, più in generale, nell'ampia e annosa questione della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni italiane. Da più parti è stata denunciata, infatti, una strutturale debolezza dell'apparato amministrativo nazionale, che si manifesta tanto sul piano quantitativo quanto su quello qualitativo[162].

Sotto il profilo quantitativo, il riferimento è alla carenza di personale che ha colpito, negli ultimi decenni, gran parte delle amministrazioni pubbliche a causa del progressivo blocco delle assunzioni e del mancato *turnover*, con conseguente invecchiamento degli organici e riduzione della forza lavoro disponibile. Per cercare di rimediare a tali carenze, nell'ambito degli interventi volti alla ripresa post-pandemica, l'art. 17-*octies* del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 ha previsto l'istituzione di un contingente di personale presso i commissari in materia ambientale[163], così da agevolare la realizzazione degli interventi volti al contrasto al dissesto idrogeologico. La disposizione ha anche autorizzato il Ministero della transizione ecologica a reclutare nuovo personale a tempo determinato[164].

159 Tali soluzioni sono suggerite da B. SCALZOTTO, *Produzione di energia e tutela della risorsa idrica: stato dell'arte e prospettive tecnologiche*, in L. VESPIGNANI (a cura di), cit., pp. 141-142.

160 Si veda il *Blue Book 2026*, p. 31.

161 Il quarto principio elaborato dall'OCSE ai fini del rafforzamento della *governance* del settore prevede che le autorità competenti presentino un livello di capacità adeguato alla complessità delle sfide poste dalla gestione della risorsa idrica, nonché all'insieme delle competenze richieste per il corretto esercizio delle funzioni ad esse attribuite («*Adapt the level of capacity of responsible authorities to the complexity of water challenges to be met, and to the set of competencies required to carry out their duties* [...]»).

162 La "debole capacità amministrativa" delle pubbliche amministrazioni è stata evidenziata anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La riforma della pubblica amministrazione, una delle cosiddette riforme orizzontali (o trasversali) del Piano, avrebbe dovuto determinare «l'aumento permanente dell'efficienza della pubblica amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, per accompagnarli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale» (p. 48).

163 Con termine fissato al 31 dicembre 2026.

164 Il Ministero è stato autorizzato a reclutare personale, mediante concorso o scorrimento di vigenti graduatorie, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato di durata complessiva anche superiore a trentasei mesi e comunque non successiva al 31 dicembre 2026.

In relazione alle autorità di bacino distrettuali[165], il sottodimensionamento del personale rispetto alla dotazione organica è stato ampiamente rilevato in sede di controllo sulla gestione finanziaria della Corte dei conti. Si noti che, per il potenziamento delle attività finalizzate a rafforzare la tutela del territorio e la gestione delle acque nonché alla mitigazione del dissesto idrogeologico e del cambiamento climatico, anche le autorità di bacino distrettuali sono state autorizzate, a decorrere dall'anno 2026, ad assumere personale a tempo indeterminato, nei limiti della vigente dotazione organica[166].

La Corte dei conti ha sottolineato che il sottodimensionamento del personale «si pone a fronte di una consistente acquisizione di servizi tecnico-specialistici esterni»[167]. Si tratta di una tendenza che ha interessato negli ultimi decenni l'amministrazione pubblica italiana nel suo complesso, ove al progressivo svuotamento dei corpi tecnici interni è corrisposto un sempre più frequente ricorso a consulenze e servizi esterni.

La questione si collega, pertanto, alla debolezza delle pubbliche amministrazioni sul piano qualitativo e alla difficoltà nel reperire e trattenere figure professionali dotate delle competenze tecniche e specialistiche necessarie (idrauliche, ingegneristiche, geologiche, forestali, ecc.) a fronteggiare la crescente complessità che si palesa dinanzi all'esercizio delle funzioni amministrative, specie in settori, come quello idrico, in cui le decisioni richiedono un elevato grado di competenza tecnico-scientifica. Tali circostanze hanno avuto pesanti ripercussioni sui tempi necessari alla pianificazione, alla programmazione e all'attuazione di progetti e interventi[168], in un settore già ampiamente penalizzato dalla scarsità di risorse.

A ciò si aggiunge una scelta di fondo del decisore pubblico, che ha ulteriormente contribuito a marginalizzare le autorità del settore, ovvero il già accennato sistematico ricorso a strutture commissariali e a strumenti di gestione emergenziale, che hanno relegato tali autorità a un ruolo residuale nel sistema di *governance* della risorsa, privandole di centralità decisionale proprio nei momenti di maggiore criticità e ostacolando, così, il consolidamento di capacità istituzionali[169].

---

165 Alla determinazione della dotazione organica delle Autorità di bacino distrettuali si è provveduto con il d.P.C.M. 4 aprile 2018.

166 Si veda l'art. 9, comma 9-*bis*, del d.l. 17 ottobre 2024, n. 153 (convertito in l. 13 dicembre 2024, n. 191).

167 Così la Determinazione del 24 marzo 2026, n. 56 della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti (p. 32), recante la "Determinazione e relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po", riferita all'anno 2024. Si vedano altresì la Determinazione del 9 aprile 2026, n. 69 in relazione all'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi orientali (p. 32) e la Determinazione del 9 aprile 2026, n. 70 in relazione all'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale (p. 28). Sul tema, si veda S. CASSESE, *Sulla buona amministrazione e sulle riforme*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2016. Antidoti alla cattiva amministrazione: una sfida per le riforme. Atti del Convegno annuale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, ove si sottolinea che "la nostra amministrazione dipende da terzi, non ha tecnici interni dell'amministrazione, non sa progettare, per ogni decisione deve chiedere all'esterno".

168 Lo evidenzia R. DIPACE, *Le forme di tutela dal dissesto idrogeologico fra programmazione, pianificazione e gestione delle emergenze*, cit., p. 260.

169 Lo evidenzia S. SCREPANTI, *I commissari straordinari e il rischio di generalizzare la logica emergenziale*, cit., pp. 48-49.

A tali debolezze si somma la difficoltà del funzionario a orientarsi in un quadro normativo caratterizzato da elevata complessità e da instabilità, che spesso frenano l'azione amministrativa non solo per incapacità ma anche per timore di incorrere in responsabilità[170].

Alla luce delle sfide che si pongono dinanzi al settore idrico, emergono pertanto significative carenze sotto il profilo dell'adeguatezza delle amministrazioni chiamate al governo e alla gestione della risorsa.

6. Cenni conclusivi

Le riflessioni sviluppate hanno individuato le principali carenze nella *governance* della risorsa idrica (*governance gaps*), analizzando il sistema italiano alla luce dei primi quattro *Principles on Water Governance* elaborati dall'OCSE.

L'indagine ha confermato, in primo luogo, una profonda frammentazione delle competenze e delle responsabilità nel sistema, ritenuta tuttavia in qualche misura «inevitabile»[171] alla luce della pluralità di prospettive attraverso cui l'ordinamento guarda alla risorsa e a causa della sua natura, che non riconosce i confini amministrativi.

L'analisi svolta mostra come la debolezza del sistema italiano non sia riconducibile alla mancanza di strumenti normativi o di soggetti istituzionalmente competenti, quanto piuttosto alla sovrapposizione delle competenze tra i diversi livelli di governo, alla mancanza di meccanismi di coordinamento efficaci[172], nonché alla difficoltà di tradurre la pianificazione in un'effettiva capacità di governo della risorsa.

Le autorità di bacino distrettuali, come evidenziato, non sono state concepite dal legislatore quale sede di coordinamento tecnico, bensì come luogo di composizione di interessi di natura politica, secondo un modello non paritario[173]. La composizione e le modalità di funzionamento dei relativi organi riflettono infatti una logica centralistica, nella quale il livello statale tende a prevalere su quello locale e tale carattere si manifesta con particolare evidenza nei casi in cui le maggioranze politiche che governano i diversi livelli istituzionali non coincidano.

Un ulteriore profilo di debolezza del sistema è connesso al fatto che tali autorità non dispongono di strumenti per rendere effettiva la primazia della pianificazione di bacino, non potendo incidere concretamente sulle scelte degli altri soggetti coinvolti nella *governance* della risorsa[174].

Il problema dell'allocazione di competenze attualmente risalta sotto il profilo della previsione di strutture e di strumenti emergenziali, a cui il decisore pubblico si è affidato per affrontare i fenomeni di

170 Sul tema della cosiddetta burocrazia difensiva si vedano, tra gli altri, F.A. CANCILLA - S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2025, n. 2, I, pp. 18 ss.; S. BATTINI - F. DECAROLIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Rivista italiana di Public Management*, 2020, n. 2, pp. 342 ss.; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, n. 4, pp. 494 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *An. giur. ec.*, 2020, n. 1, pp. 117 ss.

171 Così L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, cit., p. 847.

172 Lo evidenzia F. CAPORALE, *Acqua e scarsità: dall'emergenza come regola alla regola dell'emergenza*, cit.

173 IBIDEM.

174 IBIDEM.

dissesto idrogeologico e, all'opposto, circostanze di scarsità di risorsa. Si tratta di una sorta di «amministrazione parallela»[175], che assorbe le competenze degli enti ordinariamente preposti al governo della risorsa, alterando un assetto già di per sé complesso.

La proliferazione e la continua reiterazione di strumenti e strutture emergenziali pregiudicano la possibilità di una programmazione razionale degli investimenti e la certezza delle risorse disponibili. Inoltre, l'insediamento e l'operatività di tali strutture richiedono tempi che mal si conciliano con la breve durata delle maggioranze politiche che provvedono alla loro istituzione, con il risultato che le medesime vengono spesso ridefinite prima ancora di aver dispiegato i propri effetti.

I dati dimostrano peraltro che i continui interventi sulla *governance* non hanno prodotto quella accelerazione degli investimenti tanto auspicata[176] e risulta pertanto difficilmente comprensibile la scelta di confermare il modello emergenziale anche nell'ambito degli interventi previsti nel corso della ripresa post-pandemica, rinunciando all'opportunità di destinare le risorse disponibili al potenziamento delle capacità delle autorità del settore.

Con riguardo al governo della risorsa su scala ottimale, l'analisi relativa all'assetto del servizio idrico integrato ha evidenziato come, pur in presenza di significativi progressi, in alcune parti del territorio non si sia ancora raggiunta la "*optimal size"* nella gestione del servizio, con conseguenze rilevanti sulla capacità dei gestori di pianificare e attuare interventi. La persistente frammentazione, con molti operatori di dimensioni medio-piccole, non consente infatti di conseguire economie di scala, solidità finanziaria e di attrarre le competenze specialistiche di cui il settore necessita[177].

Appare opportuno, inoltre, valutare forme di pianificazione più ampie, anche in considerazione del calo demografico in atto, che rende necessario individuare una platea di utenti più estesa su cui ripartire il costo dei nuovi investimenti, favorendo programmazione e interventi su aree di maggiori dimensioni[178] e valorizzando il coordinamento tra enti e gestori operanti in ambiti diversi[179]. Ciò non deve tuttavia tradursi in una sottovalutazione della dimensione locale[180], la quale conserva un ruolo altrettanto fonda-

175 Così S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciale*, cit., p. 151. Si veda anche M. BEVILACQUA, *I problemi aperti dalla stabilizzazione del paradigma commissariale*, cit., p. 1155, ove si richiama F. SPANICCIATI, *Covid-19 e l'emersione di un sistema amministrativo parallelo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, n. 3, pp. 305 ss.

176 Lo evidenzia L. GOLISANO, *La tutela del suolo dalle acque nel pensiero di Urbani. Criticità passate e presenti*, cit., pp. 859 ss. (spec. p. 867), ove si richiama P. URBANI, *La frammentazione delle competenze che nuoce al territorio*, in *Italiani Europei*, 2015, n. 1, p. 6. Si veda anche S. CURTO, *Gestioni commissariali e contabilità speciale*, cit., p. 153, ove si evidenzia che all'«incremento quantitativo sotto il profilo statistico delle ingenti risorse pubbliche che ogni anno vengono messe a disposizione delle gestioni commissariali, anche di non più recente creazione, non sempre corrisponde un'adeguata movimentazione di spesa proporzionata all'urgenza e alla necessità degli interventi finalizzati all'interesse pubblico che dovrebbe legittimare il ricorso a tali istituti».

177 La questione è evidenziata in LABORATORIO REF, *Strategia europea per la resilienza idrica: gli ingredienti di un cambio di prospettiva*, in *www.laboratorioref.it*, 21 maggio 2026.

178 Si veda la delibera ARERA 639/2023/R/idr (spec. p. 14).

179 L'esigenza è evidenziata in LABORATORIO REF, *Strategia europea per la resilienza idrica: gli ingredienti di un cambio di prospettiva*, cit.

180 Si veda E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 72, ove si sottolinea che «le prime e più significative azioni

mentale. Le comunità locali possono infatti offrire un contributo prezioso, soprattutto alla luce del patrimonio informativo di cui esse dispongono[181], divenendo protagoniste dei processi di programmazione, pianificazione e attuazione di interventi a fianco delle pubbliche amministrazioni, coerentemente alle esigenze e ai bisogni manifestati dal territorio[182].

Sin dalla direttiva 2000/60/CE, la dimensione della partecipazione ha assunto una rilevanza centrale nel quadro normativo definito dal legislatore europeo ai fini del governo e della tutela della risorsa. Tale impostazione trova oggi ulteriore conferma nel recente regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura ("*Nature Restoration Law*"), che, nel richiedere agli Stati membri l'elaborazione di piani nazionali di ripristino, chiama parimenti tutti gli *stakeholders* a fornire il proprio contributo. Ne emerge un modello di *governance* che riconosce nella partecipazione un presupposto imprescindibile per garantire l'effettività degli interventi, superando una concezione della tutela ambientale quale missione affidata unicamente all'azione unilaterale delle pubbliche amministrazioni.

In questo senso, un «supplemento di effettività»[183] all'azione amministrativa e alla pianificazione distrettuale potrebbe essere assicurato dal ricorso a strumenti di amministrazione condivisa, quali, ad esempio, i contratti di fiume[184]. Questi ultimi costituiscono *«strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico»*[185] (art. 68-*bis* del d.lgs.

---

di riqualificazione dei corpi idrici [...] si configurano tipicamente alla stregua di politiche locali» e che tale circostanza si pone «in controtendenza (ma non in contrasto) rispetto alla direttrice di bacinizzazione e poi di distrettualizzazione delle politiche idriche».

181 Lo evidenzia V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 23, p. 182.

182 Si veda D. D'ORSOGNA - S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, in *Nuove autonomie,* 2023, n. 2, p. 476.

183 Così E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., p. 87.

184 Sul tema, si vedano M. FLICK, *Contratti di fiume e agricoltura. Punti di forza e fragilità nei nuovi modelli di governance degli ecosistemi*, Wolters Kluwer, 2025; C. LEONE (a cura di), *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, Mimesis, Milano-Udine, 2024; ID., *I contratti di Fiume negli argini del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024; V. PARISIO, *Risorse idriche, contratti di fiume e amministrazione condivisa*, cit., pp. 176 ss.; D. D'ORSOGNA - S.S. SCOCA, *Note in tema di pianificazione idrografica e contratti di fiume*, cit., pp. 461 ss.; M. VERNOLA, *I contratti di fiume nella pianificazione ambientale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.; A. FORMICA, *Il contratto di fiume quale strumento privilegiato per il contrasto al dissesto idrogeologico*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, n. 4, pp. 49 ss.; A. PORTERA, *I contratti di fiume*, in *Federalismi.it*, 2017, n. 18, pp. 2 ss.; F. PUBUSA, *Forme e strumenti della partecipazione degli interessi diffusi e collettivi nell'azione amministrativa: i 'contratti di fiume'*, in F. PUBUSA - D. MARONGIU (a cura di), *Ambiente, paesaggio, territorio. Principi e vicende*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2017, pp. 195-215; E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., pp. 75 ss.; M. BASTIANI, *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici*, Flaccovio Dario Editore, Palermo, 2011.

185 Si veda V.E. ALBANESE, *Contratti di fiume: una via sostenibile per le comunità locali*, in C. LEONE (a cura di), *I contratti di fiume. Riflessioni interdisciplinari*, cit., pp. 158-159, secondo cui i contratti di fiume costituiscono «esempi di come la collaborazione tra diversi livelli di governo, settore privato, comunità

n. 152/2006[186]). Tali strumenti danno pertanto concreta attuazione al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, coinvolgendo la collettività nella tutela e nella gestione di un bene comune.

Sul versante del coordinamento intersettoriale, il presente lavoro ha cercato di evidenziare come la risorsa idrica interessi trasversalmente una pluralità di settori, condizionando innanzitutto le scelte di pianificazione territoriale.

Sul piano prettamente economico, la crescente scarsità della risorsa è destinata a produrre conseguenze rilevanti sul sistema produttivo nazionale, alimentando conflitti non soltanto tra i diversi utilizzatori, ma anche tra operatori del medesimo settore. È indispensabile avviare, pertanto, una riflessione seria sulla riduzione della domanda in tutti i comparti, promuovendo il risparmio, l'efficienza e il riutilizzo sicuro dell'acqua nell'agricoltura, nella produzione di energia e nei processi industriali[187].

Con riguardo al settore agricolo, il decisore pubblico è chiamato ad assumere un ruolo attivo, incentivando gli operatori a investire in colture meno idro-esigenti e ad abbandonare le tecniche di irrigazione meno efficienti. In questo senso, i consorzi irrigui potrebbero divenire «attori nella progettazione e nella messa in opera delle più moderne tecniche d'irrigazione»[188]. Lo sviluppo di meccanismi di incentivazione dovrebbe interessare anche il settore industriale, in cui lo sforzo delle istituzioni dovrebbe essere volto a rendere effettivo il principio "chi inquina (usa), paga", sfruttando strumenti economici, fiscali e

locali, gruppi indigeni e organizzazioni non governative possa portare a decisioni più informate, sostenibili e accettate».

186 La disposizione è stata introdotta dalla l. n. 221/2015.

187 Si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia europea sulla resilienza idrica*, Bruxelles, 4 giugno 2025.

188 La soluzione è proposta da S. MIRATE, *Il binomio Acqua e Agricoltura di fronte al cambiamento climatico: politiche regolatorie e soluzioni tecnico-giuridiche di resilienza*, cit.

finanziari[189]. È necessario, altresì, pervenire a una razionalizzazione definitiva delle concessioni di derivazione, così da renderle compatibili con le esigenze di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi[190].

In definitiva, dal punto di vista dell'effettività, permangono nel sistema dei *governance gaps* profondi. Ciò che si impone è un definitivo cambio di paradigma nelle modalità di gestione e di utilizzo della risorsa idrica[191], fondato sul potenziamento delle istituzioni competenti, sull'efficace coordinamento tra i soggetti chiamati a governarla, nonché sul rafforzamento degli strumenti di *governance* collaborativa.

189 Si veda LABORATORIO REF, *Risparmio e tutela della risorsa idrica: verso i Certificati Blu per gli usi industriali?*, cit. Per un approfondimento sull'utilizzo di strumenti economici, finanziari, negoziali e fiscali ai fini della tutela dell'ambiente si vedano M.M. CAFAGNO, *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI - A. FARÌ (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 448 ss.; C. PINTO, *Diversi strumenti di tutela ambientale: fallimenti delle pubbliche amministrazioni e inefficienze del libero mercato*, in *AmbienteDiritto.it*, 2021, n. 4, p. 2, secondo cui «è possibile individuare tre "generazioni" di politiche ambientali: la prima incentrata sulle politiche di "comando e controllo", che hanno fissato limiti all'inquinamento, hanno disposto vincoli e procedure autorizzative e istituito una rete di soggetti finalizzata al controllo della norma; la seconda sui piani e gli incentivi di settore, che vedono la messa in campo di piani di azione e specifici strumenti economici e normativi prevalentemente rivolti all'impresa privata; e infine gli strumenti di "terza generazione", che hanno l'obiettivo di integrare le decisioni e le politiche ambientali nelle scelte delle politiche di sviluppo, con lo scopo di modificarne le direzioni e gli obiettivi»; M.M. CAFAGNO, *Gli strumenti di protezione ambientale "market-based". Una visione pragmatica*, in N. AICARDI - G. CAIA - M. DUGATO - M. GOLA - A. LOLLI (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile. Problemi e prospettive*, Bononia University Press, Bologna, 2020, pp. 559 ss.; M.M. CAFAGNO - F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, vol. I, CEDAM, Padova, 2012, pp. 487 ss.

190 Tale necessità è evidenziata, tra gli altri, da E. BOSCOLO, *Le politiche idriche nella stagione della scarsità. La risorsa comune tra demanialità custodiale, pianificazioni e concessioni*, cit., spec. pp. 92-93, ma si veda anche S.R. MASERA, *Diritto all'acqua e potere pubblico di pianificazione, programmazione e regolazione*, cit., pp. 1373 ss. Si noti che le istanze ecologiche sono penetrate anche nella giurisprudenza. Si veda, ad esempio, TSAP, 30 maggio 2024, n. 67, disponibile in *www.tsap.giustizia.it*., ove si sottolinea che «anche il favore che assiste la produzione dell'energia idroelettrica deve essere bilanciato, nell'ambito dei procedimenti, con le altre esigenze sottese alla competenza regionale in materia di acque, quale il rispetto dei principi di precauzione e di non deterioramento dei corpi idrici». Sul tema, F. DI DIO, *Acqua, derivazioni e conflitti d'uso: per la prima volta un Tribunale riconosce che bere è un diritto primario rispetto alle concessioni per produrre energia elettrica*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, n. 6, pp. 1018 ss.

191 Si veda M. CIAMPITTIELLO - A. BOGGERO, *Un nuovo paradigma di gestione della risorsa idrica in un contesto di cambiamento climatico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2022, n. 3.

LA LEGGE DELLA REGIONE SARDEGNA N. 5/2006, IN ORDINE AI LIMITI DI SUPERFICIE DI VENDITA PER LE ATTIVITÀ COMMERCIALI DA AVVIARE IN ZONA URBANISTICA 'B'.

Riflessioni sull'interpretazione del testo normativo, a partire da certa 'attuazione'

Law of the region of sardinia no. 5/2006, regarding the sales area limits for commercial activities to be started in urban zone 'b'. Reflections on the interpretation of the legal text, starting from certain 'implementation'

PAOLO COTZA *

Abstract (Italiano). Lo studio muove dall'iniziativa del proprietario di un'area che, all'atto dell'acquisizione, risultava classificata in zona "B" (completamento residenziale), sottozona "B2.1" (completamento da riqualificare). Su tali presupposti, il proprietario presenta ai competenti Uffici amministrativi del Comune sardo, nella cui circoscrizione territoriale s'inserisce tale area, un "Progetto di fabbricato a destinazione commerciale da adibire a Media Superficie di Vendita (MSV) di tipo Mista" (alimentare e non). Se non che, nelle more del procedimento di valutazione urbanistica dell'accennata intrapresa economica, il Consiglio Comunale adotta il nuovo Piano Urbanistico. Ciò rende cruciale la circostanza per cui, ai sensi delle Norme Tecniche di Attuazione del PUC così adottato, entro le zone "B", la disciplina viene modificata nel senso che, «*in attuazione della L.R. 5/2006, sono ammesse esclusivamente le attività commerciali* [con] *superficie di vendita inferiore a 300 mq.*». Infatti, in relazione alla menzionata area, si viene così a determinare una significativa compressione delle potenzialità edificatorie: considerato che, in forza dell'art. 4, L.R. n. 5/2006 cit., come compiutamente esposto di seguito, le Medie Strutture di Vendita possono raggiungere una superficie fino a 1.200 mq nei Comuni con popolazione residente ricompresa nella fascia di previsione cui appartiene quello in discorso. Così cagionando un rilevante pregiudizio economico alla specifica situazione proprietaria dell'interessato. A questa stregua, il presente scritto si propone di verificare se la soluzione urbanistica, di tal fatta intervenuta, abbia finito per integrare profili d'illegittimità-irragionevolezza che coinvolgono il progetto del Piano adottato, non solo con riguardo alla specifica area interessata, ma nella sua complessità o, quantomeno, in parti rilevanti per l'assetto di pianificazione generale: dal momento che, indiscriminatamente, in corrispondenza delle zone "A", "B", "C", (a seguito di emendamento approvato dal Consiglio Comunale) sono ammesse esclusivamente le attività commerciali con superficie di vendita inferiore a 300 mq.

Abstract (Inglese). *The study stems from the initiative of the owner of an area which, at the time of acquisition, was classified as zone "B" (residential completion), subzone "B2.1" (completion to be redeveloped). On this basis, the owner submits to the competent administrative offices of the Sardinian municipality, within whose territorial jurisdiction this area falls, a "Building project intended for commercial use for a Medium Retail Surface (MSV)*

of mixed type" (food and non-food). Except that, in the meantime, during the urban planning evaluation process of the aforementioned economic enterprise, the City Council adopts the new Urban Plan. This makes the circumstance crucial, because, according to the Technical Implementation Standards of the adopted PUC, within the "B" zones, the regulations are modified in the sense that, "in implementation of Regional Law 5/2006, only commercial activities with a sales area of less than 300 sq.m. are allowed." In fact, in relation to the aforementioned area, this results in a significant limitation of building potential: considering that, pursuant to Article 4 of Regional Law no. 5/2006 cited above, as fully explained below, Medium-Sized Retail Establishments can have a surface area of up to 1,200 square meters in municipalities with a resident population falling within the forecast range to which the municipality in question belongs. This thus causes a significant economic disadvantage to the specific property situation of the interested party. In this regard, the present document aims to verify whether the urban planning solution, thus implemented, has ended up incorporating elements of illegitimacy or unreasonableness affecting the adopted Plan project, not only with respect to the specific area concerned, but in its entirety or, at least, in parts relevant to the overall planning framework: since, indiscriminately, in zones "A," "B," and "C" (following an amendment approved by the City Council), only commercial activities with a sales area of less than 300 sqm are permitted.
Parole-chiave Pianificazione urbanistica (scelte di) - Adozione - Osservazioni degli interessati - Zona di completamento residenziale - Media struttura di vendita - Tessuto urbano - Riqualificazione - Aree dismesse - Diversificazione dell'offerta commerciale - Dimensionamento strutture distributive - Coordinamento

Keywords *Urban planning (choices of) - Adoption - Observations of interested parties - Residential completion area - Medium-sized retail facility - Urban fabric - Redevelopment - Abandoned areas - Diversification of commercial offer - Distribution structure sizing - Coordination*

SOMMARIO: 1. Premessa in punto di fatto e di diritto. **- 2.** 'Approccio' al problema, su base giurisprudenziale. **- 3.** Sviluppi della trattazione. **- 4.** Implicazioni in punto di rapporti fra disciplina relativa all'insediamento degli esercizi commerciali e pianificazione urbanistica. **- 5.** Considerazioni conclusive sull''approccio' da riservare al problema.

1. Premessa in punto di fatto e di diritto

- Lo scritto prende spunto dall'iniziativa del proprietario di un'area che, all'atto dell'acquisizione, risultava classificata in zona "B" (completamento residenziale), sottozona "B2.1" (completamento da riqualificare).

Su tali presupposti, il proprietario presenta ai competenti Uffici amministrativi del Comune sardo, nella cui circoscrizione territoriale s'inserisce tale area, un "Progetto di fabbricato a destinazione commerciale da adibire a Media Superficie di Vendita (MSV) di tipo Mista" (alimentare e non).

Si osservi che, all'epoca in cui tale iniziativa imprenditoriale viene promossa, investendone l'Ente Locale in ordine ai profili di competenza urbanistica, ai sensi delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Urbanistico Comunale, relativamente alle zone "B", era previsto che, «*in attuazione della L.R. 5/2006, sono ammesse esclusivamente le attività commerciali proprie degli esercizi*

di vicinato e superficie di vendita inferiore a 150 mq. Le Medie Superfici di Vendita non sono ammesse esclusivamente nella sottozona B1».

- Se non che, nelle more del procedimento di valutazione urbanistica dell'accennata intrapresa economica, il Consiglio Comunale adotta il nuovo Piano Urbanistico, in adeguamento al PAI e al PPR, ai sensi dell'art. 20, comma 6, L.R. n. 45/1989; con la conseguenza che, dalla data di pubblicazione di tale deliberazione, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'art. 12, comma 3, d.p.r. n. 380/2001. Ciò rende cruciale la circostanza per cui, ai sensi delle Norme Tecniche di Attuazione del PUC così adottato, entro le zone "B", la disciplina viene modificata nel senso che, «*in attuazione della L.R. 5/2006, sono ammesse esclusivamente le attività commerciali* [con] *superficie di vendita inferiore a 300 mq.*».

- Per l'effetto, in relazione alla menzionata area, si viene a determinare una significativa compressione delle potenzialità edificatorie: considerato che, in forza dell'art. 4, L.R. n. 5/2006 cit., come compiutamente esposto di seguito, le Medie Strutture di Vendita possono raggiungere una superficie fino a 1.200 mq nei Comuni con popolazione residente ricompresa nella fascia di previsione cui appartiene quello in discorso. Così cagionando un rilevante pregiudizio economico alla specifica situazione proprietaria dell'interessato.

Ciò induce l'interessato stesso ad interrogarsi se la soluzione urbanistica, di tal fatta intervenuta, abbia finito per integrare profili d'illegittimità-irragionevolezza che coinvolgono il progetto del Piano adottato, non solo con riguardo alla specifica area interessata, ma nella sua complessità o, quantomeno, in parti rilevanti per l'assetto di pianificazione generale: dal momento che, *indiscriminatamente, in corrispondenza delle zone "A", "B", "C",* (a seguito di emendamento approvato dal Consiglio Comunale) *sono ammesse esclusivamente le attività commerciali con superficie di vendita inferiore a 300 mq*.

La questione si rivela di duplice rilievo: innanzitutto, sul piano della legittimazione ad assumere iniziative di reazione nelle pertinenti sedi del contraddittorio procedimentale.

Riservando al paragrafo seguente un approfondimento di quest'ultima trattazione; in punto di merito, l'assetto normativo nel quale (pure) può estrinsecarsi l'autonomia comunale, non può misconoscere, fra i diversi fattori di valutazione, il rapporto fra le differenti densità di popolazione che connotano ciascuna zona urbanistica e l'idoneità delle strutture di vendita (a partire dal dimensionamento per superfici) a soddisfare adeguatamente (anche in termini di accessibilità e di preesistenza d'insediamenti commerciali ulteriori) la correlata domanda locale di mercato (s'intende, senza determinare stravolgimenti del 'carico urbanistico' ed in funzione di obiettivi di riqualificazione del relativo tessuto). È, infatti, evidente che, in quest'ottica, qualsivoglia strategia dell'Ente locale all'insegna dell'omologazione (a fronte di previsioni regionali che, contemplando limiti massimi di dimensionamento delle strutture, 'aprono' ad una certa duttilità di concreto assetto), *ex se* finisce con l'integrare uno

sconfinamento, delle scelte (pur di spettanza) dell'amministrazione comunale, nell'illegittimità-irragionevolezza.

2. 'Approccio' al problema, su base giurisprudenziale

In disparte il rilievo di eccesso di potere appuntabile alla divergenza di determinazioni di pianificazione urbanistica così susseguitesi, che pure si dichiarano parimenti attuative della medesima Legislazione regionale, ma che comportano *immotivatamente* differenti limiti, da rispettare quanto alle superfici di vendita, onde conseguire l''ammissione' di attività commerciali; valutando l'ipotesi di una contestazione della più recente soluzione urbanistica, valga innanzitutto di muovere dal pacifico orientamento di giurisprudenza secondo cui:

per effetto della adozione di un nuovo strumento di pianificazione generale, che provveda ad una modifica integrale nella definizione urbanistica del territorio comunale, «*non è in discussione la destinazione di una singola area, ma il complessivo disegno di governo del territorio da parte dell'ente locale, di modo che la motivazione non può riguardare ogni singola previsione (o zonizzazione), ma deve avere riguardo, secondo criteri di sufficienza e congruità, al complesso delle scelte effettuate dall'ente con il nuovo strumento urbanistico*»[1];

d'altro canto, «*le 'osservazioni' dei soggetti interessati dalle scelte pianificatorie, presentate nel corso del procedimento di approvazione di uno strumento urbanistico, non costituiscono un rimedio giuridico, ma sono un apporto collaborativo dei privati nel procedimento di formazione dello strumento, da cui consegue l'assenza in capo all'Amministrazione di un obbligo puntuale di motivazione, oltre a quella evincibile dai criteri desunti dalla relazione illustrativa del Piano stesso in ordine alle scelte discrezionali assunte per la destinazione delle singole aree. Ne deriva che, sebbene l'Amministrazione sia tenuta ad esaminare le 'osservazioni' pervenute, non può essere obbligata ad una analitica confutazione di ciascuna di esse*»[2]; pertanto, la reiezione delle 'osservazioni' stesse può essere motivata *ob relationem* con controdeduzioni del Comune, ancorché sintetiche, idonee a dimostrare che si è tenuto presente l'apporto collaborativo e critico dei privati.

Salvo l'orientamento più garantista verso i soggetti partecipanti al procedimento, secondo cui «il rigetto delle 'osservazioni' […] deve essere assistito da una motivazione che sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle 'osservazioni' stesse e che abbia tenuto presente (e ciò deve essere dimostrato) il loro apporto critico e collaborativo in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti così che, nell'interesse reale della

1 * *Ricercatore confermato in Diritto Amministrativo presso l'Università di Cagliari*
Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 maggio 2016, n. 2221; *Idem*, 8 giugno 2011 n. 3497.
2 T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 1° giugno 2023, n. 1778.

popolazione, sia assicurata l'adozione di soluzioni urbanistiche, oltre che legittime, anche opportune e razionali»[3].

In definitiva, le 'osservazioni', «*come tutti gli apporti esterni coinvolti nella pianificazione urbanistica, sono in essa inseriti e con essa vanno contemperati. Nell'ambito di un procedimento urbanistico, pertanto, le osservazioni costituiscono lo strumento per perseguire - compatibilmente con l'articolato delle scelte urbanistiche da effettuare - l'interesse pubblico con un minore sacrificio di quello privato*»[4].

Fermo restando che, *a fortiori*, quest'ultimo indirizzo giurisprudenziale può incontrare condivisione nella misura in cui, nel novero delle deduzioni dei privati al piano, vengano promosse 'opposizioni', in quanto: spettanti solo ai proprietari degli immobili compresi nel piano stesso; aventi carattere di veri e propri rimedi giuridici; tali da obbligare l'autorità competente ad esaminarle ed a decidere sulle stesse[5].

A questa stregua, riprendendo quanto constatato a conclusione del paragrafo di premessa, assume rilievo che le obiezioni alla descritta soluzione urbanistica recepita in sede di 'adozione': pur muovendo da un interesse (economico) strettamente legato alla condizione proprietaria dell'interessato; finiscono coll'appuntarsi sul recepimento, da parte dell'adottato Piano in esame, di discipline edificatorie che, non limitandosi ad una singola area, bensì investenti indiscriminatamente una pluralità di 'zone', si rivelano tali da tradire una grave irragionevolezza nelle scelte discrezionali assunte sia con riferimento alla 'zona' nella quale s'inserisce la proprietà dell'interessato, sia (per le più ampie ripercussioni) con riguardo all'assetto urbanistico complessivo.

3. Sviluppi della trattazione

• Valga di muovere da quanto anticipato in parte narrativa. Segnatamente, laddove si è ricordato che, ai sensi delle Norme Tecniche di Attuazione del P.U.C. in discorso, nella versione ancora vigente, dal tenore distinto rispetto a quella del Piano urbanistico ultimamente adottato, in relazione alle zone "B" di completamento residenziale, risulta previsto che, «in attuazione della L.R. 5/2006, sono ammesse esclusivamente le attività commerciali proprie degli esercizi di vicinato e superficie di vendita inferiore a 150 mq. Le Medie Superfici di Vendita non sono ammesse esclusivamente nella sottozona B1».

---

3 Cons. Giust. amm. Reg. Sicilia, sez. giurisdiz., 30 giugno 2011, n. 451. Cfr. pure Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2004, n. 3559.

4 T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 5 febbraio 2024, n. 363.

5 Sul punto, può rinviarsi a: N. CENTOFANTI, *Formazione dello strumento urbanistico. Osservazioni e opposizioni*, in *dirittoamministrativoconcentofanti.blogspot.com/2017/02*; G. MAZZELLA, *Le osservazioni e le opposizioni rappresentano i principali strumenti nelle mani dei privati per tutelare e far valere i propri interessi nel procedimento di pianificazione urbanistica*, in *IUS in Itinere*, 24 gennaio 2019.

• Per comprendere appieno tali disposizioni, si rende necessario di attingere a molteplici dati normativi di diverso grado, di seguito riportati per stralcio.

- La L.R. Sardegna n. 5/2006 si prefigge, fra l'altro, di perseguire gli obiettivi: della "*valorizzazione* e … salvaguardia *del servizio commerciale nelle aree urbane*" (art. 1, comma 3, lett. 'd'); di "*favorire la crescita di attività commerciali, in particolare di* piccole e *medie dimensioni, che integrino e valorizzino la qualità* delle città, *dei piccoli comuni e la loro rivitalizzazione, la riqualificazione* e il riuso *di aree urbane*, la loro attrattività, vivibilità e sicurezza, nonché evitare lo spopolamento dei piccoli comuni e mantenere un'offerta adeguata" (art. 1, comma 3, lett. 'f').

- Sempre ai sensi della L.R. n. 5/2006 cit., in forza dell'art. 4, per quel che maggiormente rileva in ordine alla vicenda in esame, "1. *Gli esercizi commerciali si distinguono in esercizi di vicinato, medie e grandi strutture di vendita.*

2. *Gli esercizi di vicinato hanno superficie di vendita non superiore a 150 mq nei comuni con popolazione residente sino a 10.000 abitanti* e a 250 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti".

Il medesimo articolo dispone altresì che "3. *Le medie strutture di vendita hanno superficie superiore ai limiti di cui al comma 2 e fino a*:

a) 800 mq nei comuni con popolazione residente sino a 5.000 abitanti;

b) *1.200 mq nei comuni con popolazione residente superiore a 5.000 abitanti e sino a 10.000 abitanti*".

Incidentalmente, si fa osservare che *il Comune in discorso ha una popolazione di poco superiore ai 7.000 abitanti (secondo i più recenti rilevamenti).*

- A questa stregua, *le Norme Tecniche di Attuazione del P.U.C. in discorso vanno intese nel senso che, nelle zone 'B2', quale quella ove insiste la proprietà dell'interessato, le medie strutture di vendita sono ammesse purché entro una superficie compresa fra gli oltre mq. 150 e i mq. 1.200.*

• Confidando su questo assetto disciplinare:

- stante l'ulteriore disciplina contenuta nella L.R. n. 5/2006 cit., per cui "3. Fino all'adozione degli atti comunali, nonché in caso di adozione contrastante con i criteri regionali, hanno applicazione integrale ed immediata i criteri stabiliti con le deliberazioni della Giunta regionale, comprese quelle di cui all'articolo 19. Gli uffici comunali provvedono alla valutazione delle domande sulla base della corrispondenza dell'istanza ai criteri regionali" (art. 8);

- come anticipato, in data anteriore all'adozione del nuovo P.U.C., l'interessato, a mezzo del tecnico incaricato, presentava al Comune in discorso un "Progetto di fabbricato a destinazione commerciale da adibire a Media Superficie di Vendita (MSV) di tipo Mista";

- tale progetto prevedeva l'interessamento di una superficie edificata complessiva pari a mq. 600,00.

• La proposta progettuale testé menzionata, anche con riguardo ai profili di sfruttamento edilizio per via superficiaria, era del tutto conforme alla vigente disciplina integrativa, rappresentata (in particolare) dalla delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 e dal d.lgs. 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'): la prima intervenuta onde proporre indirizzi e criteri di programmazione commerciale ed urbanistica in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 ottobre 2000 ("Adozione degli atti di cui agli articoli 4, 5, comma 1, 11, 12, 13 e 14, d.p.c.m. 6 ottobre 2000 - Intervento sostitutivo nei confronti della Regione Sardegna per il mancato esercizio delle funzioni amministrative conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, art. 31, comma 1").

- Segnatamente, ai sensi dell'art. 6, comma 3, lett. 'c', d.lgs. n. 114/2018 cit., con riguardo alla 'Programmazione della rete distributiva' ed ai correlati indirizzi generali da definirsi a cura delle Regioni, si prevede che: quest'ultime debbano tener conto delle *caratteristiche dei centri storici, "al fine di salvaguardare e qualificare la presenza delle attività commerciali … in grado di svolgere un servizio di vicinato …"*; *in ordine alle Medie Strutture di Vendita, i Comuni, sulla base delle disposizioni regionali e degli obiettivi indicati all'art. 6 cit., debbano adottare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di apertura perseguendo precisi obiettivi, fra i quali*:

"a) favorire la realizzazione di una rete distributiva che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere al consumatore;

… c) rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e *valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio*".

- A sua volta, la delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108, nel contemplare la 'c3) *Definizione dei criteri per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali*', stabilisce che "*È definita una griglia di "compatibilità" tra le caratteristiche delle strutture commerciali (qualificate in base a settore merceologico [alimentare, non alimentare], tipologia [esercizio singolo o centro commerciale], superficie di vendita) e le caratteristiche insediative del territorio (qualificato in base alla zonizzazione stabilita dallo Strumento Urbanistico Generale comunale ed alla dimensione demografica dei Comuni)*.

Tale griglia di compatibilità costituisce uno degli elementi portanti dei criteri regionali".

- La medesima delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 aggiunge che "*Qualora il P.U.C. non sia stato adeguato alle presenti norme, in caso di contrasto prevalgono le norme del presente provvedimento*".

- Per quel che maggiormente rileva in ordine alla vicenda dalla quale ha preso spunto il presente scritto, la medesima delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 così puntualizza:

"2 Definizioni.

Per le definizioni di Esercizi di Vicinato (EV), Medie Strutture di Vendita (MSV), Grandi Strutture di Vendita (GSV), Centri Commerciali (CC) si rinvia all'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 114/1998.

Ad integrazione di dette definizioni si introduce una distinzione riferita alle MSV ed alle GSV che qualifica quelle di tipo alimentare e quelle di tipo non alimentare:

Sono convenzionalmente definite "Alimentari" le strutture di vendita esclusivamente alimentari e quelle miste in cui vi sia una prevalenza di superficie di vendita alimentare.

Tutte le altre sono convenzionalmente definite "Non alimentari". Una MSV o GSV non alimentare può essere esclusivamente non alimentare o mista con prevalenza di superficie non alimentare.

In una MSV o GSV prevalentemente non alimentare, la SV [superficie di vendita] alimentare non può essere superiore al 20% della globale SV e comunque non può essere maggiore di 500 mq ovvero *300 mq nei comuni con meno di 10.000 residenti*".

Dunque, in un Comune quale quello in discorso, per via del suo dimensionamento demografico, quando si tratti di Media Struttura di Vendita di tipo Alimentare (sia pur mista), non vale il limite di mq. 300 di superficie.

Per il resto, la medesima delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 non è: né pertinente, in quanto assume a riferimento "esercizi maggiori" cioè, con superficie superiore a mq. 1.500; né attuale, in quanto fondata su dati statistici risalenti al 1998.

- Sempre per quel che maggiormente rileva in ordine alla vicenda che ha dato occasione al presente scritto, la medesima delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 puntualizza altresì (par. 5.3.) di *recepire i criteri fissati dal D.P.C.M. 6 ottobre 2000 cit., quanto alla regolamentazione della correlazione dei procedimenti di rilascio delle autorizzazioni commerciali ed edilizia (laddove si prevedano interventi edilizi) per le MSV* e GSV.

A tal proposito, valga di ricordare che il d.p.c.m. 6 ottobre 2000 cit. ha previsto, fra l'altro, che, *quanto agli 'Indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali', i Comuni debbono*:

"*i*) *favorire l'insediamento di attività commerciali, in particolare di piccole e medie dimensioni, che valorizzino la qualità dei centri urbani e del territorio, la riqualificazione di aree urbane,* la vivibilità e la sicurezza;

l) *coordinare l'attività edilizia volta alla valorizzazione dei suoli e al recupero delle aree dismesse con le esigenze di 'equilibrato dimensionamento' delle forme distributive*".

- Sempre per quel che maggiormente rileva in ordine alla vicenda in discorso, la medesima Delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 prevede (par. 5.3.1.1.) che:

"*Nelle Zone B è consentito l'apertura, il trasferimento e l'ampliamento (compresi i casi di "autorizzazioni dovute" di cui al punto 4) esclusivamente di EV e di MSV alimentari* e non alimentari (come definite al punto 2), *nella forma di esercizi singoli o centri commerciali.*

Il modello di rete sotteso a tali criteri esclude la presenza di:

GSV Alimentari, poiché la natura di zone residenziali sature delle Zone B non configura l'esistenza di condizioni ottimali (sotto il profilo topologico e viabilistico) per la realizzazione di tali grandi attrattori di traffico; 'la diversificazione dell'offerta commerciale nel settore alimentare (presenza della grande distribuzione) in tali zone è conseguibile mediante supermercati di idonea potenzialità'; GSV Non Alimentari, poiché … obiettivo centrale in tale comparto è traguardare obiettivi di razionalizzazione territoriale e di riorganizzazione funzionale dell'offerta commerciale non alimentare, mediante suo insediamento in specifiche aree attrezzate (Distretti Commerciali e zone D e G).

Tutti i criteri riferiti alle zone B hanno carattere vincolante".

- Infine, la medesima delib. G.R. 29 dicembre 2000, n. 55/108 dispone (par. 5.3.1.2.) che: "I Comuni, ai sensi del V comma dell'articolo 6, del d.lgs. n.114 del 1998, sono tenuti entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto relativo alla presente deliberazione ad adeguare i propri strumenti urbanistici generali ed attuativi ed ad adeguare i regolamenti ai criteri di programmazione urbanistico commerciale di cui al presente provvedimento".

• Da quanto esposto circa i dati normativi di riferimento, ferma restando l'autonomia attuativa dei Comuni, emergono alcune direttrici cui questi ultimi devono attenersi.

- Innanzitutto, ci si riferisce alla duplice esigenza: di "*valorizzazione* e … salvaguardia *del servizio commerciale nelle aree urbane*"; nonché, di "*favorire la crescita di attività commerciali, in particolare di* piccole e *medie dimensioni, che integrino e valorizzino la qualità* delle città, *dei piccoli comuni e la loro rivitalizzazione, la riqualificazione* e il riuso *di aree urbane*.

- In quest'ottica, va evidentemente innestata la differenziazione di disciplina per cui, nei Comuni dalle dimensioni demografiche pari a quello in discorso: gli Esercizi di Vicinato hanno superficie di vendita non superiore a 150 mq; mentre, le Medie Strutture di Vendita hanno superficie superiore fino a 1.200 mq. Tant'è che le Norme Tecniche di Attuazione del P.U.C. in discorso vanno intese nel senso che, nelle zone 'B2' (quale quella ove insiste la proprietà interessata), le medie strutture di vendita sono ammesse purché entro una superficie compresa fra gli oltre mq. 150 e i mq. 1.200.

- In altri termini (come si evince anche dall'art. 6, comma 3, lett. 'c', d.lgs. n. 114/2018 cit.), con riguardo alla 'Programmazione della rete distributiva' ed ai correlati indirizzi generali da definirsi a cura delle Regioni, occorre tener conto che *le attività commerciali, in grado di svolgere un servizio di vicinato, anche per dimensionamento, sono quelle che meglio assecondano le caratteristiche dei centri storici.*

Laddove, quando, da parte dei Comuni, si tratti di adottare i criteri per il rilascio delle autorizzazioni di apertura delle Medie Strutture di Vendita, si dovrebbe aver riguardo alla diversa esigenza di valorizzare la funzione commerciale al fine della riqualificazione del tessuto urbano, in particolare per quanto riguarda i quartieri urbani degradati al fine di ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del commercio. Ciò, mediante la definizione di una adeguata griglia di "compatibilità" tra le caratteristiche

delle strutture commerciali (qualificate in base a settore merceologico [alimentare, non alimentare], tipologia [esercizio singolo o centro commerciale], superficie di vendita) e le caratteristiche insediative del territorio (qualificato in base alla zonizzazione stabilita dallo Strumento Urbanistico Generale comunale ed alla dimensione demografica dei Comuni).

• *Se si conviene su quanto testé riportato, quali che siano le scelte discrezionali operate, in punto di dimensionamento per superficie delle strutture di vendita, non v'è dubbio che vada comunque escluso un regime indifferenziato (quale quello cui ha optato il Comune in discorso adottando il P.U.C. nella sua ultima stesura): che, cioè, non tenga conto delle differenti caratteristiche e vocazioni delle Zone urbanistiche di riferimento, anche dal punto di vista commerciale.*

- Sempre per via delle menzionate direttive regionali, *in un Comune quale quello in discorso, per via del suo dimensionamento demografico, quando si tratti di Media Struttura di Vendita di tipo Alimentare (sia pur mista), come tale ubicabile in sottozona 'B2', non vale il limite di mq. 300 di superficie.*

- Piuttosto:

trattandosi di favorire l'insediamento di attività commerciali, in particolare di piccole e medie dimensioni, che valorizzino la qualità dei centri urbani e del territorio, la riqualificazione di aree urbane; nonché, di coordinare l'attività edilizia volta alla valorizzazione dei suoli e al recupero delle aree dismesse con le esigenze di 'equilibrato dimensionamento delle forme distributive';

nelle zone 'B', poiché la natura di zone residenziali sature non configura l'esistenza di condizioni ottimali (sotto il profilo topologico e viabilistico) per la realizzazione di notevoli attrattori di traffico, quali le Grandi Strutture di Vendita; *potrà essere consentita, l'apertura (oltre che di Esercizi di Vicinato) di Medie Strutture di Vendita, anche nella forma di centri commerciali: tali da assicurare quella diversificazione dell'offerta commerciale nel settore alimentare (presenza della grande distribuzione) conseguibile solo mediante supermercati di idonea potenzialità*[6].

• *A questa stregua, è del tutto evidente che, in un Comune quale quello in discorso, fra l'altro contraddistinto da una spiccata vocazione turistica eppertanto, da un fortissimo incremento di popolazione in corrispondenza delle stagioni maggiormente propizie, l'idoneità ad assicurare una adeguata diversificazione dell'offerta commerciale non può essere 'strozzata' imponendo, alle Medie Strutture di Vendita, un limite di superficie (mq. 300) pari ad appena il doppio dell'estensione di un Esercizio di Vicinato (cui intrinsecamente risultano del tutto estranei gli obiettivi di 'fronteggiare' una domanda di prodotti massiccia e diversificata).*

4. Implicazioni in punto di rapporti fra disciplina relativa all'insediamento degli esercizi commerciali e pianificazione urbanistica

6 Per una vicenda giudiziale i cui esiti confortano tali conclusioni, può rinviarsi a *I requisiti per l'apertura delle strutture di vendita di media grandezza e la verifica delle dimensioni*, in *www.studiolegalededoni.it*.

L'esposizione testé condotta non sarebbe esaustiva se non venisse inquadrata nella più ampia problematica dei rapporti fra: disciplina relativa (all'insediamento degli esercizi commerciali, *rectius*) alla programmazione della rete distributiva, e pianificazione urbanistica[7]. Non foss'altro perché la giurisprudenza, anche a seguito degli interventi legislativi sulle 'liberalizzazioni' (a partire dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114), ha cercato di lumeggiare al riguardo: concludendo che la diversità degli interessi tutelati da questi due strumenti impedisce di attribuire (in astratto) prevalenza al 'piano commerciale'[8]; salvo dover prendere atto che, per effetto di quel regime di liberalizzazione, al piano commerciale è subentrata la fissazione d'indirizzi e criteri demandata alle Regioni in funzione della successiva attività comunale[9].

---

7 Per studi specialistici, *ex multis* può rinviarsi a: G. MANFREDI, *Urbanistica e concorsualità*, in *Giur. it.*, 2023, p. 649 s.; S. AMOROSINO, *La valenza materiale ed immateriale dei paesaggi urbani di rilievo storico*, in *Urb. app.*, 2023, p. 27 s.; G. RIZZI, *Decreto semplificazioni 2020 e modifiche al Testo Unico in materia edilizia*, in *Notariato*, 2020, p. 582 s.; E. BOSCOLO, *La liberalizzazione del commercio e limiti urbanistici*, in *Urb. App.*, 2017, p. 101 s.; P. URBANI, *Governo del territorio e delle attività produttive. Tra regole, libertà d'iniziativa economica e disciplina della proprietà*, in *Urb. app.*, 2016, p. 1309 s.; T. BONETTI, *Le discipline normative regionali in materia di governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, p. 402 s.; A. SAVATTERI, *L'autorizzazione commerciale presuppone la coerente destinazione d'uso dell'immobile*, in *Urb. app.*, 2016, p. 317 s.; L. DOMENICI, *Il cambio di destinazione d'uso*, in *Notariato*, 2016, p. 26 s.; C. DI SERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulla cd. "urbanistica commerciale"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, p. 399 s.; P. KOSTANDIN, *Pianificazione urbanistica e abuso di posizione dominante*, *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 39 s.; D.M. TRAINA, *Disciplina del commercio, programmazione e urbanistica*, in *Riv. giur. edil*, 2011, p. 119 s.; G. DE GIORGI, *Gli insediamenti commerciali*, in *Governo del territorio e autonomie territoriali* (a cura di G. Sciullo), Bologna, 2010, p. 221 s.; M.T.P. CAPUTI JAMBRENGHI - F. SAITTA, *Rapporti tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio*, in *www.giustamm.it*; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. amm.*, 2003, p. 707 s.; C.E. GALLO, *Autorizzazione commerciale e disciplina urbanistica*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1998, p. 435 s.; G. MORBIDELLI, *Rapporti tra disciplina urbanistica e disciplina del commercio*, in *Riv. giur. urb.*, 1990, p. 159 s.

8 Già Cons. Stato, sez. VI, 10 aprile 2012, n. 2060, in *www.lexitalia.it*.

9 Ricorda P.G. PORTALURI, *L'insediamento delle strutture commerciali*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2016* (a cura dell'Istituto Enciclopedia Italiana Treccani) che, «nel nuovo sistema le Regioni devono definire «indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali» nonché fissare «criteri di programmazione urbanistica riferita al settore commerciale», affinché gli strumenti urbanistici dei Comuni individuino poi «a) le aree da destinare agli insediamenti commerciali ed, in particolare, quelle nelle quali consentire gli insediamenti di medie e grandi strutture di vendita al dettaglio; b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti commerciali in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, ai quali sono sottoposte le imprese commerciali nei centri storici e nelle località di particolare interesse artistico e naturale; c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture di vendita; d) la correlazione dei procedimenti di rilascio della concessione o autorizzazione edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'apertura di una media o grande struttura di vendita, eventualmente prevedendone la contestualità».

In particolare, a seguito della riforma costituzionale del 2001, il Legislatore statale è di nuovo intervenuto, con il d.l. 4 luglio 2006, n. 223, incentivando la tutela della concorrenza anche nel settore del commercio, facendo venir meno una serie di limiti e prescrizioni nello svolgimento delle attività commerciali, quali: il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività appartenenti alla medesima tipologia di esercizio; le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali; il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale *sub* regionale; nonché, disponendo l'abrogazione delle *norme* statali confliggenti con quelle pro-concorrenziali e l'adeguamento di quelle regionali entro il 1 gennaio 2007.

In tale contesto normativo si sono quindi inseriti ulteriori interventi legislativi volti a perseguire l'obiettivo della liberalizzazione, tenendo però in adeguata considerazione le esigenze connesse alla cura di altri interessi pubblici meritevoli: tra cui quello urbanistico.

Così, nel recepire la 'Direttiva servizi' (2006/123/CE), il Legislatore statale ha previsto che limitazioni o restrizioni, all'accesso e all'esercizio di un'attività di servizio (inclusa quella commerciale), sono consentite solo se sussistono «motivi imperativi di interesse generale», cioè «ragioni di pubblico interesse, tra i quali l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, la sicurezza stradale, la tutela dei lavoratori compresa la protezione sociale dei lavoratori, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, *la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano*, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale» (per via del 'combinato disposto' dell'art. 8, co. 1, lett. h, e dell'art. 12, d.lgs. n. 59/2010). Sulla medesima falsariga, nel 2011, si è sancito 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, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, *dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano*, e dei beni culturali», con abrogazione di ulteriori restrizioni allo svolgimento di attività economiche[10]. L'anno seguente è stata disposta l'abrogazione: delle «norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica *non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità*»; di quelle norme che «pongono divieti e restrizioni alle attività economiche *non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite*»; nonché, delle «disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o

10 Cfr. art. 31, co. 2 e art. 34, co, 3, d.l. n. 201/2011.

prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli *non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate*»[11].

Tal interventi legislativi di liberalizzazione sono sicuramente rilevanti ai fini del concreto disimpegno delle funzioni di programmazione della rete distributiva da parte di Regioni e Comuni, dal momento che questi Enti - in sede di redazione rispettivamente di indirizzi e criteri per l'insediamento di strutture di vendita e dei piani commerciali - non possono stabilire limiti e restrizioni quantitative che non rispondano a motivi imperativi di interesse generale, bensì a finalità di politica economica.

Senonché, non ne risulta sprovvista di attualità la questione dei rapporti fra disciplina relativa all'insediamento degli esercizi commerciali e pianificazione urbanistica: «dal momento che con essi il Legislatore non ha certo voluto consentire una "liberalizzazione assoluta o selvaggia". Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali sono, infatti, tuttora possibili purché "non si fondino su quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite, ossia ... sull'apprezzamento autoritativo dell'adeguatezza dell'offerta alla presunta entità della domanda". In altri termini, "se è ben vero che le autorizzazioni commerciali non possono essere limitate avendo quale parametro di riferimento la pretesa sufficienza degli esercizi esistenti, è altrettanto vero che *la c.d. 'urbanistica commerciale' può individuare altri elementi di limitazione, riferiti, ad esempio all'essere determinate zone più o meno servite* …, ovvero alla presenza di monumenti di particolare significanza o di panorami, o bellezze d'insieme, che non si vogliono turbare con la presenza di strutture incongrue, *o ancora all'inadeguatezza della rete viaria*"»[12]. In tale contesto, può tornar utile di muovere da un contributo significativo proveniente dalla giurisprudenza secondo cui:

se «il rilascio di autorizzazioni commerciali presuppone la conformità urbanistica, vi è una innegabile connessione anche sul piano programmatorio: la programmazione commerciale non può essere disgiunta dalla pianificazione urbanistica, ma anzi presuppone che i due aspetti vengono valutati congiuntamente e contestualmente»[13];

vanno reputate illegittime le scelte di pianificazione urbanistica assunte senza considerare quanto stabilito dal piano commerciale alle stesse previgente; sì da disporsi l'annullamento - per violazione del principio di coordinamento - di una variante urbanistica adottata «senza una verifica della pianificazione commerciale e delle precedenti scelte di collocare in quella zona una struttura commerciale»[14].

---

11 Art. 1, d.l. n. 1/2012.

12 Così P.G. PORTALURI, *L'insediamento delle strutture commerciali*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2016* (a cura dell'Istituto Enciclopedia Italiana Treccani), trovando favorevole sponda in T.A.R. Friuli - Venezia Giulia, Trieste, sez. I, 11 marzo 2011, n. 145, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

13 T.A.R. Lombardia, Milano, 25 luglio 2008, n. 2994.

14 T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 4 maggio 2011, n. 1148.

Di tal fatta:

non solo parrebbe esser venuto meno il primato che il piano urbanistico rivestiva nel sistema delineato dalla L. 11 giugno 1971, n. 426, almeno se inteso come tale da comportare l'obbligo per il piano commerciale oltre che di essere approvato in conformità alle scelte di pianificazione urbanistica, pure di adeguarsi alle stesse in caso di loro variazione[15];

essendo dato di registrare (benché a fronte di normative regionali che non esplicitavano in alcun modo i rapporti di forza tra strumenti urbanistici e specifiche norme dettate per lo sviluppo della rete distributiva) persino che «laddove non vi sia conformità o coerenza tra le previsioni dello strumento di promozione e quelle degli strumenti urbanistici, sono queste [ultime] a dover essere adeguate» e «tale obbligo di adeguamento deve ritenersi previsto essenzialmente per l'ipotesi che le previsioni urbanistiche impediscano la realizzazione delle previsioni del piano commerciale»[16].

Nondimeno, tale indirizzo parrebbe attualmente recessivo (a partire dalla menzionata pronuncia del Consiglio di Stato risalente al 2012): nel senso che non solo i piani urbanistici sono legittimati a porre limiti agli insediamenti commerciali (e dunque alla libertà di iniziativa economica), ma la diversità degli interessi pubblici avuti di mira impedisce di accordare prevalenza alle ragioni commerciali rispetto a quelle urbanistiche. Ne risulta meglio salvaguardato l'interesse pubblico all'ordinato assetto e sviluppo del territorio rispetto alle esigenze connesse allo sviluppo della rete distributiva: affermando che, anche nel sistema

15 Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 2005, n. 2928.

16 T.A.R. Umbria, Perugia, 12 agosto 2003, n. 650. T.A.R. Campania, Napoli, n. 2668/2002 si spinge ad affermare che sarebbe «evidente la volontà del legislatore di assegnare allo strumento (comunque definito) con il quale si individuano le aree da destinare ad insediamenti commerciali, una funzione esaustiva di ogni esigenza sia di carattere commerciale, sia di carattere urbanistico»; soggiungendo che di «tale espressa ed inequivoca volontà legislativa è prova la stessa lettera dell'art. 6 d.lgs. n. 114/1998»: da cui si dedurrebbe «in primo luogo, che il legislatore non intende duplicare la programmazione dell'utilizzazione del territorio, separando in distinti atti la programmazione urbanistica e la programmazione commerciale; in secondo luogo, che l'atto di individuazione delle aree da destinare agli insediamenti commerciali costituisce "*strumento urbanistico*" … ed è in tale strumento che devono essere sia individuate le suddette aree sia dettate tutte le prescrizioni urbanistiche di specie». Secondo quest'orientamento, cioè, lo specifico strumento per lo sviluppo dell'apparato distributivo verrebbe a «definire (ed esaurire) l'esercizio del potere di programmazione e pianificazione del territorio, *ai fini urbanistici e commerciali*», con la conseguenza che non sarebbe necessaria l'adozione di varianti urbanistiche per la localizzazione di strutture commerciali o di ulteriori strumenti urbanistici attuativi propedeutici al rilascio delle autorizzazioni commerciali. È chiaro che riconoscere al piano commerciale l'effetto di integrare e/o variare le scelte di assetto del territorio vuol dire affermare la prevalenza di quel piano sullo strumento urbanistico (P.G. PORTALURI, *L'insediamento delle strutture commerciali*, in *Il libro dell'anno del Diritto 2016* - a cura dell'Istituto Enciclopedia Italiana Treccani -).

attuale sussiste (quantomeno in astratto) il primato della pianificazione urbanistica[17]. Salvo osservare (conformemente a quanto rilevato nel par. prec.) che ciò non può trasmodare in una legittimazione della disciplina urbanistica che si traduca in scelte irragionevoli nella programmazione della rete distributiva (in quanto ne risulti pregiudicata la adeguata diversificazione dell'offerta commerciale)[18].

5. Considerazioni conclusive sull''approccio' da riservare al problema

17 Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2024, n. 7457; Sez. IV, 21 agosto 2024, n. 7187; sez. VII, 24 giugno 2024, n. 5589 («In merito al rapporto tra i limiti imposti dagli atti della pianificazione urbanistica e i principi in materia di liberalizzazione del mercato dei servizi, la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali»).

18 Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2024, n. 4096 («La disciplina comunitaria della liberalizzazione commerciale non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali. La questione, pertanto, involge tipicamente un giudizio sulla proporzionalità delle limitazioni urbanistiche opposte dall'autorità comunale rispetto alle effettive esigenze di tutela dell'ambiente urbano o afferenti all'ordinato assetto del territorio. Esigenze che, per l'appunto, devono essere sempre riconducibili a motivi imperativi di interesse generale e non fondate su ragioni meramente economiche e commerciali, che si pongano quale ostacolo o limitazione al libero esercizio dell'attività di impresa che non deve comunque svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. … Le prescrizioni contenute nei piani urbanistici, rispondendo all'esigenza di assicurare un ordinato assetto del territorio, possono porre limiti agli insediamenti degli esercizi commerciali e dunque alla libertà di iniziativa economica. La diversità degli interessi pubblici tutelati impedisce di attribuire in astratto prevalenza al piano commerciale rispetto al piano urbanistico»). Cons. Stato, sez. III, 25 marzo 2024, n. 2815 («La disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali, in un'ottica di bilanciata proporzionalità delle contrapposte esigenze. Gli atti della programmazione territoriale non sono, infatti, esenti dalle verifiche prescritte dalla direttiva servizi per il solo fatto di essere adottati nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, dovendosi verificare se, in concreto, essi perseguano effettivamente finalità di tutela dell'ambiente urbano o siano, comunque, riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto del territorio, oppure perseguano la regolazione autoritativa dell'offerta sul mercato dei servizi attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento delle imprese. Una volta ammessa, poi, una particolare tipologia di uso commerciale, non è legittima l'introduzione di restrizioni quantitative al numero di esercizi, la quale non si configura quale prescrizione meramente urbanistica, ma si traduce in una limitazione ingiustificata e discriminatoria della libertà di stabilimento e della libertà d'impresa nonchè in una regolazione indebita dell'offerta sul mercato»).

Da quanto esposto, riportando gli esiti cui sono ultimamente pervenuti alcuni dei 'formanti' giuridici di riferimento[19], emerge certo disorientamento circa la considerazione da riservare nel confronto fra gli interessi involti dalla fenomenologia in esame: al governo del territorio ed alla programmazione della rete distributiva nel settore commerciale.

In particolare, di là dall'avvicendarsi delle scelte di politica legislativa, pare sintomatico l'ondivago orientamento formatosi presso le disparate sedi della giurisprudenza di merito; sì da indurre ad esperire un tentativo 'riparatore', attingendo al contributo dottrinale.

Lungo tale falsariga, muovendo dalla *pars destruens* del discorso, non ci si può esimere dall'obiettare ai giudici di essere incorsi comunque, di là dagli esiti nell'individuazione dell'interesse pubblico prevalente, nei condizionamenti del "positivismo giuridico debole". Così tradendo un'impostazione più generale che, partendo dai principi sanciti nella Carta costituzionale e dalla "contrafattualità" del monopolio statuale del diritto, si vuole largamente orientata verso un semplice obbligo di ponderazione che talvolta degenera in "razionalità rispetto al valore".

Gli è, tuttavia, che ciò si determina senza poter registrare quel preliminare chiarimento dogmatico, sui rapporti tra criteri (innanzitutto valoriali), estremamente opportuno onde evitare che: la necessità di astrazione, insita nell'uno ("regola/eccezione"), venga elusa; la *ratio legis* dell'altro si riduca alla ponderazione stessa[20]. Di tal fatta, resta ferma l'obiezione, rivolta (in particolare) alle versioni meno attrezzate (per quanto più diffuse) della dottrina del "diritto vivente", di "intuizionismo neo-giusliberistico", per non aver fornito una base cognitiva (o, comunque, una coerenza teorica), al sincretismo dominante, più solida rispetto agli sviluppi ermeneutici dell'arte topica: l'argomentazione suggellata dal principio di effettività (che, cioè, riceve pratica applicazione) e, come tale, "giusta" senza la necessità di invocare apertamente il diritto naturale, o di un'etero-fondazione in quel *medium*, tra l'interprete e la giustizia, rappresentato dal sistema.

Né pare aver sortito esiti confortanti l'esperimento di fornire, a quella dottrina, un fondamento politico-positivo ("debole", per l'appunto).

Le trasformazioni economiche, sociali e culturali che hanno disgregato il presupposto dello Stato liberal-democratico (la compattezza della sua società politica), una volta recepite dalla "carta fondamentale", avrebbero comportato, nella forma (e nelle fonti) del diritto, quel passaggio allo "Stato costituzionale" contraddistinto dall'introduzione dei "diritti di giustizia"

19 R. SACCO, *Formante*, in *Dig. disc. priv.* - sez. civ. -, VIII, Torino, 1992, p. 438 s.: agli "insiemi di regole, coesistenti in un unico ordinamento" può darsi il nome di "formanti" (legale, giurisprudenziale, dottrinale, etc.). Questi non sono tra loro equivalenti: mutando nel tempo e rispetto ai diversi ordinamenti, essi innanzitutto danno luogo a fenomeni d'interazione; inoltre, si modificano nella loro importanza comparativa (maggiore o minore capacità di ciascuno di essi di influire sugli altri).

20 N. LUHMANN, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, Bologna, 1978, p. 77 s.

(accanto a quelli tradizionali, "di libertà"), aventi "natura oggettiva" e volti ad istituire un ordine che si porrebbe come "verità sociale", capace di conferire una giusta dimensione ad ogni interesse individuale.

Il rischio di una degenerazione nello "Stato etico", dal nuovo costituzionalismo si vorrebbe scongiurato grazie all'assetto pluralistico: riscontrando (nelle carte fondamentali) l'affermazione delle diverse concezioni della giustizia, ed operando tra di esse un confronto al fine di comporle. A ciò s'aggiunga che il determinarsi di una "definizione giuridica della giustizia" per via di "principi (materiali, riferiti alle nuove soggettività, sociali e politiche, istituzionalizzate)", ne implica il superamento della tradizionale riduzione positivistica alla legge. I "principi", a differenza delle "regole" (quali forme ordinarie della legge), in quanto privi di fattispecie, attingerebbero il loro significato operativo solo reagendo direttamente col caso ad essi sottoposto. Così, però, neutralizzando le due distinzioni poste a cardine dello "Stato di diritto": tra legge positiva e diritto naturale (già resa precaria dalla costituzionalizzazione di buona parte dei precetti morali fatti propri da quest'ultimo); tra legislazione e (amministrazione-)giurisdizione.

Dal momento che la struttura secondo "principi", con la quale si positivizzano certi contenuti, implica un'incorporazione del valore nel fatto (essere), il secondo reca con sé la pretesa normativa (dover essere). Pertanto, il diritto verrebbe sottratto, sul piano gestionale, al paradigma della *scientia iuris*, per essere inquadrato secondo quello della *iuris prudentia*. Infatti, se la legge, sotto le Costituzioni liberali, gerarchizzava i principi, la vigenza della giustizia (quale fonte concorrente), col sostituire alla "tirannia del valore" il pluralismo dei principi equiordinati, impedisce di comprendere il diritto come *scienza* della loro composizione, quest'ultimo presentandosi solo come *prudenza* del loro bilanciamento. Dunque, se la giustizia si manifesta attraverso il "caso" (il fatto), la giurisprudenza non può che essere il soggetto elettivamente deputato al bilanciamento (tra la *ratio*, di cui il "caso" sarebbe divenuto portatore, e la *voluntas* della legge mitigata dalla concorrente giustizia), attraverso una rediviva equità che avrebbe assunto le vesti della "ragionevolezza" (quale arte della composizione in vista della co-esistenza)[21].

A tale versione del costituzionalismo moderno, può obiettarsi che quello "vivente", inteso nella forma descritta di vigenza del diritto naturale (che rende mite la legge e, per essa, il diritto), non è mai nato, come empiricamente verificabile. La rappresentazione della giurisprudenza quale prudente compositore di principi (di legge e giustizia), è frutto di una letteratura accademica ormai auto-referenziale la quale trascura che, nello "Stato costituzionale", la pretesa che il caso rivolgerebbe al diritto non inerisce al fatto in quanto tale,

21 F. MERUSI, *Sull'equità della pubblica amministrazione e del giudice amministrativo*, in *L'equità* (atti del convegno del Centro nazionale di prevenzione di difesa sociale -Lecce, 9-11 settembre 1973), Milano, 1974, p. 83.

bensì al senso che quest'ultimo riceve dalla sua considerazione secondo un principio costituzionalmente positivo. «*Perciò, non uno schema lineare (proprio del diritto naturale) che dalla natura/fatto va al diritto, ma uno schema circolare (proprio del diritto positivo) che dal diritto va al fatto per tornare al diritto. Così, può ben accadere che il fatto si possa prospettare in modo diverso da come appare compreso da una norma o secondo un principio. … ciò non dipenderà da un senso proprio del fatto ma dalla diversità del punto di vista dal quale viene riguardato, e cioè dalla circostanza che esso viene (ri)considerato a partire da un principio giuridico diverso. Dunque il fatto non parla di sé ma del diritto da cui è illuminato. E ne parla con il diritto stesso, sicché non vi è un dialogo tra fatto e diritto ma piuttosto un confronto all'interno del diritto tra comprensioni (giuridiche) rivali del fatto. E perciò, ascrivere la "verità" al fatto equivale, comunque, a prescrivere la "verità" per decreto*»[22].

Oltretutto, l'impraticabilità, di tale forma del diritto vivente, meglio si apprezza alla luce del diritto "comunitario" (*id est*, del modo in cui l'interpretazione della legge viene da quest'ultimo vincolata e modificata). Infatti, alla base dell'ordine giuridico europeo si rinviene una concezione dell'interesse pubblico diversa, se non antitetica, rispetto a quella che ha ispirato per decenni le corrispondenti politiche in Italia (come in Germania, nel Regno Unito, in Francia, etc.). Nella filosofia politica del *Welfare State* «*l'interesse pubblico viene tutelato attraverso un intervento pubblico, che si realizza a mezzo - spesso - di prestazioni pubbliche di tipo universalistico o rivolte a cerchie determinate di beneficiari, misure che producono effetti distributivi o redistributivi, importano un crescente prelievo fiscale, presuppongono incisive limitazioni della libertà d'impresa …*

Espressione di questa filosofia in Italia… è [rinvenibile] *all'art. 41, comma 3° della Costituzione: "la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali", cioè* [attraverso] *una funzionalizzazione dell'impresa …*

L'interesse pubblico del diritto europeo invece è l'interesse pubblico dello Stato liberale, l'interesse a che ciascuno persegua il proprio interesse individuale, all'interno di un mercato concorrenziale che i pubblici poteri garantiscono, in cui il benessere dipende dall'impresa anziché dall'intervento pubblico; in cui la redistribuzione della ricchezza viene affidata a un processo che privilegia la produzione anziché costituire un prius *rispetto alla produzione.*

Un interesse pubblico così concepito non solo è tendenzialmente antitetico all'interesse pubblico del Welfare State*, ma segna un limite alla stessa libertà del potere legislativo di individuare nuovi interessi pubblici e di apprestarne la tutela: interessi corporativi, cioè interessi di collettività minori che le politiche dello Stato del benessere hanno eretto a interessi pubblici vengono in certa misura squalificati*

22 M. BARCELLONA, *Diritto, sistema, senso*, Torino, 1996, pp. 244-246.

in ossequio ad un interesse pubblico che tende a prospettarsi sempre più come un interesse pubblico generale, cioè quell'interesse pubblico generale che viene tutelato nelle forme tradizionali dei codici»[23].

Comunque, il problema permane anche di fronte all'obiezione per cui l'ordinamento "comunitario" conosce sempre più incisivi temperamenti della propria anima liberista. Infatti, determinati ambiti di materia, come (esemplificativamente) il diritto pubblico urbanistico e dell'ambiente, dimostrano che: ci si muove ancora in una fase in cui i criteri dominanti restano pur sempre quelli derogatorio ("in salsa" equitativa) e della responsabilità (per danno già cagionato); mentre permane un (acceso) dibattito intorno all'impiego sia dei principi d'"integrazione" e di "precauzione" sia di formule (es., pericolosità di determinate situazioni) "oggettivanti" l'imputazione.

Può, dunque, concordarsi sulla necessità che il pensiero giuridico trascorra da "sistemi di concetti" (nel solo interesse della conoscenza, intesa come ordine) a "sistemi di azioni"; non sulla "resa incondizionata" all'"intuizionismo" (opportunismo, quale ne sia la matrice, di giurisprudenza teorica o pratica). Piuttosto, si deve pensare ad una dogmatica di nuovo stile che assecondi il dato per cui i confini dell'*input* e dell'*output* pongono esigenze diverse alla struttura di un sistema. Lungo tale falsariga, dovendosi interrogare innanzitutto sul se e come la dogmatica sia in grado di sviluppare (al livello di astrazione necessario al sistema giuridico) regole di contemperamento dell'accresciuta programmazione legislativa con un ordinamento dalla limitata transitività dei valori rilevanti e con un contenuto opportunismo (in sintesi, una dogmatica in grado di motivare, senza perderne il controllo, l'utilizzazione di aspettative di conseguenze quali criteri di decisione).

Se si conviene sulle precedenti connessioni generali, tornando al problema che occupa il presente scritto e ad un seguito di *pars construens* del discorso, non ci si può esimere dal rilevare che, tanto l'assetto di disciplina urbanistica quanto quello della rete distributiva commerciale, non possono che essere improntati anche all'orizzonte del futuro, in quella misura (pianificatoria) condividendo uno schema di tipo consequenzialista: in quanto più sensibile verso le ripercussioni derivabili che non rispetto ad un ordine fatto di prevedibilità accettabile (secondo l'alternativo modello ipotetico-casuistico)[24]; tale da evocare una logica della scelta improntata alla dialettica ed al criterio di "verificazione".

---

23 G. CORSO, *L'interpretazione della legge nel diritto amministrativo*, in *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo* (a cura di A. Palazzo), Napoli, 2001, p. 261 s.

24 Tradizionalmente, avuto riguardo all'approccio teoretico cui è connaturata l'idea di ordine normativo a fronte dell'indeterminabilità del futuro, ha corrisposto uno schema di tipo "ipotetico-casuistico" imperniato sulla "fattispecie legale". Tale schema è peraltro assecondato dalla logica formale, ove corrisponde all'espressione d'implicazione "se … allora" (B. RUSSELL, Principia mathematica, 1910-1913; ID., *Logica e conoscenza*, 1956).

Di quel modello non s'intende far questione come (connaturato) «*limite alla libertà di giudizio in ordine all'unico fatto pensabile, cioè al fatto concreto*» (come vorrebbe S. SATTA, *Giurisdizione* – II. *Nozioni generali*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 221). Infatti, ne risulta plausibilmente coniugata la duplice istanza: - dell'accettare una riduzione dell'esperienza di regolazione entro strutture (più o meno) "rigide", con conseguente sacrificio della "materialità", del momento assiologico-reale (disposizione a ridimensionare il ruolo degli interessi); - pur di "dominare e permeare la fluida materia della vita sociale", per l'appunto assecondandola nell'inevitabile opera di semplificazione della complessità dei conflitti (secondo quanto propugnato da E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (teoria generale e dogmatica)*, II ed. riveduta e ampliata da G. Crifò, Milano, 1971, p. 103; sempre nell'ottica della teoria generale, A. FALZEA, *Forma e sostanza nel sistema culturale del diritto*, in *Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica.* - I. *Teoria generale del diritto*, Milano, 1999, segn. p. 184 s., pone l'accento sulla necessità, in una visione non formale del diritto, di dotarsi «di un sistema normativo rispettabile…, in quanto non straripante in dimensioni di pratica inconoscibilità e non pregiudicato nella sua pratica attuabilità da vizi di disarticolazione, contingenza, ambiguità»). Termine d'attacco ne è piuttosto una versione "scolastica", almeno nel suo essere: di tipo descrittivo (estensionale), corrispondente al paradigma computistico della logica identitaria (somma degli elementi dei quali si compone il fatto, cui la regola riferisce il proprio principio normativo); proiettata sull'orizzonte del passato. Sennonché, a partire dalla più autorevole letteratura sociologica, pare potersi obiettare che essa non s'attaglia soddisfacentemente ad una compiuta padronanza dei processi decisionali intrinseci al diritto. Da qui, l'esigenza di tornare sulle ragioni di certa precomprensione del giurista: - legata al riconoscimento di un posto di prim'ordine all'"effetto" nella teoria della norma giuridica (A. FALZEA, *Voci di Teoria generale del diritto*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 185 s., segn. pp. 242-243);- col rischio però di gettare un cono d'ombra sui meccanismi (operativi) che vi sovrintendono, laddove vengano invariabilmente ricondotti ad un unico (N. Luhmann, *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, tr. it. Bologna, 1978). All'uopo tornano senz'altro utili certe riflessioni dottrinali formulate in relazione al problema dell'"efficacia", come riconducibile (stante la sua "esistenza squisitamente giuridica") a quello della scienza del diritto (*id est*, del diritto visto sul piano strettamente scientifico - A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 432 s. -). «*Ogni norma particolare definisce nel proprio effetto un particolare interesse della comunità giuridica e quindi una situazione necessaria per soddisfare questo interesse. Logicamente, la necessità assiologica della situazione inerisce all'effetto della norma ma in ultima analisi scaturisce dalla norma stessa che condiziona in generale (universalmente) l'effetto al fatto: cioè quel dato valore [interesse] giuridico …a quella data fattispecie … In certo senso, la necessità è già virtualmente racchiusa, allo stato ancora astratto ipotetico inattuale, nella generalità (o universalità) della norma e del condizionamento che essa stabilisce tra il fatto e l'effetto. Il verificarsi del fatto dà luogo a un fenomeno di determinazione o concentrazione. Non appena la fattispecie condizionante si realizza, il valore giuridico condizionato diventa incondizionato, e così l'universalità del rapporto condizionale si concentra in necessità. O si può anche dire: la necessità che era prima meramente virtuale e ipotetica si potenzia, col verificarsi dell'ipotesi, in necessità vera e propria, ormai ben determinata e attuale. E, in quanto il valore giuridico definisce la situazione che verificandosi lo soddisfa e non verificandosi lo lascia insoddisfatto, è chiaro che la necessità assiologica della situazione sgorga immediatamente dal carattere non più condizionato, attualmente necessario, del valore giuridico. D'altra parte ogni valore giuridico è un valore del comportamento umano, dunque un valore di azione e perciò in ogni effetto giuridico la situazione futura va riferita a una azione corrispondente. In ultima istanza l'evento che dovrà realizzare in futuro la situazione non potrà essere determinato che da un atto umano, poiché, come sappiamo, le attività dei soggetti giuridici sono le sole forze di cui una comunità giuridica disponga per determinare nel tempo gli eventi che le sono vantaggiosi. Questo mutuo indissolubile rapporto, per cui dal punto di vista del diritto il giudizio su una situazione futura non è mai indipendente dal giudizio sull'azione capace di realizzarla, chiarisce in qual senso e in quali limiti la categoria della necessità riceve impiego nel campo*

della valutazione giuridica: una necessità giuridica sussiste, esclusivamente nella misura in cui la necessità assiologica di una situazione diventa la necessità assiologica di un'azione. L'idea di una necessità propria dei valori giuridici è in buona sostanza l'idea del dovere giuridico. L'origine di questa idea si riassume nelle seguenti proposizioni e definizioni. Ogni norma giuridica, in quanto definisce un particolare valore giuridico, afferma la necessità assiologica della situazione che soddisfa il valore. Ma nelle norme condizionate questa necessità rimane virtuale e solo virtualmente racchiusa nell'astratta generalità del rapporto che condiziona il valore giuridico a una determinata fattispecie e lo costituisce come effetto giuridico. Solo quando la fattispecie condizionante si realizza e il valore giuridico condizionato diventa incondizionato, la necessità assiologica della situazione assume rilievo attuale e si costituisce come vera e propria necessità giuridica. D'altra parte ogni valore giuridico è un valore di azione, e tale è pure l'effetto giuridico in quanto valore giuridico condizionato. Quindi, in ogni valore o effetto giuridico la necessità assiologica della situazione involge la necessità assiologica dell'azione, e viceversa. La necessità assiologica dell'azione è precisamente il dovere. La categoria del dovere sorge dalla esperienza del valore necessario di una situazione e perciò dell'azione capace di realizzarla. Se la situazione ha valore necessario, l'attività del soggetto capace di realizzarla prende la figura dell'atto dovuto. E si tratta di dovere giuridico perché il sistema di valori, in funzione del quale l'atto è dovuto, è il sistema degli interessi giuridicamente protetti» (FALZEA, *op. ult. cit.*, pp. 477-479). Gli è che, alla (valutazione di) "necessità" fa da contraltare la "possibilità". Se la necessità (quale prima modalità fondamentale di ogni valutazione) è l'"impossibilità del contrario"; la possibilità (quale seconda forma) è la "non necessità del contrario". Traslando tale ordine di connessioni assiologiche sul piano dell'azione: «*È lecito affermare in generale che ha il potere di compiere un atto il soggetto che non ha il dovere di ometterlo, cioè di compiere l'atto contrario. …Il potere si rafforza …se la norma …lo "sgancia" da ogni stretto dovere del soggetto; …* [nel qual caso] *il potere diventa libertà o almeno discrezionalità*» (FALZEA, *op. ult. cit.*, p. 479 s.). Dalle connessioni testé riportate, scaturiscono due ordini di considerazioni. Va osservato innanzitutto che la valutazione giuridica di una situazione futura (atta a soddisfare un certo interesse) e, correlativamente, dell'azione mediante la quale realizzarla, è più complessa ogniqualvolta la norma riconduca la prima nella sfera (di giudizio) della "possibilità-discrezionalità" (rispetto a quella della "necessità"). Ciò premesso, l'aver rilevato che la fattispecie rappresenta non solo un'opportunità, ma anche un limite, consente di "relativizzarla", superando il pregiudizio (e la conseguente "forzatura") che la vorrebbe mutuabile anche quando la Legge assolva a compiti di regolazione degli interessi: esulanti da quello (esclusivamente) preventivo-sanzionatorio, rivolto all'"orizzonte del passato" (F.G. SCOCA, *Contributo...*, p. 182, sulla funzione che sul piano giuridico svolge l'"ipotesi" nel consentire la trasformazione del precetto da condizionato in categorico); per essere invece indirizzati verso l'"orizzonte del futuro" cioè, imponendo una progressiva definizione "sul campo" a misura di altri interessi, anche in considerazione del continuo evolversi delle informazioni che provengono dai sistemi (di volta in volta) contermini (in forza di disposizioni di rinvio). Segnatamente, in corrispondenza di quest'ultimo tipo di evenienze:

- benché permanga l'esigenza (comune, ma più sentita nel diritto pubblico) di "stabilizzazione" decisionale (sul tema si sofferma L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa…*, p. 276 s.);
- muta quella strategia alla base della recezione ed elaborazione d'informazioni con la quale l'ordinamento si "autonomizza" rispetto al contesto cui si riferisce: più sensibile verso le conseguenze (gli effetti, per l'appunto) che intende arrecarvi (LUHMANN, *Sistema giuridico...*, p. 58 s.).

Ratione materiae ciò accade frequentemente quando, alla cura dell'interesse pubblico, il "buon amministratore" deve provvedere (secondo quanto già intuito dai "Pre-orlandiani"), non solo in ragione del principio del "minimo mezzo", ma altresì con "prudenza" «*onde possa variare secondo i bisogni*» (A. LIONE, *Elementi di diritto amministrativo esposti nella Regia Università di Torino*, Torino, 1849, rispett. pp. 112-113 e 8).

Da qui, l'esigenza di ricorrere ad una nozione epistemologicamente "matura" d'interesse pubblico. Quest'ultimo da intendersi non come appartenente, in via esclusiva e predeterminata all'amministrazione (in forza della Legge e di un mero parametro di competenza), bensì visto nella dinamica della sua determinazione e quindi nella confluenza dei vari interessi che vi sono coinvolti, compresi quelli degli amministrati[25]; quale quella

Non per caso tale criterio impronta largamente la disciplina contenuta nella stessa L. n. 241/1990 (L. BENVENUTI, *Interpretazione e dogmatica nel diritto amministrativo*, Milano 2002, p. 191).

25 Su tali questioni, vertenti attorno a certa misconoscenza dell'interesse pubblico come "problema essenziale del diritto amministrativo", sia consentito di rinviare a P. COTZA, *"Viatico" di metodo per un diritto amministrativo della modernità*, Cagliari, 2023, pt. II, par. 3: «… deve registrarsi una tradizionale trascuratezza del giurista verso l'interesse pubblico in certa propensione a "trattarne" separatamente rispetto all'interesse legittimo sostanzialmente inteso. Ciò, a sua volta, si spiega con due ordini di ragioni. Innanzitutto, per via della teorica in forza della quale nel processo amministrativo (giuridicamente) si farebbe questione del solo interesse pubblico o dell'interesse legittimo come coincidente col primo (da cui "riceve[rebbe] la vita"), così riducendo il secondo al rango di mero potere di reazione nei confronti del provvedimento illegittimo (tale da "sdoganare" la proposizione del ricorso giurisdizionale da parte dell'interessato). Risponde al vero che tale tesi ha raccolto un seguito minoritario; pur trattandosi della più raffinata fra quelle originatesi dalla medesima "costola", per cui l'unica situazione giuridica, soggettiva, sostanziale logicamente ammissibile sarebbe il diritto soggettivo. Ma ciò si spiega in ragione delle obiezioni tradizionali che si appuntano: su di una concezione rigidamente compartimentale ("a tenuta stagna") quanto alla distinzione tra norme di relazione e norme di azione, e quindi tra illiceità ed illegittimità; sull'asserto secondo cui il processo amministrativo tutela soltanto l'interesse pubblico individualizzato nell'amministrazione. In particolare, da diversi decenni la dottrina ha posto l'accento sulla giuridica implausibilità sia della tesi secondo la quale le norme "di azione" sarebbero poste a tutela del solo interesse pubblico, sia di quella per cui l'interesse sostanziale dell'individuo possa ridursi a mero fatto di legittimazione. Il secondo ordine di spiegazioni di una trattazione separata dell'interesse pubblico rispetto all'interesse legittimo sostanzialmente inteso, può così articolarsi: per via della connotazione "anfibologica" di un raffronto (l'interesse legittimo designando una situazione giuridica, l'interesse pubblico – atecnicamente – un'utilità per l'amministrazione); altrimenti, identificando l'interesse legittimo con un sotteso interesse sostanziale, privato, in ragione dell'inammissibilità di una "correlazione" con un interesse (quello pubblico) individuato normativamente, dato che «*laddove arriva la legge la definizione del rapporto fra gli interessi è per intero assorbita al suo livello senza spazi residui*» (subordinazione dell'uno o dell'altro) eppertanto, sarebbe da escludere una situazione giuridica strutturalmente distinta dal diritto soggettivo. Gli è tuttavia che quest'ultima tesi neutralizza la (possibilità di) correlazione (al pari dell'idea d'interesse pubblico in concreto) con meri espedienti verbali (es., "vincolo di scopo", inteso come volto a perseguire non un interesse pubblico, ma interessi obiettivati e già formalizzati in una regola - legge o atto amministrativo -, a prescindere dai singoli e concreti aspetti che costituiscono i motivi della manifestazione di volontà dell'amministrazione); sì da concludere risolutamente nel senso dell'"irrilevanza della nozione di interesse pubblico nella qualificazione delle situazioni soggettive". Così facendo, però, il medesimo costrutto pare prestar il fianco a due ordini di obiezioni. Innanzitutto, se l'art. 97 Cost. fonda, ad un tempo, la compiuta risoluzione dell'interesse pubblico nell'ordinamento e, mediante la nozione di legittimità "allargata", il contenuto dell'interesse legittimo ("che non è possibile definire che in relazione all'interesse pubblico siffattamente risolto"): non solo vi si coglie

suffragata dalle logiche dei meccanismi decisionali (interpretativo-applicativi): del "circolo ermeneutico"; nonché, "operazionale" (dei 'costi/benefici') paradigmaticamente compendiabile secondo le scansioni del "razionalismo critico"[26].

Da qui parimenti, in ambiti di disciplina improntati ad un criterio di tipo "consequenzialista", si perviene ad un esito di giustizia solo se risulta "corretto" il rapporto: fra criteri di legittimazione, a vantaggio di quello oggettivo; fra sindacati, la funzione del criterio di legittimità venendo assunta da quello di merito - inteso quale effettivo soddisfacimento dell'interesse pubblico -[27]).

In altri termini, qualora s'imponga una progressiva definizione "sul campo" a misura di altri interessi, anche in considerazione del continuo evolversi delle informazioni che provengono dai sistemi (di volta in volta) contermini (in forza di disposizioni di rinvio):

---

l'essenzialità della prospettiva di giustizia per la comprensione del diritto amministrativo; ma ne risulta "sconfessata" qualunque interpretazione ritualistica della legalità, sì da farne emergere gli aspetti sostanziali. In buona sostanza, si tratta di condurre l'interesse legittimo dalla condizione di "testa di ponte" della legittimità in certa area del merito (secondo quanto verrà esposto a proposito della ragionevolezza) a strumento di massimizzazione della legalità stessa in chiave di tutela (intervenendo principalmente su entrambe le leve - processuale e procedimentale -) sino ad annettervi (almeno in prospettiva) un più penetrante sindacato sull'opportunità. In secondo luogo, quella tesi "tradisce" una concezione di regola giuridica invariabilmente attestata secondo lo schema (imperativo - al più nella sua versione finalistica - *id est*) ipotetico-casuistico. La risposta al dilemma concettuale di partenza sembra allora doversi ricercare altrove: prendendo spunto dall'irriducibilità a quest'ultimo delle disposizioni di matrice "consequenzialista"; sì da dover ricorrere ad una nozione epistemologicamente "matura" d'interesse pubblico: non come appartenente (in via esclusiva) all'amministrazione, bensì visto nella dinamica della sua determinazione e quindi nella confluenza dei vari interessi che in tale dinamica sono coinvolti, compresi quelli degli amministrati; quale quella suffragata dalle accennate logiche dei meccanismi decisionali (interpretativo-applicativi) e del "circolo ermeneutico"».

26 Quest'ultimo paradigma generale: rivelati i limiti del metodo induttivo, ha predicato la consapevolezza delle conseguenze alle quali conduce (stante la connessione complessiva di ogni divenire) l'impiego di mezzi pur soggettivamente "adeguati" (logica "operazionale" dei costi/benefici); per poi procedere (conformemente al postulato analitico) sul terreno dell'esperienza, mediante tentativi, attraverso un confronto delle "teorie rivali", onde condurre all'emersione degli errori ("falsificazione", come anticipato in esordio) ed alla loro eliminazione (Cfr.: K.R. POPPER, *Logica della scoperta scientifica*, tr. it. Torino, 1970, p. 275 s.; H. ALBERT, *Per un razionalismo critico*, tr. it. Bologna, 1973, p. 59 s.).
Ciò, in una condizione del sapere sempre mutevole, mai definitiva, benché non sprovvista dell'attributo dell'oggettività: dato che il prodotto della discussione scientifica, critica (ossia - almeno in una certa forma -, "razionale"), prevalente in un determinato tempo per avere dimostrato il maggior grado di "resilienza", è conoscenza; come tale, distinta dalle semplici opinioni (dalle "credenze") che essa sospende in forza della sua "evidenza". Una teoria, dunque, capace di conquistare il consenso di coloro i quali vedano, nel metodo della discussione razionale ("problematico", "deduttivo dei controlli", "selettivo", "autocorrettivo"), uno strumento di riconciliazione fra pensiero generale e discipline "regionali" (compresa quella giuridica).

27 LEVI, *L'attività conoscitiva*…, p. 551 s. Per un confronto può rinviarsi ad alcune connessioni in G. CORAGGIO, *Merito amministrativo*, in *Enc. dir.*, Milano, XXVI, 1976, p. 130 s., segn. p. 139.

benché permanga l'esigenza (comune, ma più sentita nel diritto pubblico) di "stabilizzazione" decisionale[28]; muta quella strategia alla base della recezione ed elaborazione d'informazioni con la quale l'ordinamento si "autonomizza" rispetto al contesto cui si riferisce, rendendosi più sensibile verso le conseguenze (gli effetti, per l'appunto) che intende arrecarvi[29].

28 Sul tema si sofferma L. BENVENUTI, *La discrezionalità amministrativa*…, 276 s.

29 "autonomizzazione" (temporale) del sistema giuridico, corrispondente (per quanto anticipato) allo sviluppo sostenuto della moderna società (industriale e complessa), si riscontra su entrambi gli orizzonti (sociologici) di connessione all'ambiente, del "passato" (*input*) come del futuro (*output*). LUHMANN, *Sistema giuridico...*, p. 58: «Oggi la giustizia non può più essere intesa come una norma giuridica superiore, ma solo come l'espressione di un'adeguata complessità del sistema giuridico, in particolare come l'obbligo di aumentarne la complessità nella misura in cui ciò è compatibile con una coerente attività decisionale. Una tale regola, a sua volta, sposta il punto di partenza da cui muove una ricerca di giusti concetti, di giuste teorie e soluzioni dogmatiche dei problemi, di una giusta dogmatica». L'a., partendo dalle "funzioni comprensive" del diritto rispetto alla società (di generalizzazione e stabilizzazione di aspettative di comportamento mediante "regole applicabili a processi che iniziano in modo contingente" e quindi compatibili con l'arbitrarietà e l'incontrollabilità di tale inizio), ricava implicazioni che riguardano la collocazione e la funzione delle regole dogmatiche. «Noi ci serviamo per questo di un modello generale, desunto dalla teoria dei sistemi, secondo il quale i sistemi che elaborano informazioni sono collegati al loro ambiente in un duplice modo: mediante *input* e mediante *output*. Le regole alle quali il sistema si orienta e mediante le quali esso limita la rilevanza dell'ambiente per le proprie decisioni guidano la trasformazione dell'*input* in *output*.

…Considerata in generale, la differenziazione tra *input* e *output* è conseguenza dell'autonomizzazione del sistema sotto l'aspetto temporale. L'autonomizzazione di un sistema comporta, tenendo conto in particolare del punto di vista temporale, che gli avvenimenti all'interno del sistema non coincidono più con gli avvenimenti dell'ambiente del sistema, ma precedono o seguono questi ultimi; che quindi gli orizzonti temporali per il sistema si separano specificamente in orizzonti temporali del passato e in orizzonti temporali del futuro. In tal modo non si è ancora detto se e in che misura questa distinzione tra *input* e *output* o tra orizzonte del passato e orizzonte del futuro corrisponda a una differenziazione interna al sistema. Ad esempio, sarà quasi del tutto privo di senso separare i ruoli di chi riceve l'informazione e di chi trasmette il risultato dell'elaborazione di tale informazione (eccetto forse che nel caso di funzioni puramente subalterne), e comunque solo sistemi assai complessi si permetteranno il lusso di avere degli specialisti per lo studio del passato e degli altri specialisti per lo studio del futuro. Maggiore peso pratico ha un'altra questione, cioè se nei sistemi vi siano concentrazioni dell'orientamento verso i confini dell'*input* o verso i confini dell'*output*, e quali conseguenze strutturali abbia la scelta di uno di tali orientamenti. Ovviamente in ogni sistema differenziato vi sono sempre entrambe le cose: sia *input* che *output*, sia orizzonti del passato che orizzonti del futuro. Ma è possibile che la rilevanza, la problematicità e il centro focale dell'interesse a elaborare informazioni provenienti dall'ambiente vari in una direzione o nell'altra. Se il centro di gravità dell'attenzione è collocato ai confini con l'*input*, ciò significa che il sistema svolge la sua funzione primariamente mediante un'accurata recezione ed elaborazione di informazioni e in modo relativamente indifferente rispetto alle conseguenze che vengono così provocate. Una concentrazione dell'attenzione ai confini con l'*output* dovrebbe quindi significare, dal punto di vista della società globale, che il sistema vede il proprio principale problema nella produzione di certi effetti che si devono verificare nell'ambiente, e si procura le informazioni solo come mezzi in vista di questo scopo e quindi seguendo uno specifico interesse rivolto alla produzione di certi effetti. Dal punto di vista dell'intera società, pertanto, un centro di gravità

Corrispondentemente, si fornisce l'abbrivio ad una prerogativa di sindacato-decisione:

su profili di risultato-merito, in considerazione del vertere la controversia su di un rapporto amministrativo sottoposto ad una disciplina improntata allo schema consequenzialista, così da implicare un esercizio discrezionale;

come tale, "conformativa" (non tanto per via dell'assunzione di un connotato sostanziale da parte dell'interesse legittimo, quanto), in considerazione di ciò che: se tale tipo di esercizio presuppone una costruzione dell'interesse pubblico come "concreto", sul presupposto della complementarità fra interesse pubblico ed interesse legittimo; il relativo sindacato, da parte del giudice amministrativo (in termini di maggiore o minore rispondenza all'interesse pubblico, concreto), non può che fare di quest'ultimo un coartefice dell'ordinamento[30].

Fermo restando che, da quel giudicato "conformativo", non risulta pregiudicata la "divisione di poteri-funzione" con l'amministrazione (con corrispondente osservanza dello schema logico della *deference*, seguendo il quale, alla condizione di organo *super partes*, si affianca il dovere del giudice di rispetto degli ambiti di valutazione non sostituibili con apprezzamenti soggettivi del medesimo): la prerogativa di valutazione-costruzione

---

dell'attenzione ai confini con l'*input* dovrebbe essere assicurato ammettendo una certa indifferenza nei confronti delle conseguenze; un centro di gravità ai confini con l'*output* dovrebbe essere assicurato ammettendo la libertà di scegliere i mezzi per conseguire lo scopo perseguito…» (*ivi*, pp. 61-62). Alla luce di tali riflessioni, mutuate dalla teoria dei sistemi, l'a. si spiega il perché di una struttura dogmatica classica impostata primariamente (se non esclusivamente) ai confini dell'*input* del sistema giuridico: cioè, come anticipato nel testo, utilizzata per elaborare informazioni sui casi (standardizzandoli e classificandoli), in funzione di una garanzia di capacità decisionale del sistema, più che di un intervento determinato sull'ambiente sociale. Laddove, proprio nel diritto pubblico è divenuto ormai ineludibile il problema della possibilità di criteri giuridici per la regolazione dei programmi di scopo (*ivi*, p. 96 s., nonché studi richiamati in nt. 34).

30 Tale connotato funzionale si spiega alla luce di un articolato discorso argomentativo, culminante nell'assetto sostanziale acquisito dall'interesse pubblico: dal momento che centro vitale dell'azione amministrativa è l'esercizio della discrezionalità eppertanto, il relativo sindacato giurisdizionale, non trovando sempre un compiuto ordine normativo (secondo lo schema ipotetico-casuistico): da un canto, finisce col venire a contatto col dispiegarsi della molteplicità degli interessi; dall'altro, si traduce, piuttosto che in giurisdizione (nell'attuazione logicistica della volontà concreta della legge, a partire da un'interpretazione "concettuale"), nell'individuazione dei "valori di giustizia". Pertanto, quando il giudice amministrativo sindaca, al contempo crea il parametro al quale avrebbe dovuto conformarsi l'azione dei 'pubblici poteri'. In tale contesto, la giurisdizione amministrativa non si limita a tutelare situazioni giuridiche soggettive di piena ed esclusiva attribuzione individuale; piuttosto, estrae dalla realtà sociale l'oggetto della propria cognizione. Cfr. M. NIGRO, *Il giudice amministrativo oggi*, in *Foro it.*, 1978, V, col. 161 s., segn. col. 164: «Non senza ragione, la polemica intorno all'abolizione del contenzioso amministrativo prima e all'istituzione di una giurisdizione amministrativa dopo si sviluppò intorno al fatto che il giudice "altro" era destinato ad esplorare uno spazio (lo spazio dell'amministrazione pura, della conflittualità sociale) collocato al di là delle colonne d'Ercole delimitanti l'ambito dell'applicazione delle "leggi civili e politiche, regolatrici dei rapporti pubblici e privati" (Mancini) o, se si preferisce, l'ambito dei "diritti della privata proprietà e libertà" (Romagnosi)».

dell'interesse pubblico come "concreto" non potendo spingersi oltre una "contrarietà sostenibile" rappresentata dalla maggiore o minore 'premialità', fra una molteplicità di soluzioni ragionevoli già compiutamente prospettate, rispetto al problema affrontato dall'amministrazione[31].

31 Sia consentito di rinviare a P. COTZA, *Il 'merito amministrativo' nell'attualità del 'sistema di giustizia' (un approccio dogmatico-epistemologico)*, AmbienteDiritto Editore, 2026.

LA REGOLAMENTAZIONE DEL TURISMO: ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA SVILUPPO ECONOMICO E PRINCIPI COSTITUZIONALI FONDAMENTALI NELLA PROSPETTIVA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

The regulation of tourism: seeking a balance between economic development and fundamental constitutional principles from the perspective of territorial governance

SAUL MONZANI

Professore associato di diritto amministrativo nell'Università degli studi di Bergamo

***Abstract [It]*:** Come è noto, per una serie di fattori, si registra di recente una crescita esponenziale del fenomeno turistico, nell'ambito del quale tende a prevalere una logica puramente commerciale che finisce per generare diverse e significative esternalità negative sul territorio e sulla popolazione residente, dal punto di vista della perdita di identità socio-culturale del luogo, di peggioramento della qualità della vita dei residenti, di aumento dei prezzi, e di conseguente spopolamento, soprattutto dei centri storici delle città d'arte, ma non solo. Il presente contributo si propone di indagare quali sono gli strumenti che l'ordinamento vigente mette a disposizione della pubblica amministrazione per attenuare e gestire le predette esternalità negative cercando di determinare un equilibrio tra esigenze di natura economica e di sviluppo, da un lato, e salvaguardia dei beni paesaggistici e culturali, dell'ambiente nonché dell'identità e vivibilità dei luoghi, dall'altro lato. Emerge un quadro in cui la pubblica amministrazione è dotata, sia pure in un contesto di ragionevolezza e proporzionalità, di penetranti poteri a livello urbanistico e di regolamentazione delle attività economiche, con particolare riferimento al commercio.

***Abstract [En]*:** *As is well known, a variety of factors have recently driven an exponential growth in tourism. Within this phenomenon, a purely commercial logic tends to prevail, ultimately generating diverse and significant negative externalities for both the territory and the resident population. These manifest as a loss of local socio-cultural identity, a deterioration in the quality of life for residents, rising prices, and consequent depopulation, particularly-though not exclusively-within the historic centres of art cities. This paper aims to investigate the instruments that the current legal framework places at the disposal of the public administration to mitigate and manage these negative externalities. It seeks to strike a balance between economic and development needs, on the one hand, and the protection of cultural and landscape heritage, the environment, as well as the identity and liveability of places, on the other. The analysis reveals a framework in which the public administration is endowed-albeit within the bounds of reasonableness and proportionality-with far-reaching powers regarding town planning and the regulation of economic activities, with specific reference to commercial activities.*

Parole chiave: turismo; sostenibilità; over-tourism; governo del territorio; centri storici; attività tradizionali; urbanistica; vincoli di destinazione d'uso; affitti brevi; beni culturali; commercio.

Keywords: *tourism; sustainability; overtourism; territorial governance; historic centres; traditional activities; Town planning; restrictions on intended use; short-term lets; cultural heritage; commercial activities.*

SOMMARIO: 1. La necessità di politiche volte al perseguimento del turismo "sostenibile" e il quadro internazionale in materia. **- 2.** Il necessario bilanciamento tra libera iniziativa economica nel campo del turismo e tutela dei diritti fondamentali delle comunità locali. **- 3.** I poteri di pianificazione urbanistica quale strumento di governo del turismo nell'ottica del bilanciamento. **- 3.1.** La disciplina urbanistica del centro storico nell'ambito della tutela dei beni di interesse culturale materiale e immateriale. I vincoli di destinazione d'uso. **- 3.2.** L'esigenza di regolamentazione degli affitti brevi ad uso turistico al crocevia tra disciplina del turismo e governo del territorio. **- 3.3.** I poteri amministrativi di regolamentazione del commercio a tutela del patrimonio culturale e delle attività storico-tradizionali. **- 4.** Conclusioni: il possibile sacrificio dei principi di matrice economica a favore della piena realizzazione dei valori costituzionali fondamentali.

1. La necessità di politiche volte al perseguimento del turismo "sostenibile" e il quadro internazionale in materia.

Come è noto, lo sviluppo del turismo di massa, alimentato in maniera esponenziale da quel dirompente fenomeno socio-economico-culturale che è costituito dalla c.d. globalizzazione, con riferimento, in particolare, ai moderni strumenti di comunicazione e di *marketing* digitale, quali ad esempio, i "*social network*", in grado di raggiungere un massivo numero di persone in tutto il mondo con estrema facilità ed immediatezza, nonché all'avvento ed affermazione del trasporto aereo *low cost*, ha assunto caratteri tali da obbligare ad un riflessione circa le esternalità negative che esso produce, pur rappresentando una importante risorsa economica, soprattutto per un Paese quale l'Italia, naturalmente attrattivo per le straordinarie risorse storiche, culturali e paesaggistiche di cui gode e che sono note ed apprezzate in tutto il mondo.

In tale contesto, appare ormai non più differibile adottare delle specifiche politiche di governo del territorio finalizzate ad individuare e perseguire un equilibrio tra contrapposte esigenze: da un lato, il risvolto economico, occupazionale e sociale determinato dall'industria del turismo, di innegabile rilevanza, e, dall'altro lato, la tutela delle comunità locali su cui impatta tale fenomeno, con particolare riferimento ai centri storici delle città d'arte, ma non solo, sotto il profilo della vivibilità di determinate aree sottoposte ad una particolare "pressione" turistica, nonché dal punto di vista della irrinunciabile garanzia di tutela dell'ambiente e dei beni di interesse culturale e paesaggistico.

In altri termini, se il fenomeno turistico costituisce senza dubbio una rilevante risorsa economica dal punto di vista della produzione di reddito e di posti di lavoro, tuttavia l'influenza che esso genera sui territori interessati da un intenso afflusso di visitatori risulta in grado di condizionare, fino talvolta a comprometterlo, il benessere della popolazione residente sotto il profilo dello stile di vita, delle abitudini, dell'identità socio-culturale, della possibilità di fruire di servizi adeguati, tenendo conto che le esigenze dei cittadini sono ben diverse, e non di rado in conflitto, con quelle dei turisti.

Così, la predetta, ed ormai imprescindibile, esigenza di regolazione in funzione di equilibrio tra molteplici fattori potenzialmente confliggenti tra loro ha portato ad elaborare il concetto di "*over-tourism*", al fine di individuare quelle situazioni in cui l'eccessiva pressione dei flussi turistici su di un

territorio circoscritto risultano in grado di provocare delle significative alterazioni sociali, economiche ed ambientali sulla popolazione, diminuendone la qualità di vita, nonché di converso, la nozione di turismo "sostenibile", quale attività economica il cui svolgimento e sviluppo è chiamata a tenere conto dell'impatto che essa genera sul benessere delle comunità locali, comprese le future generazioni, dal punto di vista dell'ordinato assetto del territorio, della protezione dell'ambiente da ogni forma di inquinamento, della salvaguardia dell'identità socio-culturale dei cittadini. In sostanza, la sostenibilità del turismo è legata all'attuazione e al perseguimento di specifiche politiche mirate a contemperare il vantaggio economico con le esigenze di salvaguardia dell'identità del patrimonio ambientale, culturale e sociale delle comunità interessate, in una prospettiva di lungo periodo in cui le esigenze contrapposte trovino e mantengano un equilibrio tra redditività e vivibilità, evitando, al contrario, speculazioni di corto respiro che, mosse dalla volontà di guadagno immediato, si limitino a sfruttare in maniera intensiva le potenzialità di un territorio senza preoccuparsi di preservarne i caratteri originali, i quali, peraltro, in molti casi rappresentano, o dovrebbero rappresentare, proprio il principale elemento che determina, oltre la vivibilità da parte dei residenti, anche la stessa attrattività turistica del luogo[1].

Nel contesto appena succintamente descritto, torna suggestivo il richiamo ad un "diritto alla città", inteso come diritto collettivo ad una vita urbana dignitosa ed in grado di consentire la realizzazione della persona umana, sotto forma di diritto alla casa, alla mobilità urbana, ai servizi pubblici essenziali, alla sicurezza, alla salubrità dell'ambiente urbano[2]. Se in passato si era individuato il processo di industrializzazione come l'elemento critico ed antagonista rispetto all'attuazione effettiva del fascio di diritti predetti, attualmente è invece il turismo di massa, nella sua accezione di *over-tourism*, a costituire un pericolo per le comunità residenti nelle città d'arte, con particolare riferimento ai centri storici, e comunque nei territori ad alto afflusso turistico. In tale prospettiva, si può rilevare come, nell'ottica del diritto alla città, l'eccessivo e indiscriminato sfruttamento turistico di un territorio può produrre effetti pregiudizievoli sulla residenzialità, innescando un ciclo vizioso che comprende la riduzione della disponibilità di immobili ad uso abitativo per residenti, data l'esplosione della locazione breve a scopi turistici, o quantomeno l'innalzamento dei relativi canoni locativi, così come del costo della vita in generale, la progressiva omologazione degli esercizi commerciali verso forme orientate al soddisfacimento dei bisogni dei turisti e non di quelli dei residenti, la perdita di identità e di coesione sociale dei

1 Sul concetto di sostenibilità, declinato con particolare riferimento al fenomeno turistico, si v., tra gli altri, F. FRACCHIA, *Turismo sostenibile: una proposta di inquadramento teorico*, in L. GIANI (a cura di), *Turismo e territori. Problemi e prospettive per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2024, 51 ss.; B. LUBRANO, *Verso un turismo resiliente e sostenibile*, *ivi*, 299 ss.; M. COCUCCIO, *Crescita economica e sostenibilità: un binomio inscindibile a tutela delle generazioni future*, in *Riv. it. diritto del turismo*, 2023, 80 ss.; B. ACCETTURA, M. BROCCA, F. F. TUCCARI, *Turismo sostenibile e politiche territoriali. Profili giuridici*, in questa *Rivista*, 2023; F. PRADA, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*, *ivi*, 2022, 188 ss.; A. ANGELINI, A. GIURRANDINO, *Risorse culturali, ambientali e turismo sostenibile*, ristampa 2022, Milano; P. ROMEI, *Turismo sostenibile e sviluppo locale*, 2009, Padova; M. CONFALONIERI, *Il turismo sostenibile*, 2008, Torino; R. CASO, *Turismo e sostenibilità: principi, strumenti, esperienze*, Milano, 2007.

2 Di recente, in tema, si è espresso F. SAITTA, *Sul "diritto alla città" come catalogo di pretese, doveri e responsabilità: appunti per una declinazione moderna di un concetto antico*, in F. CUSANO (a cura di), *Studi in onore di Paolo Urbani*, Milano, 2025, 1385 ss, le cui riflessioni muovono dall'attualizzazione del concetto espresso originariamente da H. Lefebvre nel suo saggio del 1967 intitolato appunto "Il diritto alla città".

centri storici, il venir meno dei servizi per i cittadini, il conseguente spopolamento di intere parti del territorio, spesso le più identitarie dal punto di vista culturale e paesaggistico.

Per tutti i motivi appena sinteticamente prospettati, la tendenziale prevalenza nel contesto socio-economico attuale delle istanze di natura economica volte a massimizzare il guadagno a breve termine nonchè allo sfruttamento intensivo del turismo rispetto ad esigenze di salvaguardia dell'identità socio-culturale delle comunità, di sostenibilità nell'utilizzo delle risorse, di vivibilità dei centri urbani, obbliga ad interrogarsi sui rimedi che si possono adottare, al fine di riportare in equilibrio i molti valori ed interessi in gioco.

Sul piano internazionale, in maniera del tutto coerente alle osservazioni preliminari fin qui svolte, l'Organizzazione Mondiale del Turismo delle Nazioni Unite (UNWTO), ora *UN Tourism*, ha assunto quale propria missione, sia pure in termini più di principio che precettivi per gli Stati, la promozione di un turismo responsabile, sostenibile e accessibile a tutti, al fine di contribuire alla crescita economica, stabilire e mantenere rapporti di cooperazione, stimolare e sviluppare collaborazioni tra i settori pubblico e privato, tutelare l'ambiente e promuovere la sostenibilità sociale e culturale. In particolare, quella che è stata considerata la triplice dimensione dello sviluppo sostenibile nel settore turistico[3] abbraccia e ricomprende: l'aspetto ambientale, in ragione dell'esigenza di salvaguardare le risorse naturali e gli ecosistemi; la valenza sociale, nel senso di preservare l'autenticità socio-culturale delle comunità locali, insita nel patrimonio culturale e nei valori tradizionali; la rilevanza economica, rispetto alla quale occorre comunque promuovere operazioni sostenibili nel lungo termine, in grado di fornire benefici socio-economici a tutte le parti coinvolte sul fronte dell'occupazione, dell'opportunità di generare reddito, di garantire servizi adeguati per le comunità ospitanti, oltre che al fine di ridurre la povertà nei Paesi ancora in via di sviluppo.

Nell'ambito dell'Unione Europea, la Commissione, fin dalla comunicazione del 19 ottobre 2007 (COM(2007) 621), ha promosso un Agenda per un turismo europeo "sostenibile e competitivo", evidenziando come lo sviluppo delle destinazioni turistiche sia strettamente collegato al loro contesto ambientale, alle caratteristiche culturali, all'interazione sociale, alla sicurezza e al benessere delle popolazioni locali: in tale prospettiva, lo sviluppo del turismo europeo è stato ricollegato alla qualità dell'esperienza dei turisti, i quali dovrebbero essere posti nella condizione di riconoscere ed apprezzare che le località attente all'ambiente e alle comunità locali avranno anche maggiore attenzione nei loro confronti. Per tale via, secondo la Commissione, integrando l'attenzione per la sostenibilità nelle loro attività, gli operatori del settore potranno salvaguardare e promuovere i vantaggi competitivi che fanno dell'Europa la destinazione turistica più attraente al mondo, in considerazione della sua intrinseca diversità e varietà di paesaggi e culture. Inoltre, affrontando la tematica della sostenibilità in modo socialmente responsabile, la Commissione ha espresso la necessità che l'industria turistica sia incline e propensa ad innovare i suoi prodotti e servizi nonché a migliorarne la qualità ed il valore, così da innescare un ciclo virtuoso tra promozione e sviluppo del turismo (sostenibile), da un lato, e salvaguardia delle comunità locali e dei valori che esse esprimono, dall'altro lato, i quali, a loro volta, sono essi stessi fonte di interesse ed attrattività dal punto di vista turistico.

Più di recente, nelle conclusioni del Consiglio europeo sull'agenda per il turismo 2030, adottate nella sessione tenutasi il 1º dicembre 2022, gli Stati membri sono stati invitati ad attuare, ai vari livelli di

3 Sul punto, cfr. D. IACOVELLI, M. FONTANA, *Turismo sostenibile e gestione dei conflitti: il difficile equilibrio tra conservazione e sviluppo*, in *questa Rivista*, 2025, 3 ss., ivi ulteriori riferimenti sul quadro internazionale in tema.

governance, strategie mirate per il turismo, tenendo conto, tra le altre cose, della sostenibilità economica, ambientale, culturale e sociale, includendo nelle loro valutazioni il punto di vista sia dei visitatori sia dei residenti locali, in modo da proteggere la cultura locale, compreso il patrimonio culturale materiale e immateriale, nonché tenendo in debito conto la necessità di assicurare una efficiente e responsabile gestione delle risorse idriche, del dispendio energetico, salvaguardando l'ambiente e proteggendo la biodiversità.

2. Il necessario bilanciamento tra libera iniziativa economica nel campo del turismo e tutela dei diritti fondamentali delle comunità locali.

Come è noto, a seguito della riforma costituzionale del 2001, la materia del "turismo", in precedenza collocata nell'ambito delle competenze legislative concorrenti come "turismo e industria alberghiera", è scomparsa dalla formulazione letterale dell'art. 117 Cost., così da ricadere nell'ambito della competenza legislativa residuale delle Regioni a norma del comma 4 del medesimo articolo.

Senonchè, è parimenti facilmente comprensibile come il tema relativo al turismo, per le sue molteplici e variegate implicazioni, sia inevitabilmente destinato ad intrecciarsi con altre materie ricadenti, invece, nella competenza esclusiva statale, quali la "tutela della concorrenza", l'"ordinamento civile", la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", nonché con il "governo del territorio", oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni[4].

In particolare, la declinazione del turismo in termini di sostenibilità evidenzia il coinvolgimento, nell'ambito delle politiche finalizzate a regolare tale fenomeno, del valore inerente la tutela ambientale, la quale, come è noto, dopo la riforma costituzionale operata con la legge 11 febbraio 2022, n. 1, è stata formalmente assurta al rango costituzionale grazie alle modifiche all'art. 9 Cost., per cui la Repubblica è chiamata a tutelare "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni" e all'art. 41 Cost., secondo il quale la libera iniziativa economica, pur riconosciuta, non può comunque svolgersi in modo da recare danno, tra gli altri valori, all'ambiente[5].

---

4 Sul tema si è espressa la Corte costituzionale, con sentenza 5 aprile 2012, n. 80, in *Foro amm. CDS*, 2012, 1773 ss., la quale, a proposito del Codice del Turismo, adottato con d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, ha rilevato come esso costituisca un intero *corpus* normativo che sicuramente incide, in misura prevalente, sugli ambiti materiali di competenza esclusiva regionale in tema di turismo e di commercio, ma che interferisce pure con ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato, ad esempio, con la materia "ordinamento civile" o "tutela della concorrenza". Posta tale premessa, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, non dell'intero testo, ma di singole norme, o per eccesso di delega oppure perché, come nel caso dell'art. 3, esso è risultato attenere "con evidenza, ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di turismo", così da realizzare, illegittimamente, "un accentramento di funzioni, che, sulla base della natura residuale della competenza legislativa regionale, spettano in via ordinaria alle Regioni, salvo che lo Stato non operi l'avocazione delle stesse". Sempre in tema si v., tra gli altri, M. MALO, C. COLALUCA, *Il turismo nella Costituzione* e *Competenze normative e fonti*, entrambi in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, rispettivamente 5 ss. e 27 ss.

5 Sulla riforma costituzionale in questione, con particolare riferimento ai temi oggetto del presente contributo, si v., tra gli altri, A. D'ALOIA, *Ambiente e modello di sviluppo. Il costituzionalismo alla ricerca della sostenibilità*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, 2025, 50 ss.; F. FRACCHIA, *I principi nel prisma della codificazione ambientale: una lettura sistemica*, in *Dir. econ.*, 2025, 43 ss.; A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eu. - Rassegna on-line*, 2024; L. ABBRUZZO, *Brevi riflessioni a margine della legge cost. 1*/2022, in questa *Rivista*,

Così, la sostenibilità dell'attività turistica va misurata e calibrata rispetto ad un quadro costituzionale complesso, che coinvolge una pluralità di valori eterogenei ma al tempo stesso legati tra loro in quanto "intercettati" in varia misura dalle manifestazioni concrete del turismo, soprattutto se di massa. Vengono in rilievo, in tale ottica, i principi fondamentali racchiusi nell'art. 9 Cost., quali la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione ed, ora, anche dell'ambiente, da un lato, nonché il valore "economico" relativo alla libertà di iniziativa privata, pur se necessariamente orientata a non recare danno alla salute e all'ambiente nonché indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali, dall'altro lato.

In tale contesto, dunque, anche nell'ambito della regolamentazione del fenomeno turistico nella prospettiva della sostenibilità si impone un bilanciamento tra i valori costituzionali predetti, tutti potenzialmente coinvolti dagli effetti dell'attività turistica, con risvolti talvolta eclatanti nel caso del c.d. *overtourism*.

A tal proposito, appare utile interrogarsi se la riforma costituzionale del 2022 abbia in qualche modo spostato, anche solo tendenzialmente, il baricentro dell'operazione di bilanciamento a favore delle ragioni legati alla tutela ambientale rispetto a quelle connesse alla libera iniziativa economica privata e agli interessi di matrice economica in generale.

In verità, anche in epoca ampiamente anteriore alla riforma del 2022, la Corte costituzionale aveva riconosciuto l'esistenza di un "diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività" alla salvaguardia dell'ambiente, precisando che esso "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale", intesi quali valori "primari ed assoluti" sostanzialmente già protetti ai sensi degli artt. 9 e 32[6].

2024; C. DE BENEDETTI, *La tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future* generazioni, *ivi*, 2024; F. CINTIOLI, *L'interpretazione degli articoli 9 e 41 della Costituzione dopo la legge cost. n. 1 del 2022: l'amministrazione e il giudice amministrativo*, in *Dir. econ.*, 2024, 11 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico* europeo, in *www.federalismi.it*, 2024; F. ALBIONE, *I nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 231 ss.; G. TRENTA, *Riflessioni sulla recente modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione e valorizzazione dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2023; R. BIFULCO, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *www.federalismi.it*, 2022; L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, *ivi*, 2022; F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio "in negativo"*, in *Dir. econ.*, 2022, 15 ss.

6 Corte cost., 28 maggio 1987, n. 210, in *Foro it.*, 1988, I, 329 ss.; Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, *ivi*, 1057 ss.; Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, in *Giur. cost.*, 2016, 1018 ss. In dottrina, sul punto, cfr., tra gli altri, D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Padova 2012, 233 ss.; S. GRASSI, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano 2012, spec. 37 ss.; M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano 2015, 1895 ss.

In tale situazione, esprimendosi sul noto caso "Ilva", la Corte costituzionale[7], nel dettare le coordinate di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati, anche implicitamente, dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), sotto forma di diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso, aveva statuito che "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri". Se così non fosse, secondo l'argomentazione offerta dalla Consulta, "si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona". Così, in base all'impostazione ora in esame, l'aggettivo "fondamentale", contenuto nell'art 32 Cost., non sarebbe rivelatore di un "carattere preminente" del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona, né la definizione dell'ambiente e della salute come "valori primari" implicherebbe una rigida gerarchia tra diritti fondamentali. Ne deriverebbe che la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede, secondo la pronuncia della Corte in esame, "un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi e che, pertanto, la qualificazione come "primari" dei valori dell'ambiente e della salute significa che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto". Così, il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

Più di recente, a seguito della riforma costituzionale del 2022, la Consulta[8] ha avvertito però la necessità di tenere conto, ai fini dell'attività di bilanciamento predetta, delle "chiare indicazioni del

7 Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *Giur. cost.*, 2013, 1424 ss., con note, tra gli altri, di V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, *ivi*, 1494 ss.; R. BIN, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, *ivi*, 1505 ss.; D. PULITANÒ, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, *ivi*, 1498 ss.; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, *ivi*, 1511 ss.

8 Corte cost., 13 giugno 2024, n. 105, in *Giur. cost.*, 2024, 1007 ss., la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 104-*bis*, comma 1-*bis*, quinto periodo, delle Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'art. 6 del D.L. 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevede che le misure di "bilanciamento" tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente si applichino, in via derogatoria rispetto al regime ordinario, per un periodo di tempo non superiore a trentasei mesi. Per un commento a tale sentenza si v. L. KALB, *Continuità dell'attività produttiva in caso di sequestro e tutele costituzionalmente rilevanti: la Corte torna sui limiti del controllo giurisdizionale*, in *Diritto & Giustizia*, 2024, 4 ss. In tema cfr. anche A. SAU, *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione: quale impatto sull'assetto delle competenze in materia ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2024, 1259 ss., secondo la quale la sentenza n. 105 del 2024 non supera del tutto lo schema argomentativo della precedente sentenza n. 85 del 2013, portandolo semmai a pieno sviluppo attraverso il concetto, non di valori "tiranni", bensì di "non regressione" rispetto alle esigenze "basilari" della persona umana ossia

legislatore costituzionale", nel momento in cui esso ha deciso di consacrare direttamente ed espressamente nel testo della Costituzione un vero e proprio "mandato" vincolante rivolto a tutte le pubbliche autorità nel senso dell'obbligo di attivarsi al fine di perseguire l'effettiva ed efficace difesa dell'ambiente, quale valore riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso. Peculiare, secondo la rinnovata visione della Corte, è, altresì, la novellata prospettiva di tutela indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche esplicitamente agli interessi delle future generazioni, rispetto alle quali è stato posto un preciso dovere di preservare un patrimonio ambientale il più possibile integro.

Così, sottolinea la Corte costituzionale, occorre riconoscere come la tutela dell'ambiente sia assurta, per effetto della riforma, a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può "recare danno" - oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, come recitava il testo previgente dell'art. 41, secondo comma, Cost. - anche alla salute e all'ambiente.

Ciò, tuttavia, non autorizza, nemmeno nella più recente presa di posizione della Consulta, a ritenere sempre e comunque prevalente il valore inerente la protezione dell'ambiente rispetto ad altri valori parimenti di rango costituzionale, come la libera iniziativa economica, pur non costituente un principio fondamentale ma un elemento caratterizzante i rapporti economici, rimanendo sempre necessaria l'attività di bilanciamento poc'anzi descritta, fatta salva, però la garanzia di una condizione "minima ed indispensabile" circa le "esigenze basilari della persona" (quelle viventi e anche le future generazioni) tra cui si annovera ora, esplicitamente, anche la tutela dell'ambiente.

In altre parole, la Consulta, anche nella statuizione più recente intervenuta sul tema, non accorda l'aprioristica prevalenza di un valore sull'altro, ma continua ad invocare la necessità di un equilibrio, nel caso concreto scrutinato, tra l'esigenza di consentire la prosecuzione di un'attività industriale di interesse strategico nazionale e quella di rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori: così, la soluzione viene individuata escludendo in radice la possibilità di una diminuzione permanente degli standard di tutela ambientale, da un lato, ma consentendo, dall'altro lato, la prosecuzione dell'attività industriale di interesse strategico solo per lo stretto tempo tecnico necessario a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività aziendale nonché a riattivare gli ordinari meccanismi procedimentali previsti dal Codice dell'ambiente, e derogati dalla disciplina speciale introdotti dalla norma scrutinata.

Anche sul versante della giurisprudenza amministrativa si è affrontato il tema, che rileva nella presente sede al fine di individuare le coordinate attraverso le quali definire la nozione di turismo "sostenibile", del necessario bilanciamento tra diversi valori ed interessi coinvolti in una data situazione

---

rispetto ad una "tutela minima" del patrimonio ambientale. In tale contesto, si giunge a ritenere che la più recente sentenza della Corte non abbia mutato nelle sue linee fondamentali il vincolo costituzionale, venendo a riconoscere nella tutela dell'ambiente un "meta-valore" in grado di riorientare gli altri valori costituzionali, permanendo, viceversa, la necessità di effettuare un bilanciamento dei concreti princìpi coinvolti in una determinata situazione. Dello stesso avviso appare M. GRECO, *Il diritto costituzionale dell'ambiente dopo la riforma: alcune conferme e qualche (inattesa) novità nella sentenza della Corte costituzionale n. 105/2024*, in *www.dirittticomparati.it*, 2024.

concreta. Sul punto, il Consiglio di Stato[9] ha ribadito, richiamando espressamente la sentenza n. 85 del 2013 della Corte costituzionale, come negli ordinamenti democratici e pluralisti si richieda un continuo e vicendevole bilanciamento tra princìpi e diritti fondamentali, senza pretese di prevalenza assoluta di alcuno di essi sugli altri. In tale ordine di idee, è stata affermata la necessità di assumere una visione "sistemica" e di "integrazione reciproca" per cui la primarietà di valori come la tutela dell'ambiente, o del patrimonio culturale, implica che gli stessi non possano essere interamente sacrificati al cospetto di altri interessi (ancorché costituzionalmente tutelati) e che di essi si debba tenere necessariamente conto nei complessi processi decisionali pubblici, senza poter accedere, d'altro canto, ad una concezione "totalizzante" come se fossero posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Così, viene ribadita l'esigenza di ricercare un punto di equilibrio, necessariamente mobile e dinamico, secondo principi di proporzionalità e di ragionevolezza. In siffatta prospettiva, in virtù del meccanismo di integrazione delle tutele, le esigenze di salvaguardia dell'ambiente devono essere ricomprese nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Tale principio si impone, secondo i giudici amministrativi, nei rapporti tra ambiente e attività economiche, rispetto ai quali occorrerebbe superare (o quanto meno affinare) la logica del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova "assiologia compositiva", ma anche al fine di individuare un adeguato equilibrio tra ambiente e patrimonio culturale, nel senso che l'esigenza di tutelare il secondo deve integrarsi con la necessità di preservare il primo: in altri termini, la piena integrazione tra le varie discipline incidenti sull'uso del territorio, compreso dunque il turismo, richiede di abbandonare il modello delle "tutele parallele" degli interessi differenziati che radicalizzano il conflitto tra i diversi soggetti chiamati ad intervenire nei processi decisionali.

Pertanto, entro il perimetro interpretativo che si è fin qui ricostruito occorre effettuare l'attività di bilanciamento o di composizione tra i diversi valori costituzionali che possono essere interessati dal fenomeno del turismo di massa, ossia, come già più volte rilevato, da un lato, la tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, anche nella declinazione relativa alla qualità della vita delle comunità locali, e, dall'altro, l'iniziativa economica privata, con i risvolti occupazionali e relativi alla produzione di reddito che ne derivano.

In tale quadro, pertanto, le esternalità negative che l'attività turistica di massa può determinare devono trovare appunto una armonizzazione o comunque un equilibrio adeguato rispetto alla salvaguardia di diritti ed interessi fondamentali della comunità locale e della Nazione nel suo complesso; tali principi, sebbene non qualificabili come posizioni giuridiche "tiranne" nei confronti delle libertà di matrice economica, non essendo in grado di prevalere sempre e comunque ed in maniera assoluta su queste ultime, cionondimeno, per il significativo valore che la Costituzione assegna loro (anche testualmente per quanto riguarda l'ambiente e non più solo in via implicita), meritano una particolare attenzione nell'ambito di quella operazione di bilanciamento di cui inevitabilmente il legislatore, in via generale ed astratta, e la giurisprudenza, con riferimento al caso concreto, devono farsi carico.

9 Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, in *Urb. e app.*, 2023, 346 ss., con nota di C. VIVANI, *Ambiente, clima e patrimonio culturale: un approccio giurisprudenziale innovativo.* In tema cfr. anche D. SIMEOLI, *Valori costituzionali e bilanciamento nei conflitti "ambientali"*, in A. ANSELMO, G. LEMME, M. MIDIRI (a cura di), *Il patrimonio culturale. Tutele, innovazione digitale, transizione ecologica*, Milano, 2025, 233 ss., spec. 258 ss.; G. MARCATAJO, *Ambiente, paesaggio e bilanciamento dei diritti fondamentali*, in *Riv. giur. ambiente*, 2023, 1277 ss. Sul punto cfr. anche D. IACOVELLI, M. FONTANA, *op. cit.*, 12 ss.

L'orientamento del giudice amministrativo pare collocarsi in tale prospettiva, ossia nel senso che debbano considerarsi legittimi tutti gli interventi volti a regolamentare le attività economiche qualora gli stessi siano "necessari o proporzionati" rispetto alla tutela di altri beni costituzionalmente protetti: così, il principio di libera iniziativa economica, e di conseguente liberalizzazione delle attività imprenditoriali, non può rivestire una portata assoluta, dovendo essere sempre temperato dalle esigenze di tutela degli altri beni di valore costituzionale, tra questi la salvaguardia e tutela del territorio, dell'ambiente, dei beni culturali e paesaggistici[10], il cui nucleo "minimo ed indispensabile", anzi, deve comunque sempre essere salvaguardato in misura "rafforzata"[11].

Pertanto, alla luce del quadro così come appena ricostruito, appare chiara una linea di tendenza che, anche per effetto della riforma costituzionale del 2022, fa intravedere la necessità di passare da un'impostazione delle politiche pubbliche orientata verso la liberalizzazione delle attività imprenditoriali in chiave di sviluppo dell'economia, ad un approccio più ampio, in grado di tenere conto delle conseguenze negative che possono derivare da un'evoluzione incontrollata delle dinamiche territoriali, sociali, culturali innescate da un'eccessiva pressione turistica in un dato luogo. Emerge, così, la necessità, la quale costituisce l'istanza di fondo che anima il presente contributo, per cui i soggetti istituzionali coinvolti, soprattutto Comuni e Regioni, si facciano carico di una politica pubblica maggiormente attenta rispetto alla salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini come singoli, nonché come appartenenti ad una specifica comunità e, più, in generale, alla Nazione.

Tutto ciò illustrato, la trattazione può passare ad individuare quali sono gli strumenti rinvenibili nell'ordinamento attraverso i quali la pubblica amministrazione è chiamata a governare il fenomeno turistico nella descritta ottica di bilanciamento, o composizione, con altri valori di rango costituzionale. Come ci si accinge ad illustrare, tale "confronto" riguarda, in particolar modo, il diritto di proprietà e di iniziativa economica privata, da un lato, e la tutela dell'ambiente nonché dei beni culturali e paesaggistici, dall'altro lato, venendo pertanto in considerazione i temi relativi alla pianificazione urbanistica, in particolare dei centri storici, e le possibili limitazioni rispetto all'esercizio del commercio.

---

10 In tema, cfr., di recente, Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2025, n. 4132, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, Sez. VI, 7 maggio 2025, n. 3892, *ivi*, per cui la parziale limitazione della libertà di movimento e di iniziativa economica è sempre giustificata quando derivi dall'esigenza di tutela "rafforzata" di patrimoni culturali ed ambientali di assoluto rilievo mondiale o nazionale; la gravosità delle limitazioni si giustifica anche alla luce del valore primario ed assoluto riconosciuto dalla Costituzione all'ambiente, al paesaggio e alla salute; negli stessi termini anche Cons. Stato, Sez. V, 9 gennaio 2024, n. 282, *ivi*. Ancora T.A.R Lazio Roma, sez. II-*ter*, 3 marzo 2026, n. 4022, *ivi*, ha ribadito come il principio di libertà di iniziativa economica debba essere coordinato con i concorrenti interessi costituzionalmente rilevanti di protezione del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali, tra cui rientrano anche il decoro urbano e la vivibilità dei residenti.

11 Sul punto Cons. Stato, sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ha ammesso come non possa essere sottovalutato il fatto che il nuovo testo dell'art. 9 Cost., come novellato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore, e non minore, tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile. Ne discende, secondo tale pronuncia, che l'esegesi delle disposizioni che disciplinano i procedimenti in materia di ambiente e paesaggio dovrebbe essere orientata nel senso di conseguire tale obiettivo di fondo e quindi accrescere e non diminuire il livello di protezione effettiva di tali valori. Nel medesimo senso cfr. anche Cons. Stato, sez. VII, 5 luglio 2023, n. 6578, *ivi*.

3. I poteri di pianificazione urbanistica quale strumento di governo del turismo nell'ottica del bilanciamento.

Come fin qui evidenziato, le esternalità negative prodotte dal turismo di massa rendono ormai indispensabile attuare una politica pubblica che sia in grado di continuare a valorizzare tale irrinunciabile risorsa economica ma salvaguardando, al contempo, la vivibilità da parte dei residenti delle aree, spesso piuttosto circoscritte, sottoposte ad una forte pressione da tale punto di vista, nonché la rilevanza culturale, anche immateriale, di beni o contesti fisici e di valori identitari della Nazione e del territorio. In questa prospettiva, vengono in rilievo, tra gli altri, i poteri e gli strumenti di natura urbanistica di cui la pubblica amministrazione si può avvalere al fine di introdurre ed attuare una regolamentazione circa l'uso del territorio che sia in grado di favorire quel bilanciamento tra diversi valori di cui si sono fin qui tratteggiate le coordinate e che costituisce il presupposto di fondo per un'efficace ed equilibrato governo del turismo, quale fenomeno destinato inevitabilmente ad intercettare e coinvolgere una pluralità di ambiti di rilevante interesse pubblico.

3.1. La disciplina urbanistica del centro storico nell'ambito della tutela dei beni di interesse culturale materiale e immateriale. I vincoli di destinazione d'uso.

Dal punto di vista della regolamentazione urbanistica e del governo del territorio, le aree che appaiono principalmente coinvolte sono quelle dei centri storici, soprattutto delle città d'arte, ma non solo.

In tema, occorre preliminarmente osservare come esistano nell'ordinamento diverse nozioni di "centro storico", ad ulteriore dimostrazione che ci si trova al crocevia di molteplici materie e valori, tutte coinvolte dal fenomeno turistico, con altrettanto diversificate competenze legislative ed amministrative[12].

Da un punto di vista strettamente urbanistico, la fondamentale legge 17 agosto 1942, n. 1150 s.m.i., all'art. 7, ha previsto che il piano regolatore generale adottato dai Comuni debba individuare diverse zone in cui il territorio comunale è diviso, precisando quelle destinate all'espansione dell'aggregato urbano e determinando i vincoli da osservare in ciascuna di esse, nonché, in particolare per quanto qui rileva, "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico" (c.d. "zonizzazione"). Sempre sul medesimo piano, il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, all'art. 2, ha ulteriormente precisato che tra le zone territoriali da considerarsi omogenee vi sono anche "a) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestano carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi".

Vi è poi il complesso normativo costituito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i., il quale ricomprende tra i beni culturali anche "le pubbliche piazze, vie,

12 Sul tema in generale si v., tra gli altri, A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 505 ss.; A. GIUFFRIDA, *Centri storici e governo del territorio: profili critici e problematici*, in *www.giustamm.it*, 2021; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, in *Le Regioni*, 2016, 955 ss.

strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico" (art. 10, comma 4, lett. g), nonché annovera tra i beni paesaggistici "i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri ed i nuclei storici" (art. 136, comma 1, lett. c).

Dal punto di vista della conseguente funzione di tutela e valorizzazione, ci si trova di fronte ad un quadro composito: se da un lato, le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi urbani rientranti nell'ambito dei centri storici, sul presupposto che si tratti di opere risalenti nel tempo, sono qualificabili *ope legis* come beni culturali, indipendentemente dall'adozione di una espressa dichiarazione in tal senso e fino a quando non intervenga un'eventuale verifica di interesse culturale in senso negativo[13], dall'altro lato, il "centro storico" di una città, di per sé, non può fregiarsi della qualifica di bene culturale nella sua totalità, ossia con riferimento indiscriminato a tutti gli edifici che si trovino entro il suo perimetro[14], anche se, d'altro canto, esso potrà comunque ricevere protezione nella sua dimensione unitaria e identitaria attraverso la pianificazione paesaggistica nonché per effetto dei piani urbanistici adottati dagli enti locali.

Ciò premesso, bisogna ulteriormente sottolineare come la tutela del patrimonio culturale, affidata in via esclusiva allo Stato, la quale si esplica principalmente tramite l'apposizione dei conseguenti vincoli in capo ai beni che, a vario titolo, ne facciano parte, costituisce una funzione posta in una posizione di supremazia rispetto al "governo del territorio", di competenza degli enti territoriali e locali, costituendo diretta attuazione di un principio fondamentale contenuto nell'art. 9 Cost.[15]; tuttavia, ciò non può significare che al potere di pianificazione urbanistica non residui alcuno spazio, dovendosi viceversa ritenere che, pur senza potere derogare ai limiti espressi in sede di apposizione del vincolo di natura culturale o paesaggistica, gli enti locali siano titolati a svolgere attraverso gli strumenti di pianificazione

13 In tal senso cfr. in giurisprudenza, T.A.R. Umbria, sez. I, 11 ottobre 2024, n. 689, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Campania Napoli, sez. III, 27 luglio 2020, n. 3356, *ivi*.

14 Così, Cons. Stato, sez. VI, 12 giugno 2019, n. 3927, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Toscana Firenze, sez. I, 12 dicembre 2019, n. 1694, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, 228 ss. In tema cfr. anche T.A.R. Umbria, Sez. I, 11 ottobre 2024, n. 689, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2020, n. 31760, in *CED Cassazione*, 2020; T.A.R. Veneto, Sez. III, 8 ottobre 2018, n. 927, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

15 Nel senso che la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico costituisce un principio fondamentale della Costituzione ed ha carattere di preminenza rispetto agli altri beni giuridici che vengono in rilievo nella difesa del territorio, così che le previsioni degli strumenti urbanistici devono necessariamente coordinarsi con quelle sottese alla difesa di tali valori, cfr., tra le altre pronunce, Cons. Stato, sez. II, 14 novembre 2019, n. 7839, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Negli stessi termini, si v., più di recente, anche Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 24, in *www.cortecostituzionale.it*; Cons. giust. amm. Sicilia, 13 marzo 2023, n. 219, *ivi*; T.A.R. Lazio Roma, sez. II *bis*, 23 luglio 2020, n. 8646, *ivi*. Sul punto cfr. anche quanto espressamente disposto dall'art. 145, commi 3 e 4 del Codice dei beni culturali e del paesaggio in tema di prevalenza delle previsioni dei piani paesaggistici sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici stante l'obbligo da parte degli enti locali di conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici. Sull'applicazione di tale norma si v., di recente, T.A.R. Sicilia Palermo, sez. IV, 3 febbraio 2026, n. 342, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si conferma che "Gli strumenti urbanistici comunali non possono contemplare condizioni peggiorative rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico, che prevalgono sempre sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici".

urbanistica, appunto, un'attività di conformazione o adeguamento di tali vincoli in ragione delle specificità e delle necessità del territorio.

Proprio con riferimento ai temi che interessa indagare nella presente sede, la Corte costituzionale ha sottolineato l'evoluzione che ha interessato la concezione di "centro storico", nel senso che esso è da considerarsi non solamente una "zona urbanistica", ma un "bene dall'alto valore culturale e ambientale", così che i soggetti responsabili della sua protezione devono, nell'esercizio delle rispettive competenze, coniugare l'esigenza di sviluppo del centro urbano con quella di conservazione e valorizzazione dei beni immobili ivi presenti. In tale prospettiva, la salvaguardia dei centri storici, trovandosi "al crocevia fra le competenze regionali in materia urbanistica o di governo del territorio e la tutela dei beni culturali", deve essere assicurata intendendo tali ambiti territoriali come "unità complesse", a prescindere dalla circostanza che al proprio interno vi siano (singoli) beni immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tali considerazioni disvelano la necessità di "una strategia istituzionale ad ampio raggio", che si esplica in un'estesa attività pianificatoria affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni, i quali sono chiamati a superare la visione parcellizzata degli interventi edilizi per privilegiare la considerazione unitaria dei nuclei storici, senza dimenticare che l'attuazione delle norme dettate a livello regionale e statale è affidata agli strumenti urbanistici comunali[16].

Così, proprio in ragione di quanto espressamente disposto dal già citato art. 7 della legge urbanistica fondamentale, l'ente (locale o territoriale) titolare del potere di pianificazione urbanistica è senz'altro legittimato ad effettuare una valutazione autonoma relativa alle "zone a carattere storico, ambientale e paesistico", ed, eventualmente ad imporre ulteriori o più rigorose limitazioni, dettate da esigenze particolari e locali, nel rispetto, ovviamente, dello standard di tutela e dei vincoli già imposti dalle amministrazioni statali[17]. In altri termini, la disciplina del governo del territorio può e, anzi, deve, tenere conto, e quindi apprestare tutela, non solo ai beni culturali identificati secondo la normativa statale, "ma eventualmente anche ad altri, purché essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia"[18].

Così, per effetto del regime "a doppia tutela" appena descritto, la legislazione sui beni culturali risulta preposta a tutelare i beni di una certa rilevanza, che costituiscono, "patrimonio della Nazione" ai sensi

16 Corte cost., 26 giugno 2020, n. 130, in *www.cortecostituzionale.it*. Per un commento cfr. A. PERINI, *Una pronuncia per tornare a riflettere sul regime giuridico dei centri storici. Note a margine di Corte costituzionale 26 giugno 2020, n. 130*, in *Le Regioni*, 2021, 659 ss. In tema si v. anche A. SIMONATI, *Il giudice amministrativo nei meandri del centro storico: alla ricerca di un paradigma unitario, fra governo del territorio e salvaguardia del patrimonio culturale*, in *Nuove autonomie*, 2021, 505 ss.; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.

17 Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2019, n. 4778, in *www.giustizia-amministrativa.it*; in conformità, cfr. anche T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 5 ottobre 2020, n. 683, *ivi*, ha ribadito che il potere di pianificazione urbanistica, via via evoluto in senso propulsivo di miglioramento della vivibilità del suolo (si pensi alla tutela dei centri storici e, più settorialmente ma in maniera egualmente incisiva, a tutte le disposizioni di legge speciale che hanno valorizzato il potere di limitare in senso qualitativo gli insediamenti, anche commerciali, per migliorare il decoro e la vivibilità delle città) può rafforzare i limiti, anche conservativi, dettati dei vincoli paesaggistici, ampliando la soglia della tutela. Nel senso che il Comune può attraverso i piani urbanistici imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali, cfr. Corte cost., 26 novembre 2002, n. 478, in *www.cortecostituzionale.it*.

18 Così, Corte cost., 16 giugno 2005, n. 232, in *www.cortecostituzionale.it*.

dell'art. 9 Cost., mentre alla legislazione regionale nonché alla pianificazione territoriale e locale spetta salvaguardare quei beni che siano espressivi, non tanto di un particolare pregio artistico, quanto della memoria e della identità culturale di una comunità specifica più circoscritta: in tal senso si sono considerati i centri storici quali beni culturali o ambientali urbanistici[19].

Tutto ciò posto, occorre ulteriormente notare che, in concomitanza con l'affiorare della rilevanza culturale dei beni "immateriali", sulla scia delle convenzioni UNESCO in tema[20], è emersa la necessità di salvaguardia dei centri storici, non solo nella loro espressione fisica edilizia, ma anche dal punto di vista della propria "anima"[21], ovvero dei valori identitari e sociali che essi sono in grado di esprimere e tramandare, ed in cui gli abitanti si riconoscono.

Su tale presupposto, la disciplina urbanistica dei centri storici non deve solo mirare alla conservazione o eventualmente alla riqualificazione del costruito dal punto di vista dell'aspetto esteriore, ma è necessariamente rivolta anche a salvaguardarne l'identità immateriale e quindi la loro vivibilità, apprestando, per quanto di competenza, tutti gli strumenti utili a difenderli dalle esternalità

19 Sul punto cfr. F. SALVIA, *La tutela trasversale dei beni culturali. I beni culturali urbanistici*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, 2005, 2273 ss. In tema cfr. anche in F. DI MAURO, *Centri storici e prescrizioni urbanistiche*, in A. ANSELMO, G. LEMME, M. MIDIRI (a cura di), *Il patrimonio culturale. Tutele, innovazione digitale, transizione ecologica*, cit., 441 ss.; M.G. DELLA SCALA, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali diffusi tra patrimonio culturale nazionale e patrimoni culturali minori*, in *Dir. amm.*, 2025, 829 ss. nonché M. LUNARDELLI, *I beni culturali urbanistici dalla Commissione Franceschini a oggi: funzioni, centri storici e identità locali*, in *Urb. e app.*, 2026, il quale ribadisce la sussistenza in capo al Comune del potere di apporre vincoli a tutela di beni e di aree che una determinata comunità locale ritenga capaci di contribuire a preservare la propria memoria. In giurisprudenza, cfr. T.A.R. Lazio Roma, sez. II *quater*, 30 novembre 2023, n. 17967, in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si fa riferimento alla prassi consistente nell'apposizione di un vincolo di tutela su interi centri storici "quali complessi monumentali che vengono tutelati in quanto in essi si fondono mirabilmente l'espressione della natura e quella del lavoro umano, frutto della creatività artistica", la quale prassi si basa "su un'ipotesi peculiare che ha fatto parlare di "beni ambientali urbanistici" come categoria a sé stante".

20 L'art. 7-*bis* del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che le "espressioni di identità culturale collettiva" contemplate dalle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, sono assoggettabili alle disposizioni del Codice stesso qualora siano rappresentate da testimonianze materiali e sussistano i presupposti e le condizioni per il riconoscimento dell'interesse culturale o per l'accertamento dell'interesse pubblico. In tema si v., tra gli altri, P.L. PETRILLO, *La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale a vent'anni dall'adozione della Convenzione UNESCO del 2003. Profili di diritto comparato*, in *DPCE on line*, 2023, 1691 ss.; F. FERRARA, *Il patrimonio culturale immateriale. Considerazioni per un alternativo modello di tutela e valorizzazione*, in questa *Rivista*, 2021, 96 ss.; E. PICOZZA, D. SICLARI, *Per una (ri)costruzione dei patrimoni culturali immateriali*, in *www.federalismi.it*, 2019; G. SORICELLI, *Beni culturali immateriali e diritto al bene culturale: prospettive per una ricerca*, *ivi*; M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 2014.

21 F. BENVENUTI, *Introduzione*, in G. CAIA, G. GHETTI (a cura di), *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Torino, 1997, 2, ha definito il centro storico proprio come "l'ambiente dell'anima".

negative che siano tali da condizionare, o addirittura compromettere, tale identità, tra cui la pressione turistica eccessiva (che riguarda principalmente proprio i centri storici) [22].

Nella descritta prospettiva, uno strumento di natura urbanistica che viene in rilievo riguarda la possibilità da parte degli enti locali di conformare non solo il bene, ma anche l'uso che se ne può fare. Secondo l'impostazione tradizionale la pianificazione urbanistica non sarebbe legittimata a condizionare l'attività economica dei privati incidendo sull'uso e il godimento dei propri beni, con l'unica eccezione per cui tali attività si traducano in vere e proprie trasformazioni urbanistico-edilizie[23].

Tuttavia, alla luce di quanto fin qui illustrato, nell'ambito della funzione urbanistica è ormai da considerarsi ricompresa la disciplina, non solo delle trasformazioni del territorio, ma anche dei suoi usi nei vari aspetti culturali, ambientali, economici e sociali, venendo a costituire una modalità di conformazione non solo del patrimonio edilizio materiale, ma di quello immateriale culturale ed ambientale.

Di qui la necessità di riconoscere come, in certi casi, il valore culturale non si rinviene non tanto o non solo nel bene in sé, quanto nell'uso che storicamente se ne è fatto, così che il bene sia divenuto espressione di un'arte, un mestiere o di un fenomeno sociale: emerge così la tematica relativa all'apposizione dei vincoli di destinazione e d'uso nei confronti degli esercizi tradizionali dei centri storici[24].

Un punto di riferimento sul tema è costituito dalla pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 5 del 13 febbraio 2023, ove si è pervenuti ad un punto di equilibrio tra valori contrapposti statuendo, da un lato, che l'apposizione di un vincolo di destinazione d'uso ad un bene di interesse culturale può legittimamente essere funzionale, non solo alla conservazione della integrità materiale della cosa o dei suoi caratteri storici o artistici, ma anche a consentire che perduri nel tempo la condivisione e la trasmissione della manifestazione culturale immateriale di cui la cosa stessa costituisce una testimonianza[25]. In tale prospettiva, devono considerarsi ammissibili anche vincoli più incisivi che impongano "in positivo" e non solo "in negativo" le destinazioni d'uso da preservare e valorizzare. Dall'altro lato, l'apposizione del vincolo non può tradursi, comunque, in alcun obbligo di esercizio o

22 Sul tema cfr. A. BARTOLINI, *Patrimoni culturali e limitazioni urbanistiche*, in *Dir. amm.*, 2022, 995 ss. Sul punto specifico che interessa esaminare nella presente sede si v. anche M.V. LUMETTI, *Il centro storico, un "iperluogo" tra urbanistica, cultura, paesaggio e immaterialità*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 583 ss.

23 Così, tra gli altri, G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. dir.*, XXVI, Roma, 1990, 32 ss.

24 In tema si v. G. CORDOVA, *La disciplina dei locali storici fra salvaguardia della memoria di una comunità e regole del mercato*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, 471 ss.; G. TORELLI, *La salvaguardia delle attività tradizionali nei c.d. locali storici*, in *Munus*, 2021, 461 ss.; P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici "vs." concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 425 ss.; A. GIANNELLI, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitaria di determinati locali "storici": dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della c.d. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 174 ss.; G. TROPEA, *Riflessioni in tema di salvaguardia dei locali storici*, in *Dir. econ.*, 2019, 211 ss.; P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2018, 194 ss. Più in generale, sulla necessità di conciliare il fenomeno turistico con la conservazione delle "radici" delle comunità stanziate sul territorio si v. G. IACOVONE, *Turismo urbano e radici: l'importanza dell'integrazione territoriale*, in L. GIANI (a cura di), *op. cit.*, 243 ss.

25 Così anche Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440, in *www.giustizia-amministrativa.it*; Cons. Stato, sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752, *ivi*.

prosecuzione di una specifica attività commerciale e imprenditoriale, né attribuire una "riserva di attività" in favore di un determinato gestore, al quale, in altri termini, non può essere riconosciuta una sorta di "rendita di posizione"[26]. Sempre dal punto di vista ora in considerazione, si è anche ribadito che qualora un bene immobile, per il quale sia stato stipulato un contratto di locazione ad uso commerciale, risulti classificato quale bene di interesse particolarmente importante, determinandosi in tal modo un vincolo artistico e culturale non soltanto sull'immobile, ma anche sugli arredi, le decorazioni, i cimeli storici e la relativa licenza di esercizio, la sussistenza di tale vincolo non si traduce, per il proprietario, nel divieto di intimare al conduttore la licenza per finita locazione, ma soltanto nell'obbligo di garantire la continuità della destinazione del bene nei termini indicati dal provvedimento istitutivo di quel vincolo[27].

---

26 Cons. Stato, Ad. Plen., 13 febbraio 2023. n. 5, in *Foro it.*, 2023, 3, 47. Si tratta del caso del ristorante "Vero Alfredo" a Roma al cui gestore storico era stato intimato lo sfratto dai locali in cui si svolgeva la propria attività. Senonchè, il Ministero della Cultura ha dichiarato "l'immobile (Ristorante) denominato "Il Vero Alfredo", con le opere di Gino Mazzini e gli elementi di arredo conservati all'interno, sito in Roma, piazza Augusto Imperatore, 30…di interesse particolarmente importante", sottoponendolo, di conseguenza, a tutte le disposizioni di tutela contenute nel Codice, ivi compresa la necessità dell'autorizzazione del Ministero "per la rimozione, dall'immobile ove sono allocati, dei beni riconosciuti di interesse storico, artistico, archeologico o etnografico". In particolare, il Ministero ha evidenziato come il patrimonio immateriale de "Il Vero Alfredo" sia costituito dall'insieme de "le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il *know-how* - come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali associati agli stessi - che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale": tale patrimonio culturale immateriale è stato trasmesso di generazione in generazione e "costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia", che l'Amministrazione ha ritenuto debba essere tutelato, al fine di garantire la conservazione "oltre che degli aspetti architettonici e decorativi, anche della continuità d'uso esplicata negli aspetti legati alla tradizione culturale di convivialità del locale". Posta la legittimità dell'apposizione di un siffatto vincolo, ciò però non si traduce nel diritto di un determinato gestore di proseguire a tempo indefinito l'attività in determinati locali. Così intesa, secondo il massimo organo della giustizia amministrativa, la previsione di un vincolo di destinazione finalizzata alla conservazione dell'uso del bene- riferito alla sola *res* e inidonea ad imporre obblighi di prosecuzione dell'attività o a riservarne soggettivamente la gestione - da un lato, non viola la libera iniziativa economica (stante l'assenza di obblighi di esercizio), dall'altro, limita in maniera proporzionata e ragionevole il diritto di proprietà, perché, senza svuotare le facoltà dominicali, ne assicura la funzione sociale per la tutela di interessi pubblici prevalenti, correlati alla salvaguardia ed alla conservazione del patrimonio culturale della Nazione. Per ulteriori approfondimenti cfr. G. BOTTO, *Tutelare il valore culturale immateriale: il vincolo di destinazione d'uso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2023, 517 ss.; A. PALMIERI, *In tema di vincolo di destinazione d'uso del bene culturale*, in *Foro it.*, 2023, 62 ss.; A. ROCCELLA, *Vincolo culturale e beni immateriali*, *ivi*, 65 ss.; N. AICARDI, *Vincoli sui locali storici e prescrizioni d'uso: superamento di un (inesistente) contrasto giurisprudenziale e riconferma di principi pacifici anche (innovativamente) alla luce dell'art. 7-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio nella sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2023*, in *Aedon*, 2023. Più in generale sul tema si v. anche N. PECCHIOLI, *Vincolo di destinazione d'uso e disciplina dei beni culturali*, in *Dir. ec.*, 2023, 151 ss.

27 In tal senso, Cass. civ., sez. III, 15 luglio 2024, n. 19350, in *CED Cassazione*, 2024; in conformità si è espresso anche Cons. Stato, sez. VI, 10 luglio 2023, n. 6752, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

Così chiarita l'importanza da riconoscere alla funzione di pianificazione urbanistica posta in capo agli enti territoriali (dal punto di vista paesaggistico) nonché agli enti locali (nella prospettiva dei piani comunali), occorre però notare una recente tendenza accentratrice del legislatore nazionale in chiave di semplificazione dei procedimenti preordinati all'ottenimento dei titoli edilizi , allo scopo di favorire la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, anche dal punto di vista, tra gli altri, dell'efficienza energetica[28].

In tale prospettiva si collocano diversi interventi legislativi, quale, ad esempio, il d.l. 29 maggio 2024, n. 69, conv. nella l. 24 luglio 2024, n. 105 (c.d. "salva casa"), recante proprio "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica", il quale, per quanto può rilevare nella presente sede, ha modificato l'art. 23-*ter* del T.U. Edilizia di cui al d.P.R. del 6 giugno 2001 n. 380 s.m.i., in tema di "Mutamento d'uso urbanisticamente rilevante", prescrivendo che sono "sempre ammessi" il mutamento di destinazione d'uso di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui al D.M. n. 1444 del 1968, ferma restando, però, "la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni".

Significativa della linea di tendenza in atto risulta anche l'evoluzione in senso ampliativo del concetto di "ristrutturazione edilizia" di cui all'art. 3, comma 1, lett. d), T.U. Edilizia rispetto alla diversa fattispecie della "nuova costruzione", con conseguente estensione dell'ambito applicativo del titolo semplificato della SCIA in luogo del permesso di costruire[29]. Anche in tale fattispecie, però, rimane

28 Sul punto si registra in giurisprudenza un certo "riallineamento" del punto di equilibrio tra esigenze di tutela paesaggistica e sviluppo delle forme rinnovabili di produzione dell'energia in un'ottica di salvaguardia ambientale. Di recente, ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 2 aprile 2025, n. 2808, in *www.giustizia-amministrativa.it*, si è espresso nel senso che "Il passaggio alla produzione di energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo di interesse nazionale. Deve ritenersi, pertanto, non più possibile applicare ai pannelli fotovoltaici categorie estetiche tradizionali, le quali condurrebbero inevitabilmente alla qualificazione di questi elementi come intrusioni. La presenza del fotovoltaico sul tetto, alla luce delle sopravvenute esigenze energetiche, non può essere più percepita in assoluto come fattore di disturbo visivo. L'attenzione deve quindi essere focalizzata sulle modalità con cui i pannelli fotovoltaici sul tetto sono inseriti negli edifici che li ospitano e nel paesaggio circostante". Ne deriva che "le motivazioni di un diniego di autorizzazione paesaggistica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili devono essere particolarmente stringenti, non potendo a tal fine ritenersi sufficiente che l'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico rilevi una generica minor fruibilità del paesaggio sotto il profilo del decremento della sua dimensione estetica": così, Cons. Stato, sez. II, 5 giugno 2024, n. 5046, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sul tema, di recente, cfr. P. COSA, L*a realizzazione degli impianti eolici fra l'interesse alla produzione di energia da fonti rinnovabili e la tutela del paesaggio come componente essenziale del bene ambiente*, in *Riv. Corte Conti*, 2025, 216 ss.; F. CASTELLANO, *Il bilanciamento tra tutela dell'ambiente e del paesaggio alla prova della transizione energetica,* in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2025, 723 ss.; A. PAPA, *La tutela del paesaggio: verso un nuovo bilanciamento con la salvaguardia dell'ambiente dopo la riforma dell'art. 9 della Costituzione*, in *Dir. pubbl. eu. - Rassegna on-line*, 2024, 200 ss.; P. CARPENTIERI, *Relazione e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in *www.federalismi.it*, 2024; F. ALBIONE, *Nuovi equilibri giuridici tra ambiente e paesaggio sullo sfondo della transizione ecologica*, in *Riv. giur. ed.*, 2023, 231 ss.

29 Sul tema sia consentito il rinvio a S. MONZANI, *La demolizione con ricostruzione nell'ambito della fattispecie della "ristrutturazione" edilizia tra esigenze di rigenerazione e riqualificazione urbana e nuovi limiti rispetto alla categoria della "nuova costruzione"*, in *www.giustiziainsieme.it*, 2026, ivi ulteriori riferimenti.

espressamente ferma una disciplina più restrittiva con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, agli edifici situati in aree tutelate dal punto di vista paesaggistico o ubicati nelle zone omogenee A o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico.

Dunque, per quanto sia stata registrata una sorta di "fuga dal piano"[30], consistente in una certa inerzia da parte degli enti territoriali e soprattutto locali ad elaborare una disciplina di piano dettagliata e calibrata sulle specifiche esigenze territoriali, forse perché "scoraggiati" dal riconoscimento a livello normativo centrale della possibilità di effettuare interventi edilizi in mancanza o talora anche in deroga del piano, bisogna anche ammettere, d'altro canto, che per quanto riguarda le zone maggiormente sensibili, come appunto i centri storici, gli strumenti per governare il territorio, e dunque anche il fenomeno turistico, dal punto di vista urbanistico non sembrano venuti meno: si tratta, dunque, di utilizzarli in maniera equilibrata, ma anche incisiva laddove ciò risulti indispensabile al fine della tutela di valori costituzionali fondamentali. In altri termini, la generale tendenza del legislatore nazionale a "facilitare" l'attività edilizia, semplificando la relativa disciplina in senso maggiormente permissivo per gli operatori e i cittadini, risulta opportunamente derogabile nelle situazioni maggiormente delicate, ossia con riferimento agli immobili che rivestano un interesse culturale, sia per ciò che attiene alla natura dei titoli abilitativi da conseguire al fine di realizzare gli interventi di natura edilizia, sia per quanto riguarda la possibile limitazione delle destinazioni d'uso. I predetti immobili, di conseguenza, possono (e anzi debbono) essere destinatari di una disciplina maggiormente restrittiva, in omaggio e nel rispetto dall'interesse pubblico che essi rivestono, non solo da un punto di vista artistico-monumentale, ma anche per la valenza culturale in senso ampio, materiale o immateriale, che li caratterizza e che fa dei medesimi un patrimonio comune da salvaguardare.

3.2. L'esigenza di regolamentazione degli affitti brevi ad uso turistico al crocevia tra disciplina del turismo e governo del territorio.

Un altro aspetto rispetto al quale occorre trovare un'adeguata composizione tra iniziativa economica privata e tutela dei valori fondamentali dei cittadini residenti riguarda il fenomeno, esploso con l'avvento delle piattaforme internet a ciò dedicate, dell'affitto breve di immobili a destinazione residenziale per scopi turistici.

A tal proposito, viene in rilievo in maniera particolarmente evidente la necessità di misurare i concetti, in precedenza illustrati, di turismo "sostenibile" e di "diritto alla città", in quanto si tratta di una pratica molto diffusa che, se da un lato, è venuta a costituire per i proprietari di case in zone ad alto afflusso turistico un'opportunità economica ulteriore, spesso maggiormente redditizia e flessibile rispetto alla locazione "ordinaria", dall'altro lato, ha prodotto esternalità negative per i residenti piuttosto marcate[31]. Infatti, per effetto dell'afflusso turistico molto consistente che tale modalità di affitto ha consentito, in misura ben più ampia di quello che sarebbe stato possibile in base alle forme tradizionali di ospitalità in strutture a ciò destinate (in primo luogo, gli alberghi), si è prodotto, o rischia di prodursi,

30 Sul punto cfr. F. DI MAURO, *op. cit.*, spec. 465 ss.

31 Sul tema, cfr., tra gli altri, F. CUSANO, *I rimedi urbanistici alla disneyficazione delle città*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, 171 ss.; G. MENEGUS, *Appunti per un governo della città turistica*, in *Italian papers on federalism*, 2024, 79 ss.; F. GUALANDI, *Le locazioni turistiche brevi da problema a risorsa: un percorso che passa dalla regolamentazione*, in questa *Rivista*, 2024.

un fenomeno di c.d. "turistificazione", per cui certe parti di territorio, come i centri storici, rischiano di essere frequentati solo da turisti, e, specularmente, di "desertificazione" del tessuto abitativo, economico e sociale locale.

Così, l'utilizzo di molte unità immobiliari a destinazione residenziale come alloggi per turisti ha determinato una minore disponibilità e, al contempo, un aumento dei prezzi della locazione per i residenti stabili, a svantaggio soprattutto delle fasce economicamente più deboli. Anche per chi vive in case di proprietà, il massiccio afflusso di turisti in ambiti spesso piuttosto circoscritti ha comportato, o rischia di comportare, una perdita di identità del luogo, a causa della tendenza alla riconversione del tessuto commerciale in attività rivolte ai turisti, la quale, a sua volta, spesso si traduce in una corrispondente diminuzione dei servizi destinati, invece, a soddisfare le necessità dei residenti, e comunque in un aumento generalizzato dei prezzi. Inoltre, occorre considerare che nelle aree interessate da "*overtourism*", come in precedenza già segnalato, si registra sovente un peggioramento della vivibilità dei luoghi e della qualità della vita di chi vi risiede stabilmente, anche sotto il profilo della fruizione dei servizi pubblici locali, quali, ad esempio, il trasporto pubblico urbano o il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, così da spingere spesso gli abitanti a trasferirsi altrove (c.d. fenomeno di "*displacement*" o espulsione degli abitanti).

Si tratta allora da verificare, a questo punto della trattazione, quali sono gli accorgimenti che, soprattutto da un punto di vista del governo del territorio, possono essere legittimamente adottati dalle pubbliche amministrazioni per riportare in equilibrio, ove ve ne fosse bisogno, situazioni caratterizzate da un'eccessiva pressione turistica tale da condizionare, se non compromettere, i valori fondamentali di cui si è fin qui discusso, dalla tutela dei beni culturali alla salvaguardia dell'identità della comunità locale fino alla difesa delle posizioni giuridiche spettanti in capo agli abitanti del luogo.

Sul fronte del diritto dell'Unione europea, il Regolamento UE 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio del 11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine, ha evidenziato come la rapida crescita di tali servizi, pur creando molte opportunità per gli ospiti, i locatori e l'intero ecosistema del turismo, ha sollevato preoccupazioni e sfide, in particolare per le comunità locali e le autorità pubbliche, ad esempio in relazione alla riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e ad un aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni. Per tali motivi, è espressamente fatta salva la competenza degli Stati membri ad adottare e mantenere requisiti di accesso al mercato per la prestazione di servizi di locazione di alloggi a breve termine da parte dei locatori, compresi requisiti in materia di salute e sicurezza, norme minime di qualità o restrizioni quantitative, purché tali requisiti siano necessari e proporzionati per tutelare obiettivi di interesse generale.

La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, in precedenza, aveva già espressamente considerato legittima una normativa nazionale che, per motivi diretti a garantire un'offerta sufficiente di alloggi destinati alla locazione a lungo termine a prezzi accessibili, quale motivo imperativo di carattere generale non conseguibile con misure meno restrittive, ha sottoposto le locazioni turistiche in certe località ad un'autorizzazione preventiva comunale per il mutamento di destinazione d'uso dell'immobile interessato e per l'avvio di tale attività[32].

32 Corte di giustizia UE, 22 settembre 2020, in C-riunite 724/18 e 727/18, *Cali Apartments* ed *HX*, in *www.infocuria.curia.europa.eu*. Nel caso deciso dalla Corte, la Cali Apartments SCI e HX sono entrambe proprietarie di un monolocale situato a Parigi. Tali monolocali, che erano stati proposti per la locazione su un sito Internet, sono stati oggetto, senza previa autorizzazione delle autorità locali e in modo

Tale presa di posizione dei giudici euro-unitari rappresenta un importante elemento di legittimazione per i legislatori nazionali dei Paesi membri ad introdurre, attraverso una visione necessariamente più ampia di quella limitata alla prospettiva economica, limitazioni, ove necessarie e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità, alla possibilità, pur rientrante nella libera iniziativa economica e quale espressione del diritto di proprietà, di concedere immobili in regime di locazione breve per scopi turistici[33].

---

reiterato, di locazioni di breve durata ad uso di una clientela di passaggio. I giudici francesi, sulla base del Codice nazionale dell'edilizia e dell'abitazione, hanno condannato i due proprietari al pagamento di un'ammenda e hanno ordinato il ripristino dell'uso abitativo per i beni di cui trattasi. Infatti, tale codice prevede in particolare che, nei comuni con più di 200.000 abitanti e in quelli di tre dipartimenti limitrofi di Parigi, il cambiamento di uso dei locali destinati all'abitazione sia soggetto ad autorizzazione preventiva e che il fatto di dare in locazione un locale ammobiliato destinato all'abitazione in modo ripetuto e per brevi periodi ad una clientela di passaggio che non vi elegge domicilio costituisca un siffatto cambiamento di uso. Detto Codice prevede pure che tale autorizzazione, rilasciata dal sindaco del Comune in cui è situato l'immobile, può essere subordinata a compensazione, sotto forma di concomitante trasformazione in abitazione di locali aventi un altro uso. Sempre a termini del summenzionato Codice, una deliberazione del consiglio comunale fissa le condizioni di rilascio delle autorizzazioni e determina le compensazioni per quartieri, e, eventualmente, per distretto, con riferimento agli obiettivi di varietà sociale, in particolare in funzione delle caratteristiche dei mercati delle abitazioni e della necessità di non aggravare la scarsità di alloggi. Ciò posto, la Corte ha statuito, da un lato, che la normativa di cui trattasi mira a stabilire un dispositivo di lotta contro la scarsità di alloggi destinati alla locazione di lunga durata, con l'obiettivo di rispondere al peggioramento delle condizioni di accesso agli alloggi e all'esacerbarsi delle tensioni nei mercati immobiliari, il che costituisce un motivo imperativo di interesse generale. Dall'altro, la Corte ha dichiarato che la normativa nazionale di cui trattasi è proporzionata all'obiettivo perseguito: infatti, essa è materialmente circoscritta ad un'attività specifica di locazione, esclude dal suo ambito di applicazione gli alloggi che costituiscono la residenza principale del locatore e il regime di autorizzazione da essa istituito ha una portata geografica limitata. Inoltre, sempre secondo i giudici, l'obiettivo perseguito non può essere realizzato mediante una misura meno restrittiva, in particolare perché un controllo a posteriori, per esempio mediante un sistema dichiarativo accompagnato da sanzioni, non consentirebbe di frenare immediatamente ed efficacemente la prosecuzione del rapido movimento di trasformazione che crea una scarsità di alloggi destinati alla locazione di lunga durata.

33 Appare interessante ai fini della presente trattazione il disposto di cui alla legge 24 maggio 2023 n. 12 della Catalogna la quale, emessa in tema di "diritto all'abitazione", inteso come diritto a godere di un alloggio dignitoso ed adeguato, ha introdotto, al fine di "dare la priorità ai bisogni abitativi e sociali della popolazione", la necessità di una preventiva autorizzazione per destinare un immobile alla locazione turistica nei Comuni che presentano problemi di accesso all'abitazione o in cui sussista un disequilibrio del contesto urbano a causa di un'elevata concentrazione di alloggi ad uso turistico. In particolare, viene stabilito che questi ultimi possono essere considerati ammissibili in sede di pianificazione urbanistica (per un periodo di cinque anni) solo se sussista una disponibilità sufficiente di territorio per il domicilio abituale e permanente della popolazione residente, tenendo conto della necessità di tutela dell'ambiente urbano e del principio di sviluppo sostenibile dell'area. Addirittura, viene imposto anche un limite generale per cui in nessun caso possono essere rilasciate licenze di locazione breve a scopi turistici nel caso in cui sussista un rapporto di più di dieci abitazioni destinate a tale uso ogni cento abitanti. In tema cfr. F. CUSANO, *I rimedi urbanistici alla disneyficazione delle città*, cit.,

Dal punto di vista del legislatore nazionale, le locazioni turistiche brevi sono quelle facenti riferimento a "contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni …stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone in cerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare" (art. 4, d.l. 24 aprile 2017, n. 50, conv. nella l. 21 giugno 2017, n. 96, poi sostituito, con decorrenza dal 1° gennaio 2027, dall'art. 207 del d.lgs. 19 giugno 2026, n. 117)[34]. Tale approccio legislativo ha avuto natura più che altro fiscale, mentre il più recente intervento legislativo statale di cui all'art. 13-*ter* del d.l. 18 ottobre 2023, n. 145, conv. nella l. 15 dicembre 2023, n. 191, nello stabilire l'obbligo di dotarsi di un Codice Identificativo Nazionale (CIN) in relazione alle unità immobiliari ad uso abitativo destinate a contratti di locazione, anche brevi, per finalità turistiche, ha assunto come orizzonte la "tutela della concorrenza e della trasparenza del mercato" nonché "la sicurezza del territorio" (con particolare riferimento agli impianti tecnologici e alla prevenzione degli incendi), oltre che perseguire il "coordinamento informativo, statistico e informatico" al fine di contrastare "forme irregolari di ospitalità", anche sotto il profilo dell'evasione fiscale.

Insomma, non è dato rinvenire nella legislazione nazionale alcuno strumento atto a contenere, o comunque regolare, il fenomeno degli affitti turistici brevi in ragione delle esternalità negative che esso può produrre nei termini poc'anzi descritti, se non per un intervento statale estemporaneo dedicato esclusivamente, e quindi discutibilmente, alla città di Venezia (art. 37-*bis* del d.l. 17 maggio 2022, n. 50, come inserito dalla l. di conversione 15 luglio 2022, n. 91, rubricato proprio "Misure per favorire l'incremento dell'offerta di alloggi in locazione per uso residenziale di lunga durata nella città storica di Venezia"), su cui si tornerà nel prosieguo della trattazione.

In effetti, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito che i riflessi in tema di "turismo" inerenti alle locazioni brevi ricadono nella competenza residuale delle Regioni sotto il profilo degli adempimenti amministrativi funzionali ad esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche, purché si tratti di elementi precedenti ed esterni al contratto, la cui disciplina è invece riconducibile alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato, la quale ricomprende, in particolare, il profilo della regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti[35].

Di recente, la Consulta ha evidenziato come la forte crescita delle locazioni turistiche brevi ha generato ripercussioni suscettibili di rientrare anche nella competenza legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio. In tale prospettiva, si è colto che dalla moltiplicazione delle predette forme di locazione e dal connesso aumento dei flussi turistici possa derivare "la trasformazione urbanistica di interi quartieri e centri, con ricadute di rilievo anche sulla gestione dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è peraltro riservata alla competenza legislativa regionale". Così, se ne è fatto conseguire che rientra nella competenza del legislatore regionale intervenire sulla destinazione d'uso degli immobili - in linea con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale all'art. 23-*ter* del d.P.R.

---

175 ss. Per una disamina del tema oggetto della presente trattazione in una prospettiva comparata cfr. M. CAPELLI, E. GRASSO, *Il turismo fra persona e mercato: alcune riflessioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, 2020, 1091 ss.

34 In tema si v., tra gli altri, M. COCUCCIO, *Le locazioni turistiche*, in V. FRANCESCHELLI, F. MORANDI (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2022, 387 ss.

35 Sul punto Corte cost., 11 aprile 2019, n. 84, in *www.cortecostituzionale.it*, ivi ulteriori riferimenti.

6 giugno 2001 n. 380 (Testo unico dell'edilizia) - considerato che essa "connota l'immobile sotto l'aspetto funzionale, condiziona il carico urbanistico, legato al fabbisogno di strutture e di spazi pubblici, e incide sull'ordinata pianificazione del territorio"[36].

Così, premesso che la stessa norma nazionale già prevede, come noto, la specifica ed autonoma destinazione d'uso "turistico-ricettiva", risulterebbe possibile per le Regioni introdurre anche una differenziazione all'interno della categoria funzionale "residenziale", distinguendo tra "abitazione permanente" e "abitazione temporanea", così da poter ritenere che il passaggio dalla prima alla seconda situazione costituisca un cambio di destinazione d'uso che, come tale, è suscettibile di essere sottoposto a delle condizioni e/o limitazioni.

Del resto, già lo stesso predetto art. 23-*ter*, nel prevedere al comma 1-*bis*, che il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, fa comunque salva la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni. Se allora il mutamento d'uso all'interno della stessa categoria funzionale (nel caso quella "residenziale") può essere sottoposto a delle condizioni, a maggior ragione ciò deve valere, non solo nel caso in cui sia prescritta, ai fini della locazione turistica breve, la destinazione d'uso "turistico-ricettiva" in luogo di quella "residenziale", ma anche ove la legge regionale considerasse l'uso residenziale permanente o stabile e l'uso residenziale temporaneo come afferenti a sotto-categorie funzionali diverse.

Sempre collocando la questione relativa alla disciplina delle locazioni brevi ad uso turistico al crocevia tra la materia "turismo" e quella del "governo del territorio", la Corte costituzionale ha confermato la possibilità da parte dei legislatori regionali di introdurre un regime amministrativo più rigoroso di quello ordinario per l'avvio e l'esercizio di siffatte attività (anche prevedendo il rilascio di un numero limitato di autorizzazioni in determinate zone) nonché ha ritenuto legittima la previsione per cui esse possano essere svolte solo in immobili che, pur presentando le caratteristiche edilizie della civile abitazione, tuttavia rivestano la destinazione d'uso urbanistica "turistico-ricettiva", con esclusione di quelli aventi destinazione d'uso residenziale[37]. In particolare, per quanto riguarda tale ultimo aspetto, si

36 Corte cost., 24 maggio 2024, n. 94, in *Giur. cost.*, 2024, 944, la quale è stata resa in un caso riguardante la legislazione regionale della Valle D'Aosta (la quale detiene, in forza della specialità di cui gode il proprio statuto, una competenza legislativa primaria in materia di urbanistica e di turismo) nella parte in cui essa ha ravvisato un mutamento di destinazione d'uso dell'immobile, da abitazione principale ad abitazione temporanea, nell'ipotesi di locazioni turistiche brevi di parti dello stesso immobile (le "camere arredate") per un tempo superiore a centottanta giorni annui, ritenute dare luogo a un uso "non puramente occasionale e momentaneo". In tale contesto, la Corte ha ritenuto che una siffatta previsione si inserisce coerentemente con il ruolo delle Regioni (si ritiene anche a statuto ordinario) di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione che si coniuga con quell'attività di "promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche" appartenente alla competenza legislativa residuale regionale.

37 Corte cost., 16 dicembre 2025, n. 186, in *www.cortecostituzionale.it*. Tale pronuncia è stata resa nei confronti della l.r. Toscana 31 dicembre 2024, n. 61, rubricata "Testo unico del turismo", con particolare riferimento, per quanto qui rileva, all'art. 41 in tema di destinazione d'uso dei locali adibiti ad affitto breve turistico nonché all'art. 59 il quale, facendo riferimento a "Criteri e limiti per lo svolgimento dell'attività di locazione turistica breve", ha introdotto la possibilità per i comuni a più alta densità turistica e per quelli capoluogo di individuare, in propri regolamenti, zone o aree in cui l'esercizio di tali attività sia subordinato al rilascio al locatore di un'autorizzazione di durata quinquennale, potendo

è statuito che se un immobile viene destinato in modo stabile ed organizzato come struttura ricettiva extra-alberghiera, la prescrizione circa il possesso della destinazione d'uso turistico-ricettiva non può essere considerata irragionevole, anche se dal punto di vista strutturale ed edilizio l'immobile presenti le caratteristiche fisiche della civile abitazione, dovendo prevalere, ai fini in esame, il profilo gestionale, funzionale e di uso concreto. Per ciò che attiene, invece, alla possibilità di introdurre criteri e limiti all'attività in questione, la Corte ha ribadito che un'eventuale iniziativa in tal senso rientra nella disciplina dei procedimenti amministrativi relativi alle attività turistiche, non sconfinando, viceversa, nei profili contrattuali afferenti all'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, ben potendo, dunque, essere oggetto di un intervento legislativo regionale, soprattutto se giustificato dall'esigenza di "perseguire la corretta fruizione turistica del patrimonio storico, artistico e culturale, la preservazione del tessuto sociale, nonché di garantire un'offerta sufficiente ed economicamente accessibile di alloggi destinati alla locazione a lungo termine", sia pure "nel rispetto dei principi di stretta necessità, proporzionalità e non discriminazione"[38].

Anche la giurisprudenza amministrativa sembra incline ad avvallare provvedimenti amministrativi comunali, adottati sulla base della legislazione regionale, volti a regolamentare (e anche a limitare) l'attività di locazione turistica breve per scopi turistici. In tale prospettiva, si è ritenuto legittimo, sulla falsariga di quanto già statuito dalla Consulta, che, sulla base di una previsione legislativa regionale che riconosce ai Comuni la facoltà di individuare, nel centro storico e in specifiche aree del territorio, le destinazioni d'uso ammissibili, la disciplina urbanistico-edilizia locale prescriva che gli immobili utilizzati per lo svolgimento dell'attività in questione debbano rivestire formalmente la destinazione d'uso "turistico-ricettiva" (nel caso, in particolare, la sotto-categoria "ospitalità turistica in unità abitative") e che essi abbiano una superficie minima utile (nel caso corrispondente a non meno di 50 mq)[39].

---

stabilirne anche un numero massimo per ciascuna zona omogenea. In tema cfr. anche la successiva sentenza della Corte cost., 30 dicembre 2025, n. 218, in *www.cortecostituzionale.it*. Sempre nel senso per cui, secondo quanto statuito dalla Consulta, la disciplina delle locazioni turistiche brevi non integra un contenuto essenziale del diritto di proprietà e può pertanto essere oggetto di disciplina conformativa, anche incisiva, da parte della Regione e del Comune, in quanto espressione delle competenze in materia di turismo e governo del territorio, si v. anche T.A.R. Toscana, sez. I, 28 maggio, 2026, n. 1029, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

38 Nel senso che le Regioni, nell'esercizio della competenza legislativa residuale in materia di turismo e di quella concorrente in materia di governo del territorio, siano legittimate ad apporre restrizioni di carattere generale alla libertà di iniziativa economica privata, a condizione che tali limiti corrispondano all'utilità sociale e alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana e non si traducano in misure arbitrarie ed incongrue, si v. anche Corte cost., 7 ottobre 2025, n. 143, in *www.cortecostituzionale.it*.

39 T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, sez. II, 31 marzo 2025, n. 308, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Il caso deciso ha riguardato il piano urbanistico e il regolamento edilizio del Comune di Bologna, il quale ha definito la descritta regolamentazione dell'attività di locazione breve a scopi turistici al dichiarato scopo di "difesa dell'abitabilità e dei caratteri della città storica" attraverso la "limitazione delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie al fine di contenere fenomeni che contrastano l'accesso alla casa e la residenza permanente nella città storica e che modificano in modo irreversibile i suoi caratteri, da perseguirsi non tramite divieti assoluti - limitativi della libertà di iniziativa economica e del diritto di proprietà - ma tramite regolazioni e limitazioni". La predetta sentenza è stata riformata dalla pronuncia d'appello di Cons. Stato, sez. V, 29 dicembre 2025, n. 4898, in *www.giustizia-amministrativa.it*, ma relativamente ad un profilo procedimentale inerente l'obbligo, disatteso, di ripubblicazione della

In particolare, si è riconosciuto che la scelta di un Comune di introdurre una sottocategoria urbanistica riferita specificamente a tutte le attività turistiche esercitate in unità immobiliari a destinazione abitativa rientri pienamente nella discrezionalità pianificatoria riconosciutagli dal legislatore regionale, senza che possa parlarsi di sconfinamento di competenze. Quanto al profilo inerente alla superficie minima delle unità immobiliari a ciò destinate, si è evidenziato come il potere regolamentare comunale in materia edilizia comprenda anche la possibilità di fissare limiti dimensionali agli alloggi e che, in particolare, tale potere può essere legittimamente esercitato per finalità di governo del territorio, tra cui la tutela della residenza stabile e il contenimento della proliferazione di attività ricettive, trattandosi di una scelta pianificatoria espressione della lata potestà discrezionale urbanistica. Ciò, a maggior ragione, se, come è avvenuto nel caso deciso, il Comune non introduca un divieto assoluto di svolgimento di attività turistiche extra-alberghiere, ma abbia più semplicemente previsto una limitazione ragionevole, volta a preservare la possibilità di accesso alla residenza nel centro storico da parte di categorie sociali che, in assenza di tali misure, rischierebbero di essere espulse dal mercato immobiliare. La *ratio* della disposizione è stata rinvenuta, dunque, nella legittima necessità di contrastare lo spopolamento urbano, favorendo la permanenza di una popolazione residente stabile e di un tessuto di servizi coerente con la vita quotidiana del centro storico.

Del resto la stessa iniziativa legislativa nazionale in precedenza citata e riferita alla sola città di Venezia, al di là della singolarità di un atto avente forza di legge indirizzato ad una specifica situazione, sia pure particolarmente rilevante, nel quadro di una problematica che certamente non è esclusiva della città lagunare, interessando molteplici località in tutta la Nazione, nonché in disparte la dubbia competenza dello Stato ad intervenire in materia, stante quanto chiarito dalla Corte costituzionale in tema, offre comunque interessanti spunti che confermano il quadro che si sta delineando. Infatti, la norma predetta si è proprio espressa nel senso della possibilità che gli strumenti urbanistici comunali prevedano, in modo differenziato per ambiti omogenei, "i limiti massimi e i presupposti per la destinazione degli immobili residenziali ad attività di locazione breve" nonché stabiliscano che lo svolgimento di tale attività in maniera stabile e duratura (per una durata superiore a centoventi giorni, anche non consecutivi, in ciascun anno solare) sia subordinato al mutamento della destinazione d'uso e della categoria funzionale dell'immobile[40].

In definitiva sul punto, deve riconoscersi che agli enti territoriali e locali sono riconosciute dall'ordinamento, nell'ambito dei poteri inerenti alla regolamentazione del turismo e al governo del

variante al piano urbanistico e al regolamento edilizio comunale a seguito dell'introduzione delle previsioni esaminate nella presente sede, senza alcuna presa di posizione nel merito delle questioni decise, nei termini qui illustrati, dai giudici amministrativi di primo grado.

40 Anche a prescindere dalla norma statale segnalata, il T.A.R. Veneto, con distinte pronunce, aveva già avvallato delle previsioni regolamentari del Comune di Venezia riguardanti gli immobili destinati a locazione turistica stabilendo specifiche condizioni riguardanti la destinazione d'uso, i requisiti fisici dei locali, gli adeguamenti impiantistici. Sul punto cfr. T.A.R. Veneto, sez. II, 27 dicembre 2022, n. 1961 nonché Id., 8 luglio 2023, n. 1022, entrambe in *www.giustizia-amministrativa.it*, in cui si è sottolineato, ancora una volta, come le limitazioni che subordinano l'attività di locazione breve al rispetto di determinati requisiti oggettivi sono legittime, se ragionevoli e proporzionate, quando mirano a tutelare residenzialità stabile e vivibilità urbana, specie nei centri storici ad alta pressione turistica, trattandosi di scelte di merito urbanistico connotate da ampia discrezionalità e orientate a un bilanciamento tra interessi, senza introdurre divieti assoluti.

territorio, facoltà di intervento piuttosto significative sul tema delle locazioni brevi, sia pure in un doveroso quadro di bilanciamento proporzionato e ragionevole con altri valori, quali la proprietà e la libera iniziativa economica.

3.3. I poteri amministrativi di regolamentazione del commercio a tutela del patrimonio culturale e delle attività storico-tradizionali.

Un ulteriore ambito in cui la pubblica amministrazione è abilitata ad intervenire al fine di mitigare l'impatto delle esternalità negative generate dalla elevata pressione turistica, a salvaguardia del valore e dell'identità culturale, oltre che sociale, dei luoghi interessati, riguarda ancora i centri storici, ma con particolare riferimento alla regolamentazione dell'esercizio del commercio. Infatti, è un dato ormai acquisito quello per cui il fenomeno del c.d. "*over-tourism*" tende ad imprimere alle dinamiche commerciali una tendenza verso l'espulsione dai centri storici delle attività tipiche e tradizionali, come tali costituenti esse stesse un patrimonio culturale, anche immateriale, da salvaguardare, a favore di esercizi commerciali sostanzialmente standardizzati destinati a soddisfare le specifiche, quanto temporanee, esigenze dei turisti (soprattutto dal punto di vista degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, spesso appartenenti a grandi gruppi internazionali privi di qualsiasi riferimento o richiami al luogo in cui esso si trovano, presentandosi allo stesso modo in ogni parte del mondo, sia da un punto di vista estetico, che dell'offerta)[41].

Si tratta di un tema, quello della possibile regolamentazione dell'esercizio del commercio nei luoghi ad alto afflusso turistico, spesso coincidenti con i centri storici delle città d'arte, che interessa direttamente la materia inerente alla tutela della concorrenza, anche in considerazione della tendenza alla liberalizzazione che ha caratterizzato il settore per decenni a partire dal noto decreto "Bersani" (d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114), nonché l'ulteriore materia relativa alla tutela dei beni culturali[42]: ne deriva che si rinviene in tale ambito un consistente intervento del legislatore statale il quale, come ci si appresta ad illustrare, ha introdotto nell'ordinamento una serie di strumenti di cui la pubblica amministrazione potrebbe senz'altro avvalersi nell'ottica, ancora una volta, di mitigare le esternalità negative derivanti dall'eccessiva pressione dell'afflusso turistico.

In tale prospettiva, occorre, in primo luogo, fare riferimento al disposto di cui all'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio il quale, tra le misure di "protezione" dei beni di interesse culturale, annovera il potere di regolamentazione circa l'"Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali".

In particolare, la norma ora in esame prevede la possibilità, da parte dei Comuni, sentito il soprintendente, di individuare le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico "nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio" nonché "i locali, a

41 In tema si v., già in tempi non particolarmente recenti, tra gli altri, F.G. ALBISINNI, *L'identità storico-culturale dei centri storici come eccezione culturale al principio di concorrenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, 387 ss.; L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *Ist. Fed.*, 2018; A. SAU, *La rivitalizzazione dei centri storici tra disciplina del paesaggio, tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit.

42 In tema cfr., tra gli altri, P. MADDALENA, *I centri storici e la furia devastatrice delle privatizzazioni e del commercio*, in questa *Rivista*, 2024; D. D'ORSOGNA, *Appunti in tema di liberalizzazione del commercio nelle aree urbane*, in *Riv. it. diritto turismo*, 2022, 7 ss.; C.P. SANTACROCE, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 79 ss.

chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica". Inoltre, al precipuo scopo "di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini", viene data facoltà ai competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con la Regione e i Comuni, di adottare apposite determinazioni "volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di utilizzo pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico". Addirittura è espressamente prevista la possibilità di intervenire, a titolo di riesame, sulle autorizzazioni o concessioni in corso di efficacia che non risultino più compatibili con le esigenze di cui sopra, anche in deroga ad eventuali disposizioni adottate in tema di tutela e promozione della concorrenza. A bilanciamento di tale potere particolarmente invasivo della sfera giuridica privata, viene infine stabilito che in caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare sia corrisposto da parte dell'amministrazione procedente un indennizzo, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del cinquanta per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali.

Per le medesime finalità indicate dall'articolo 52 predetto, l'art. 1, comma 4, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222, conferisce ai Comuni, d'intesa con la Regione, sentito il competente soprintendente, il potere di adottare deliberazioni volte "a delimitare, sentite le associazioni di categoria, zone o aree aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico in cui è vietato o subordinato ad autorizzazione l'esercizio dell'attività di un determinato tipo o categoria merceologica, in quanto non compatibile con le esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale", sottoponendo poi tali deliberazioni ad un monitoraggio congiunto tra Ministero della Cultura e Ministero delle imprese circa sugli effetti applicativi di tali disposizioni.

Completa il quadro che si sta delineando, il disposto di cui all'art. 31 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con modificazioni, nella l. 22 dicembre 2011, n. 214, il quale, in tema di "liberalizzazioni", per quanto riguarda gli "esercizi commerciali", rappresenta una sintesi efficace delle coordinate normative entro le quali occorre effettuare il più volte evocato bilanciamento tra valori contrapposti. Infatti, se, da un lato, viene enunciata testualmente la regola per cui "secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali nel territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura", dall'altro lato, si escludono dall'applicazione di tale principio generale gli esercizi connessi, per quanto qui rileva, alla tutela "dell'ambiente e dei beni culturali, nonché alla salvaguardia della sicurezza, del decoro urbano o delle caratteristiche commerciali specifiche dei centri storici o di delimitate aree commerciali". Proprio in quest'ultima prospettiva, nella medesima sede normativa, si attribuisce agli enti territoriali e locali, fermo restando quanto previsto dal predetto art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la possibilità di "prevedere, d'intesa con le associazioni degli operatori e senza discriminazioni tra essi, limitazioni all'insediamento di determinate attività commerciali in talune aree

o l'adozione di misure di tutela e valorizzazione di talune tipologie di esercizi di vicinato e di botteghe artigiane, tipizzati sotto il profilo storico-culturale o commerciale, anche tramite la costituzione di specifici albi volti a valorizzarli"; inoltre, ai Comuni viene attribuita la facoltà di promuovere percorsi conciliativi tra esercenti e proprietari dei locali, volti a evitare fenomeni di espulsione di operatori commerciali qualificati dai centri storici.

Tutto ciò posto, la giurisprudenza, sulla falsariga di quanto in precedenza evidenziato con riferimento alle locazioni brevi per scopi turistici, appare incline ad avvallare le disposizioni comunali volte a regolamentare in chiave ragionevolmente limitativa l'esercizio del commercio allo scopo di perseguire i valori di interesse pubblico che, in base alla normativa predetta, sono ritenuti in grado di derogare al principio generale della liberalizzazione.

Peraltro, la Corte di giustizia dell'Unione europea, anche in tempi non recenti, ha considerato legittima l'imposizione, da parte della pubblica amministrazione, di condizioni di ubicazione geografica di attività volte alla vendita di determinate merci, purchè una siffatta previsione di restrizione territoriale risulti rispettosa dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità, con l'ulteriore aggiunta che può costituire un motivo imperativo di interesse generale, tale da giustificare eventuali limitazioni, la finalità di "preservare la vitalità del centro cittadino" in modo da "impedire che vi siano locali vuoti in un'area urbana, nell'interesse di un buon assetto del territorio"[43].

Sul punto, in ambito nazionale si è statuito e chiarito che "non sono illegittimi gli interventi volti a regolamentare le attività economiche", anche sotto forma di divieto temporaneo di apertura di certe tipologie di esercizi in una determinata zona, "qualora risultino necessari o comunque proporzionati rispetto alla tutela dei beni costituzionalmente protetti", dato che "il principio di liberalizzazione delle attività economiche non riveste…una portata assoluta, ma va rapportato a esigenze generali di salvaguardia di altri beni di interesse collettivo che rivestono la stessa valenza costituzionale, e tra questi la salvaguardia e tutela del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali e paesaggistici"[44].

---

43 Corte di giustizia UE, Grande sezione, 30 gennaio 2018, in C-360/15 e C-31/16, in *www.infocuria.curia.europa.eu*.

44 Così, di recente, Cons. Stato, sez. V, 14 maggio 2025, n. 4132, in *www.giustizia-amministrativa.it*, resa con riferimento al regolamento adottato da Roma Capitale "per l'esercizio delle attività commerciali ed artigianali nel territorio della Città Storica", quale sito dichiarato patrimonio dell'umanità dall'UNESCO. Con tale regolamento, l'Amministrazione capitolina, per conciliare le esigenze di sviluppo del tessuto economico della Città Storica con quelle di tutela del decoro nelle aree di maggior pregio, ha posto un generale divieto di apertura, anche tramite trasferimento di esercizi già operanti fuori delle medesime aree, di attività di vendita al dettaglio di generi appartenenti al settore alimentare in forma di esercizio di vicinato o di laboratorio artigianale e di medie strutture di vendita, nonché di attività di vendita di *souvenir*, per un periodo di tre anni dall'entrata in vigore del regolamento stesso, prevedendo l'effettuazione di un'analisi periodica degli indici di saturazione riferiti ai singoli rioni che ricadono nell'area del sito Unesco al fine di verificare la necessità di permanenza nel tempo, o meno, di tale vincolo. Sul punto, i giudici amministrativi hanno specificato come "Roma Capitale, nell'ambito dei suoi poteri regolamentari - previsti dalla legge -, previa adeguata istruttoria e con regolamentazione motivata avente efficacia temporanea e soggetta a periodica verifica, abbia inteso difendere le aree protette, nel superiore interesse pubblico volto alla tutela del patrimonio storico, artistico e ambientale degli ambiti definiti dal perimetro Unesco e nella Città Storica, a garanzia e salvaguardia della sostenibilità ambientale del territorio della Città di Roma, interessata da sempre più imponenti flussi turistici, concentrati in gran parte nelle aree in questione". In tale ottica, è stato inoltre riconosciuto che

Sempre in tema di applicazione della normativa poc'anzi ricostruita, la giurisprudenza amministrativa ha confermato che, nell'ambito di un ragionevole e proporzionato contemperamento con la libertà di iniziativa economica, il quale deve comunque tenere conto della tendenziale primazia della tutela del patrimonio storico culturale in quanto assurgente a principio fondamentale della Costituzione, sono legittimi i provvedimenti comunali volti a salvaguardare il valore storico artistico e culturale di specifiche zone del territorio comunale che possono pertanto essere sottoposte ad una disciplina diretta a vietare l'esercizio di determinate attività considerate incompatibili con la tutela del patrimonio culturale[45]. In altri termini, secondo la giurisprudenza ora in considerazione, "il Comune d'Intesa con la Regione e sentita la Soprintendenza, oltre a vietare l'esercizio di determinate attività considerate incompatibili con la tutela del patrimonio storico artistico e culturale, ben può, in un'ottica propulsiva, vietare, in aree circoscritte del territorio cittadino - connotate dalla forte presenza di specifiche attività artigianali, caratterizzanti il profilo identitario di quel determinato luogo - tutte le nuove attività non riconducibili a quello specifico profilo identitario, che ben può essere tutelato a prescindere da un preciso vincolo storico culturale impresso a singoli locali".

Analogamente si è ribadito che la disciplina euro-unitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi

---

il divieto in questione si è basato, "non solo su considerazioni relative alla pressione antropica registrata nel centro storico, necessariamente da rendere compatibile con le esigenze di decoro ed anche con quelle di vivibilità dei residenti", ma anche su considerazioni finalizzate a tutelare le attività storiche, "anche evitando che gli artigiani e gli altri piccoli operatori "tradizionali" scompaiano per una logica di puro mercato", così come si è esclusa la sussistenza di una disparità di trattamento nel divieto di apertura di nuove attività commerciali nella Città Storica, "atteso che la salvaguardia dei soggetti già legittimamente operanti nell'area risponde a una logica del tutto condivisibile, poiché volta a stabilire un divieto operante non in via retroattiva, ma per il futuro". Nello stesso senso si è espresso T.A.R. Lazio Roma, sez. II *ter*, 3 marzo 2026, n. 4022, in *www.giustizia-amministrativa.it*, e, ancora prima, T.A.R. Lazio Roma, sez. II *ter*, 1° ottobre 2024, n. 17020, *ivi*. Sulla formulazione del regolamento in questione in tempi meno recenti, ma sempre nel senso segnalato, cfr. P. TONNARA, *Liberalizzazioni e tutela di concorrenti interessi pubblici: il caso delle limitazioni al commercio nel centro storico di Roma Capitale*, in *Urb. e app.*, 2016, 1203 ss.

45 Così Cons. Stato, sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440, in *www.giustizia-amministrativa.it*, resa nel caso relativo a Via San Gregorio Armeno a Napoli, famosa in tutto il mondo per l'arte artigiana del presepe. Tale via è stata sottoposta ad una disciplina comunale particolarmente stringente che ha vietato, in modo che si è ritenuto legittimo, l'insediamento di nuovi esercizi non dedicati alla produzione e vendita di prodotti legati all'arte presepiale (con specifica richiesta di iscrizione all'albo artigiani nella specifica sezione). Sul punto si era espresso in primo grado nel medesimo senso T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 25 ottobre 2023, n. 5817, *ivi*, ove si è ritenuto, per l'aspetto che interessa evidenziare nella presente sede, che il Comune e la Regione avessero contemperato adeguatamente, attraverso la disciplina contestata, le esigenze di preservazione di moltissimi quartieri di Napoli (oggetto, da anni, per ragioni essenzialmente turistiche, di proliferazione incontrollata di attività a carattere esclusivamente commerciale e lucrativo, che tendono a far scomparire i locali e le attività storiche e tradizionali) con la tutela delle attività commerciali e quindi del turismo, nonché dei relativi investimenti.

quelli produttivi e commerciali[46]. Così, è ben possibile per un Comune porre dei limiti agli insediamenti di vecchi e nuovi esercizi commerciali, al fine di garantire un corretto insediamento delle strutture di vendita nell'ambiente urbano. Stante la natura - *in primis* conformativa - di tali vincoli, gli stessi non possono a priori essere circoscritti a formali divieti (in negativo) di installare determinate tipologie di attività commerciali, potendo ricomprendere anche eventuali prescrizioni volte comunque ad assicurare (in positivo) la salvaguardia di determinare attività o esercizi già esistenti, ritenuti meritevoli di tutela in ragione di precisi (e predeterminati) criteri selettivi, potendo così impedire (o limitare strettamente) il mutamento di destinazione di determinate attività già in essere.

Per gli stessi motivi, i Comuni, esercitando il potere previsto dall'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, possono provvedere a limitare l'esercizio di attività commerciali ed artigianali in forma ambulante o su posteggio nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, per ragioni connesse alla tutela del decoro dei complessi monumentali coinvolti da tale forma di commercio; ciò, ancora una volta, nella prospettiva di assicurare un'adeguata qualità paesaggistica e culturale, e quindi architettonica, non solo ai monumenti individualmente considerati, ma anche all'intero contesto urbano nel quale gli stessi risultano collocati[47].

---

46 Cons. Stato, sez. V, 20 giugno 2025, n. 5404, in *www.giustizia-amministrativa.it*, pronunciata con riferimento al regolamento recante "Misure per la tutela e il decoro del patrimonio culturale del Centro Storico" adottato dal Comune di Firenze, il quale ha previsto il divieto di trasformare le attività censite tra le "Eccellenze storiche, limitatamente alle caratteristiche oggetto di salvaguardia, indicate specificamente per ciascun esercizio in sede di approvazione o aggiornamento della Lista da parte della Giunta Comunale"; in caso poi di cessione di un'attività inserita nella "Lista", si è previsto, inoltre, che "gli specifici vincoli di tutela che ne vietano la trasformazione resteranno in essere e dovranno essere rispettati anche dai nuovi titolari/gestori", mentre per l'ipotesi di cessazione dell'attività "il proprietario dell'immobile dovrà individuare quale affittuario, o a qualsiasi titolo utilizzatore del fondo, una nuova impresa che svolga attività similare a quella cessata e dimostri di rispettare gli eventuali vincoli imposti in fase di inserimento dell'impresa nella Lista". Al fine di pervenire alla statuizione di legittimità delle predette misure, si è osservato, tra le altre cose, che il centro storico della città di Firenze costituisce un valore inestimabile unico al mondo per i molteplici aspetti artistico, storico e architettonico, cui corrisponde una delicata fragilità, atteso che la massiccia presenza turistica in tutte le ore del giorno e della notte può comportare, per i rilevantissimi interessi economici che è in grado di sollecitare ed in assenza di una idonea regolamentazione, un degrado tale da rilevarsi di estremo pericolo proprio per quei valori che fanno del centro storico di Firenze un esempio unico al mondo. Ciò, anche in considerazione dell'ambito territoriale ridotto, che è dovere, prima che volontà dell'amministrazione comunale, tutelare. Così, in presenza del progressivo aumento di attività legate alla presenza turistica e a contingenti opportunità commerciali, spesso in contrasto (sia per le loro caratteristiche intrinseche che per le modalità di svolgimento) con i valori dell'ambiente di enorme pregio in cui si inseriscono, il Comune di Firenze ha legittimamente adottato diverse misure di tutela per contenere il graduale degrado del centro storico.

47 Cons. Stato, sez. VII, 13 gennaio 2025, n. 199, in *www.giustizia-amministrativa.it*, resa in relazione al mercato di Pisa, tradizionalmente svolto in prossimità di Piazza del Duomo. Con riferimento alla decisione del Comune di modificare la collocazione delle bancherelle dettando una nuova regolamentazione del mercato sulla base del piano del commercio, i giudici amministrativi hanno ritenuto evidente che, anche solo a voler considerare le esigenze di protezione indiretta del vincolo riguardante la Piazza dei Miracoli, "la preclusione imposta nel piano allo svolgimento di attività

4. Conclusioni: il possibile sacrificio dei principi di matrice economica a favore della piena realizzazione dei valori costituzionali fondamentali.

In conclusione, l'analisi fin qui condotta mostra come, a fronte della necessità emersa con forza in tempi piuttosto recenti di attenuare o comunque gestire le esternalità negative prodotte sul territorio dall'eccessiva pressione turistica, l'ordinamento prevede già diversi strumenti che potrebbero risultare efficaci a tale scopo.

In particolare, oltre all'intervento dello Stato nella prospettiva della tutela dei beni culturali e paesaggistici, appare decisivo che Regioni e Comuni, non solo con riferimento alle città d'arte più celebri e rinomate, acquisiscano maggiore consapevolezza, prima di tutto, della necessità di salvaguardia della vivibilità e della qualità di vita da parte dei residenti delle zone ad alta frequentazione turistica, quali fattori che costituiscono in fondo il baluardo di conservazione dell'identità di un luogo, che è poi l'elemento che ne determina anche l'attrattività turistica, oltre al fattore artistico o monumentale in sè. In secondo luogo, acquisita la consapevolezza circa la necessità di effettuare un bilanciamento tra sviluppo economico e salvaguardia dei valori fondamentali di rilevanza costituzionale, che riguardano la Nazione nel suo complesso, le comunità locali nonché i singoli individui, occorre esercitare senza indugio i poteri che, come si diceva, già sono previsti in maniera piuttosto ampia dall'ordinamento e che si pongono al crocevia tra tutela dei beni culturali, pianificazione urbanistica e regolamentazione delle attività economiche e, in particolare, del commercio.

In tale prospettiva, i valori fondamentali di rango costituzionale che vengono in considerazione legittimano degli interventi da parte della pubblica amministrazione anche particolarmente invasivi delle libertà dei singoli; ciò, come si è visto, sul fronte della disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso, anche ai fini dell'esercizio dell'affitto breve a scopi turistici degli immobili, quale attività che può anche essere soggetta ad un regime autorizzatorio, nonché dei vincoli, anche stringenti, o dei divieti che si possono apporre in materia di commercio a difesa delle attività storiche e tradizionali, facenti parte anch'essi del patrimonio culturale di una comunità; tutto ciò purchè, beninteso, siffatti limiti siano apposti nella cornice di un approccio ragionevole e proporzionato in raffronto agli speculari interessi, pure meritevoli di tutela, di libera (o liberalizzata) iniziativa economica o di libero esercizio della proprietà privata, i quali, però, possono senz'altro essere sacrificati sussistendone la necessità al fine della promozione e salvaguardia dei valori fondamentali.

Come si è illustrato, la giurisprudenza, sia costituzionale che amministrativa, sono inclini ad avvallare tale tipo di interventi da parte della pubblica amministrazione che, evidentemente, vanno effettuati al livello più vicino alla realtà da regolare, in modo da cogliere gli specifici bisogni che il territorio esprime: un ruolo fondamentale, dunque, deve essere svolto dai Comuni, sulla base però di una legislazione, statale e soprattutto regionale, che conferisca chiaramente agli enti locali gli opportuni strumenti (il che a livello regionale ancora non avviene di frequente). In tale prospettiva, occorre abbandonare la logica, invalsa per decenni, orientata esclusivamente verso la liberalizzazione e la promozione dello sviluppo economico "a tutti i costi" e "a corto respiro", per assumere un approccio maggiormente consapevole della complessità del fenomeno esaminato nel presente contributo, con l'obiettivo di armonizzarlo rispetto a valori ed interessi, sia individuali che collettivi, di assoluta

commerciali in quei luoghi, almeno nelle parti più prossime alla piazza, appare più che comprensibile e oltre modo giustificabile".

rilevanza, nonché prendendo in considerazione, come è moralmente e anche giuridicamente doveroso, risultando da uno specifico dovere emerso testualmente in Costituzione con la riforma del 2022, gli interessi delle future generazioni.

In ultima analisi, la declinazione del turismo nel senso della sostenibilità, sia sociale che ambientale, costituisce ormai un fattore indispensabile che si pone a vantaggio, oltre che della popolazione locale, anche dello sviluppo turistico in sé, in quanto l'identità storico culturale di un luogo costituisce l'elemento principale che determina l'attrattività (anche) turistica di un luogo. In tale prospettiva, Stato (ivi compresi Ministeri e Soprintendenze), enti territoriali e locali, cittadini singoli o associati (si pensi alle associazioni o ai comitati dei commercianti o delle persone residenti) sono chiamati, anche in una logica di sussidiarietà orizzontale, a concorrere ad un governo ed uso del territorio che riesca ad esprimere un equilibrio tra i vari fattori sociali, economici e culturali che lo attraversano.

NUCLEARE SOSTENIBILE: TRA INVARIANZA FINANZIARIA E ARMONIZZAZIONE CON IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Sustainable nuclear power: between fiscal neutrality and harmonisation with the public procurement code

BRUNO TAVERNITI

***Abstract* (IT):** Il contributo analizza l'architettura finanziaria del disegno di legge delega A.C. 2669 per il reinserimento dell'energia nucleare nel paniere nazionale, raccordandola con i vincoli di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con i criteri di contabilità di settore. L'indagine evidenzia la tensione tra la formale clausola di invarianza e l'incertezza dei meccanismi di incentivo alla produzione, esaminando il rischio di una surrettizia traslazione degli extra-costi costruttivi sulle tariffe d'utenza e sulle componenti degli oneri generali di sistema gestiti dall'autorità di regolazione. L'articolo propone mirati correttivi in sede di emendamento parlamentare, individuando nell'armonizzazione con le matrici di allocazione del rischio del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) lo strumento idoneo a garantire la stabilità del mercato e la tutela dei consumatori, in piena aderenza con il consolidato orientamento della Corte di Cassazione sui limiti ai conguagli regolatori.

***Abstract* (EN):** *This paper examines the financial framework of the draft enabling law A.C. 2669 for reintroducing nuclear power into the national energy mix, linking it to constitutional fiscal constraints under Article 81 of the Italian Constitution and sectoral accounting standards. The analysis highlights the tension between the formal fiscal neutrality clause and the uncertainty surrounding production incentives, assessing the specific risk of transferring infrastructure cost overruns onto end-user electricity tariffs or regulatory asset bases managed by the energy authority. The study outlines targeted parliamentary amendments, identifying explicit coordination with the public procurement code's risk allocation models (Legislative Decree No. 36/2023) as the proper tool to ensure market stability and consumer protection, as confirmed by the Supreme Court's recent case law on tariff adjustments.*

Parole chiave: energia nucleare; disegno di legge A.C. 2669; codice dei contratti pubblici; invarianza finanziaria; contratti per differenza (CfD); oneri generali di sistema; regolazione tariffaria.

***Keywords*:** *nuclear energy; draft enabling law A.C. 2669; public procurement code; fiscal neutrality; contracts for difference (CfD); system charges; tariff regulation.*

SOMMARIO: 1. La delega nucleare tra stabilità di mercato e vincoli di bilancio. - **2.** Le autorizzazioni di spesa e lo stanziamento per il Programma nazionale. - **3.** La fisionomia indefinita dei meccanismi di incentivo alla produzione e i vincoli eurounitari. - **4.** I principi del risultato e dell'accesso al mercato alla luce del codice dei contratti pubblici. - **5.** L'assenza di una tipizzazione nell'allocazione dei rischi infrastrutturali e i riflessi sulla contabilità pubblica poliennale. - **6.** Il rischio di traslazione contabile degli extra-costi di costruzione e il sindacato giurisprudenziale sulle componenti tariffarie. - **7.** Il divieto di elusione sostanziale del referendum e la tutela costituzionale. - **8.** Prospettive di emendamento normativo per un mercato energetico integrato.

1. La delega nucleare tra stabilità di mercato e vincoli di bilancio

Il disegno di legge A.C. 2669, approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 4 giugno 2026 e trasmesso al Senato della Repubblica per il prosieguo dell'esame parlamentare, delinea il percorso regolatorio per il reinserimento della fonte atomica nel paniere energetico nazionale. Il testo punta ad attrarre investimenti privati nel rispetto del principio di invarianza finanziaria[1]. In questo quadro ordinamentale, l'introduzione di un sistema di sostegno pubblico alla produzione nucleare solleva complessi problemi di coordinamento con le regole del mercato concorrenziale[2]. La scelta di rinviare interamente ai successivi decreti delegati la conformazione delle misure di supporto impone un'attenta verifica delle tutele poste a presidio della tariffa d'utenza.

L'omissione di criteri direttivi precisi all'interno della legge delega entra in parziale tensione con il principio di *accountability* parlamentare, declinato dagli articoli 81 e 97 della Costituzione. Ed infatti,

1 L'accesso a capitali, strumenti di finanza sostenibile e regimi di supporto dipende strettamente dalla conformità ai rigorosi parametri europei. Il sistema europeo di classificazione delle attività ecosostenibili (Regolamento UE 2020/852 e Regolamento Delegato UE 2022/1214) subordina l'ammissibilità degli investimenti nel settore nucleare all'osservanza della prescrizione di non arrecare danno significativo agli altri obiettivi ambientali (c.d. principio *Do No Significant Harm* - DNSH), nonché al rispetto dei severi standard tecnici e di sicurezza fissati dal Trattato Euratom. Di conseguenza, la qualificazione di sostenibilità non comporta una neutralizzazione del rischio, ma richiede all'investitore privato l'adozione di rigorose *due diligence* sui criteri ESG. Sull'evoluzione del quadro europeo in materia di investimenti ecosostenibili e sul nuovo paradigma economico, si veda L. AMMANNATI - A. CANEPA, *Intervento pubblico e finanza sostenibile per la transizione ecologica*, in *Riv. trim. dir. econ.*, n. 4 (suppl.), 2022, pp. 136 ss.. Cfr. anche M. ROBLES, *Finanza di progetto e "sostenibilità" eco-sistemica*, in *Rass. dir. civ.*, n. 2, 2019, pp. 450 ss.

2 Sull'evoluzione delle politiche energetiche europee, caratterizzate dal progressivo abbandono del paradigma strettamente ordoliberale in favore di un rinnovato interventismo statale volto a correggere i fallimenti del mercato nella transizione ecologica, si veda L. DI CERBO, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 12, 2023, pp. 2749 ss. L'Autore evidenzia come l'attuale indirizzo politico europeo registri il riemergere del ruolo attivo dello Stato quale motore essenziale per garantire l'approvvigionamento e lo sviluppo tecnologico, superando l'esclusiva affidazione alle dinamiche concorrenziali.

l'esercizio della potestà legislativa delegata, in assenza di criteri direttivi sufficientemente determinati, può porre un problema di compatibilità con il requisito della necessaria specificazione dei princìpi e criteri direttivi prescritto dall'articolo 76 della Costituzione, con la conseguenza che l'esecutivo potrebbe ritrovarsi privo dei parametri normativi rinforzati posti dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 a presidio dell'equilibrio di bilancio. L'esame del disegno di legge evidenzia una parziale frammentazione rispetto alle regole ordinarie che governano l'assegnazione dei rischi nelle opere infrastrutturali di rilievo strategico. La proposta normativa omette un rinvio espresso alle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. La mancata predeterminazione nel testo dei moduli negoziali evoca il concreto pericolo di una surrettizia traslazione degli extra-costi infrastrutturali sul soggetto pubblico o sulla collettività dei consumatori, alterando la parità tra le imprese concorrenti. La predeterminazione dei modelli di allocazione del rischio risponde a precisi vincoli di ordine costituzionale[3]. La Corte Costituzionale, con la sentenza 7 giugno 2011, n. 174[4], ha chiarito che il legislatore non può ripristinare un indirizzo economico oggetto di abrogazione referendaria senza realizzare un mutamento profondo dei presupposti di fatto e di diritto. La discontinuità richiesta dall'ordinamento non può risolversi in una mera declinazione di novità tecnologiche o di minore taglia dei reattori. Essa deve tradursi in una svolta strutturale, verificabile sul piano dei meccanismi economico-contrattuali e delle relazioni patrimoniali tra gli operatori economici e i consumatori finali. Si intende dimostrare, anche attraverso una preliminare ricognizione comparatistica dei modelli di remunerazione e finanziamento adottati in ambito europeo, che l'armonizzazione della delega nucleare con la matrice di allocazione dei rischi tipizzata dal codice dei contratti pubblici costituisce il presidio indefettibile per assicurare la legittimità costituzionale dell'intervento, ponendo le basi per la formulazione di puntuali correttivi a salvaguardia dell'invarianza finanziaria e della tariffa d'utenza.

2. Le autorizzazioni di spesa e lo stanziamento per il Programma nazionale

L'articolo 5 del disegno di legge A.C. 2669 fissa la disciplina finanziaria iniziale per l'avvio del programma energetico, disponendo uno stanziamento di venti milioni di euro annui per il triennio dal 2027 al 2029 nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. La relazione tecnica conferma che tale dotazione ha una funzione ricognitiva, limitata alla fase di pianificazione strategica e alla redazione del Programma nazionale.

3 Sull'impatto della recente novella costituzionale (L. Cost. 1/2022), che ha consacrato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi a beneficio delle generazioni future (art. 9 Cost.) quale limite e conformazione dell'autonomia contrattuale e dell'iniziativa economica (art. 41 Cost.), si veda G. TRAVAN, *Sostenibilità e contratto*, in *Contratto e impresa*, n. 4, 2025, pp. 1169 ss. Sulle ineludibili tensioni derivanti dal bilanciamento tra tutela ambientale e libertà di mercato, cfr. anche N. LIPARI, *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in *Riv. dir. civ.*, n. 2, 2024, pp. 209 ss., e L. FIMMANÒ, *Art. 41 della Costituzione e valori ESG: esiste davvero una responsabilità sociale dell'impresa?*, in *Giur. comm.*, 2023, pp. 707 ss.

4 Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 7 giugno 2011, n. 174. La pronuncia definisce i confini della potestà legislativa a seguito di consultazione referendaria, sancendo il divieto di ripristinare la disciplina abrogata in assenza di un mutamento profondo dei presupposti fattuali e normativi.

Sotto il profilo della classificazione contabile secondo i criteri della nomenclatura COFOG (*Classification of the Functions of Government*), le somme stanziate per la fase preliminare di pianificazione si qualificano interamente come spesa corrente per servizi generali e attività di regolazione. Tale imputazione si distingue nettamente dalle future e ben più ingenti spese in conto capitale destinate alla costruzione vera e propria degli impianti. Queste ultime, infatti, andranno allocate sotto la divisione COFOG 04 (Affari economici), determinando una scomposizione macroeconomica di segno opposto e un riflesso asimmetrico sull'indebitamento netto rilevante ai fini del rispetto dei vincoli europei del Patto di Stabilità e Crescita. Il testo introduce una ulteriore autorizzazione di spesa pari a 1,5 milioni di euro per l'anno 2025 e a 6 milioni di euro per l'anno 2026 per le attività istruttorie preliminari. La memoria della Banca d'Italia[5] rileva che la copertura attuale è circoscritta alle sole attività propedeutiche e organizzative.

Questo dato testuale non neutralizza il problema finanziario, ma ne differisce la rilevanza, spostandolo interamente sui futuri decreti attuativi. Poiché lo stanziamento iniziale finanzia unicamente la *governance* e la mappatura preliminare, la concreta quantificazione degli oneri strutturali della riforma resta indeterminata nell'*an* e nel *quantum*. Tale rinvio alle fonti secondarie pone un problema di compatibilità con il principio della certezza e stabilità della copertura finanziaria sancito dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, laddove si palesa il rischio di impegni di spesa futuri privi di preventiva indicazione delle risorse compensative.

In questa cornice procedimentale, la dotazione per il biennio 2025-2026 concorre, tra le altre finalità, al consolidamento strutturale e all'adeguamento organico dell'Ispettorato Nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione (ISIN)[6]. L'effettivo potenziamento preventivo dell'autorità di vigilanza indipendente non costituisce una mera opzione organizzativa, ma adempie ai precisi obblighi di adeguatezza delle risorse tecniche e finanziarie imposti dal quadro europeo di sicurezza Euratom, ponendosi come presidio indispensabile per prevenire colli di bottiglia autorizzativi e disallineamenti operativi suscettibili di gravare sui saldi di finanza pubblica. Resta fermo che l'ingente fabbisogno di capitale per la costruzione e l'esercizio delle future infrastrutture rimane integralmente escluso dal bilancio statale, imponendo di verificare la sostenibilità dei meccanismi regolatori di incentivazione del

5 Banca d'Italia, *Memoria sul disegno di legge A.C. 2669 (Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile)*, 23 febbraio 2026. L'Istituto centrale ha esaminato i riflessi economici della riforma, evidenziando l'elevata variabilità dei costi di costruzione e il rischio di traslazione degli extra-costi sulle tariffe d'utenza.

6 Cfr. Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Servizi Studi, *Dossier: Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile A.C. 2669-A e A.C. 1742*, n. 623/1, 25 maggio 2026, nel commento all'art. 2, comma 1, lett. p), ove si evidenzia la necessità di un preventivo adeguamento delle strutture ispettive e regolatorie in linea con le direttive 2009/71/EURATOM e 2011/70/EURATOM. Sull'esigenza che i regolatori nazionali dispongano di adeguate risorse umane e finanziarie a fronte dei piani di espansione o di rientro nel settore elettronucleare, si veda altresì Commissione Europea, Comunicazione *Programma indicativo per il settore nucleare (PINC)*, COM(2025) 315 final, 13 giugno 2025, pp. 3-4, ove si richiama l'attività dell'ENSREG in merito alla quantificazione del fabbisogno di personale specializzato.

capitale privato alla luce della disciplina eurounitaria e delle esperienze maturate negli altri ordinamenti europei.

3. La fisionomia indefinita dei meccanismi di incentivo alla produzione e i vincoli eurounitari

L'articolo 2, comma 1, lettera r) del disegno di legge delega abilita il Governo ad adottare specifiche misure di sostegno alla realizzazione degli impianti, mentre la successiva lettera dd) introduce la facoltà di definire agevolazioni a beneficio degli operatori industriali. Il testo licenziato dalla Camera dei Deputati tralascia tuttavia di specificare la natura giuridica, i limiti quantitativi e i confini patrimoniali di tali interventi economici. Questa genericità precettiva si traduce in un elemento di oggettiva incertezza per i potenziali investitori. Sotto il profilo dell'analisi economica del diritto, l'indeterminatezza non rappresenta una mera lacuna di tecnica legislativa, andando ad incidere direttamente sulla compatibilità del provvedimento con i mercati finanziari. In assenza di parametri stabili, gli investitori istituzionali prezzano l'alea di costruzione e il rischio regolatorio in modo significativamente più oneroso, deprimendo la bancabilità delle future opere infrastrutturali.

Per superare tale incertezza, la legge di delegazione non può rinviare l'intera materia alle fonti secondarie. Essa dovrebbe orientarsi verso criteri di allocazione economica conformi al modello dei contratti bidirezionali per differenza (*Contracts for Difference* - CfD), in linea con l'assetto europeo tracciato dall'articolo 19-*quinquies* del Regolamento (UE) 2019/943, il quale include la generazione nucleare tra gli investimenti ammissibili a tali regimi diretti[7]. Detto modello negoziale si articola come un accordo tra l'ente pubblico regolatore - ovvero una società veicolo di emanazione statale, quale il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) - e il soggetto produttore, imperniato su un prezzo di esercizio prestabilito (*strike price*). Il meccanismo operativo genera un flusso finanziario differenziale e simmetrico: qualora il prezzo di mercato dell'energia risulti inferiore allo *strike price*, l'ente pubblico eroga al privato la compensazione a copertura dei costi efficienti; al contrario, ove il prezzo di borsa superi la soglia pattuita, le rendite eccedenti vengono retrocesse allo Stato per essere integralmente ridistribuite a beneficio dei clienti finali, in aderenza al comma 5 del richiamato articolo 19-*quinquies*. Un siffatto ancoraggio normativo consente di circoscrivere e rendere trasparente l'esposizione finanziaria pubblica, perimetrando con esattezza l'alea economica remunerabile.

La strutturazione di tali incentivi interseca direttamente la disciplina eurocomunitaria in materia di aiuti di Stato, di cui agli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). L'istituzione di schemi di supporto nazionale volte a garantire la continuità delle forniture o la

7 Sulla disciplina vincolante dei contratti bidirezionali per differenza (CfD) applicabili alla nuova capacità di generazione, ivi inclusa la fonte nucleare, si veda l'art. 19-*quinquies* del Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio, inserito dall'art. 2, par. 1, punto 9 del Regolamento (UE) 2024/1747 del 13 giugno 2024, il quale prevede che i regimi di sostegno diretto dei prezzi garantiscano la protezione della remunerazione minima e il limite all'eccesso di remunerazione, preservando i segnali di mercato ed escludendo sovracompensazioni mediante procedure di gara competitive e trasparenti, con devoluzione obbligatoria delle eccedenze tariffarie ai clienti finali.

remunerazione della capacità di generazione comporta un'intrinseca commistione tra elementi di mercato ed elementi imperativi (*command and control*)[8]. Tali misure, rivestendo carattere selettivo e distorsivo della concorrenza, sono assoggettate al rigoroso scrutinio preventivo di compatibilità da parte della Commissione Europea. Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia nel noto precedente *Vent De Colère*, un meccanismo di compensazione integrale dei costi industriali, finanziato mediante maggiorazioni obbligatorie imposte dallo Stato e gravanti sui consumatori finali, integra il requisito dell'impiego di «risorse statali» ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE[9].

Tale severità valutativa emerge chiaramente dall'evoluzione della prassi decisionale della Commissione Europea e dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Nell'arresto reso dalla Grande Sezione sul caso Hinkley Point C, la Corte ha confermato la compatibilità dei CfD nel settore nucleare ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), TFUE, subordinandola tuttavia alla presenza di rigorosi meccanismi di condivisione degli utili (*gain-share*) e di restituzione delle rendite in eccedenza (*claw-back*), idonei a escludere qualsiasi sovracompensazione e ad addossare i rischi di costruzione sul privato[10]. Tale orientamento di stretto rigore economico informa altresì le più recenti decisioni autorizzatorie della Commissione in materia di nuova capacità o prolungamento dei reattori europei, nonché le linee guida sugli aiuti di Stato per l'industria pulita. Ne consegue che l'assoluta indeterminatezza del disegno di legge delega italiano, omettendo di tipizzare i presupposti e i tetti massimi delle misure di sostegno, espone i futuri decreti delegati al concreto rischio di blocco in sede di notifica preventiva a Bruxelles per difetto di proporzionalità e violazione della disciplina della concorrenza.

4. I principi del risultato e dell'accesso al mercato alla luce del codice dei contratti pubblici

8 Cfr. E. BRUTI LIBERATI, *I meccanismi di remunerazione della capacità di generazione elettrica e la disciplina sugli aiuti di Stato: alcune osservazioni critiche sugli orientamenti della Commissione europea*, in AA.VV., *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Milano, 2017, pp. 133 ss.

9 Corte di Giustizia UE, Sentenza 19 dicembre 2013, causa C-262/12, *Association Vent De Colère!*. Sul punto, la Commissione Europea ha ribadito che le sovvenzioni finanziate mediante contributi obbligatori imposti dallo Stato implicano un trasferimento di risorse pubbliche anche laddove non siano materialmente gestite da autorità pubbliche (Comunicazione 19 luglio 2016, C 261/1). Si veda ampiamente L. DEL FEDERICO, *Aiuti di Stato, fiscalità e "parafiscalità" nel settore energetico: ibridazione, modernizzazione e bilanciamento*, in *Diritto e pratica tributaria internazionale*, n. 1, 2017, pp. 59 ss.

10 Cfr. Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, Sentenza 22 settembre 2020, causa C-594/18 P (Repubblica d'Austria c. Commissione europea), che ha confermato la decisione della Commissione (UE) 2015/658 sull'aiuto di Stato a favore della centrale nucleare di Hinkley Point C (SA.34947), riconoscendo la compatibilità dei contratti per differenza e delle garanzie di credito purché subordinati a rigidi tetti di rendimento e a clausole di recupero per scongiurare l'aiuto di funzionamento. In senso conforme, sull'applicazione della disciplina degli aiuti ex art. 107, par. 3, lett. c), TFUE ai nuovi reattori europei e all'estensione della loro vita utile, si vedano le decisioni della Commissione Europea nei casi SA.58207 (Cechia - Sostegno per il sito Dukovany II) e SA.106107 (Belgio - Prolungamento del ciclo di vita di due reattori nucleari), nonché la Comunicazione della Commissione, *Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita*, C/2025/3602, 4 luglio 2025, punto 13 e nota 11.

L'articolo 1 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 istituisce il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo cardine per l'azione dei soggetti aggiudicatori. Questa disposizione impone che l'affidamento del contratto e la sua esecuzione avvengano con la massima tempestività e con il migliore rapporto tra qualità e prezzo[11]. La realizzazione di complesse infrastrutture energetiche avanzate rientra pienamente nel perimetro di applicazione di tale regola di vertice, la quale riveste una valenza precettiva e non meramente programmatica. L'azione amministrativa deve tendere al conseguimento dell'obiettivo industriale senza tollerare dilazioni temporali o incrementi ingiustificati degli oneri di commessa. Il richiamo al codice dei contratti pubblici, pertanto, non assolve a una funzione puramente ermeneutica, ponendosi come parametro essenziale per evitare l'insorgere di discipline speciali che sottraggano la selezione dei partner tecnologici a regole concorrenziali verificabili.

Le ampie formule programmatiche utilizzate dall'articolo 2, comma 1, lettere r) e dd) del disegno di legge A.C. 2669 entrano in diretta tensione con il principio dell'accesso al mercato e della massima concorrenzialità[12]. La mancata previsione di procedure competitive predeterminate per la scelta dei partner industriali evoca il concreto rischio di un ricorso a modelli di affidamento diretto o a regimi derogatori *extra ordinem*, in potenziale frizione con il quadro delle direttive europee sull'evidenza pubblica (Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE). Tale distonia sistematica richiama le criticità strutturali che caratterizzarono l'ormai superato «regime delle infrastrutture strategiche» di cui al vecchio codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/2006). L'esperienza giuridica di quel modello speciale ha ampiamente dimostrato come la deroga alle procedure ordinarie di evidenza pubblica non acceleri la realizzazione dei progetti, ma amplifichi l'indeterminatezza dei costi, deprima la trasparenza e generi un diffuso contenzioso amministrativo.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato formatasi in materia di regimi autorizzatori speciali nel settore energetico ha costantemente riaffermato che le esigenze di semplificazione e di celerità procedimentale non possono elidere il nucleo essenziale del confronto competitivo[13]. Tale impostazione trova un preciso riscontro nella stessa giurisprudenza costituzionale: con specifico

---

11 Cfr. F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2023, pp. 3 ss., il quale teorizza il passaggio dalla funzione descrittiva a quella precettiva del risultato. Sul punto si veda anche S. VACCARI, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5, 2024, p. 669, e A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Atti del convegno annuale, Venezia, Fondazione Cini, 28-29 settembre 2006*, Milano, 2007, pp. 233 ss.

12 Sulla stretta correlazione tra concorrenza, trasparenza e risultato, espressamente qualificate come strumenti funzionali al conseguimento dell'obiettivo pubblico, cfr. R. CARANTA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici - I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2023, p. 1950.

13 Cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 28 aprile 2026, n. 3316, la quale, in ordine alle concessioni per infrastrutture nel settore energetico, ha statuito che la qualificazione dell'attività come servizio pubblico non può «*consentire indiscriminatamente l'affidamento diretto [...] in palese violazione del paradigma della concorrenza per il mercato*», sussistendo al contrario il «*conseguente obbligo di gara*».

riferimento alle grandi concessioni di rilevanza energetica, il Giudice delle Leggi ha infatti statuito l'inderogabilità del confronto concorsuale, chiarendo come la gara pubblica costituisca lo strumento indispensabile e insostituibile per promuovere la trasparenza di mercato e scongiurare asimmetrie regolatorie[14].

L'adozione di provvedimenti speciali deve coordinarsi con le regole generali della contabilità pubblica. Come evidenziato da autorevole dottrina, l'introduzione di «semplificazioni al buio» finisce per complicare, anziché razionalizzare, l'azione amministrativa, risolvendosi in una grave debolezza strutturale nella regolazione dei rapporti contrattuali tra lo Stato e le imprese[15]. La disciplina speciale, in definitiva, non può sottrarre la scelta dei partner industriali alle regole ordinarie dell'evidenza pubblica. L'assenza di procedure competitive predeterminate in sede di affidamento si riflette inevitabilmente, sul piano esecutivo, nella mancanza di una tipizzazione dell'allocazione dei rischi negoziali, alla cui disamina è dedicato il paragrafo seguente.

5. L'assenza di una tipizzazione nell'allocazione dei rischi infrastrutturali e i riflessi sulla contabilità pubblica poliennale

L'articolo 3 del disegno di legge A.C. 2669 individua i criteri direttivi per la costruzione degli impianti, ma trascura la predeterminazione dei modelli contrattuali applicabili. Il testo non chiarisce le modalità con cui lo Stato e i privati dovranno dividersi gli oneri economici derivanti da eventuali ritardi o incrementi dei costi dei materiali. Il codice dei contratti pubblici stabilisce invece regole precise per la distribuzione del rischio operativo nell'ambito delle concessioni e dei partenariati[16]. L'assenza di un rinvio a queste disposizioni ordinarie introduce rilevanti incertezze sulla sostenibilità economica dei progetti sul lungo periodo, prestando il fianco ai rischi intrinseci di quelle deroghe speciali che rinunciano all'evidenza dei modelli consolidati. Il rinvio dell'intera materia a successivi decreti ministeriali accresce l'indeterminatezza del quadro economico, laddove l'ordinamento esige che i flussi tariffari siano ancorati a matrici di responsabilità definite, riducendo l'esposizione del bilancio pubblico[17].

---

14 Cfr. Corte Cost., 22 dicembre 2011, n. 339, ove si ribadisce l'inderogabilità delle procedure competitive per l'affidamento delle concessioni di produzione di energia e si chiarisce che «la gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza» (in senso conforme, si vedano anche le sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008).

15 Cfr. A. SANDULLI, *Semplificazioni razionalizzanti, semplificazioni complicanti, semplificazioni "al buio"*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3, 2024, pp. 660 ss.

16 Il rischio operativo, rilevante ai fini della qualificazione dell'operazione di concessione e partenariato, deve coincidere in modo rigoroso con il rischio di esposizione alle fluttuazioni di mercato. Cfr. S. LEVSTIK, *La proposta di Direttiva sulle concessioni: una prima analisi ricognitiva*, in AA.VV., *Negoziazioni Pubbliche - scritti su concessioni e partenariati pubblico privati*, Milano, 2013, p. 143, restando pertanto a carico del privato i costi e gli oneri legati a ritardi, cattiva gestione o inadempimenti.

17 Sulla necessità che la strutturazione dei contratti di PPP sia preceduta da un rigoroso vaglio di sostenibilità pubblica, si veda M. RICCHI, *Struttura e semantica del PPP: le concessioni e la finanza di progetto nel nuovo Codice, il D.Lgs. n. 36/2023*, in *Urbanistica e appalti*, n. 3, 2024, pp. 307 ss.. L'Autore evidenzia

Tale indeterminatezza si scontra con l'evoluzione impressa dal recente Decreto Correttivo alla disciplina della finanza di progetto. La modifica dell'articolo 193, comma 3, del codice dei contratti pubblici evidenzia come la presentazione di studi preliminari privi di un quadro economico definito addossi all'amministrazione concedente un complesso onere valutativo, oscillante tra la sanatoria coatta e il rigetto della proposta, confermando la necessità di modelli predefiniti per impedirne squilibri poliennali[18]. Sotto questo profilo, l'omessa tipizzazione del rischio da parte del legislatore delegante assume una precisa rilevanza in ordine ai criteri di contabilità nazionale stabiliti in sede europea dal Regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010). La qualificazione dell'operazione economica come appalto pubblico ovvero come contratto di partenariato pubblico-privato[19] determina l'obbligo di iscrizione delle poste patrimoniali all'interno (*on-balance*) o al di fuori (*off-balance*) del bilancio dell'ente concedente[20]. Affinché gli ingenti capitali necessari alla realizzazione delle infrastrutture nucleari possano essere contabilizzati *off-balance* - preservando la formale clausola di invarianza finanziaria dello Stato - le linee guida Eurostat esigono il trasferimento effettivo in capo all'operatore privato del rischio di costruzione combinato con il rischio di domanda o di disponibilità. Tale qualificazione contabile non discende dalla sola denominazione formale del negozio, bensì dalla verifica sostanziale dell'allocazione dei rischi secondo i parametri eurounitari. Senza una tipizzazione rigorosa dei rischi contrattuali ai sensi dell'articolo 174 del codice dei contratti pubblici, la delega lascia spazio a future esternalizzazioni di costi, determinando l'automatica re-imputazione dell'intero debito infrastrutturale sul bilancio consolidato dello Stato e inficiando l'invarianza finanziaria della riforma.

La salvaguardia dell'equilibrio contrattuale nelle commesse di lunga durata costituisce un profilo centrale per evitare lo snaturamento del sinallagma economico. Nell'ordinamento nazionale dei contratti pubblici, la gestione delle contabilità di commessa a fronte di variazioni imprevedibili dei fattori produttivi trova un ancoraggio positivistico specifico nell'articolo 120 del d.lgs. n. 36/2023, che disciplina l'istituto della revisione dei prezzi e tipizza l'alea contrattuale ordinaria, nonché nel dovere

---

come la valutazione preliminare di fattibilità prescritta dall'art. 175 del nuovo Codice estenda l'indagine all'«*affordability*» degli enti concedenti (ossia alla loro capacità di indebitamento), imponendo di misurare *ex ante* la sopportabilità degli impegni economici di lunga durata, in special modo per le opere che necessitano del versamento di canoni o contributi poliennali.

18 Cfr. G. F. CARTEI - M. RICCHI, *Il partenariato pubblico privato e la finanza di progetto*, in *Giurisprudenza Italiana*, n. 8-9, 2025, pp. 1940 ss.

19 Sull'esigenza che la scelta del partenariato pubblico-privato sia fondata su rigorose analisi comparative (*Value for Money*), al fine di scongiurare che l'allocazione del rischio, formalmente traslata sull'operatore privato, finisca per gravare surrettiziamente sul bilancio pubblico, si veda T. PROSSER, *The Economic Constitution*, Oxford, 2014, pp. 230 ss. In tale prospettiva, moniti severi sulle disfunzioni gestionali e sui limiti contabili di operazioni mal strutturate sono stati formulati anche dalla magistratura contabile europea; cfr. Corte dei Conti Europea, Relazione speciale n. 09/2018, *Partenariati pubblico-privato nella UE: carenze diffuse e benefici limitati*.

20 Sulla necessità che sussista un sostanziale trasferimento del rischio operativo a carico del soggetto privato ai fini della contabilizzazione *off-balance* dell'operazione, in linea con le decisioni Eurostat (*Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA95*, 2012 edition), si veda G. BO, P. MARASCO, L. MARTINIELLO, E. MENDUNI, *Documento UTFP, Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione di opere pubbliche: l'impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico*, in *www.utfp.it*, 2011.

di rinegoziazione secondo buona fede e conservazione dell'equilibrio contrattuale sancito dall'articolo 9 del medesimo Codice. La totale omissione di una clausola di coordinamento con tali rimedi di diritto comune all'interno del disegno di legge delega trasforma il rischio tecnologico ed esecutivo in una lacuna regolatoria qualificata. Le ricadute di un anomalo andamento delle lavorazioni o l'introduzione di varianti in corso d'opera non possono risolversi nell'accollo forzoso in capo alla committenza pubblica di inefficienze gestionali estranee all'assetto originario della gara[21], né legittimare una possibile alterazione dei flussi finanziari contrattuali che eluda i meccanismi ordinari di ripartizione del rischio e di compensazione prescritti dal codice dei contratti pubblici[22].

6. Il rischio di traslazione contabile degli extra-costi di costruzione e il sindacato giurisprudenziale sulle componenti tariffarie

L'analisi economica applicata alle grandi infrastrutture evidenzia che i tempi di realizzazione incidono in modo determinante sulla sostenibilità finanziaria dei complessi industriali. La costruzione di impianti tecnologici avanzati comporta investimenti caratterizzati da un lungo orizzonte temporale di ammortamento. La memoria della Banca d'Italia[23] evidenzia che i ritardi nell'esecuzione delle opere registrati nelle recenti esperienze europee hanno spesso raddoppiato i capitali inizialmente stimati, generando un fattore di instabilità per il mercato elettrico nazionale.

Sul piano dell'evidenza empirica, le risultanze internazionali confermano la concretezza di tali fluttuazioni patrimoniali. L'esperienza francese del reattore EPR di Flamanville ha registrato una dilatazione dei costi dai 3 miliardi di euro preventivati a un consuntivo vicino ai 20 miliardi, con un prolungamento dei cantieri per oltre quindici anni. Parallelamente, il programma di piccoli reattori

21 Sui limiti al ristoro dei costi fissi in caso di andamento anomalo del cantiere, nonché sull'esigenza di un rigoroso coordinamento tra la prova dell'inefficienza e il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale, si rinvia a B. TAVERNITI, *L'anomalo andamento dell'appalto pubblico e la liquidazione delle spese generali: tra rigore probatorio e realtà economica*, in *Giuricivile*, 11 maggio 2026, pp. 1 ss.. Il contributo evidenzia come la tutela del sinallagma funzionale imponga di non trasformare l'appaltatore in un finanziatore forzoso delle inefficienze della committenza pubblica. In senso complementare, sulla radicale disapplicazione dei meccanismi presuntivi e sulla necessità di imporre all'impresa una stringente dimostrazione analitica dei costi strutturali inoperosi al fine di quantificare l'effettivo sbilanciamento del sinallagma, si veda G.E. MOSCARINI, *La tempestività delle riserve nell'andamento anomalo dei lavori*, in *Metodo Giuridico*, 13 maggio 2026.

22 Per un'analisi del divieto di modifiche sostanziali in corso d'esecuzione e sull'esigenza di preservare l'autovincolo della stazione appaltante rispetto a pretese di sostituzione o variazione temporale delle prestazioni pattuite, si veda B. TAVERNITI, *Asimmetria temporale dell'equivalenza tecnologica e divieto di aliud pro alio negli appalti di lavori e forniture*, in *Salvis Juribus*, 11 maggio 2026, pp. 1 ss.

23 Banca d'Italia, *Memoria sul disegno di legge A.C. 2669 (Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile)*, 23 febbraio 2026, cit.

modulari NuScale negli Stati Uniti ha visto raddoppiare gli oneri stimati fino a 9 miliardi di dollari prima dell'interruzione definitiva del progetto nel 2023[24].

Il nodo regolatorio essenziale attiene all'individuazione dei soggetti chiamati a sopportare gli extra-costi derivanti da varianti d'opera o rallentamenti della cantierizzazione. Se le vicende francesi e statunitensi offrono la dimostrazione empirica della ricorrenza dei disallineamenti di spesa, il Regno Unito rappresenta il termine di comparazione giuridica d'elezione per l'allocazione dei rischi: l'ordinamento d'oltremanica, mediante il *Nuclear Energy (Financing) Act 2022*, ha infatti introdotto, accanto agli strumenti di sostegno fondati sui CfD, un distinto modello di finanziamento regolato basato sulla *Regulated Asset Base* (RAB), formalizzando la scelta regolatoria di traslare preventivamente l'alea di cantiere sui consumatori attraverso maggiorazioni applicate direttamente sulle bollette elettriche prima dell'entrata in funzione degli impianti[25]. Il confronto evidenzia, pertanto, come la scelta tra un modello di stabilizzazione dei ricavi successivo all'entrata in esercizio e un modello di anticipazione tariffaria del rischio costruttivo non sia neutrale, determinando una differente distribuzione dei carichi economici tra operatore, fiscalità generale e consumatori. Nel contesto italiano, in assenza di un tassativo sbarramento legislativo, il concessionario privato potrebbe analogamente sollecitare l'intervento dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) per ottenere la revisione delle componenti tariffarie ordinarie o l'attivazione di specifiche voci nell'ambito degli oneri generali di sistema (storicamente riconducibili alle componenti di tipo A o UC), giustificando il recupero dei capitali immobilizzati con l'esigenza di assicurare la remunerazione del capitale investito[26].

Si assiste in tal modo alla conversione del rischio squisitamente tecnico-costruttivo in un rischio giuridico di sistema. Tali strumenti non sono, peraltro, tra loro fungibili. Il recupero tariffario regolato, l'imposizione di oneri generali di sistema e il sostegno diretto a carico del bilancio pubblico presentano presupposti giuridici, effetti contabili e implicazioni in materia di aiuti di Stato differenti. In assenza di rigidi vincoli contabili, l'omessa regolazione delle fonti di finanziamento attiva un canale di

24 Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Servizi Studi, *Dossier sul disegno di legge A.C. 2669-A*, n. 623/1, 25 maggio 2026, p. 24 ss., quali elementi di supporto all'analisi della variabilità dei costi delle tecnologie nucleari avanzate.

25 Sul modello comparato britannico, fondato sull'applicazione dello schema *Regulated Asset Base* (RAB) alle nuove centrali nucleari (introdotto con il *Nuclear Energy (Financing) Act 2022*) al fine di traslare sul gettito tariffario prelevato dai fornitori parte dell'alea di costruzione prima dell'entrata in funzione degli impianti, si veda Commissione Europea, *Comunicazione Programma indicativo per il settore nucleare (PINC)*, COM(2025) 315 final, 13 giugno 2025, p. 10.

26 Sulla natura giuridica degli oneri generali di sistema, si veda Cass. civ., SS.UU., 14 maggio 2024, n. 27686, nella quale è stata esclusa la natura tributaria di tali prelievi, chiarendo che essi rispondono a logiche ed esigenze settoriali correlate al mercato dell'energia e, pertanto, «*sfuggono al necessario collegamento con il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.*», restando attratti in via esclusiva dal sistema di regolazione tariffaria al dettaglio.

trasferimento indiretto sulla tariffa d'utenza, incompatibile con la funzione protettiva intrinseca alla disciplina dei servizi di interesse generale[27].

Tale potenziale esternalizzazione dell'alea industriale si scontra con i precisi confini posti dalla giurisprudenza a tutela degli utenti dei servizi economici di interesse generale. La Corte di Cassazione, con la nota sentenza 22 febbraio 2023, n. 5492, ha statuito il divieto di impiegare i conguagli regolatori e le integrazioni tariffarie postume al fine di allocare sull'utenza gli errori di gestione o le carenze previsionali collegate alla rischiosità intrinseca dell'attività imprenditoriale[28]. La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che il fulcro dell'intero quadro regolativo risiede nella rigorosa aderenza delle pretese economiche rivolte all'utenza ai soli costi efficienti effettivamente sostenuti dall'impresa, escludendo che il consumatore finale possa trasformarsi in un assicuratore involontario dei deficit operativi del privato[29]. Ne consegue che, in assenza di una clausola di sbarramento normativo inserita all'interno del disegno di legge delega, l'adozione di decreti attuativi volti a consentire il recupero tariffario degli extra-costi potrebbe porsi in diretta tensione con il principio, affermato dalla Suprema Corte, secondo cui la regolazione non può tramutarsi in uno strumento di socializzazione forzosa dell'alea ordinaria d'impresa.

7. Il divieto di elusione sostanziale del referendum e la tutela costituzionale

La legittimità costituzionale di una nuova disciplina sulla generazione atomica rimane condizionata al rispetto delle consultazioni referendarie del passato. L'insegnamento costante della giurisprudenza costituzionale è nel senso che il legislatore ordinario conserva il potere di normare una materia oggetto di abrogazione popolare, ma non può ripristinarne l'indirizzo politico precettivo senza realizzare un mutamento profondo dei presupposti di fatto e di diritto. La Corte Costituzionale, con la sentenza 26

27 La traslazione degli oneri di incentivazione energetica sulle tariffe d'utenza rileva direttamente ai fini della disciplina europea sugli aiuti di Stato, implicando un trasferimento di risorse statali anche se non materialmente gestite dalle autorità pubbliche: Cfr. Corte di Giustizia UE, sent. 19 dicembre 2013, C-262/12, *Vent De Colère*, cit. Relativamente al dibattito nazionale, sul peso attuale della spesa per la materia energia e degli oneri generali di sistema sui consumatori finali italiani, si veda Banca d'Italia, *Memoria sul disegno di legge A.C. 2669*, 23 febbraio 2026, cit.

28 Cfr. Cass. civ., Sez. III, ord. 22 febbraio 2023, n. 5492 (in senso conforme si vedano anche Cass. civ., 17 febbraio 2023, n. 5127 e Cass. civ., 22 maggio 2024, n. 14347), ove si esclude la legittimità di conguagli regolatori utilizzati per allocare sull'utenza errori di gestione o di previsione collegati alla generale rischiosità del servizio, dovendo le pretese economiche conformarsi ai soli costi efficienti sostenuti. Per un'analisi dettagliata di tale orientamento e dei limiti al recupero tariffario dei costi imprevisti, si veda G. SPINA, *Conguagli e recupero dei costi per partite pregresse: le indicazioni delle Sezioni Unite*, in *Ambiente*, n. 3, 2026, pp. 31 ss.

29 Il parallelismo con i princìpi di rigore causale emerge anche in materia di diritto dell'ambiente, ove il principio generale «chi inquina paga» (art. 191 TFUE) osta all'accollo di diseconomie esterne e costi di ripristino in capo a soggetti estranei alla causazione materiale del danno. Nel settore dei servizi pubblici economici, tale logica di sistema vieta la traslazione automatica del rischio d'impresa sull'incolpevole platea degli utenti.

gennaio 2011, n. 28, ha convalidato il diritto del corpo elettorale di determinare la strategia energetica nazionale[30]. Il limite alla potestà legislativa trova la sua definizione più stringente nella successiva sentenza 7 giugno 2011, n. 174, nella quale la Consulta ha chiarito che il divieto di ripristino della normativa abrogata opera anche davanti a riforme che realizzino una mera flessibilizzazione dei tempi o modifiche formali delle procedure, qualora l'originaria *ratio* protettiva venga elusa dal legislatore sopravvenuto.

Il disegno di legge A.C. 2669 introduce i piccoli reattori modulari quale fattore di novità tecnica rispetto alle vecchie centrali di grande taglia[31]. Questa evoluzione tecnologica non appare tuttavia autosufficiente sotto il profilo del sindacato di costituzionalità. Il superamento delle censure della Consulta richiede che la discontinuità ordinamentale sia strutturalmente verificabile sul piano dei meccanismi economici di accollamento del rischio, impedendo la riproposizione del modello di protezione dell'investitore privato a carico della collettività. La giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità dei quesiti, a partire dalla sentenza 3 febbraio 1987, n. 25, esige infatti una netta separazione tra la finanza pubblica e il capitale privato. In tale quadro, la leale cooperazione istituzionale con le autonomie locali - attuata mediante il modulo procedimentale dell'autorizzazione unica in sede di Conferenza di servizi[32] - svolge una funzione strettamente sussidiaria, volta a mitigare il rischio amministrativo di blocco locale dei progetti e a governare le connesse misure di compensazione[33].

---

30 Cfr. Corte Costituzionale, Sentenza 26 gennaio 2011, n. 28, che ha riconosciuto la legittimità delle consultazioni popolari in materia di indirizzo energetico strategico nazionale. Per le procedure di localizzazione e la separazione tra rischio d'impresa e finanza pubblica, si veda anche Corte Costituzionale, Sentenza 3 febbraio 1987, n. 25. La dottrina costituzionalistica ha peraltro chiarito che il nuovo articolo 9 della Costituzione, pur innalzando la tutela ambientale a valore primario, costituisce pur sempre una norma di principio che non assegna a tale interesse una priorità assoluta e automatica, esigendo in ogni caso un ragionevole bilanciamento con gli altri valori costituzionali. In tal senso, si rinvia a V. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giur. dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 15 ss., e a L. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente*, in *Forum di quaderni cost.*, n. 3, 2021, pp. 305 ss.

31 Sulle prospettive di mercato dei piccoli reattori modulari (SMR - *Small Modular Reactors*), dei reattori modulari avanzati (AMR - *Advanced Modular Reactors*) e dei micro-reattori, assunti a baricentro della nuova strategia nucleare, si veda Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, Servizi Studi, Dossier: Delega al Governo in materia di energia nucleare sostenibile, n. 623/1, 25 maggio 2026, pp. 6 ss., ove si analizzano le iniziative industriali per attrarre investimenti e sviluppare una filiera continentale scalabile nel prossimo decennio.

32 Sulla strutturale tensione tra gli strumenti di semplificazione amministrativa (quali l'autorizzazione unica) e la necessaria ponderazione gerarchica dei molteplici interessi pubblici coinvolti nella transizione energetica (in primis la tutela ambientale e paesaggistica), si rinvia all'attenta ricostruzione di S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1, 2023, pp. 59 ss.

33 Sull'evoluzione del modello dell'autorizzazione unica quale modulo di semplificazione volto a ricondurre a unità la frammentazione dei processi amministrativi nel settore energetico e nucleare, con la previsione di termini massimi di valutazione e la partecipazione degli enti territoriali, si veda la

L'efficacia di tali moduli procedimentali rimane condizionata dalla stabilità dei rapporti economico-contrattuali di vertice, strutturandosi in forma di sillogismo chiuso. Affinché la novità tecnologica dei piccoli reattori modulari integri la discontinuità sostanziale richiesta dalla Consulta, è necessario che la legge delega strutturi la matrice dei rischi in modo tale da escludere qualunque finanziamento pubblico implicito o surrettizio dell'investitore privato[34]. In assenza di una simile declinazione economico-contrattuale, l'omessa definizione della matrice dei rischi priva l'ordinamento di un indice verificabile della discontinuità sostanziale invocata dal legislatore alla luce della giurisprudenza costituzionale, esponendo la futura disciplina delegata al fondato dubbio di elusione dell'indirizzo referendario e imponendo l'innesto di puntuali clausole correttive nel testo dell'A.C. 2669 in sede di esame parlamentare.

8. Prospettive di emendamento normativo per un mercato energetico integrato

Delineato il quadro normativo vigente e ricostruiti i vincoli derivanti dalla contabilità pubblica e dal diritto eurounitario, l'esame parlamentare del disegno di legge A.C. 2669 offre l'opportunità di introdurre mirati correttivi di natura precettiva, volti a superare l'isolamento della disciplina speciale rispetto alle regole ordinarie dell'azione amministrativa. L'indeterminatezza riscontrata nelle modalità di incentivazione e finanziamento può essere ricomposta attraverso l'espresso richiamo alle matrici del codice dei contratti pubblici, articolando l'intervento legislativo su tre specifiche proposte emendative.

Anzitutto, si rende necessaria l'introduzione, all'interno dell'articolo 3 del disegno di legge, di una clausola di coordinamento vincolante che condizioni l'adozione dei decreti attuativi al rispetto dell'articolo 174 del decreto legislativo n. 36/2023. L'ancoraggio alla matrice ordinaria di allocazione del rischio operativo assicura la selezione dei partner tecnologici mediante procedure concorrenziali ed evidenza pubblica, escludendo l'insorgere di regimi speciali derogatori e garantendo una trasparenza verificabile *ex ante*. La disposizione emendativa, per ragioni di coerenza sistematica, potrebbe essere modellata secondo la seguente formulazione: «*I decreti legislativi di cui all'articolo 3, qualora contemplino operazioni di concessione o di partenariato pubblico-privato, sono adottati nel rispetto dei criteri di allocazione del rischio operativo di cui all'articolo 174 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, i quali costituiscono parametro inderogabile per la corretta strutturazione del*

ricognizione operata in *Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, Direzione Generale, Provvedimenti e Autorizzazioni*, nota aggiornata al 2 febbraio 2026.

34 Sull'esigenza di prefigurare idonee e stabili garanzie finanziarie ed assicurative *ex ante* al fine di evitare che i gravosi costi di disattivazione, smantellamento (*decommissioning*) e ripristino dei siti, in caso di insolvenza o inazione dell'operatore privato, vengano socializzati e scaricati forzosamente sulla fiscalità generale, si veda, per i profili di allocazione eziologica degli oneri materiali, Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 2026, n. 4045, ampiamente commentata da F. PALUMBO, *L'accertamento causale probabilistico e la bonifica dei siti contaminati: profili dogmatici e criticità applicative*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2026, pp. 1 ss.

rapporto contrattuale e per la sostenibilità economico-finanziaria poliennale dell'intervento, ferma restando la verifica della relativa qualificazione contabile secondo le regole europee applicabili»[35].

Analogamente, l'articolo 5 della delega deve essere integrato con una rigida clausola di salvaguardia tariffaria, finalizzata a sbarrare il trasferimento indiretto dei costi industriali sulla bolletta elettrica. La disposizione dovrebbe prevedere espressamente che «*gli extra-costi di costruzione, le varianti d'opera e gli oneri economici derivanti dai ritardi nell'esecuzione delle infrastrutture nucleari non imputabili a inefficienze o consumi dell'utente finale non possono, in nessun caso, essere trasferiti sulle componenti della tariffa ordinaria né porsi a carico degli oneri generali di sistema di cui alla disciplina regolatoria nazionale*». Una tale integrazione si configurerebbe come una vera e propria clausola di salvaguardia, atta a distinguere nettamente tra i rimedi ordinari di conservazione dell'equilibrio contrattuale - da comporre nell'ambito del rapporto con l'amministrazione concedente secondo i limiti di bilancio e le regole europee sugli aiuti di Stato - e la regolazione tariffaria, impedendo che l'alea costruttiva e gli imprevisti di cantiere vengano surrettiziamente scaricati sui consumatori finali[36].

Da ultimo, si palesa l'esigenza di integrare l'articolo 2 della legge di delegazione mediante la tipizzazione legislativa dei criteri di incentivo. Il testo non può delegare interamente alle fonti regolamentari secondarie la conformazione dei sussidi, ma deve perimetrare *ex ante* i presupposti di attivazione, i criteri di selezione e i limiti massimi di rivalsa. Tale tipizzazione deve assumere come baricentro normativo il modello dei contratti bilaterali per differenza (CfD), introducendo una specifica previsione che potrebbe essere così formulata: «*I regimi di sostegno diretto alla produzione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera r), assumono la forma di contratti bidirezionali per differenza, definendo per legge i criteri di determinazione del prezzo di esercizio (strike price) a copertura dei soli costi efficienti di investimento ed esercizio, e stabilendo il vincolo di riversamento e riaccredito ai clienti finali delle eccedenze patrimoniali maturate qualora il prezzo di mercato superi il livello prefissato, in*

35 Sulla progressiva contrattualizzazione dei vincoli di sostenibilità lungo le filiere produttive, e sulla conseguente necessità di selezionare partner industriali in grado di garantire standard rigorosi mediante procedure aperte e trasparenti, si veda la recente Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024 (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, c.d. CSDDD), pubblicata nella *G.U.U.E.* del 5 luglio 2024. Il provvedimento europeo rende responsabili le imprese di maggiori dimensioni per gli impatti negativi sull'ambiente derivanti dalle loro attività e dalle relazioni commerciali lungo l'intera catena del valore (*supply chain*), imponendo l'adozione di rigorosi modelli preventivi di gestione dei rischi.

36 Il divieto di esternalizzare i costi di costruzione, gestione e smantellamento sulla collettività costituisce la diretta e rigorosa applicazione del principio «chi inquina paga» (art. 191 TFUE), cardine delle politiche ambientali dell'Unione Europea. Sull'esigenza dogmatica di internalizzare le diseconomie esterne per impedire che gli oneri del ripristino ecologico gravino sul bilancio pubblico e sulla fiscalità generale, si veda F. PALUMBO, *L'accertamento causale probabilistico e la bonifica dei siti contaminati: profili dogmatici e criticità applicative*, cit., pp. 1 ss. Per un'analisi dell'intersezione tra tale principio e il divieto di aiuti di Stato o di agevolazioni parafiscali occulte nel mercato dell'energia, si rinvia altresì a M. MICCINESI, *Ambiente e fiscalità*, in G. Bonardi - C. Patrignani (a cura di), *Energie alternative e rinnovabili*, Milano, 2011, pp. 625 ss., e a P. Selicato, *La tassazione ambientale: nuovi indici di ricchezza, razionalità del prelievo e principi dell'ordinamento comunitario*, in *Riv. dir. trib. internaz.*, n. 2-3, 2004, pp. 257 ss.

conformità all'articolo 19-quinquies del Regolamento (UE) 2019/943». Un siffatto presidio può definire il circuito regolatorio, prevenendo rendite parassitarie e garantendo la piena stabilità economica del sistema.

L'adozione di questi specifici presidi emendativi può contribuire ad assicurare la coerenza sistematica della riforma, coniugando gli obiettivi strategici di transizione ecologica con la tutela del bilancio dello Stato e della contabilità nazionale. In una prospettiva di lungo periodo, l'armonizzazione della delega con le regole dell'evidenza pubblica e della responsabilità patrimoniale allineerebbe l'ordinamento italiano ai princìpi di efficienza e stabilità del mercato energetico integrato europeo, in piena armonia con il quadro normativo tracciato dal Regolamento (UE) 2024/1747, offrendo agli investitori un quadro regolatorio certo e garantendo, al contempo, la totale protezione del consumatore finale.

PIRATERIA, PANDEMIE E SANZIONI NEL TIME CHARTER. L'ALLOCAZIONE DEI RISCHI E LA FUNZIONE DELL'INDEMNITY

Piracy, Pandemics and Sanctions in the Time Charter. The Allocation of Risks and the Role of Indemnity

SERGIO NAPOLITANO

Abstract: la riflessione sul *time charter* si è a lungo fondata su una proposizione tanto radicata quanto raramente discussa, secondo la quale la clausola dell'*indemnity* contemplata a favore dell'*owner* nei principali formulari utilizzati nella prassi dei traffici marittimi costituirebbe il contrappeso della clausola *d'employment* riconosciuto al *charterer.* Il presente lavoro si propone di sottoporre tale impostazione a una revisione critica, sostenendo che *l'indemnity,* sia espressa sia implicita, costituisca un istituto solo apparentemente autonomo. Essa rappresenta, infatti, una qualificazione conclusiva priva di una reale funzione operativa, poiché non produce effetti diversi da quelli già derivanti dalla ripartizione dei rischi stabilita dal contratto. Da questa prospettiva, anche il cosiddetto limite causale si rivela, in realtà, non come un autentico accertamento empirico, bensì come un giudizio sull'appartenenza del rischio, dissimulato sotto le forme di una verifica causale. L'argomentazione trova conforto anche dall'analisi della copiosa giurisprudenza inglese in materia che può essere ricondotta ad un giudizio sulla ripartizione dei rischi. Tale ricostruzione trova conferma anche nell'esperienza delle tre principali crisi dell'ultimo quindicennio, pirateria, pandemia e sanzioni, durante le quali l'allocazione dei rischi è dipesa dal contenuto del contratto e dall'operatività dello strumento assicurativo, secondo una tecnica regolativa divenuta progressivamente più esplicita. Tale ricostruzione conduce a rilevanti conseguenze pratiche per l'interpretazione delle clausole speciali e la redazione dei formulari contrattuali e anche ad una diversa lettura delle disposizioni dettate in materia dal codice della navigazione.

Abstract: t*he law of time charterparties has long been shaped by a proposition that is both deeply entrenched and seldom questioned: namely, that the indemnity afforded to owners under the principal standard forms of time charter constitutes the counterpart to the charterers' right to issue employment orders. This article challenges that orthodoxy by arguing that indemnity, whether express or implied, is only superficially an autonomous legal doctrine. In reality, it is merely a concluding legal characterisation with no independent operative function, since it gives rise to no consequences beyond those already flowing from the contractual allocation of risk. From this perspective, the so-called causal limit likewise emerges not as a genuine inquiry into causation, but as a determination of risk allocation presented in the language of causation. This thesis is further supported by the extensive body of English case law, which is shown to be more coherently explained as reflecting judicial assessments of the contractual allocation of risk. The argument is reinforced by the experience of the three major crises of the past fifteen years-piracy, the COVID-19 pandemic, and international sanctions-during which the distribution of losses ultimately depended on the parties' contractual allocation of risk and the operation of insurance mechanisms, within a regulatory framework that has become increasingly explicit. This analysis has significant practical implications for the interpretation of bespoke clauses, the drafting of standard charterparty forms, and the interpretation of the relevant provisions of the Italian Code of Navigation.*

Parole chiave: *time charter*; allocazione dei rischi, pirateria, pandemie, sanzioni e diritto della navigazione.

Key words: *time charter, risk allocation, piracy, pandemics, sanctions and maritime law.*

SOMMARIO: 1. La clausola d*'indemnity* nel *time charter* quale qualificazione priva di autonomia operativa. **- 2.** La ripartizione dei rischi e la circolarità del limite causale. **- 3.** L'allocazione dei rischi nelle crisi della pirateria, della pandemia e delle sanzioni internazionali. **- 4.** La funzione assicurativa nell'elaborazione giurisprudenziale. **- 5.** L'interpretazione delle clausole, la redazione dei formulari e la teoria delle fonti. **- 6.** La conformazione dell'*employment* nel codice della navigazione. **- 7.** Considerazioni conclusive.

1. La clausola d'*indemnity* nel time charter quale qualificazione priva di autonomia operativa.

Il *time charter* consegna all'interprete una struttura nella quale la scissione tra gestione nautica e direzione commerciale della nave costituisce il tratto tipologico qualificante. L'armatore (*owner*) conserva l'organizzazione tecnica dell'esercizio, mentre il noleggiatore (*charterer)* acquisisce, contro il corrispettivo del nolo, il governo dell'impiego commerciale della nave per un periodo di tempo determinato.

Su tale dissociazione la dottrina e la giurisprudenza inglesi hanno edificato una proposizione assurta a *communis opinio*[1], per la quale il potere del *charterer* di impartire ordini sull'impiego commerciale della nave troverebbe il proprio contrappeso strutturale nell'obbligo di tenere indenne l'armatore dalle conseguenze della loro esecuzione, secondo uno schema commutativo nel quale al trasferimento del controllo corrisponderebbe la traslazione del rischio.

La proposizione non resiste all'analisi della struttura del contratto, poiché postula un ulteriore scambio di prestazioni che non trova riscontro nel sinallagma contrattuale.

Il *time charter* scambia la disponibilità della nave per un certo periodo di tempo contro il nolo. La distribuzione dei rischi non forma oggetto di un distinto momento attributivo, ma discende dalla delimitazione delle sfere contrattuali operata dal regolamento pattizio secondo un criterio unitario, riferito alla possibilità di ciascun contraente di prevedere, governare e assicurare il rischio al momento della propria scelta. Tale criterio opera in modo identico su entrambi i lati del rapporto. I rischi ordinari della navigazione, quali il tempo avverso, l'urto contro un ostacolo sommerso, gravano sull'armatore non perché manchi un'indennità che lo copra, ma perché l'accettazione del servizio entro i limiti geografici convenuti lo incorpora.

Di contro, il rischio del porto divenuto pericoloso o della prassi locale sopravvenuta grava sul noleggiatore, non perché un'indennità lo trasli, ma perché appartiene alla sfera dell'impiego che egli governa. La ripartizione del rischio è quindi già prevista dal regolamento contrattuale e non richiede alcun ulteriore meccanismo di trasferimento per produrre effetti.

Di conseguenza, l'indennità dell'armatore, sia essa espressa o implicita, rappresenta soltanto la conclusione di un giudizio già svolto. Essa non stabilisce un criterio per decidere, ma si limita a indicare

1 La formula del controllo compensato dall'indennità costituisce l'impostazione corrente della letteratura specialistica: v., per tutti, S. BAKER-J. KENNY-J.D. KIMBALL-T.H. BELKNAP JR., *Time Charters*, VIII ed., Informa Law from Routledge, London, 2025; nonché *Scrutton on Charterparties and Bills of Lading*, XXV ed., a cura di D. FOXTON-H. BENNETT-S. BERRY-C. SMITH-S. WALSH, Sweet & Maxwell, London, 2024.

il risultato dell'accertamento su quale parte del contratto debba gravare il rischio che si è verificato. L'istituto, pertanto, non introduce alcuna regola ulteriore né dispone di un autonomo limite causale.

In un rapporto di durata, ogni evento della fase esecutiva deriva necessariamente da un ordine di impiego. Per questo, il criterio della causalità materiale non è utile a stabilire chi debba sopportare il rischio. Dire che l'ordine ha causato il danno significa infatti aver già deciso che quel rischio non era a carico dell'armatore. Il giudizio sulla causalità, quindi, non risolve la questione, ma si limita a esprimere una conclusione già raggiunta: a quale parte del contratto appartiene il rischio che si è verificato. Di conseguenza, pare potersi affermare che la clausola dell'*indemnity*, non introduce una regola autonoma, ma descrive soltanto l'esito della ripartizione dei rischi già operata dal contratto.

La critica deve essere intesa nella sua esatta portata, che è dogmatica e non demolitoria dell'assetto del tipo. Resta ferma la ripartizione fondamentale delineata nella clausola 8 del NYPE, che pone il comandante sotto gli ordini e le direzioni del noleggiatore quanto all'*employment*, con il dovere di pronta esecuzione degli ordini legittimi temperato dal tempo ragionevole di verifica riconosciuto in *The Houda*[2]; restano fermi i limiti che la presidiano, il discrimine tra *employment* e *navigation* e l'obbligazione di sicurezza del porto, nella struttura prospettica che la giurisprudenza le ha impresso dalla formula di Sellers L.J. in *The Eastern City*[3] sino al correttivo dell'obbligazione secondaria di nuovi ordini fissato in *The Evia (No 2)*[4] e alla conservazione dell'azione di danni in capo all'armatore che abbia eseguito l'ordine, affermata in *The Kanchenjunga*[5]; e resta ferma la razionalità economica dell'insieme, enunciata dalla House of Lords in *The Hill Harmony*[6], per la quale il tempo di viaggio costituisce la risorsa che il noleggiatore acquista con il nolo, sicché il governo del tempo compete a chi ne sopporta il costo, salva la valutazione di sicurezza attuale riservata al comandante. Proprio questa razionalità, tuttavia, si volge contro la formula corrente. Se il contenuto dello scambio è il tempo contro il nolo, il potere di impartire ordini non è una prerogativa che l'armatore concede e che debba essere compensata da un obbligo di manleva, ma la forma stessa di godimento della risorsa acquistata; e un potere che costituisce l'oggetto del contratto non genera, per il fatto del suo esercizio, alcun credito di riequilibrio.

2. La ripartizione dei rischi e la circolarità del limite causale.

La clausola dell'*indemnity* trova, nel sistema dei formulari, una duplice fonte. Nei modelli che la prevedono espressamente, quali la clausola 9 del Baltime e la clausola 13 dello Shelltime 4[7], essa costituisce oggetto di pattuizione; nel NYPE, che non la contempla in via generale neppure dopo la revisione del 2015, la giurisprudenza ne ha ricavato l'esistenza in via implicita, sul presupposto che

2 *Kuwait Petroleum Corporation v. I & D Oil Carriers Ltd (The Houda)* [1994] 2 Lloyd's Rep. 541 (C.A.).

3 *Leeds Shipping Co. Ltd v. Société Française Bunge (The Eastern City)* [1958] 2 Lloyd's Rep. 127 (C.A.), spec. 131.

4 *Kodros Shipping Corporation of Monrovia v. Empresa Cubana de Fletes (The Evia) (No 2)* [1983] 1 A.C. 736 (H.L.).

5 *Motor Oil Hellas (Corinth) Refineries S.A. v. Shipping Corporation of India (The Kanchenjunga)* [1990] 1 Lloyd's Rep. 391 (H.L.).

6 *Whistler International Ltd v. Kawasaki Kisen Kaisha Ltd (The Hill Harmony)* [2000] UKHL 62; [2001] 1 A.C. 638.

7 V., rispettivamente, la clausola 9 del formulario Baltime e la clausola 13 del formulario Shelltime 4; per il commento, *Time Charters*, cit.

l'efficacia commerciale del rapporto la esiga[8], individuandone il fondamento sostanziale nella considerazione, svolta da Mustill J. in *The Georges Chr. Lemos*, secondo la quale il noleggiatore, cui è attribuito il potere di impiegare la nave nel proprio interesse, deve sopportare le conseguenze delle scelte di impiego che gli sono proprie[9]. L'operatività dell'istituto è soggetta a tre limiti di elaborazione giurisprudenziale: l'implicazione non può porsi in contrasto con le pattuizioni espresse[10]; la copertura non si estende ai rischi che l'armatore ha assunto con la stipulazione, dei quali il tempo avverso e l'ostacolo sommerso costituiscono le esemplificazioni tradizionali, in quanto incorporati nell'accettazione del servizio entro i limiti convenuti[11]; il pregiudizio deve porsi in nesso causale diretto con l'ordine, nesso che la negligenza sopravvenuta dell'armatore o dei suoi preposti interrompe[12].

Nella fattispecie decisa in *The Island Archon*, la nave, destinata a Bassora in esecuzione dell'*employment*, era stata esposta alla prassi allora invalsa nei porti iracheni, nella quale pretese per ammanchi venivano azionate contro la nave indipendentemente dal riscontro della loro fondatezza, con conseguente imposizione all'armatore di garanzie ed esborsi non correlati ad alcuna colpa. La Court of Appeal riconobbe l'indemnity rilevando che tale rischio, sorto successivamente alla stipulazione, non poteva ritenersi assunto dall'armatore e gravava pertanto sulla parte che aveva ordinato il viaggio[13]. La motivazione non contiene alcun accertamento causale in senso proprio, e la decisione si risolve nell'attribuzione del rischio a una delle sfere contrattuali. Alla medesima struttura è riconducibile l'applicazione dell'istituto in materia documentale. La rivalsa dell'armatore per la responsabilità assunta verso i terzi in dipendenza delle polizze firmate *as presented* riposa sull'appartenenza del contenuto dei documenti alla sfera del soggetto che li presenta[14], mentre il limite di ordine pubblico costituito dall'inefficacia della lettera di garanzia rilasciata a fronte di polizza consapevolmente netta esprime, a propria volta, un giudizio di imputazione, escludendo che il rischio dell'inganno documentale possa essere traslato in capo a soggetto diverso da colui che vi partecipa[15]. Le pronunce che hanno negato la rivalsa presentano struttura identica: in *The Nogar Marin* la sottoscrizione da parte del comandante di una ricevuta senza riserve su merce difettosa è stata ricondotta alla diligenza documentale dovuta dall'organizzazione armatoriale[16]; in *The White Rose* il difetto di protezione dell'apertura del ponte, dal

8 *Triad Shipping Co. v. Stellar Chartering & Brokerage Inc. (The Island Archon)* [1994] 2 Lloyd's Rep. 227 (C.A.); per il fondamento del meccanismo implicativo v. già *Royal Greek Government v. Minister of Transport (The Ann Stathatos)* (1949) 83 Ll. L. Rep. 228 (Devlin J).

9 *The Athanasia Comninos and Georges Chr. Lemos* [1990] 1 Lloyd's Rep. 277 (Mustill J).

10 *Sig. Bergesen D.Y. & Co. v. Mobil Shipping and Transportation Co. (The Berge Sund)* [1993] 2 Lloyd's Rep. 453 (C.A.); *Ben Shipping Co. (Pte) Ltd v. An Bord Bainne (The C Joyce)* [1986] 2 Lloyd's Rep. 285 (Bingham J).

11 *The Island Archon*, cit.; per applicazioni del principio, *Action Navigation Inc. v. Bottiglieri di Navigazione S.p.A. (The Kitsa)* [2005] EWHC 177 (Comm); [2005] 1 Lloyd's Rep. 432, in tema di vegetazione della carena, e *The Darya Tara* [1997] 1 Lloyd's Rep. 42, in tema di danni da tempo avverso.

12 *A/B Helsingfors Steamship Co. Ltd v. Rederiaktiebolaget Rex (The White Rose)* [1969] 1 W.L.R. 1098; [1969] 2 Lloyd's Rep. 52 (Donaldson J); *Naviera Mogor S.A. v. Société Metallurgique de Normandie (The Nogar Marin)* [1988] 1 Lloyd's Rep. 412 (C.A.).

13 *The Island Archon*, cit., spec. la motivazione di Evans L.J.

14 *The Berkshire* [1974] 1 Lloyd's Rep. 185 (Brandon J); *Boukadoura Maritime Corp. v. Société Anonyme Marocaine de l'Industrie et du Raffinage (The Boukadoura)* [1989] 1 Lloyd's Rep. 393.

15 *Brown Jenkinson & Co. Ltd v. Percy Dalton (London) Ltd* [1957] 2 Q.B. 621 (C.A.).

16 *The Nogar Marin*, cit.

quale era derivato l'infortunio dello *stevedore*, è stato ascritto alla manutenzione, e dunque alla sfera dell'armatore[17]. In entrambi i gruppi di decisioni la sequenza materiale degli accadimenti è la medesima - un ordine, la sua esecuzione, un pregiudizio - e ciò che distingue le pronunce di accoglimento da quelle di rigetto non è un diverso svolgimento causale, ma la diversa imputazione del rischio realizzatosi, che la formula dell'interruzione del nesso si limita a registrare.

La conferma decisiva proviene dalla pronuncia che ha fissato il criterio causale nella sua formulazione corrente. In *The Kos* l'armatore, che aveva legittimamente ritirato la nave per mancato pagamento del nolo mentre erano in corso le operazioni di caricazione, domandava il controvalore del tempo e del combustibile impiegati nella custodia della merce rimasta a bordo. Lord Sumption accolse la domanda sul fondamento dell'*indemnity* dello *Shelltime 3,* affermando che l'ordine di caricare era rimasto causa efficiente del pregiudizio e non ne costituiva la mera occasione, e che il concorso della decisione armatoriale di ritiro non escludeva il nesso, non richiedendosi il carattere esclusivo della causa[18]. Sennonché il criterio di distinzione tra causa efficiente e occasione è indicato dalla stessa motivazione nell'estraneità del rischio realizzatosi a quelli accettati dall'armatore. L'accertamento del nesso causale presuppone che sia già stata individuata la parte su cui grava il rischio, cioè la questione che dovrebbe risolvere. La circolarità è quindi insita nel criterio stesso: poiché nel time charter ogni evento della fase esecutiva deriva da un ordine di impiego, la mera causalità materiale non consente di selezionare le conseguenze giuridicamente rilevanti.

Un ulteriore argomento nella stessa direzione proviene dall'evoluzione dei formulari. Se l'*indemnity* avesse natura di regola operativa, sarebbe ragionevole aspettarsi che le più recenti revisioni ne avessero ormai consacrato il testo.

E invece il NYPE 2015, che pure ha riscritto il formulario alla luce di decenni di esperienza applicativa e ha disseminato clausole d'*indemnity* espresse per profili specifici, dalla difformità delle polizze rispetto al *charter* ai rischi di guerra, alla pirateria, alle sanzioni, ha lasciato l'*indemnity* generale dell'armatore alla sua condizione implicita.[19] Il dato si spiega agevolmente nella prospettiva qui accolta. Dove un rischio determinato deve essere allocato, il mercato ne scrive la regola di appartenenza; la formula generale resta invece non scritta, perché nulla aggiungerebbe a quanto già delimitato dalle sfere contrattuali. Da tale ricostruzione discende un corollario suscettibile di verifica.

Finché il rischio è episodico, riconducibile a un ordine determinato, valutabile entro un assetto contrattuale stabile e gravante su un debitore solvibile, il giudizio di appartenenza può essere formulato nelle forme dell'accertamento causale, senza che divenga evidente la natura allocativa del criterio applicato. Quando, invece, il rischio è sistemico e incide sulle condizioni di esecuzione dell'intero rapporto anziché derivare da un singolo ordine, quella forma di giudizio perde il proprio oggetto. L'allocazione del rischio non può più essere ricostruita attraverso il nesso causale, ma deve emergere direttamente dalla disciplina del contratto. Le crisi dell'ultimo quindicennio lo dimostrano con particolare evidenza.

---

17 *The White Rose*, cit.

18 *ENE Kos 1 Ltd v. Petroleo Brasileiro S.A. (Petrobras) (No 2) (The Kos)* [2012] UKSC 17; [2012] 2 A.C. 164, spec. la motivazione di Lord Sumption.

19 NYPE 2015 (ASBA-BIMCO-Singapore Maritime Foundation): il formulario prevede indennità espresse soltanto per profili determinati, tra i quali la difformità tra polizze di carico e charter (cl. 31(b)), i rischi di guerra (cl. 34), la pirateria (cl. 39(b)) e le sanzioni (cl. 46(c)); l'indennità generale per le conseguenze degli ordini di impiego resta affidata all'implicazione.

3. L'allocazione dei rischi nelle crisi della pirateria, della pandemia e delle sanzioni internazionali.

Tra i tre rischi considerati, la pirateria è quello che più si avvicina al paradigma episodico sul quale l'istituto indennitario è costruito[20], ed è infatti l'unico rispetto al quale il sistema ha potuto a lungo affidarsi agli strumenti generali. L'inadeguatezza di tali strumenti è emersa in sede applicativa. In *The Triton Lark* la CONWARTIME 1993, che consente di rifiutare l'ordine di attraversare zone nelle quali la nave «*may be, or is likely to be, exposed to war risks*», fu interpretata nel senso di richiedere una «*real likelihood*» dell'esposizione[21], cioè un criterio probabilistico costruito sull'evento bellico episodico, inidoneo a rappresentare un rischio diffuso e persistente, nel quale la probabilità del singolo attacco è contenuta mentre il rischio di area permane costante. La correzione non è provenuta da una riconsiderazione dell'*indemnity*, che nell'intera vicenda non risulta invocata, bensì dalla modificazione del testo contrattuale e dalla sua interpretazione in *The Paiwan Wisdom*, che ha svincolato il diritto di rifiuto dal mutamento delle circostanze successivo alla stipulazione[22]. L'assetto definitivo emerge dalla clausolistica elaborata dalla BIMCO nel 2009 e nel 2013 e dall'INTERTANKO, che disciplina espressamente il rischio attraverso tre strumenti: la facoltà di rifiutare l'ordine pericoloso, l'indennità dovuta in caso di esecuzione e l'imputazione al noleggiatore dei costi aggiuntivi. La tecnica adottata non si limita a disciplinare gli effetti del rischio, ma sostituisce il tradizionale giudizio *ex post* con un'allocazione preventiva del rischio, eliminando così i presupposti stessi dell'accertamento successivo[23].

La disciplina del nolo durante il sequestro ne costituisce il riscontro più significativo. La nave rimane *on hire* per novanta giorni dalla cattura, per una durata dichiaratamente commisurata ai tempi medi di detenzione praticati dalla pirateria somala dell'epoca[24] e successivamente estesa al tempo necessario alla riparazione dei danni[25]. La clausola opera dunque la quantificazione anticipata di un rischio assicurabile, non l'applicazione di un principio indennitario. Quanto al riscatto, che la clausolistica non disciplina, la sua allocazione risponde al medesimo sistema. Ritenuto lecito dal diritto inglese e non contrastante con

20 Il ricorso agli strumenti generali è documentato da *Cosco Bulk Carrier Co. Ltd v. Team-Up Owning Co. Ltd (The Saldanha)* [2010] EWHC 1340 (Comm) (Gross J), che ha escluso l'*off-hire* per il sequestro piratesco sotto la clausola 15 del NYPE non emendata.

21 *Pacific Basin IHX Ltd v. Bulkhandling Handymax AS (The Triton Lark)* [2011] EWHC 2862 (Comm) e [2012] EWHC 70 (Comm) (Teare J).

22 *Taokas Navigation S.A. v. Komrowski Bulk Shipping KG (GmbH & Co.) (The Paiwan Wisdom)* [2012] EWHC 1888 (Comm) (Teare J).

23 BIMCO Piracy Clause for Time Charter Parties 2009, adottata in due successive versioni nel corso del medesimo anno e sostituita dalla Piracy Clause for Time Charter Parties 2013; INTERTANKO Piracy Clause - Time Charterparties (2009), successivamente riveduta.

24 Piracy Clause for Time Charter Parties 2009 e 2013: la nave rimane in nolo per l'intera durata del sequestro, ma l'obbligo di pagamento è sospeso a decorrere dal novantunesimo giorno successivo alla cattura sino alla liberazione; v. anche le *Explanatory Notes* pubblicate dalla BIMCO a corredo della clausola.

25 Piracy Clause for Time Charter Parties 2013, che pone a carico del noleggiatore il nolo, o il suo equivalente dopo la riconsegna, per il tempo perduto nel ripristino dei danni e dei deterioramenti conseguenti al sequestro.

l'ordine pubblico[26], esso è coperto dalle polizze *kidnap and ransom* e dai corpi di guerra, e la prassi lo lascia all'assetto assicurativo. Quando la sua distribuzione è stata portata all'esame della *Supreme Court*, in *The Longchamp*, essa è stata operata mediante la Regola F delle Regole di York e Anversa, con la qualificazione come spese sostitutive dei costi dei cinquantuno giorni di negoziato che ridussero la richiesta dei sequestratori da sei milioni a 1,85 milioni di dollari[27], sicché la funzione che la ricostruzione corrente assegnerebbe all'*implied indemnity* è stata assolta dall'avaria comune. Da ultimo, la crisi del Mar Rosso non ha richiesto categorie ulteriori. Gli attacchi, riconducibili ai rischi di guerra più che alla pirateria in senso tecnico, hanno restituito operatività alle clausole CONWARTIME e VOYWAR, e il costo della deviazione per il Capo di Buona Speranza è stato allocato al noleggiatore dal funzionamento ordinario del nolo a tempo, che pone a carico di chi acquista il tempo di nave anche il tempo dell'itinerario prudente, in applicazione del principio affermato in *The Hill Harmony*[28].

La pandemia ha investito il rapporto con un rischio integralmente sistemico. La clausola dedicata, la BIMCO *Infectious or Contagious Diseases Clause* del 2015, elaborata a seguito dell'epidemia di ebola[29], riproduceva l'articolazione della clausolistica sulla pirateria; ma il suo criterio selettivo, l'«area colpita», presupponeva un'epidemia territorialmente circoscritta, ed è divenuto inoperante rispetto a un contagio che aveva esteso quella qualificazione all'intero pianeta[30]. Il contenzioso si è conseguentemente svolto su terreni diversi: sull'*off-hire*, dove la sorte dei ritardi da quarantena e da congestione è dipesa dalla presenza della parola «*whatsoever*», sola idonea a estendere la sospensione del nolo alle cause esterne alla nave[31]; sull'organizzazione armatoriale, investita dalla crisi degli avvicendamenti degli equipaggi; sui rimedi generali del contratto. In tale contenzioso, l'*indemnity* non ha svolto alcuna funzione decisoria, non perché mancassero i pregiudizi, ma perché difettava il presupposto richiesto dalla sua formulazione causale: un ordine determinato cui imputarli. La revisione del 2022 ha colmato la lacuna emersa, ma secondo la stessa logica retrospettiva. La clausolistica speciale, infatti, nasce dall'esperienza della crisi precedente; per questo, ogni crisi nuova apre inevitabilmente un nuovo spazio di scopertura, nel quale l'allocazione del rischio torna a dipendere esclusivamente dalla disciplina vigente.

Quanto, infine, alle sanzioni, la BIMCO *Sanctions Clause* per *time charter parties* del 2010 - elaborata sull'onda dell'inasprimento dei regimi sanzionatori - e la corrispondente clausola INTERTANKO esonerano l'armatore dall'obbligo di eseguire ordini di impiego che, secondo il suo ragionevole giudizio, esporrebbero la nave, l'armatore, i *managers*, l'equipaggio o gli assicuratori a

26 *Masefield AG v. Amlin Corporate Member Ltd (The Bunga Melati Dua)* [2011] EWCA Civ 24 (Rix L.J.).
27 *Mitsui & Co. Ltd v. Beteiligungsgesellschaft LPG Tankerflotte mbH & Co. KG (The Longchamp)* [2017] UKSC 68. Per il quadro generale dell'istituto, *Lowndes & Rudolf, The Law of General Average and the York-Antwerp Rules*, XV ed., Sweet & Maxwell, London, 2018.
28 *The Hill Harmony*, cit. Sulla crisi del Mar Rosso non constano, allo stato, decisioni edite delle corti inglesi; i termini della questione sono fissati dalla clausolistica *war risks* richiamata nel testo e da *Herculito Maritime Ltd v. Gunvor International BV (The Polar)* [2024] UKSC 2, su cui *infra*, § 4.
29 BIMCO Infectious or Contagious Diseases Clause for Time Charter Parties 2015, elaborata a seguito dell'epidemia di ebola dell'Africa occidentale del 2014.
30 Sul criterio dell'«*Affected Area*» v. ora *Bunge S.A. v. Pan Ocean Co. Ltd (The Sagar Ratan)* [2025] EWHC 193 (Admlty), che ne ha confermato la logica territoriale, escludendo che il contagio insorto a bordo valga a rendere il porto «area colpita».
31 *Andre & Cie S.A. v. Orient Shipping (Rotterdam) B.V. (The Laconian Confidence)* [1997] 1 Lloyd's Rep. 139 (Rix J); nonché *The Saldanha*, cit.

sanzioni o proibizioni, e gli riconoscono l'indennità per le pretese dei terzi conseguenti all'esecuzione di viaggi alternativi[32]; è sufficiente il rischio dell'infrazione, non essendo richiesta la prova della sua attualità[33]. La tutela non è tuttavia priva di zone d'ombra: si è osservato che l'indennità può rivelarsi di ardua escussione quando i conti del noleggiatore siano essi stessi attinti da misure di congelamento[34], e la clausola non copre l'ipotesi - pure prospettabile - in cui sia proprio l'esecuzione dell'ordine a determinare l'irrogazione della sanzione. La successiva revisione della clausola, adottata dalla BIMCO nel 2020, e la moltiplicazione dei regimi sanzionatori seguita al conflitto russo-ucraino - con le misure sul trasporto del greggio e il fenomeno della c.d. flotta ombra - hanno accresciuto in misura considerevole il rilievo pratico di tali previsioni, facendone una componente ormai irrinunciabile della contrattazione di impiego[35].

L'attribuzione di una simile facoltà a una parte che opera in mercati volatili pone tuttavia un problema di esercizio opportunistico, che costituisce la questione regolatoria centrale della materia. La sua disciplina è stata definita in *The Catalan Sea*, che ha composto i contrapposti interessi combinando una soglia di attivazione contenuta con un controllo procedimentale rigoroso: per attivare la clausola basta il giudizio oggettivamente ragionevole di un rischio reale di esposizione, senza che occorra la prova della violazione probabile, ma quel giudizio deve essere formato in buona fede, all'esito di accertamenti adeguati e nella considerazione degli elementi contrari offerti dal noleggiatore[36]. La medesima impostazione governa l'ipotesi nella quale la sopravvenienza sanzionatoria investa non l'ordine ma il pagamento: in *RTI v MUR Shipping* la Supreme Court ha escluso che la previsione di *reasonable endeavours* obblighi la parte che invoca la forza maggiore ad accettare una prestazione diversa da quella dovuta, quale il pagamento del nolo in euro anziché in dollari, in difetto di chiara disposizione[37].

Ne risulta confermata la regola che emerge dall'intera esperienza esaminata: l'allocazione del rischio è rimessa al testo contrattuale, e il testo non può essere riscritto nel momento in cui il rischio si realizza.

Il riscontro storico converge, così, con l'analisi dogmatica. Nel contenzioso originato dalle tre crisi, l'istituto tradizionalmente presentato come contrappeso del potere di impartire ordini non ha determinato l'esito di alcuna controversia. Il rischio episodico è stato disciplinato dalla clausolistica speciale e dall'assicurazione; quello sistemico è rimasto affidato al testo contrattuale e ai suoi silenzi. Quando l'indennità dell'armatore viene richiamata, essa non opera come autonoma regola di decisione, ma come denominazione riassuntiva di allocazioni del rischio già compiute da altre fonti, secondo il corollario emerso dall'analisi della casistica.

4. La funzione assicurativa nell'elaborazione giurisprudenziale.

32 BIMCO Sanctions Clause for Time Charter Parties 2010, lett. (A) e (C); sulla genesi della clausola v. A. KHARCHANKA, *The meaning of a good safe port and berth in a modern shipping world*, cit., 140.

33 R. WILLIAMS, *The impact of sanctions on charterparty operations*, in *Journal of International Maritime Law*, 2013, 302.

34 WILLIAMS, *The impact of sanctions*, cit.

35 BIMCO Sanctions Clause for Time Charter Parties 2020, che ha sostituito la versione del 2010 ampliando la nozione di parte sanzionata e la disciplina delle conseguenze.

36 *Tonzip Maritime (Singapore) Pte Ltd v. 2Rivers Pte Ltd (The Catalan Sea)* [2025] EWHC 2036 (Comm) e, in appello, [2026] EWCA Civ 641. La clausola azionata era una sanctions clause in forma emendata, imperniata - al pari del modello BIMCO - sul «*reasonable judgement*» dell'armatore.

37 *RTI Ltd v. MUR Shipping B.V.* [2024] UKSC 18.

Nell'elaborazione della giurisprudenza, l'allocazione dei rischi del *time charter* si è progressivamente ordinata attorno all'assetto delle coperture assicurative, inteso non quale vicenda successiva e satisfattiva del pregiudizio, ma quale criterio di distribuzione che precede e assorbe l'indagine causale.

Le pronunce dell'ultimo decennio, lette nel loro insieme anziché isolatamente, convergono su un dato comune: la questione decisiva non riguarda l'evento che ha prodotto la perdita, ma l'individuazione della parte tenuta a procurare la copertura assicurativa del rischio e dell'interesse nel quale essa è stata stipulata. Ne consegue che la funzione dell'assicurazione, tradizionalmente collocata a valle della ripartizione dei rischi, si rivela invece elemento costitutivo della ripartizione stessa.

Il punto di emersione dell'orientamento è *The Ocean Victory*. La perdita totale della nave nel porto di Kashima era stata ricondotta a un evento qualificato anomalo, in quanto determinato dalla concomitanza, statisticamente eccezionale nella storia del porto, di due fenomeni meteomarini ciascuno dei quali, isolatamente considerato, ne costituiva caratteristica ricorrente, e si collocava perciò all'esterno della garanzia di sicurezza del porto[38]. Residuava la questione della rivalsa tra le parti della catena di noleggio, che la maggioranza ha risolto sull'assetto delle coperture, riconoscendo nell'assicurazione congiunta sullo scafo, stipulata nell'interesse tanto dell'*owner* quanto del *charterer*, un codice completo di allocazione del rischio coperto, preclusivo della rivalsa tra i coassicurati[39]. Una volta accertato che le parti avevano organizzato una copertura comune sul medesimo interesse, la distribuzione della perdita risulta esaurita dall'operazione assicurativa, e la domanda di rivalsa si risolverebbe nella riappropriazione unilaterale di un rischio congiuntamente trasferito al mercato. Il giudizio sulla perdita della nave non transita, in alcun passaggio della motivazione, per l'accertamento della sua derivazione causale nei rapporti interni, ma per l'individuazione del soggetto nel cui interesse la copertura era stata stipulata.

La medesima impostazione governa, da un diverso versante, *The Global Santosh*, dove la questione, insorta in materia di *off-hire*, atteneva all'estensione della sfera del *charterer* rispetto ai fatti dei soggetti della sua catena commerciale. La Supreme Court ha escluso che tali fatti vi ricadano per la sola appartenenza soggettiva dei loro autori alla catena, richiedendo un nesso funzionale con l'esercizio dei diritti o l'adempimento degli obblighi nascenti dal *charter*[40]. La precisazione possiede portata sistematica, poiché nega che l'imputazione per sfere costituisca una responsabilità oggettiva di gruppo e ne conferma la natura di giudizio sulla governabilità: il *charterer* risponde del fatto dei propri ausiliari nella misura in cui esso costituisce esercizio della posizione contrattuale che gli è propria, e non oltre. La sfera di rischio risulta così delimitata dallo stesso criterio che la fonda: il rischio appartiene a chi lo governa, e cessa di appartenergli dove il suo governo non si estende.

Il punto di massima tensione dell'orientamento è *The Polar*, originato da un sequestro piratesco nel Golfo di Aden. I ricevitori del carico, chiamati a contribuire in avaria comune al riscatto, opponevano che le polizze di carico, richiamando le previsioni del *charter* che imputavano ai noleggiatori i premi per i rischi di guerra e per le coperture *kidnap and ransom*, avessero istituito un codice assicurativo preclusivo della rivalsa, analogo a quello riconosciuto in *The Ocean Victory*. La Supreme Court ha

38 *Gard Marine and Energy Ltd v. China National Chartering Co. Ltd (The Ocean Victory)* [2017] UKSC 35; [2017] 1 W.L.R. 1793.

39 *The Ocean Victory,* cit.: sul punto assicurativo la maggioranza è costituita da Lord Toulson, con Lord Mance e Lord Hodge; dissenzienti Lord Clarke e Lord Sumption.

40 *NYK Bulkship (Atlantic) N.V. v. Cargill International S.A. (The Global Santosh)* [2016] UKSC 20; [2016] 1 W.L.R. 1853, spec. la motivazione di Lord Sumption.

respinto la prospettazione, negando che il finanziamento del premio altrui implichi, di per sé, rinuncia dell'assicurato alle proprie pretese, ed esigendo a tale effetto una manifestazione univoca di volontà[41], nel solco della linea inaugurata, per l'allocazione assicurativa dei rischi di guerra nel rapporto di noleggio, da *The Evia (No 2)*[42].

La divergenza rispetto al precedente del 2017 è effettiva. In quel caso, la preclusione dell'azione di rivalsa è stata ricavata in assenza di un'espressa clausola di rinuncia; nel caso in esame, invece, è stata esclusa nonostante il contratto attribuisse espressamente a una parte l'onere del premio assicurativo. La spiegazione tecnica si fonda sulla distinzione tra coassicurazione e mero finanziamento del premio. Nella prima ipotesi, la rivalsa nei confronti del coassicurato contrasterebbe con la struttura stessa dell'operazione, che realizza una copertura comune del medesimo interesse; nella seconda, invece, l'assunzione del costo del premio non attribuisce all'accollante la qualità di assicurato e lascia impregiudicate le pretese nei suoi confronti. La distinzione è, sul piano concettuale, corretta. Tuttavia, essa fa dipendere esiti radicalmente diversi da differenze nella costruzione documentale, sebbene, sotto il profilo economico, chi sostiene il costo del premio procuri comunque la copertura del rischio. Per questa ragione, tale distinzione non sembra esaurire la ratio dell'orientamento, la cui coerenza deve essere ricercata su un piano ulteriore.

A tale livello le pronunce codificano una regola unitaria, articolata in due principi. La questione operativa, in ciascuna di esse, non riguarda la catena degli eventi che hanno condotto alla perdita, ma la titolarità delle coperture. E poiché l'assicurabilità costituisce, con la prevedibilità e la governabilità, una delle componenti del criterio di delimitazione delle sfere contrattuali, la giurisprudenza assicurativa non introduce un criterio eterogeneo, ma porta a espressione diretta il giudizio di appartenenza che la casistica indennitaria esprime nella forma indiretta dell'accertamento causale. Il secondo principio riguarda la deroga al regime legale della rivalsa: essa è ammessa, ma richiede una pattuizione chiara ed espressa e non può essere desunta da clausole o assetti contrattuali ambigui.

La regola opera in entrambe le direzioni, come dimostra la giurisprudenza sanzionatoria: in *RTI v MUR Shipping* la previsione di *reasonable endeavours* non obbliga chi invoca la forza maggiore ad accettare una prestazione diversa da quella dovuta, nello specifico il nolo in euro anziché in dollari, in difetto di chiara disposizione; specularmente, in *Gravelor Shipping v GTLK*, dinanzi a clausole che per l'ipotesi di impedimento sanzionatorio prevedevano espressamente il pagamento in valuta alternativa, la corte ha tenuto le parti al meccanismo pattuito, riconoscendogli piena operatività[43].

La mancanza di esplicita previsione nel testo contrattuale non può essere compensata nel momento in cui il rischio si realizza; quello che dispone trova invece piena applicazione. In entrambi i casi, il costo dell'incompletezza grava sulla parte che aveva il potere di completare il regolamento, tanto più in un mercato che, grazie alla costante evoluzione della clausolistica BIMCO e alla capacità di strutturazione dell'industria assicurativa, offre strumenti idonei a disciplinare preventivamente il rischio.

La giurisprudenza più recente conferma la convergenza dei due percorsi, indennitario e assicurativo, sul medesimo giudizio di appartenenza, e la conferma proviene da entrambi i versanti. Sul versante indennitario, *The Grand Amanda*, riconoscendo all'armatore la rivalsa per le condanne subite dinanzi ai giudici cinesi in dipendenza del deterioramento di un carico legittimamente ordinato, ha formulato il

41 *Herculito Maritime Ltd v. Gunvor International BV (The Polar)*, cit., spec. la motivazione di Lord Hamblen.

42 *The Evia (No 2)*, cit., in relazione alla clausola 21 del formulario Baltime.

43 *Gravelor Shipping Ltd v. GTLK Asia M5 Ltd*, cit.

criterio dell'indennità implicita nei termini seguenti: la rivalsa compete ove l'ordine del *charterer* sia stato causa efficiente dell'esposizione dell'*owner* a un rischio non assunto con la stipulazione, senza che rilevi la prevedibilità astratta del pregiudizio e senza che occorra, diversamente da quanto si riteneva all'indomani di *The Island Archon*, un mutamento delle circostanze successivo alla conclusione del contratto[44]. La formulazione esprime in maniera nitida la struttura del criterio. La causa efficiente vi è definita *per relationem* al rischio non assunto, sicché l'accertamento causale coincide con il giudizio di appartenenza. Inoltre, l'abbandono del requisito del mutamento delle circostanze, che offriva all'imputazione un riferimento temporale oggettivo, rimette per intero la decisione alla delimitazione delle sfere contrattuali.

Sul versante dell'allocazione interna della spedizione, *The MSC Flaminia* ha risolto una controversia da duecento milioni di dollari, originata dall'esplosione occorsa a bordo nel 2012, sul terreno della qualificazione delle singole pretese. La Supreme Court ha ammesso che il *charterer* possa in principio opporre all'*owner* la limitazione di responsabilità della Convenzione del 1976, respingendo la distinzione tra pretese interne ed esterne all'impresa di navigazione, ma ha escluso dalla limitazione le pretese per la perdita o il danneggiamento della nave stessa e per le perdite conseguenti, riconducendovi i costi di rimozione delle acque di spegnimento e dei residui dell'incendio e lasciandone fuori la rimozione e la decontaminazione del carico contaminato[45].

La sequenza causale, comune a tutte le pretese, non ha determinato l'esito delle controversie che è invece dipesa dalla qualificazione di ciascuna di esse. Ciò che rileva è che l'allocazione del rischio residuo è rimasta affidata al regolamento contrattuale e all'assetto delle coperture e che l'indennità dell'armatore non compare mai come premessa del ragionamento, ma soltanto, se del caso, come sua conclusione. La circostanza che le più recenti pronunce in materia di *indemnity* formulino il proprio test in relazione ai rischi assunti, mentre le decisioni rese in materia assicurativa si concentrano sulla titolarità delle coperture, conferma che la regola è unica: l'indennità non ne costituisce la fonte, ma soltanto la denominazione.

5. L'interpretazione delle clausole, la redazione dei formulari e la teoria delle fonti.

Da questa conclusione discendono importanti conseguenze sul piano operativo, anzitutto in materia di interpretazione. Se le clausole speciali elaborate per la pirateria, le malattie contagiose e le sanzioni non derogano a un principio generale di *indemnity*, ma anticipano il medesimo giudizio di appartenenza che l'*indemnity* esprimerebbe ex post, i loro silenzi non possono essere colmati ricorrendo a una pretesa *implied indemnity* residuale. Una simile soluzione reintrodurrebbe, infatti, in sede interpretativa la stessa circolarità emersa sul piano dogmatico. Le lacune devono invece essere colmate individuando a quale sfera di governabilità e di assicurabilità appartenga il rischio non disciplinato, secondo l'operazione che la giurisprudenza compie costantemente, quale che sia il linguaggio con cui la esprime.

Dalla stessa conclusione discende anche un'indicazione sul piano processuale. Le controversie relative ai pregiudizi derivanti dalla clausola d'*employment* dovrebbero essere impostate, sin dagli atti introduttivi, sull'appartenenza del rischio e sulla titolarità delle coperture, piuttosto che sul nesso causale.

44 *Sino East Transportation Ltd v. Grand Amazon Shipping Ltd (The Grand Amanda)* [2025] EWHC 1990 (Comm) (Henshaw J).

45 *MSC Mediterranean Shipping Company S.A. v. Conti 11 Container Schiffahrts-GmbH & Co. KG (The MSC Flaminia)* [2025] UKSC 14, spec. la motivazione di Lord Hamblen.

La stessa giurisprudenza, infatti, utilizza quest'ultimo come uno strumento per esprimere il risultato del giudizio, non come il suo reale fondamento.

Sul piano della redazione dei formulari, dall'esperienza delle tre crisi può trarsi un insegnamento che la tecnica clausolare non ha ancora evidenziato. La clausolistica speciale, costruita per elencazione retrospettiva di eventi, alloca strutturalmente la crisi precedente: i novanta giorni di nolo modellati sui tempi di detenzione della pirateria somala, l'area colpita concepita per epidemie territorialmente circoscritte, gli apparati di screening calibrati sui regimi sanzionatori vigenti al momento della stipulazione ne costituiscono altrettante dimostrazioni.

Dalle osservazioni fin qui svolte se ne desume che in corrispondenza di ogni nuova crisi si riapre un intervallo di scopertura, nel quale l'allocazione del rischio resta affidata alla lettera di un testo concepito per disciplinare un rischio diverso. Poiché la giurisprudenza si fonda su concetti chiari per poter derogare al regolamento contrattuale, tale intervallo non può essere colmato ex post quando il rischio si è già realizzato. Ciò implica che la razionalizzazione avvenga in sede di redazione del contratto, mediante clausole formulate in termini parametrico-soglia e collegate all'aggravamento oggettivo del rischio di area, quale che ne sia la causa, fisica o normativa. Se la regola operativa dipende dalla titolarità delle coperture e dalla lettera del contratto, il baricentro della disciplina del rischio marittimo si sposta verso chi redige i testi e struttura le coperture: da un lato la BIMCO, quale legislatore privato a produzione continua; dall'altro il mercato assicurativo, che definisce le condizioni di assicurabilità e, con esse, la concreta distribuzione dei rischi. Dopo *The Polar*, la funzione delle corti si concentra nella tutela del confine tra ciò che il contratto prevede e ciò che non prevede, secondo una scelta che addossa il costo dell'incompletezza contrattuale alla parte che avrebbe potuto completare il regolamento. Tale sistema appare razionale e tuttavia presenta un costo distributivo. L'intervallo di scopertura tra l'insorgere di una nuova crisi e la successiva elaborazione della clausola destinata a disciplinarla grava inevitabilmente sulla parte che non partecipa né alla redazione dei formulari né alla strutturazione delle coperture assicurative. Proprio per questo, nessuna teoria dell'indennità, priva com'è di un'autonoma funzione operativa, è in grado di colmare tale divario.

6. La conformazione dell'*employment* nel codice della navigazione.

Su questo sfondo il diritto della navigazione italiano cessa di essere il termine debole della comparazione, per rivelarsi il luogo nel quale la regola effettiva della materia ha ricevuto, con largo anticipo, formulazione legislativa.[46] Il codice della navigazione conosce la medesima scissione tra gestione nautica e direzione commerciale sulla quale il tipo si costruisce, ma il riequilibrio del rapporto non vi è affidato a un istituto indennitario, bensì operato *ex ante*, sulla conformazione del potere. L'art. 393, comma 2, previene l'imputazione all'armatore delle obbligazioni assunte dal comandante

46 Sul contratto di noleggio nell'ordinamento italiano v. L. TULLIO, *Contratto di noleggio*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, continuato da P. SCHLESINGER, Giuffrè, Milano, 2006; E.G. ROSAFIO, *Il contratto di noleggio di nave e di aeromobile*, Aracne, Roma, 2008; nella manualistica, A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, XVII ed., Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2026, e S. ZUNARELLI-M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, vol. I, V ed., Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2023; per la trattazione sistematica, G. RIGHETTI, *Trattato di diritto marittimo*, Giuffrè, Milano, 1987-2001, e i contributi raccolti nel *Trattato breve di diritto marittimo*, coordinato da A. ANTONINI, vol. II, *I contratti di utilizzazione della nave e la responsabilità del vettore*, Giuffrè, Milano, 2008.

nell'esecuzione delle istruzioni commerciali, rendendo superflua, *in parte qua*, la traslazione che il diritto inglese realizza attraverso la rivalsa documentale; l'art. 391 sospende il nolo per l'impedimento non imputabile al noleggiatore quale effetto naturale del tipo, senza che la sorte del corrispettivo dipenda, come nell'*off-hire* dei formulari, dall'inserzione di una parola; l'art. 388, soprattutto, nega al noleggiatore il diritto di esigere viaggi che espongano la nave e l'equipaggio a pericoli imprevedibili al momento della stipulazione, sottraendo il viaggio pericoloso al potere di ordine anziché traslarne le conseguenze. La tecnica codicistica possiede, rispetto ai rischi sistemici, esattamente i requisiti che al congegno indennitario sono risultati mancare: non presuppone un ordine determinato cui imputare il pregiudizio, poiché opera sul potere e non sulle conseguenze; non richiede alcun accertamento causale, poiché delimita l'oggetto della pretesa esigibile anziché fondare una pretesa ulteriore; non genera un credito esposto all'insolvenza o al congelamento del patrimonio del debitore, poiché la conformazione del potere non abbisogna, per operare, della solvibilità di alcuno.

La lettera dell'art. 388, riferita ai pericoli per la nave e per l'equipaggio secondo l'immagine storica del pericolo fisico, parrebbe precluderne l'applicazione ai rischi normativi[47]. La preclusione, tuttavia, non trova conferma all'esito dell'analisi. Il viaggio che espone la nave al fermo, alla confisca o alla perdita delle coperture assicurative, e l'equipaggio a procedimenti sanzionatori, realizza un pericolo per la nave in senso proprio e non metaforico, giacché l'immobilizzazione prolungata dell'unità è indistinguibile, negli effetti economici e giuridici, dal trattenimento piratesco che nessuno dubiterebbe di ricondurre alla norma. Va, infatti, osservato che la *ratio* della disposizione è quella di sottrarre al potere di ordine i viaggi che, per una sopravvenienza imprevedibile, presentino un'alea eccedente il programma contrattuale originario. È quindi irrilevante che tale aggravamento abbia origine fisica o normativa, poiché ciò che rileva è l'alterazione del rischio rispetto all'assetto concordato dalle parti. L'integrazione del contratto secondo buona fede costituisce, infine, la sede tecnica della ricostruzione proposta. In tale quadro, l'art. 391 disciplina gli effetti sul corrispettivo e l'art. 394 l'imputazione lungo la catena dei subnoleggi, secondo un coordinamento funzionale che corrisponde al criterio adottato dalla più recente giurisprudenza inglese nella delimitazione della sfera del noleggiatore.

L'operazione ermeneutica richiede, tuttavia, una duplice precisazione: occorre chiarirne la qualificazione e rispondere alla principale obiezione che essa suscita.

Sotto il primo profilo, si è già evidenziato che il fermo, la confisca e la perdita delle coperture costituiscono un pericolo per la nave nel significato proprio del termine e quindi la naturale conseguenza è che l'estensione ai rischi normativi si risolve in un'interpretazione estensiva della fattispecie. L'integrazione secondo buona fede interviene, invece, non per costruire la regola, ma per disciplinarne le conseguenze, nei termini già illustrati con riferimento agli artt. 391 e 394.

Un'altra obiezione potrebbe sollevarsi in relazione al fatto che in un contesto nel quale i pacchetti sanzionatori si susseguono con frequenza, il requisito dell'imprevedibilità al momento della stipulazione finisca per svuotare di contenuto la norma nei contratti conclusi dopo il 2022, quando l'inasprimento dei regimi sanzionatori era ormai un dato di comune esperienza. Sul punto va precisato che l'argomento sembra confondere la prevedibilità del rischio in astratto con quella della specifica sopravvenienza. L'alea assunta dalle parti si misura infatti sul quadro normativo vigente al momento della stipulazione, non sulla generica possibilità di un suo futuro aggravamento. La designazione della nave, l'estensione

47 La disposizione non risulta avere formato oggetto di specifica trattazione monografica; per l'inquadramento v. gli autori citati alla nota precedente, spec. L. TULLIO, *Contratto di noleggio*, cit.

del divieto a una categoria di viaggi fino ad allora lecita o la perdita sopravvenuta delle coperture costituiscono eventi specifici che nessuna diligenza contrattuale può anticipare. Lo stesso criterio è stato adottato, del resto, per il rischio di pirateria: la notorietà del fenomeno in una determinata area non ha mai reso prevedibile, ai fini dell'applicazione della norma, il singolo sequestro.

Pare opportuno precisare, tuttavia, che resta fermo il limite oltre il quale la lettura proposta non può spingersi. Dove il rischio normativo sia già attuale e conosciuto alla stipulazione, il viaggio non è sottratto al potere di ordine, ma appartiene all'alea che il noleggiatore ha acquistato; e anche questo limite conferma che la norma codicistica opera secondo il medesimo criterio di appartenenza che l'intera indagine ha documentato.

Ne risulta, per i rapporti soggetti al diritto italiano, uno statuto dei rischi sistemici che l'ordinamento inglese ha dovuto costruire in via pattizia lungo quindici anni di crisi. Non è casuale che la clausolistica sviluppata dalla prassi internazionale[48], imperniata sul rifiuto dell'ordine pericoloso, sull'imputazione dei costi aggiuntivi e sulla disciplina del corrispettivo, riproduca la sequenza degli artt. 388, 387 e 391 cod. nav. Tale convergenza dimostra che il codice del 1942 non ha seguito il modello inglese, ma ne aveva già anticipato la logica sul piano decisivo dell'allocazione del potere, piuttosto che su quello dei rimedi.

7. Considerazioni conclusive.

L'indagine svolta consente di restituire alla formula da cui prende le mosse la riflessione corrente il suo esatto significato. Il *time charter* è un contratto con il quale le parti scambiano la disponibilità della nave per un certo periodo di tempo contro il pagamento del nolo, distribuendo i rischi della fase esecutiva secondo un criterio unitario fondato sulla possibilità di ciascuna parte di prevederli, governarli e assicurarli al momento della scelta contrattuale. Rispetto a tale criterio, che non necessita di ulteriori meccanismi traslativi, l'indennità dell'armatore rivela la propria natura di qualificazione conclusiva. In nessuno dei contesti esaminati essa ha costituito la premessa della decisione: ha designato, piuttosto, l'esito di decisioni fondate sulla delimitazione delle sfere contrattuali, sulla titolarità delle coperture e sulla lettera del contratto.

Anche il limite causale si rivela l'espressione dello stesso giudizio di appartenenza che dovrebbe accertare, come confermato anche dalla giurisprudenza più recente. L'indennità dell'armatore non opera sul piano decisorio ma piuttosto sotto il profilo della qualificazione di un'allocazione del rischio già compiuta.

Le trasformazioni in corso non alterano questa conclusione, ma ne circoscrivono l'oggetto futuro. La circolazione elettronica dei documenti di trasporto, resa possibile dalla legislazione inglese più recente, erode la fisiologia del contenzioso da riconsegna senza polizza, che del terreno documentale dell'indennità ha costituito storicamente la parte più cospicua; le navi a crescente grado di autonomia imporranno di ritracciare il discrimine tra *employment* e *navigation* attorno a centri di imputazione nuovi, nei quali la valutazione di sicurezza attuale, oggi riservata al comandante, dovrà essere riallocata tra organizzazione armatoriale, sistemi di condotta remota e procedure automatizzate. In entrambi i casi muteranno i materiali del giudizio di appartenenza del rischio; non ne muterà la struttura, poiché la

48 Per la lettura della prassi contrattuale internazionale nella prospettiva dell'ordinamento italiano v. S.M. CARBONE-P. CELLE-M. LOPEZ DE GONZALO, *Il diritto marittimo. Attraverso i casi e le clausole contrattuali*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2020.

domanda alla quale l'interprete dovrà rispondere resterà quella che l'intera casistica esaminata ha mostrato essere l'unica effettivamente decisiva: a quale sfera contrattuale appartenga, per prevedibilità, governabilità e assicurabilità, il rischio realizzatosi.

A conclusione delle considerazioni che precedono, ci sembra potersi affermare che il riconoscimento dell'indennità dell'armatore quale qualificazione priva di autonomia operativa non impoverisca il sistema, ma sia coerente con la prassi contrattuale vigente nei traffici marittimi.

Tale affermazione soddisfa non solo un'esigenza di chiarezza concettuale, ma anche una funzione pratica, consentendo alle parti di conoscere in anticipo l'allocazione del rischio, al giudice di applicare la regola senza artifici argomentativi e al legislatore di disciplinare consapevolmente ciò che è realmente in gioco, vale a dire non i rimedi, ma l'allocazione dei rischi.

TECNOLOGIA E TUTELA DELL'AMBIENTE: IL CONTRIBUTO DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE NEL CONTRASTO AI REATI AMBIENTALI TRA ATTUALITA' E SVILUPPI FUTURI

Technology and environmental protection: the contribution of artificial intelligence to combating environmental crime: current trends and future developments

ROBERTO COLUCCIELLO *

***Abstract* [It]:** Il progressivo sviluppo delle tecnologie digitali e, in particolare, dell'intelligenza artificiale sta determinando profonde trasformazioni anche nelle strategie di prevenzione, accertamento e contrasto della criminalità ambientale. Il presente contributo analizza le potenzialità applicative dell'IA quale strumento tecnologico al servizio della tutela del bene giuridico ambiente, muovendo dall'evoluzione dell'informatica ambientale e dalla crescente centralità dei dati nei sistemi di *governance* e controllo del territorio. Particolare attenzione è dedicata all'impiego di algoritmi di *machine learning*, modelli predittivi, reti neurali, sistemi di videosorveglianza intelligente e tecnologie geospaziali per il monitoraggio degli ecosistemi, l'individuazione delle condotte illecite e l'analisi preventiva del rischio ambientale. L'indagine prende inoltre in esame alcune significative esperienze applicative, con specifico riferimento ai progetti Perivallon e Savager, evidenziando il contributo che l'integrazione tra intelligenza artificiale, big data, immagini satellitari e sistemi automatizzati di analisi può offrire alle autorità pubbliche e agli organi investigativi. Alla luce della più recente evoluzione normativa europea, il contributo sostiene la necessità di sviluppare un modello di *governance* dell'intelligenza artificiale capace di coniugare efficacia investigativa, prevenzione dei crimini ambientali, trasparenza tecnologica e tutela dei diritti fondamentali. In tale prospettiva, l'IA può rappresentare uno strumento strategico per la costruzione di un sistema avanzato di giustizia ambientale, purché il suo impiego sia inserito in un quadro normativo, istituzionale ed etico coerente con i principi dello Stato di diritto e con gli obiettivi europei di sostenibilità e transizione ecologica.

Abstract [En]: *The progressive development of digital technologies and, in particular, artificial intelligence is bringing about profound changes in strategies for preventing, detecting and combating environmental crime. This paper analyses the potential applications of AI as a technological tool for the protection of the environment as a legally protected interest, starting from the evolution of environmental informatics and the growing importance of data in governance and territorial monitoring systems. Particular attention is devoted to the use of machine learning algorithms, predictive models, neural networks, intelligent video surveillance systems and geospatial technologies for ecosystem monitoring, the detection of unlawful conduct and the preventive analysis of environmental risks. The study also examines significant practical experiences, with specific reference to the Perivallon and Savager projects, highlighting the contribution that the integration of artificial intelligence, big data, satellite imagery and automated analytical systems can provide to public authorities and investigative bodies. In light of the most recent developments in European legislation, the paper argues for the development of an artificial intelligence governance model capable of combining investigative effectiveness, the prevention of environmental crime, technological transparency and the protection of fundamental rights. From this perspective, AI can represent a strategic tool for building an advanced system of environmental justice, provided that its use is embedded within a regulatory, institutional and ethical framework consistent with the principles of the rule of law and with European objectives concerning sustainability and the ecological transition.*

SOMMARIO: 1. Premessa generale **- 2.** Trasformazione digitale e governo dell'ambiente **- 3.** Sviluppo concettuale e progresso dell'IA **- 4.** Reati ambientali e vulnerabilità del sistema di tutela **- 5.** Strumenti tecnologici per il contrasto agli illeciti ambientali **- 6.** L'IA come leva operativa di contrasto **- 7.** Analisi predittiva, apprendimento automatico e trattamento avanzato dei dati ambientali **- 8.** Esperienze applicative e buone pratiche inj ambito europeo e nazionale; casi Perivallon e Savager **- 9.** Questioni aperte, in particolare diritti, dati, responsabilità e trasparenza algoritmica **- 10.** Scenari evolutive dell'IA nella giustizia ambientale europea **- 11.** Considerazioni conclusive.

1. Premessa generale

Quando si parla di intelligenza artificiale (IA)[1] non si può non pensare agli enormi progressi che le tecnologie informatiche hanno compiuto negli ultimi vent'anni. I computer sono, oggi, in grado di svolgere compiti sempre più complessi ed eccellono in tutta una serie di attività che prima erano impensabili per le macchine.

L'intelligenza artificiale occupa una parte della ricerca informatica e racchiude molte branche di studi sui sistemi intelligenti, ognuno dedicato a un particolare aspetto del comportamento umano. I programmi di IA usano in genere lo stesso linguaggio dei sistemi convenzionali, ma con una logica diversa, finalizzata a progettare macchine che siano in grado di pensare come gli esseri umani[2].

Il campo dell'intelligenza artificiale riguarda, quindi, quei sistemi programmati in modo tale da tenere dei comportamenti intelligenti. Comportamenti che coinvolgono, a loro volta, capacità quali il ragionamento, l'apprendimento, la comunicazione e l'azione in ambienti complessi[3].

I diversi sistemi di IA non sono dunque tutti uguali: essi si distinguono in base al loro livello di autodeterminazione. Le criticità più rilevanti emergono, chiaramente, con quei sistemi che generano autonomamente risultati attraverso processi non sempre comprensibili per l'essere umano[4].

Il Regolamento europeo sull'intelligenza artificiale n. 1689/2024 prevede una classificazione dei sistemi di IA in macroaree di rischio - minimo, elevato e inaccettabile - stabilendo, per ciascuna categoria, specifici obblighi normativi; maggiore è il rischio, maggiori sono le responsabilità che gravano sul soggetto che si avvale dei sistemi di intelligenza artificiale, producendoli o utilizzandoli.

I rischi alti sono ammessi solo nel rispetto di stringenti adempimenti, mentre i rischi inaccettabili sono sempre vietati, e viene anche prevista una specifica disciplina per i sistemi di IA che presentano rischi di trasparenza.

---

1 * Ufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto, Cultore della materia presso il Dipartimento delle Scienze Economiche, Aziendali, Giuridiche e Sociologiche dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara.

Il termine è stato coniato dallo scienziato John McCarthy dell'Università di Stanford, organizzatore del primo evento su questo tema: il Darmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence del 1956.

2 Cfr. DOUGLAS R., *Artificial Intelligence*, Beverly Hills (CA), 2018, pagg. 10 ss.

3 Cfr. NILSSON N.J., *Intelligenza artificiale*, Milano, 2002, pag. 21.

4 Cfr. CIMINI S., *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in Ceridap, Rivista interdisciplinare sul diritto delle amministrazioni pubbliche, fascicolo 1/2026, pag. 35.

Con questo regolamento si intende, da un lato, favorire lo sviluppo delle nuove tecnologie legate all'intelligenza artificiale; dall'altro, garantire la tutela dei diritti fondamentali e degli interessi coinvolti dall'utilizzo dell'IA.

L'approccio è basato sul rischio con una regolamentazione tesa alla sua riduzione. Il tema risarcitorio, invece, non è stato affrontato da questo regolamento[5].

Queste caratteristiche proprie dell'intelligenza artificiale alimentano attualmente il dibattito sulla possibilità che queste nuove tecnologie *smart* possano diventare utili strumenti per la protezione dell'ambiente e la conservazione delle risorse naturali[6].

Posto ciò, questo lavoro intende avere - allo stesso tempo - l'ambizione e l'umiltà di contribuire alla comprensione circa l'utilizzo efficace della tecnologia, in questo caso l'IA, per contrastare condotte *contra legem* nei confronti del bene giuridico ambiente.

Dopo una breve introduzione, e dopo aver compreso il concetto di crimine ambientale, verrà descritta l'efficacia dell'IA quale mezzo di contrasto ai crimini ambientali, e un accenno a taluni progetti istituzionali di natura nazionale e comunitaria.

2. Trasformazione digitale e governo dell'ambiente

I temi dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, che mira a soddisfare le esigenze attuali senza compromettere quelle delle generazioni future, rappresentano il fulcro della nuova e più attuale governance pubblica globale, da tempo all'attenzione dell'Unione europea e del legislatore nazionale.

Nelle diverse direttive emanate che oggi si sostanziano nel c.d. *Green New Deal*, l'Europa ha espressamente riconosciuto le potenzialità insite nelle nuove tecnologie capaci di creare sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita economica[7].

Quando si parla di nuove tecnologie in relazione all'ambiente occorre, però, operare preliminarmente una distinzione. Gli strumenti a disposizione del settore sono molti e assolvono funzioni diverse.

Da un lato, si trovano le tecnologie c.d. ambientali, che comprendono tutte le tecnologie il cui utilizzo risulta meno dannoso dal punto di vista ambientale rispetto alle alternative praticabili, sia come tecnologie singole, che come sistemi totali che raggruppano il *know-how*, procedure, beni e servizi, apparecchiature e procedure organizzative e di gestione. È il caso, ad esempio, delle tecnologie per il risparmio energetico.

Dall'altro lato, vi sono le tecnologie dell'informazione e della comunicazione che sono alla base del funzionamento di molti sistemi e processi e che, essendo in continua evoluzione, stanno favorendo l'avvento di nuove applicazioni, che già cominciano a prendere forme ben precise[8].

---

5 Cfr. CIMINI S., op. cit., pag. 35.

6 Cfr. D'AVANZO W., *Le applicazioni dell'intelligenza artificiale a tutela dell'ambiente*, in Rivista "Diritto e Giurisprudenza Agraria Alimentale e dell'Ambiente, 2/2019, pag. 1.

7 Cfr. D'AVANZO W., *Riflessioni di informatica giuridica per l'ambiente. Digitalizzazione pubblica e applicazioni di intelligenza artificiale*, in Open Journal of Humanities Electronic Scientific Journal in Open Access, Vol. 7, 2021, pag. 4.

8 Fra gli altri documenti comunitari che, per primi, hanno affrontato il problema della gestione delle nuove tecnologie per la tutela dell'ambiente, si citano: Commissione europea 2004: 2-3 e 7. In tema di tecnologie ambientali si veda, anche, il rapporto della Commissione europea 2002; la Comunicazione della Commissione europea 2003; nonché la decisione del Parlamento e del Consiglio 1600/2002/CE che ha dettato il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente. Dal 2010, la Commissione

La caratteristica di maggior rilievo delle tecnologie ICT risiede nella capacità di raccogliere, elaborare e conservare quantità enormi di dati e di trasformarli in informazioni.

L'elemento centrale della rivoluzione digitale sono, quindi, le informazioni, quale elemento imprescindibile di efficienza tecnologica.

La disponibilità dei dati e l'avvento di tecnologie sempre più all'avanguardia in grado di processarli mediante algoritmi predittivi, su cui si fonda la logica del *machine learning*, se combinate fra loro e utilizzate attraverso l'applicazione di elementi intelligenti, hanno potenzialità illimitate.

Questa rivoluzione digitale, fondata sul concetto di *big data*, utilizza gli strumenti tecnologici più all'avanguardia, quali l'intelligenza artificiale o l'internet delle cose, per raccogliere ed elaborare i dati digitali, conservarli in archivi distribuiti e trasformarli in informazioni, sulla base delle quali prendere decisioni[9].

La digitalizzazione delle informazioni nel complesso contesto del settore pubblico ambientale deve, quindi, mirare a porre in essere due categorie di azioni: una prima finalizzata al miglioramento del controllo complessivo del sistema e della *governance* ambientale del territorio; e una seconda finalizzata al miglioramento dell'efficienza economico-ambientale dei cicli di gestione delle risorse.

Lo scopo dell'introduzione ed implementazione delle nuove tecnologie nel settore ambientale è, quindi, duplice e mira a perseguire sia la riduzione dell'impatto delle attività umane sull'ecosistema naturale sia una migliore e più efficiente gestione dell'ambiente attraverso la disponibilità delle informazioni e la semplificazione organizzativa delle imprese e delle pubbliche amministrazioni.

Nel settore pubblico, in particolare, la transizione digitale del settore ambiente rappresenta un campo di applicazione nuovo, fortemente innovativo e molto vasto, di specifico interesse per l'informatica giuridica, al pari della digitalizzazione della sanità, dell'istruzione, del lavoro, della giustizia.

Tanto più urgente se si considera che la crisi globale legata alla pandemia da Co-vid-19 ha accelerato la prospettiva di adeguamento degli Stati comunitari verso la svolta c.d. *green*, finalizzata al raggiungimento degli obiettivi internazionali di tutela ambientale e di risanamento delle economie.

3. Sviluppo concettuale e progresso dell'intelligenza artificiale

Attribuire un significato al termine "intelligenza artificiale" può risultare un compito particolarmente complesso tenuto conto della velocità con cui il progresso tecnologico muta in questo ambito.

I "sistemi intelligenti" erano definiti come strumenti capaci di eseguire compiti normalmente associati all'intelligenza umana[10].

L'agente di intelligenza artificiale veniva quindi inteso, in questo primo momento, come una macchina capace di emulare in parte l'agire umano.

Tuttavia, questo parallelismo è stato da subito scoraggiato proprio per le pericolose implicazioni logiche cui avrebbe condotto: già Alan Turing, nel celebre saggio "*Computing Machinery and*

---

europea ha adottato la strategia Europa 2020, fondata sulla c.d. ecoinnovazione, finalizzata a favorire una crescita sostenibile e l'avvento di una nuova economia circolare, che integrata nel *Green Deal* dovrà favorire la transizione verde della zona euro entro il 2050.

9 Cfr. D'AVANZO W., op. cit., pag. 6.

10 Cfr. GABBRIELLI M., *Dalla logica al deep learning: una breve riflessione sull'intelligenza artificiale*, in XXVI lezioni di diritto dell'intelligenza artificiale a cura di U. RUFFOLO, Torino, Giappichelli, 2020, pag.21.

Intelligence"[11], affermava che il concetto di "intelligenza" negli anni successivi sarebbe stato inevitabilmente modellato e adattato per ricomprendere forme di intelligenza diverse e nuove, come quelle degli agenti artificiali.

In tali circostanze risulta utile l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale in quanto supportano notevolmente il lavoro delle forze dell'ordine, i quali, grazie al *data mining* permettono di elaborare dati e ricavarne informazioni riconoscendo, allo stesso tempo, i *pattern* all'interno di essi, effettuando il lavoro in una velocità tale che permette di prevenire, effettivamente, la commissione dei reati. È evidente come l'utilizzo di tali sistemi intelligenti possa implicare una lesione dei diritti fondamentali della persona.

L'interesse della comunità scientifica per l'IA si è moltiplicato nel tempo, probabilmente grazie al continuo e significativo progresso scientifico, che ha alimentato un fermento verso lo studio delle sue potenzialità[12].

La maturità tecnologica raggiunta nella capacità di analisi in *real-time* ed in tempi brevi, poi, sia nel calcolo computazionale, sia nell'osservazione di enormi quantità di dati di qualsiasi forma, alimenta la capacità di calcolo o di conoscenza di dati astratti, soprattutto delle differenti forme di intelligenza riconosciute dalla teoria di Gardner[13], che vanno dall'intelligenza spaziale a quella sociale, da quella cinestetica a quella introspettiva.

La gamma delle potenziali applicazioni dell'IA - che nei settori scientifici ha raggiunto risultati impensabili solo pochi anni fa - pone all'attenzione dell'uomo di scienze la ricerca del sistema virtuale per portare a termine una operazione umana; pone al giurista la ricerca dei modi di acquisizione di prove, ad esempio, e il sondaggio per forme di giustizia predittiva compatibili con i diritti fondamentali della persona; e pone al filosofo il dubbio di fondo, che non riguarda solo le scienze umanistiche, perché lo interroga sull'etica del virtuale, sul valore "esistenziale" della AI nei settori più delicati in cui essa è chiamata ad agire[14].

4. Reati ambientali e vulnerabilità del sistema di tutela

Il diritto ambientale si contraddistingue per essere, ancora oggi, costituito da numerose norme di vario rango e provenienza tra loro non organicamente riunite, che si sono succedute nel corso degli anni ed "affastellate" senza una chiara visione di insieme, nate dalla necessità di dare attuazione a direttive

11 Vds. A.M. TURING, *Computing machinery and intelligence*, Mind, 59 (1950) 433-460. Traduzione italiana in: V. Somenzi, R. Cordeschi, La filosofia degli automi. Origini dell'intelligenza artificiale, Paolo Boringhieri, Torino, 1986.

12 Cfr. URICCHIO A.F., RICCIO G., RUFFOLO U., *Intelligenza Artificiale tra etica e diritti. Prime riflessioni a seguito del libro bianco dell'Unione europea*. Bari, 2020, pag.

13 Detta teoria è in realtà meglio definita la teoria delle intelligenze multiple, proposta dallo psicologo Howard Gardner, che afferma che l'intelligenza non è una singola capacità unitaria (come misurato dal QI), ma si manifesta in diverse forme distinte e indipendenti. Gardner ha identificato inizialmente sette, poi estese a nove intelligenze, tra cui quella logico-matematica, linguistica, spaziale, corporeo-cinestetica, musicale, interpersonale, intrapersonale e naturalistica, alle quali si è aggiunta più tardi l'intelligenza esistenziale. Questa teoria ha rivoluzionato il concetto tradizionale di intelligenza, promuovendo una visione più ampia e inclusiva dell'intelligenza umana e influenzando significativamente l'educazione e la valutazione delle capacità individuali.

14 Medicina; clinica; scienze prioritarie in cui l'applicazione dell'AI si presenta ad alto rischio.

comunitarie oppure dall'esigenza di dare una risposta efficace a fronte di condotte gravemente lesive dell'ambiente, in assenza di norme punitive connotate dalla necessaria tipicità e specialità[15].

L'unico testo organico è costituito dal decreto legislativo 152/2006 (TUA) che contiene unitariamente, ma in modo non completo, la disciplina in materia di rifiuti, acqua, suolo, aria; tuttavia, sono tuttora vigenti ulteriori discipline che regolamentano i suddetti settori specifici.

Una significativa novità normativa è costituita dalla legge costituzionale n. 1/22 che ha dato espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, interpolando gli articoli 9 e 41 della Costituzione[16].

Nella loro attuale formulazione tali disposizioni pongono un limite alla iniziativa economico privata prevedendo che essa non possa svolgersi "in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

L'articolo 41 prevede che la legge determini i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata "a fini sociali e ambientali".

La materia ambientale, comunque, è in gran parte modellata dal formante comunitario, le direttive della Unione europea in uno con le sentenze della Corte di giustizia europea plasmano la materia; nel corso degli anni sono stati enucleati principi internazionalmente condivisi, recepiti nel diritto positivo dei diversi Paesi della Unione europea e sui quali si fonda la politica comunitaria. Si tratta dei seguenti principi:

a) "Chi inquina paga - ma se ripara paga meno", secondo il quale ogni fenomeno di inquinamento causato dall'uomo costituisce un deterioramento dell'ambiente che, non potendo essere economicamente valutabile in maniera corrispondente al reale danno, è stimato quanto meno pari alla spesa che occorre per il ripristino dello status quo ante o alla perdita di valore che il bene subisce. Ne sono espressione tutte quelle norme contenute nel testo unico ambiente in materia di tutela risarcitoria contenuta nella parte sesta a partire dagli articoli 299 e ss. del TUA e del codice penale, che impongono al responsabile della condotta illecita obblighi di bonifica e di ripristino ambientale (in particolare, vds. articolo 257 TUA, in materia di bonifica dei siti inquinati, e articolo 452-duodecies c.p.);

b) lo "sviluppo sostenibile" è principio a fondamento della politica ambientale, ad esso fanno riferimento gli articoli 9 e 41 della Costituzione e l'articolo 3-quater del Testo unico ambiente, secondo cui lo sviluppo che venga incontro a bisogni del presente non deve compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni;

c) "il principio di prevenzione" che trova il suo riferimento normativo sempre nell'articolo 3-ter del TUA ed in diverse disposizioni in materia di bonifica. Esso deve essere osservato dagli enti pubblici preposte al rilascio della autorizzazione ed è finalizzato ad evitare i danni sin dall'origine, concretizzandosi in una previa valutazione dell'impatto sull'ambiente che potrebbero avere i progetti da autorizzare. È principio cui deve ispirarsi in particolar modo la pubblica amministrazione quando il

15 Cfr. AFFINITO R., *La contaminazione dei siti e gli illeciti in materia di discariche*, in Criminalità Informatica e Intelligenza Artificiale, Quaderno della Rivista Trimestrale della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia, II/2022, pag. 271.

16 Cfr. ARCONZO G., *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in P. PANTALONE (cur.), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in Il diritto dell'economia (Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano - 7 ottobre 2021), pagg. 158 ss.

rischio per l'ambiente sia scientificamente prevedibile e prevenibile con i mezzi della tecnologia, ed impone alle imprese di adottare tutte le precauzioni necessarie per impedire la concretizzazione di quel rischio secondo le BAT di settore (cioè le migliori tecniche disponibili a costi sostenibili - best available techniques);

d) "il principio di precauzione" opera ad un livello ancora più anticipato rispetto a quello di prevenzione, in quanto comporta l'adozione di misure cautelative per impedire o arginare il realizzarsi di danni ambientali che pur possibili non sono prevedibili: ad esso fa riferimento l'articolo 301 del TUA.

La direttiva UE 2024/1203 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di tutela penale dell'ambiente dell'11 aprile 2024 è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 30 aprile 2024, e sostituisce le precedenti direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE, ed entrerà in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e, per espressa previsione dell'art. 28 (Recepimento), gli Stati membri dovranno mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 21 maggio 2026.

Nel corso degli anni sono state numerose e significative le attività di polizia giudiziaria incentrate sulla scorretta gestione o sui traffici di rifiuti.

La sicurezza ambientale risulta di estrema attualità e di notevole importanza anche per il buon andamento della vita quotidiana delle città, nonché tema rilevante nell'ottica dell'attuazione delle pratiche dell'economia circolare e dei fondi messi a disposizione per la transizione ecologica dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza[17].

Le problematiche relative ai rifiuti sono caratterizzate da una trasversalità operativa e rappresentano spesso un vulnus in tutto il territorio nazionale, con proiezione criminale all'estero.

Infatti sono quotidiane e molteplici le segnalazioni e gli interventi delle forze dell'ordine relativi a sequestri di siti di discariche abusive, aziende che non gestiscono correttamente i rifiuti, spedizioni transfrontaliere criminali, mezzi che trasportano rifiuti non correttamente identificati, incendi in siti di discarica o di raccolta, o di capannoni abbandonati contenenti depositi illegali di rifiuti.

Le indagini, che su tutto il territorio nazionale rilevano un'incidenza elevata dei reati ambientali, suggerirebbero di porre in essere attività di prevenzione e contrasto da svolgersi con personale altamente specializzato, approfonditamente edotto sia riguardo la normativa ambientale che i fenomeni corruttivi, per sviluppare maggiore consapevolezza dei sempre più significativi ed evidenti interessi da parte della criminalità organizzata verso il settore ambientale.

La corruzione, infatti, è in grado di insinuarsi già nelle prime fasi delle procedure di gara, consentendo una più facile capacità di infiltrazione anche nelle successive esecuzioni degli appalti, con particolare riferimento a subappalti e subcontratti.

5. Strumenti tecnologici per il contrasto agli illeciti ambientali

La complessità crescente dei fenomeni criminali ambientali richiede un'evoluzione delle tecniche investigative e degli strumenti di contrasto, affinché l'intervento penalistico risulti non solo simbolico, ma effettivamente dissuasivo e operativo.

17 Cfr. SOMALVICO E., *Gli strumenti di intelligence per il contrasto ai crimini ambientali*, in CISINT - Centro Italiano di Strategia e Intelligence, Unimarconi, Roma, n. 02/2024, pag. 4.

L'ambiente costituisce un bene giuridico dalla struttura diffusa e collettiva, per cui è essenziale dotarsi di mezzi in grado di superare le tradizionali difficoltà probatorie[18].

In questo scenario si inserisce l'impiego di tecnologie avanzate, già previste in ambito processuale penale per altri settori (*cybercrime,* terrorismo, criminalità organizzata), ma ora sempre più rilevanti anche nel campo dei reati ambientali.

Tecniche come la videosorveglianza intelligente, i sistemi GIS (*Geographic Information System*), i droni dotati di sensori, le reti IoT (*Internet of Things*) per il monitoraggio dei parametri ambientali e i software di correlazione dati, rappresentano strumenti potenzialmente decisivi nella lotta contro le condotte illecite a danno dell'ambiente[19].

Tuttavia, l'efficacia operativa di tali strumenti dipende dalla capacità dell'ordinamento giuridico di disciplinarne adeguatamente l'utilizzo, nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, proporzionalità e tutela dei diritti fondamentali.

L'intervento della tecnologia, infatti, non può sostituire le garanzie del giusto processo, ma deve piuttosto integrarsi in un quadro normativo coerente, che consenta l'ammissione della prova tecnologica e la sua valorizzazione nel procedimento penale[20].

La transizione verso un sistema di *enforcement* tecnologico impone inoltre un aggiornamento delle competenze degli operatori del diritto, della magistratura e delle forze di polizia ambientale, affinché siano in grado di utilizzare criticamente e consapevolmente gli strumenti offerti dall'innovazione digitale[21].

In relazione al contesto ambientale, l'IA si presenta come un potente strumento in grado di analizzare, interpretare e correlare una mole crescente di dati provenienti da fonti eterogenee (sensori ambientali, satelliti, dispositivi IoT, open data, banche dati pubbliche)[22].

La sua applicazione consente, ad esempio, di rilevare in tempo reale sversamenti illeciti, monitorare la qualità dell'aria, predire il rischio di incendi boschivi, individuare aree sospette di disboscamento o inquinamento tramite immagini satellitari[23].

L'impiego dell'intelligenza artificiale nella sorveglianza ambientale si configura oggi come uno dei principali strumenti per il contrasto alle attività illecite a danno dell'ecosistema.

In particolare, l'IA consente di elaborare immagini satellitari, video di sorveglianza, dati provenienti da sensori e altri input digitali al fine di rilevare situazioni anomale o sospette, con elevato grado di precisione e tempestività.

Tra le applicazioni più diffuse si segnalano i sistemi di videosorveglianza intelligenti, capaci di riconoscere comportamenti anomali nei pressi di aree protette o impianti industriali, nonché i software

---

18 Cfr. TERESI C., *L'AI ACT nell'ottica del processual-penalista: uno sguardo preliminare,* in Rivista penale Diritto e Procedura., 2024.

19 Cfr. UMMARINO A., *L'utilizzo degli strumenti GIS e delle tecniche di "Crime mapping" per la programmazione dei servizi di vigilanza ambientale,* in Rivista Diritto all'Ambiente, 2021.

20 Cfr. CANESTRARI S., *La prova scientifica nel processo penale: validità e limiti*, Giuffrè, Milano, 2018.

21 Cfr. CESARI C., *L'impatto delle nuove tecnologie sulla giustizia penale - un orizzonte denso di incognite*, in Rev. Bras. De Direito Processual penal 2019.

22 Cfr. D'AVANZO W., *Algoritmi, smart cities, metaversi. Etica ambientale ed etica digitale per lo sviluppo sostenibile*, in Rivista DGA, n. 2, 2024.

23 Cfr. BOTTA G., *Intelligenza artificiale e monitoraggio dei sistemi naturali: alcuni spunti di riflessione per una prospettiva giuridica*, in Rivista Il Diritto dell'economia n.3, 2022.

in grado di mappare in tempo reale variazioni nella qualità dell'aria o dell'acqua, individuando così potenziali fonti di inquinamento[24].

Un ruolo di rilievo è svolto dalle tecnologie geospaziali integrate con modelli di *deep learning*, che permettono di analizzare sequenze di immagini satellitari per identificare cambiamenti nell'uso del suolo, deforestazioni non autorizzate, scarichi abusivi o movimenti di mezzi sospetti in aree remote[25].

Tali strumenti si rivelano fondamentali per supportare le autorità preposte al controllo del territorio, riducendo i tempi di intervento e aumentando l'efficacia dell'azione preventiva.

Non mancano tuttavia profili problematici legati all'utilizzo massivo di dati personali e alla sorveglianza pervasiva, che impongono una rigorosa disciplina giuridica fondata sui principi di necessità, proporzionalità e minimizzazione dei dati, come previsto dal Regolamento (UE) 2016/679[26] e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Inoltre, l'affidamento crescente a sistemi automatizzati pone interrogativi circa la responsabilità per eventuali malfunzionamenti o false segnalazioni, rendendo imprescindibile la presenza di un controllo umano significativo (*human oversight*) e di meccanismi di auditabilità dei processi decisionali algoritmici.

6. L'IA come leva operativa di contrasto

La progressiva trasformazione tecnologica della società contemporanea ha inciso profondamente non soltanto sulle modalità di produzione, organizzazione e circolazione delle informazioni, ma anche sulle forme attraverso le quali vengono commessi, individuati e contrastati i fenomeni criminali.

Nel settore ambientale, l'intelligenza artificiale si presenta come uno strumento particolarmente incisivo, poiché consente di analizzare, interpretare e mettere in relazione una massa crescente di dati provenienti da fonti eterogenee, quali sensori ambientali, satelliti, dispositivi IoT, open data e banche dati pubbliche.

Il fenomeno assume una particolare rilevanza nel settore della tutela penale dell'ambiente. La criminalità ambientale, infatti, presenta caratteristiche che rendono particolarmente complessa l'attività di accertamento e repressione[27].

La frequente dimensione transnazionale delle condotte, l'elevata capacità organizzativa dei soggetti coinvolti, la dispersione territoriale delle attività illecite, la complessità tecnica degli accertamenti e la difficoltà di individuare tempestivamente il momento consumativo del reato costituiscono soltanto alcuni degli elementi che caratterizzano il moderno fenomeno degli *environmental crimes*[28].

Posto ciò, l'IA può essere impiegata per rilevare in tempo reale sversamenti illeciti, controllare la qualità dell'aria, prevedere il rischio di incendi boschivi e individuare aree sospette di disboscamento o di inquinamento mediante immagini satellitari.

---

24 Cfr. BOTTA G., op. cit.

25 Cfr. COZZI P.,*Intelligenza artificiale e giustizia ambientale nell'era geologica dell'Antropocene*, in Rivista Tech4Future, 2024.

26 GDPR.

27 Cfr. COLUCCIELLO R., *Green criminology and green crime*, in Rivista giuridica Cammino Diritto, 2023, pag. 5.

28 Cfr. L. WHITE, *Environmental Crime and Collaborative State Intervention*, in Current Issues in Criminal Justice, 2010, pp. 29 ss.

L'utilizzo dell'IA nella sorveglianza ambientale costituisce ormai uno dei principali ambiti applicativi nel contrasto alle attività illecite a danno dell'ecosistema.

Questi sistemi permettono di elaborare immagini satellitari, flussi video, dati sensoriali e altri input digitali, così da segnalare anomalie o situazioni sospette con un elevato livello di accuratezza e tempestività.

Tra gli impieghi più significativi rientrano i sistemi di videosorveglianza intelligente, capaci di riconoscere comportamenti anomali nei pressi di aree protette o impianti industriali, e i *software* che monitorano in tempo reale la qualità dell'aria e dell'acqua, consentendo di individuare possibili fonti di inquinamento.

Un ruolo particolarmente rilevante è inoltre svolto dalle tecnologie geospaziali integrate con modelli di *deep learning*, che consentono di analizzare sequenze di immagini satellitari per identificare mutamenti nell'uso del suolo, deforestazioni non autorizzate, scarichi abusivi o movimenti sospetti di mezzi in zone isolate.

Tali applicazioni rafforzano le capacità delle autorità preposte al controllo del territorio, riducendo i tempi di intervento e migliorando l'efficacia dell'azione preventiva.

L'impiego di questi strumenti, però, non è esente da criticità. L'uso massivo di dati personali e il rischio di una sorveglianza pervasiva richiedono una disciplina rigorosa fondata sui principi di necessità, proporzionalità e minimizzazione del dato, secondo quanto previsto dal Regolamento (UE) 2016/679.

A ciò si aggiunge il problema della responsabilità per errori, malfunzionamenti o false segnalazioni, che rende imprescindibile il mantenimento di un controllo umano effettivo e di adeguati meccanismi di auditabilità dei processi decisionali algoritmici.

In questa prospettiva, l'IA può risultare uno strumento particolarmente efficace solo se inserita in un assetto normativo e istituzionale capace di orientarne l'uso in modo controllato, trasparente e giuridicamente sostenibile.

7. Analisi predittiva, apprendimento automatico e trattamento avanzato dei dati ambientali

L'utilizzo del *machine learning* e dei modelli predittivi rappresenta uno degli ambiti più promettenti dell'applicazione dell'intelligenza artificiale alla tutela ambientale.

I sistemi di apprendimento automatico sono in grado di elaborare grandi quantità di dati storici e in tempo reale, per identificare schemi ricorrenti, anomalie e correlazioni significative tra variabili ambientali, consentendo così di anticipare eventi potenzialmente dannosi.

Tali strumenti trovano applicazione nella previsione di fenomeni naturali estremi (esondazioni, incendi, frane), nella valutazione del rischio industriale e nella gestione del ciclo dei rifiuti.

Ad esempio, modelli predittivi alimentati da dati meteorologici, topografici e climatici possono stimare con buona precisione le probabilità di innesco e propagazione di incendi boschivi, permettendo alle autorità di predisporre piani di intervento preventivo[29].

Nel contesto della criminalità ambientale, l'analisi predittiva può essere impiegata per individuare aree geografiche ad alto rischio di reati ecologici, sulla base di indicatori statistici e ambientali (presenza di attività industriali ad alto impatto, precedenti penali, zone di smaltimento rifiuti, prossimità a riserve

29 Cfr. MELIOTA G., *Intelligenza Artificiale e Giustizia predittiva,* in Rivista di diritto del rispermio, fasc. 2, 2022.

naturali). Ciò consente una razionalizzazione delle risorse investigative e l'adozione di strategie di sorveglianza più efficaci[30].

Il vantaggio competitivo dei modelli di machine learning rispetto agli approcci tradizionali risiede nella loro capacità di apprendere e migliorare nel tempo, ottimizzando le previsioni sulla base di nuovi dati e aggiornando i parametri senza intervento umano diretto.

Tuttavia, l'opacità dei processi decisionali (c.d. *black box*) pone rilevanti problemi di verificabilità, accountability e trasparenza, specie se tali sistemi vengono utilizzati nell'ambito di decisioni pubbliche o procedimenti giudiziari[31].

Per questo motivo, la dottrina insiste sulla necessità di sviluppare modelli interpretabili (*explainable AI*), nonché di prevedere audit periodici e protocolli di validazione scientifica che garantiscano l'affidabilità e la conformità giuridica degli algoritmi impiegati nella governance ambientale[32].

Le reti neurali artificiali rappresentano una delle espressioni più avanzate dell'intelligenza artificiale, essendo capaci di apprendere autonomamente attraverso l'elaborazione multilivello di dati complessi. In ambito ambientale, esse consentono una modellazione accurata dei fenomeni naturali e antropici, migliorando la capacità di previsione e la precisione delle analisi[33].

Le reti neurali convoluzionali (CNN) vengono comunemente impiegate per l'elaborazione di immagini satellitari e termografiche, favorendo l'identificazione automatizzata di discariche abusive, cambiamenti sospetti nell'uso del suolo, deforestazioni non autorizzate o attività estrattive illecite.

Le reti neurali ricorrenti (RNN), invece, sono particolarmente adatte all'analisi temporale di dati ambientali, come le serie storiche di inquinanti atmosferici o i cicli stagionali delle precipitazioni[34].

Tali tecnologie trovano applicazione anche nella gestione delle emergenze ambientali, attraverso l'analisi predittiva del comportamento dei contaminanti, la simulazione di scenari di rischio e la pianificazione ottimizzata delle risorse.

Inoltre, l'analisi automatizzata dei dati provenienti da sensori e stazioni di monitoraggio consente un controllo in tempo reale degli ecosistemi e una rapida identificazione degli scostamenti dai parametri di normalità.

Uno dei principali vantaggi delle reti neurali risiede nella capacità di apprendere da dati non strutturati e di adattarsi a nuovi contesti operativi. Tuttavia, la loro natura opaca solleva interrogativi in merito alla tracciabilità del processo decisionale, alla possibilità di errori sistemici e alla replicabilità dei risultati, soprattutto in ambito giudiziario.

Per garantire un utilizzo conforme ai principi di legalità e trasparenza, è necessario che i sistemi basati su reti neurali siano sottoposti a processi di validazione indipendente, audit algoritmici e regole chiare di *accountability*.

La ricerca giuridica e informatica dovrà dunque convergere verso lo sviluppo di soluzioni tecniche ed etiche condivise, che rendano l'intelligenza artificiale non solo efficace, ma anche giuridicamente sostenibile nel contrasto alla criminalità ambientale.

---

30 Cfr. DE LUCA A., *Machine learning e decisioni pubbliche in materia ambientale*, in Diritto e Innovazione, 2022.

31 Cfr. CAMISA F., *Ambiente e tecnologia: l'interconnessione tra le transizioni gemelle*, in Rivista Federalismi, 2024.

32 Cfr. ZENO-ZENCOVICH V., *Comparative legal systems. A short and illustrated introduction*, Roma, 2019.

33 Cfr. POLI F., *Reti neurali e ambiente: modelli e applicazioni*, in Diritto e Scienza dei dati, 2022.

34 Cfr. MARTUCCI E., *Deep learning per l'analisi ambientale: stato dell'arte e prospettive*, in Giur. Amb., 2023.

Le nuove tecnologie stanno favorendo inoltre lo sviluppo di forme di "polizia predittiva", fondate sull'utilizzo di algoritmi e sistemi di intelligenza artificiale diretti a prevedere fenomeni criminali e situazioni di rischio[35].

Tale trasformazione tecnologica produce inevitabili conseguenze sull'organizzazione amministrativa. La tutela di beni giuridici fondamentali, come l'ambiente, assume sempre più una dimensione multilivello, nella quale operano soggetti nazionali, europei e sovranazionali, come Europol, Frontex e l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

8. Esperienze applicative e buone pratiche in ambito europeo e nazionale: casi Perivallon e Savager

La criminalità ambientale, e in particolare la criminalità ambientale organizzata che circonda lo smaltimento, il traffico e/o il commercio illegale di diversi tipi di rifiuti e refrigeranti, provoca danni significativi all'ambiente, al clima e alla salute delle persone, oltre a violare la legislazione vigente e i regolamenti ambientali.

Individuare e prevenire tali crimini ambientali è particolarmente complesso a causa dell'ampia gamma di rifiuti oggetto di scarico, traffico e/o commercio illegale, della necessità di prendere in considerazione e correlare informazioni e prove provenienti da fonti eterogenee, delle numerose autorità coinvolte nella lotta a questo tipo di reati e dalla loro natura transfrontaliera, nonché dallo sfruttamento di attività legali da parte degli attori criminali che operano in quest'area.

L'efficacia dell'intelligenza artificiale nel contrasto ai crimini ambientali trova conferma anche nei progetti sperimentali e operativi promossi a livello europeo e nazionale.

Tali iniziative rappresentano un banco di prova concreto per testare le potenzialità e i limiti delle tecnologie intelligenti applicate alla tutela dell'ambiente.

Un esempio rilevante a livello europeo è rappresentato dal progetto *Perivallon*[36], finanziato dal programma *Horizon Europe*, il cui obiettivo è lo sviluppo di una piattaforma di intelligenza artificiale per il monitoraggio ambientale avanzato, attraverso l'integrazione di dati satellitari, sensori multispettrali e modelli predittivi.

Il sistema è progettato per assistere le autorità pubbliche nella rilevazione precoce di crimini ambientali come deforestazione illegale, scarichi industriali abusivi e traffico transfrontaliero di rifiuti pericolosi.

In particolare, *Perivallon* mira a fornire un quadro di intelligence più completo e completo sulla criminalità organizzata ambientale e a sviluppare strumenti e soluzioni efficaci ed efficienti per rilevare e prevenire tali tipologie di attività criminali e per valutarne l'impatto ambientale, basandosi su tecnologie di intelligence geospaziale, telerilevamento, scansione, monitoraggio online, analisi, correlazione, valutazione del rischio e analisi predittiva, sfruttando i più recenti progressi dell'Intelligenza Artificiale nei campi della visione artificiale e dell'analisi multimodale.

Di conseguenza, si otterranno processi e metodologie di indagine migliorati grazie alle capacità fornite dagli strumenti e dalle soluzioni sviluppati e alle informazioni ottenute tramite un apposito

35 Cfr. CIMINI S., *Le nuove frontiere della tutela della sicurezza pubblica,* in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2026, pag. 279.

36 *Protecting the European territory from organised environmental crime through intelligent threat detectiontools.*

Osservatorio sulla Criminalità Ambientale[37], nonché un incremento della cooperazione internazionale tramite il miglioramento della condivisione dei dati reso possibile dalle tecnologie sviluppate e raccomandazioni di policy finalizzate a definire regolamentazioni più efficaci.

In Italia si segnala invece il progetto *Savager*[38], sviluppato in collaborazione tra università, centri di ricerca e forze dell'ordine[39], che si avvale di algoritmi di machine learning per l'analisi di big data ambientali, con particolare attenzione al contrasto del traffico illecito di rifiuti e delle discariche abusive[40].

Il progetto prevede anche l'utilizzo di droni autonomi dotati di sensori intelligenti per la sorveglianza aerea delle aree sensibili.

Questi casi di studio dimostrano l'importanza della cooperazione interdisciplinare tra attori pubblici, privati e accademici, nonché la necessità di prevedere un quadro normativo chiaro per l'impiego delle nuove tecnologie in ambito ambientale, affinché l'innovazione non comprometta le garanzie fondamentali dello Stato di diritto[41].

Le *best practices* emerse da tali esperienze suggeriscono che l'intelligenza artificiale può essere realmente efficace se integrata in un ecosistema istituzionale ben progettato, trasparente e dotato di meccanismi di controllo e valutazione costante[42].

È auspicabile, in tal senso, una standardizzazione europea delle tecnologie AI impiegate nel contrasto ai reati ambientali, sulla base di criteri condivisi di efficacia, legalità e rispetto dei diritti fondamentali.

9. Questioni aperte: diritti, dati, responsabilità e trasparenza algoritmica

L'impiego dell'intelligenza artificiale nel contrasto ai crimini ambientali, pur offrendo opportunità significative, solleva una serie di criticità giuridiche che non possono essere trascurate.

La più evidente concerne la compatibilità tra l'uso delle tecnologie intelligenti e i diritti fondamentali garantiti dalle carte costituzionali e sovranazionali.

In primo luogo, l'utilizzo di sistemi di sorveglianza automatizzata e di raccolta massiva di dati ambientali e personali comporta il rischio di violazione del diritto alla privacy e alla protezione dei dati personali, disciplinato in Europa dal GDPR[43].

La raccolta e l'elaborazione di tali dati devono avvenire nel rispetto dei principi di liceità, correttezza, trasparenza, minimizzazione e limitazione della conservazione, con particolare attenzione alle categorie particolari di dati e ai diritti degli interessati.

Un primo nodo riguarda la qualità e l'affidabilità dei dati utilizzati per addestrare gli algoritmi. La presenza di dataset incompleti, distorti o non aggiornati può compromettere l'efficacia dei sistemi predittivi e generare discriminazioni, falsi positivi o errori sistemici che incidono negativamente sull'azione penale[2].

37 https://perivallon-he.eu/.

38 Acronimo di Sorveglianza Avanzata Gestione Rifiuti.

39 In particolare tra Regione Lombardia, Arpa Lombardia, Politecnico di Milano e Comando dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente e la Transizione Ecologica.

40 https://www.snpambiente.it/2020/12/04/ia-nel-progetto-savager-collaborazione-tra-arpa-lombardia-e-politecnico-di-milano/.

41 Ministero della Transizione Ecologica, Report sul Progetto SAVAGER, 2022.

42 Cfr. RICCI S., *Tecnologie di avanguardia per la gestione dell'ambiente*, in Ecoscienza, n. 4, 2024.

43 Regolamento (UE) 2016/679.

Da ciò discende l'esigenza di definire standard rigorosi in materia di data governance, trasparenza dei flussi informativi e controllo della filiera dei dati[44].

Un secondo profilo critico riguarda la trasparenza e l'intelligibilità degli algoritmi. Spesso i sistemi di intelligenza artificiale - in particolare quelli basati su *deep learning* - operano come "scatole nere" (*black box*), rendendo difficile per gli utenti e per le autorità giudiziarie comprendere il processo decisionale sottostante.

Ciò mina i principi di prevedibilità e controllabilità dell'azione amministrativa e giurisdizionale, fondamentali in uno Stato di diritto[45].

Un ulteriore aspetto problematico attiene alla distribuzione della responsabilità in caso di errori, discriminazioni algoritmiche o malfunzionamenti. L'attribuzione della responsabilità penale, civile o amministrativa in ambito IA è ancora oggetto di dibattito dottrinale e giurisprudenziale. In mancanza di norme specifiche, si rischia un vuoto di tutela, specie quando il sistema agisce in modo autonomo e non controllato da operatori umani[46].

In realtà in dottrina sono state azzardate diverse tesi. C'è chi osserva che la responsabilità contrattuale, disciplinata dagli artt. 1218 e seguenti c.c., sia più adatta a rappresentare le peculiarità del rischio derivante dai sistemi di intelligenza artificiale rispetto al regime aquiliano, precisando che, in base a un'esegesi evolutiva condotta in una prospettiva prettamente tecnologica, tale impostazione si presterebbe alla costruzione di un impianto risarcitorio potenzialmente altrettanto automatico[47].

Altri puntualizzano che la responsabilità contrattuale potrebbe soccorrere solo laddove sussista effettivamente una relazione tra il fornitore del servizio di intelligenza artificiale e l'utilizzatore[48].

Alcuni ipotizzano l'applicazione dell'art. 1228 c.c., in materia di responsabilità per il fatto dell'ausiliario, assumendo che si possa configurare una relazione terzo (i.e. sistema di intelligenza artificiale) - debitore (i.e. soggetto che ne fa uso per fornire un prodotto od un servizio), relazione appunto richiesta dall'art. 1228 c.c.

Gli orientamenti maggioritari in dottrina tendono però a ricondurre la responsabilità derivante dall'impiego dell'intelligenza artificiale nell'ambito della responsabilità extracontrattuale[49].

In particolare, si ritiene, in un'ottica di distribuzione del rischio, che il regime di responsabilità aquiliana che più si adatta al fenomeno è quello più rigoroso della responsabilità oggettiva.

Infine, vi è il tema del controllo pubblico e della supervisione dei sistemi intelligenti. Il principio dell'*human oversight*, già previsto dalla proposta di Regolamento europeo sull'IA[50], impone che le

---

44 Cfr. TROMBELLA D., *Decisioni algoritmiche e discriminazioni: lo stato dell'arte*, in Rivista di Diritto dei Media, 2024.

45 Cfr. DE MINICO G.., *Giustizia e Intelligenza Artificiale: un equilibrio mutevole*, in Rivista AIC, n. 2, 2024.

46 Cfr. SASSI S., *Gli algoritmi nelle decisioni pubbliche tra trasparenza e responsabilità*, in Analisi Giuridica dell'Economia, fasc. 1, 2019.

47 Cfr. C. FERRARI, *Esecuzione del contratto e intelligenza artificiale*, in deiustitia.it, 2024, par. 2.

48 Cfr. MARINO D., *Che responsabilità civile per l'uso di strumenti di intelligenza artificiale?*, in Dirittoaldigitale.com, 23 marzo 2023; e sullo stesso argomento ACETO DI CAPRIGLIA S., *Intelligenza artificiale: una sfida globale tra rischi, prospettive e responsabilità. Le soluzioni assunte dai governi unionale, statunitense e sinico. Uno studio comparato*, in federalismi.it, 2024, 10.

49 Cfr. CIMINI S., op. cit. pag. 41.

50 AI Act.

decisioni automatizzate siano sempre soggette a verifica da parte di soggetti umani qualificati, con possibilità di intervento correttivo.

Ciò implica la necessità di formare adeguatamente i funzionari pubblici e i magistrati, affinché siano in grado di comprendere e valutare criticamente l'operato delle tecnologie impiegate.

Occorre inoltre interrogarsi sui potenziali effetti di una delega eccessiva all'automazione nel settore della giustizia penale ambientale.

Il rischio è quello di una tecnocrazia repressiva, in cui le decisioni giuridiche siano de facto orientate da criteri probabilistici, anziché da valutazioni umane fondate su principi costituzionali, equità e discrezionalità interpretativa[51].

In sintesi, l'impiego dell'IA nella repressione dei crimini ambientali deve essere accompagnato da un solido impianto regolatorio, che bilanci l'efficienza tecnologica con la tutela dei diritti fondamentali, garantendo trasparenza, responsabilità e controllo democratico.

10. Scenari evolutivi dell'IA nella giustizia ambientale europea

L'impiego dell'intelligenza artificiale nella tutela ambientale si inserisce a pieno titolo nel quadro delle politiche europee orientate alla sostenibilità e alla transizione ecologica.

La convergenza tra transizione verde e transizione digitale rappresenta, infatti, uno degli assi strategici fondamentali dell'azione dell'Unione europea, nella consapevolezza che il raggiungimento degli obiettivi climatici e ambientali richieda non soltanto interventi normativi e politiche economiche adeguate, ma anche l'impiego di strumenti tecnologici avanzati capaci di migliorare la conoscenza dei fenomeni ambientali, la prevenzione dei rischi, l'individuazione delle condotte illecite e l'effettività delle attività di controllo e repressione.

Il *Green Deal* europeo, presentato dalla Commissione nel dicembre 2019, rappresenta il pilastro strategico dell'Unione per raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, promuovendo un uso più efficiente delle risorse naturali e una riduzione drastica dell'impatto ambientale delle attività antropiche.

La strategia europea non si esaurisce, tuttavia, nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, ma coinvolge una pluralità di settori strettamente interconnessi: dalla protezione della biodiversità all'economia circolare, dalla prevenzione dell'inquinamento alla tutela delle acque e degli ecosistemi marini, dalla mobilità sostenibile alla trasformazione dei sistemi produttivi ed energetici.

L'elaborazione automatizzata di enormi quantità di dati, l'utilizzo di immagini satellitari, l'impiego di sistemi di telerilevamento, sensori, droni e piattaforme digitali integrate consentono di individuare anomalie, prevedere situazioni di rischio e rilevare fenomeni illeciti con una rapidità e una capacità di analisi difficilmente raggiungibili attraverso i soli strumenti tradizionali.

L'intelligenza artificiale può, pertanto, rappresentare un importante strumento di supporto per le autorità amministrative, gli organi di vigilanza, le forze di polizia e le autorità giudiziarie impegnate nella prevenzione e nel contrasto della criminalità ambientale. Attraverso sistemi algoritmici adeguatamente progettati e sottoposti a un effettivo controllo umano è possibile, ad esempio, analizzare le trasformazioni del territorio, individuare fenomeni di deforestazione o abusivismo edilizio, monitorare gli scarichi nelle acque, ricostruire le rotte dei traffici illeciti di rifiuti, identificare comportamenti anomali delle navi e rilevare attività di pesca illegale.

51 Cfr. MANES V., *L'oracolo algoritmico e la giustiza penale: al bivio tra tecnologia e tecnocrazia,* in Rivista Discrimen, 2020.

La prospettiva futura, tuttavia, non può essere limitata alla mera dimensione repressiva. L'impiego dell'intelligenza artificiale apre scenari particolarmente significativi anche rispetto alla costruzione di un modello più avanzato di giustizia ambientale.

Il concetto di "*environmental justice*", infatti, non si limita alla repressione dei crimini ambientali, ma include anche il diritto delle comunità a vivere in un ambiente salubre, a essere informate, consultate e coinvolte nei processi decisionali che riguardano il territorio e la salute pubblica.

In questa prospettiva, le tecnologie di intelligenza artificiale potrebbero contribuire alla progressiva costruzione di una giustizia ambientale maggiormente accessibile, preventiva e partecipativa. L'analisi automatizzata dei dati ambientali potrebbe, ad esempio, consentire di individuare precocemente le aree territoriali maggiormente esposte ai rischi derivanti dall'inquinamento industriale, dalla gestione illecita dei rifiuti o dagli effetti dei cambiamenti climatici.

La disponibilità e la corretta elaborazione di tali informazioni potrebbero migliorare la capacità delle amministrazioni pubbliche di programmare gli interventi, distribuire le risorse e individuare le situazioni nelle quali le conseguenze del degrado ambientale ricadono in misura sproporzionata sulle comunità socialmente ed economicamente più vulnerabili.

L'adozione dell'AI *Act* da parte delle istituzioni europee, attualmente in fase avanzata, costituirà un momento fondamentale per definire i limiti e le opportunità dell'intelligenza artificiale nei settori ad alto rischio, tra cui quello ambientale[52].

Il regolamento prevede, tra l'altro, obblighi specifici in materia di sicurezza, trasparenza, documentazione tecnica, gestione del rischio e supervisione umana, con l'obiettivo di costruire un ecosistema europeo affidabile e sicuro per lo sviluppo dell'IA.

L'utilizzo delle tecnologie algoritmiche comporta, tuttavia, anche rilevanti criticità. L'efficienza tecnologica non può trasformarsi in una progressiva sostituzione della decisione umana, né può giustificare forme di automatizzazione incompatibili con i principi dello Stato di diritto. L'opacità dei sistemi algoritmici, il rischio di discriminazioni derivanti da dati incompleti o non rappresentativi, la difficoltà di individuare le responsabilità connesse all'utilizzo dei sistemi automatizzati e la possibile compressione dei diritti di partecipazione e difesa impongono l'elaborazione di adeguate garanzie normative.

In prospettiva, è auspicabile che le tecnologie intelligenti siano integrate in una strategia di *governance* ambientale multilivello, fondata sui principi di legalità, trasparenza, equità intergenerazionale e coesione sociale.

Le potenzialità dell'IA potranno così essere pienamente valorizzate per promuovere una giustizia ambientale sostanziale, in grado di ridurre le disuguaglianze, proteggere i beni comuni e rafforzare la resilienza dei sistemi naturali e delle comunità umane.

Solo un approccio olistico e partecipato alla transizione digitale e verde consentirà di realizzare gli obiettivi del *Green Deal*, coniugando innovazione, diritti e sostenibilità.

11. Considerazioni conclusive

52 Cfr. FIMIANI P.-SGORBATI G., *Intelligenza artificiale ed illeciti ambientali,* in Rete Ambiente-Osservatorio Normativa ambientale, 2025.

L'analisi condotta nel presente contributo ha evidenziato come l'intelligenza artificiale rappresenti uno strumento di grande rilievo per il contrasto ai crimini ambientali, offrendo soluzioni avanzate per il monitoraggio, la prevenzione e la repressione delle condotte illecite.

Le potenzialità applicative dell'IA si estendono dalla sorveglianza territoriale tramite immagini satellitari all'elaborazione di modelli predittivi, fino all'utilizzo di reti neurali per l'analisi automatizzata di dati ambientali complessi.

Tuttavia, tali prospettive devono essere accompagnate da una riflessione critica sul piano normativo, etico e istituzionale.

L'intelligenza artificiale non può essere considerata una panacea, bensì uno strumento che necessita di regole chiare, garanzie adeguate e un controllo umano costante.

La protezione dei dati personali, la trasparenza degli algoritmi, la responsabilità delle decisioni automatizzate e la tutela dei diritti fondamentali devono essere al centro di ogni politica pubblica che intenda impiegare tecnologie intelligenti nel campo ambientale.

L'evoluzione del diritto penale ambientale, alla luce dei più recenti strumenti normativi europei (come la proposta di nuova direttiva sui reati ambientali e l'AI *Act*), impone un ripensamento delle categorie giuridiche tradizionali, nonché una maggiore apertura interdisciplinare tra giuristi, ingegneri, informatici e decisori pubblici[53].

Questa prospettiva, basata anche sulla presa d'atto di quanto sta avvenendo praticamente in ogni altro campo delle attività umane, è ineludibile. Essa deve essere di conseguenza adeguatamente gestita, a partire dalla consapevolezza degli aspetti critici connessi all'impiego di sistemi di IA e dalla conoscenza ed implementazione degli aspetti abilitanti per l'uso di tali sistemi.

L'affidabilità di un sistema di IA, concetto complesso condizionato da numerosi fattori, è comunque un fattore critico, da gestire con adeguata attenzione, visto il potenziale impatto di decisioni errate assunte tramite IA.

Gli aspetti fondamentali dell'analisi svolta in questo studio, riassunti in queste conclusioni, portano a individuare aree di lavoro che si ritiene opportuno attivare al più presto, per favorire l'adozione, in Italia, di sistemi di sistemi di IA nel campo della assicurazione della conformità e della giurisdizione anche penale dell'ambiente, nel rispetto degli aspetti etici e tecnici presidiati dall'AI *Act*.

In definitiva, la sfida sarà quella di costruire una *governance* dell'intelligenza artificiale orientata alla giustizia ambientale, che sia al tempo stesso efficace e rispettosa dello Stato di diritto.

Solo attraverso un approccio integrato e multidimensionale sarà possibile coniugare innovazione tecnologica, tutela dell'ambiente e salvaguardia dei diritti fondamentali in una prospettiva di sostenibilità autentica e duratura.

53 Cfr. PAULESU P.P.., *Intelligenza artificiale e giustizia penale. Una lettura attraverso i principi,* in Archivio Penale, n. 1, 2022.

VINO DEALCOLATO E CAMBIAMENTO CLIMATICO

Il Regolamento (UE) 2026/471 tra tutela delle denominazioni, etichettatura e sfide della dealcolazione

Dealcoholized Wine and Climate Change: Regulation (EU) 2026/471 between Protection of Designations, Labelling and Dealcoholization Challenges

Maura Mattalia

Prof.ssa ass. di Diritto amministrativo nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino

Abstract (It): il contributo muove dal nesso tra cambiamento climatico e crisi strutturale del settore vitivinicolo europeo per analizzare il quadro giuridico del vino dealcolato alla luce del nuovo Regolamento (UE) 2026/471. Dopo aver esaminato gli strumenti di adattamento climatico introdotti dal c.d. «Pacchetto vino», lo studio ricostruisce l'architettura normativa della dealcolazione, il nuovo regime dell'etichettatura e il rapporto con le denominazioni di origine protette. Particolare attenzione è riservata al divieto italiano di dealcolazione per i vini DOP e IGP, di cui si vagliano proporzionalità e ricadute competitive. L'analisi si chiude sul ruolo del disciplinare di produzione, quale sede eletta dal diritto dell'Unione per la calibrazione caso per caso della dealcolazione.

Parole chiave: Cambiamento climatico - Vino dealcolato - Regolamento (UE) 2026/471 - Etichettatura - DOP e IGP - Dealcolazione - Sostenibilità.

Abstract (En): *this article addresses the legal framework governing dealcoholized wine in the light of Regulation (EU) 2026/471, taking as its starting point the connection between climate change and the structural crisis of the European wine sector. After examining the climate adaptation instruments introduced by the so-called «Wine Package», the study reconstructs the regulatory architecture of dealcoholization and of the authorized oenological techniques, the new labelling regime and its relationship with protected designations of origin. Particular attention is devoted to the Italian ban on the dealcoholization of PDO and PGI wines, whose proportionality and competitive implications are assessed against Article 83 of the Single CMO Regulation and the procedural framework of Regulation (EU) 2024/1143. The analysis concludes on the role of the product specification as the forum designated by EU law for a case-by-case calibration of dealcoholization.*

Keywords: Climate change - Dealcoholized wine - Regulation (EU) 2026/471 - Labelling - PDO and PGI - Dealcoholization - Sustainability.

SOMMARIO: 1. Cambiamento climatico, crisi del vino e la risposta dell'ordinamento. **- 2.** Il vino dealcolato e le tecniche di dealcolazione autorizzate: dal Regolamento (UE) 2021/2117 al «Pacchetto vino». **- 3.** Il regime dell'etichettatura tra tutela del consumatore e armonizzazione terminologica. **- 4.** I vini DOP e IGP di fronte alla dealcolazione: il divieto italiano e le tensioni con il diritto dell'Unione. **- 5.** Considerazioni conclusive: dealcolazione, disciplinare, denominazioni.

1. - Cambiamento climatico, crisi del vino e la risposta dell'ordinamento.

La cinquantottesima edizione del Vinitaly, tenutasi a Verona dal 12 al 15 aprile 2026, ha consegnato al settore vitivinicolo un segnale di evidente significato sistematico. Per la prima volta, i vini a contenuto

alcolico ridotto o nullo hanno trovato uno spazio espositivo autonomo, denominato *Vinitaly-NoLo Experience* e dedicato a riunire la filiera dei prodotti *no/low-alcohol*, fra produttori, fornitori di tecnologie e operatori del segmento[1].

La notizia, di per sé, ha valore di indicatore di sistema: la rassegna fieristica di gran lunga più rappresentativa dell'intera viticoltura italiana ha riconosciuto al segmento dei vini dealcolati una dignità autonoma, in coincidenza con l'avvio effettivo della produzione di tali vini sul territorio nazionale, autorizzata in Italia con il D.M. MASAF n. 672816 del 20 dicembre 2024 - sia pure entro un quadro che, come si vedrà, esclude tassativamente i vini a denominazione di origine e a indicazione geografica protetta. La presenza del padiglione dedicato e l'adesione al progetto di venticinque imprese vitivinicole, accompagnate dai dati Uiv-Vinitaly su una crescita prevista della produzione italiana di dealcolati pari al 90% nel 2026, restituiscono la dimensione concreta di una transizione che la riflessione giuridica non può ignorare.

Il Regolamento (UE) 2026/471, sin dai suoi considerando, colloca la riforma del settore vitivinicolo nel contesto di una crisi in corso alimentata da molteplici fattori convergenti[2]. Il consumo di vino nell'Unione ha raggiunto il minimo storico degli ultimi trent'anni; i mercati tradizionali di esportazione risentono della combinazione tra tendenze di consumo in calo e fattori geopolitici; la produzione, per effetto della vulnerabilità del comparto ai cambiamenti climatici, è diventata imprevedibile[3]. Il conseguente eccesso di offerta, deprimendo i prezzi, riduce i margini di investimento degli operatori nel momento in cui eventi meteorologici gravi, sempre più frequenti e localizzati, richiederebbero maggiori riserve finanziarie.

L'intreccio tra crisi climatica e crisi economica del settore vitivinicolo non è meramente congiunturale, bensì strutturale. Il lungo ciclo di vita dei vigneti - la produzione è possibile solo diversi anni dopo l'impianto, ma poi continua per decenni con variazioni notevoli da una vendemmia all'altra - rende il settore particolarmente esposto alle perturbazioni climatiche e impone ai produttori investimenti ingenti la cui redditività economica è divenuta sempre più incerta[4]. Il tessuto produttivo dell'Unione,

---

1 La 58ª edizione del Vinitaly si è svolta a Verona dal 12 al 15 aprile 2026, con un'area autonoma denominata *Vinitaly-NoLo Experience*, allestita al secondo piano del Palaexpo in collaborazione con Unione Italiana Vini (Uiv) e dedicata, per la prima volta, ai vini a tenore alcolico ridotto o nullo: v., per i dati di partecipazione (venticinque imprese aderenti, *masterclass*, conferenze) e per le rilevazioni Uiv-Vinitaly sulla crescita prevista della produzione italiana di dealcolati pari al 90% nel 2026, *Novità per Vinitaly: debutto per l'area tutta dedicata ai vini no e low alcol e nuovo padiglione solo per gli spirits*, in *Gambero Rosso*, aprile 2026; Unione Italiana Vini, *Vini dealcolati: nel 2026 produzione italiana prevista a +90%*, in *www.unioneitalianavini.it*, aprile 2026.

2 Regolamento (UE) 2026/471 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 251/2014 e (UE) 2021/2115 per quanto riguarda alcune norme di mercato e misure settoriali di sostegno nel settore vitivinicolo e per i prodotti vitivinicoli aromatizzati, e il regolamento (UE) 2024/1143 per quanto riguarda alcune norme in materia di etichettatura delle bevande spiritose, entrato in vigore il 18 marzo 2026.

3 Cfr. il considerando (1) del Reg. (UE) 2026/471, ove si evidenzia che «il consumo di vino nell'Unione è al minimo storico degli ultimi trent'anni» e che «la produzione di vino sta diventando imprevedibile» a causa della vulnerabilità del settore ai cambiamenti climatici.

4 Considerando (4) del Reg. (UE) 2026/471: «l'attuale sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli è considerato essenziale per mantenere l'equilibrio tra la capacità di approvvigionamento del settore, un tenore di vita equo per i produttori e prezzi ragionevoli per i consumatori».

caratterizzato da una percentuale molto elevata di piccole aziende a conduzione familiare, necessita di prevedibilità a lungo termine che le condizioni attuali non garantiscono[5]. Su tali aspetti è intervenuta la letteratura scientifico-enologica che da almeno un decennio documenta gli effetti strutturali del riscaldamento globale sulla vite e sul vino: anticipo delle fasi fenologiche, dissociazione fra maturazione zuccherina e maturità fenolica, alterazione del profilo aromatico e - quale conseguenza diretta - incremento del titolo alcolometrico volumico effettivo[6]. Sul nesso fra cambiamento climatico, viticoltura di qualità e politica agricola comune, la dottrina italiana di diritto agro-alimentare ha

5 Sul cambiamento climatico come questione giuridica in senso proprio e sulla sua progressiva proiezione nelle diverse branche dell'ordinamento, per una ricostruzione di sistema dal punto di vista del diritto amministrativo, sia consentito il rinvio a M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2025, *passim* e, in specie, cap. I. V., inoltre, O. FERACI, *Contenzioso climatico e diritto internazionale privato dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino 2025, spec. cap. introduttivo sulla c.d. «climatizzazione» del diritto internazionale; S. VEZZANI - M.C. CARTA (a cura di), *International and European Union Law in the Face of Climate Change*, Giappichelli, Torino 2024, e *ivi*, in particolare, M. MARCHEGIANI, *Climate Change and Vulnerability*, p. 3 ss.; S. CATALANO - G. LIGUGNANA (a cura di), *Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica*, Giappichelli, Torino, 2025. Sul piano scientifico, per l'inquadramento dell'accelerazione del fenomeno e della necessità di una rapida decarbonizzazione, v. R. BUIZZA, *Il cambiamento climatico accelera: per limitarlo, dobbiamo decarbonizzare drasticamente e rapidamente*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, XIV n.s. (2025), n. 1, p. 11 ss.

6 Per la più aggiornata sintesi delle evidenze scientifiche sul nesso fra cambiamento climatico, comportamento vegetativo della vite e composizione del vino, è fondamentale il contributo di V. GERBI-C. DE PAOLIS, *The effects of climate change on wine composition and winemaking processes*, in *Italian Journal of Food Science*, vol. 37, n. 1, 2025, p. 246 ss., ove si analizzano partitamente l'impatto del riscaldamento globale sui metaboliti primari e secondari dell'uva, sul comportamento vegetativo della vite e sulla composizione del vino, riconoscendo nell'aumento del titolo alcolometrico una delle più dirette e documentate conseguenze del fenomeno climatico, e si rassegnano le tecnologie per la produzione di vini a contenuto alcolico ridotto o nullo. Sull'analisi comparativa delle tecniche di riduzione alcolica, v. anche L. ROLLE-V. ENGLEZOS-F. TORCHIO-F. CRAVERO-S. RÍO SEGADE-K. RANTSIOU-S. GIACOSA-A. GAMBUTI-V. GERBI-L. COCOLIN, *Alcohol reduction in red wines by technological and microbiological approaches: a comparative study*, in *Aust. J. Grape Wine Res.*, vol. 24, n. 1, 2018, pp. 62-74. Per la prospettiva viticola, sull'efficacia delle pratiche di limitazione tardiva della fonte fotosintetica per ritardare la maturazione e contenere l'accumulo zuccherino, v. P. SABBATINI *et al.*, *Late-season source limitation practices to cope with climate change: delaying ripening and improving colour of Cabernet-Sauvignon grapes and wine in a hot and arid climate*, in *OENO One*, vol. 59, n. 1, 2025, doi: 10.20870/oeno-one.2025.59.1.8232; nonché S.R. SCHULTZE-P. SABBATINI, *Implications of a Climate-Changed Atmosphere on Cool-Climate Viticulture*, in *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, vol. 58, n. 5, 2019, pp. 1141-1153, doi: 10.1175/JAMC-D-18-0183.1, e S.R. SCHULTZE-P. SABBATINI-L. LUO, *Effects of a warming trend on cool climate viticulture in Michigan, USA*, in *SpringerPlus*, vol. 5, n. 1, 2016, art. 1119, doi: 10.1186/s40064-016-2777-1. Per un più ampio inquadramento sull'evoluzione della viticoltura di fronte al riscaldamento globale, v. C. VAN LEEUWEN-G. SGUBIN-B. BOIS-N. OLLAT-D. SWINGEDOUW-S. ZITO-G.A. GAMBETTA, *Climate change impacts and adaptations of wine production*, in *Nature Reviews Earth & Environment*, vol. 5, 2024, pp. 258-275. Nella dottrina italiana, sul nesso fra cambiamento climatico, viticoltura e adattamento, v. ancora S. ROLANDI, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento*, in *Riv. dir. agroalimentare*, n. 3, 2019.

sviluppato una riflessione articolata, in cui assumono particolare rilievo - ai nostri fini - la lettura delle nuove sfide ordinamentali aperte dalla riforma della PAC e dal «Pacchetto vino»[7].

La risposta dell'Unione europea è il frutto delle raccomandazioni elaborate dal Gruppo ad alto livello sulla politica vitivinicola, istituito per individuare soluzioni in tema di gestione del potenziale produttivo, rafforzamento della competitività ed esplorazione di nuove opportunità di mercato[8]. Il c.d. «Pacchetto vino» traduce tali raccomandazioni in un ampio ventaglio di misure che investono il sistema delle autorizzazioni, gli strumenti di regolazione dell'offerta, l'adattamento climatico e l'innovazione di prodotto.

Sotto il primo profilo, il sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli[9] - ritenuto essenziale per mantenere l'equilibrio tra capacità di approvvigionamento e tenore di vita equo degli agricoltori (art. 39 TFUE[10]) - viene prorogato a tempo indeterminato, con revisioni decennali affidate alla Commissione[11]. In via transitoria, il mancato utilizzo delle autorizzazioni concesse prima del 1° gennaio 2025 non comporta sanzioni amministrative, a condizione che il titolare informi le autorità competenti entro il 31 dicembre 2026[12]. La ratio è dichiarata: eliminare l'incentivo a piantare vigneti quando non esiste domanda per il vino prodotto. Parimenti le sanzioni per le autorizzazioni successive al 2025 sono mantenute, per scoraggiare le domande speculative.

Il legislatore europeo ha introdotto, inoltre, una disciplina specifica per le aree colpite da catastrofi naturali, eventi meteorologici gravi e focolai di fitopatie. In tali circostanze, gli Stati membri possono prorogare di dodici mesi la validità delle autorizzazioni all'impianto; i titolari delle autorizzazioni prorogate possono rinunciarvi senza incorrere in sanzioni; le autorità competenti possono non applicare le sanzioni per mancato utilizzo su richiesta motivata del viticoltore interessato da circostanze

7 Sull'obbligo di motivazione e di adeguata istruttoria degli atti regolamentari incidenti sull'iniziativa economica privata, v. fra le molte Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2018, n. 4093, e già G. MORBIDELLI, *Il procedimento amministrativo*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Monduzzi, Bologna, 2005. Sull'obbligo di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) e di Verifica di Impatto della Regolazione (VIR), v. ora il d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169, e M. DE BENEDETTO, *La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2020; sul nesso fra qualità dell'istruttoria amministrativa e sindacato del giudice, sia consentito il rinvio a M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo*, cit., cap. V, §§ 4-6.

8 Considerando (2) del Reg. (UE) 2026/471. Il gruppo ad alto livello ha approvato raccomandazioni strategiche in tema di gestione del potenziale produttivo, rafforzamento della competitività ed esplorazione di nuove opportunità di mercato.

9 S. MIRATE, *Il sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli alla luce della nuova PAC 2023-2027*, in *Munus*, 2023, p. 159 ss.

10 Sia consentito il rinvio a M. MATTALIA, *I principi d'amministrazione pubblica in agricoltura tra libertà di circolazione, innovazione sociale e regolazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, *passim*.

11 Art. 1, punto 2), del Reg. (UE) 2026/471, che sostituisce l'art. 61 del Reg. (UE) n. 1308/2013: il sistema di autorizzazioni si applica dal 1° gennaio 2016, «con una revisione da realizzarsi da parte della Commissione nel 2028 e successivamente ogni dieci anni».

12 Art. 1, punto 3), lett. a), del Reg. (UE) 2026/471 (nuovo art. 62, par. 3, secondo comma, del Reg. OCM). I produttori titolari di autorizzazioni concesse prima del 1° gennaio 2025 non sono sanzionati per il mancato utilizzo, a condizione di informare le autorità entro il 31 dicembre 2026.

eccezionali[13]. Si tratta di un meccanismo di flessibilità strutturale che tiene conto della crescente frequenza degli eventi estremi nel contesto del riscaldamento globale.

In tema di gestione delle autorizzazioni per il reimpianto, il Regolamento estende significativamente il periodo di validità - fino al 31 luglio dell'ottava campagna di commercializzazione successiva - proprio al fine di concedere ai produttori un lasso di tempo più ampio per valutare la possibilità di piantare varietà più adatte all'evoluzione delle condizioni climatiche o alla domanda del mercato[14]. Gli Stati membri possono, inoltre, subordinare le autorizzazioni per il reimpianto a condizioni specifiche, tra cui l'obbligo di utilizzare metodi di produzione tradizionali o varietà che non aumentino significativamente le rese, nonché il divieto di riallocare i vigneti lontano da pendii e terrazze ove essi svolgano un ruolo importante nella tutela del paesaggio e nella prevenzione dell'erosione del suolo[15].

Particolarmente innovative sono le misure di adattamento climatico propriamente dette[16]. L'aiuto finanziario dell'Unione per la ristrutturazione e la riconversione dei vigneti può ora coprire fino all'80% dei costi qualora l'intervento sia connesso all'adattamento ai cambiamenti climatici[17]. Le riconversioni varietali, compreso il sovrainnesto, possono espressamente perseguire l'obiettivo di aumentare la

13 Considerando (6) del Reg. (UE) 2026/471: «dal momento che le catastrofi naturali, gli eventi meteorologici gravi e i focolai di fitopatie diventano più frequenti, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di prorogare di dodici mesi al massimo la validità delle autorizzazioni all'impianto concesse per la regione colpita». V. anche il nuovo art. 62, par. 3, terzo e quarto comma, del Reg. OCM, come modificato dall'art. 1, punto 3), lett. a), del Reg. (UE) 2026/471.

14 Considerando (7) del Reg. (UE) 2026/471: è opportuno fissare un periodo più lungo per le autorizzazioni al reimpianto «per concedere ai produttori più tempo per valutare la possibilità di piantare varietà più adatte alla domanda del mercato o all'evoluzione delle condizioni climatiche». Il nuovo art. 62, par. 3, quinto comma, estende la validità delle autorizzazioni per reimpianto fino al 31 luglio dell'ottava campagna di commercializzazione.

15 Considerando (18) del Reg. (UE) 2026/471: gli Stati membri dovrebbero poter stabilire norme per il reimpianto per «evitare la riallocazione dei vigneti in regioni con uno squilibrio del mercato o lontano da pendii e terrazze, ove svolgano un ruolo importante nella tutela del paesaggio ed evitino l'erosione del suolo». V. il nuovo art. 66, par. 3-bis, del Reg. OCM.

16 Sulle ricadute degli obiettivi di adattamento e mitigazione sul piano della tutela giurisdizionale, con particolare riguardo al ruolo del giudice amministrativo nel sindacato sulle scelte di politica climatica, si v. M. MATTALIA, *Contenzioso climatico e condizioni dell'azione avanti al giudice amministrativo*, cit., spec. cap. IV (*Il cambiamento climatico e la legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*), §§ 4-9, sulla legittimazione a ricorrere come condizione dell'azione e sull'emersione degli interessi diffusi e collettivi; nonché cap. V, §§ 4-6, sull'impugnabilità degli atti generali e dei piani e sul sindacato della c.d. «discrezionalità ambientale». In prospettiva comparativa e di sistema, v. P. DURET, *Sindacato giurisdizionale e crisi ambientale e climatica: uno sguardo d'insieme*, in S. CATALANO - G. LIGUGNANA (a cura di), *Il giudice di fronte alla crisi ambientale e climatica*, cit., p. 7 ss., e G. TULUMELLO, *Crisi climatica e tutela giurisdizionale*, *ivi*. Per un quadro di sintesi sul contenzioso climatico avverso le imprese e il settore bancario v. il fascicolo monografico *Prospettive e impatti del contenzioso climatico su imprese e banche*, a cura di I. ALOGNA-A. PISANÒ-R. SALLUSTIO-V. CAVANNA, in *Eunomia*, XIV n.s. (2025), n. 1, p. 5 ss.

17 Art. 59, par. 1, nuovo comma aggiunto dal Reg. (UE) 2026/471 (art. 3, punto 3, lett. a): l'aiuto finanziario dell'Unione può coprire fino all'80% dei costi di ristrutturazione e riconversione se l'intervento è connesso all'adattamento ai cambiamenti climatici. V. anche considerando (44).

resilienza delle viti ai cambiamenti climatici e di migliorare la diversità genetica[18]. La stessa percentuale dell'80% è prevista per gli investimenti connessi alla mitigazione climatica, alla sostenibilità dei sistemi di produzione e alla riduzione dell'impatto ambientale del settore, anche per le misure di innovazione. La transizione ecologica, anche del settore vitivinicolo, è assunta come obiettivo trasversale dell'intera riforma[19].

Il Regolamento interviene con decisione anche sul versante della gestione delle crisi di mercato, ampliando significativamente l'ambito dei pagamenti nazionali di cui all'art. 216 del Reg. OCM[20]. Nel regime previgente, gli Stati membri potevano concedere pagamenti nazionali ai produttori esclusivamente per la distillazione volontaria o obbligatoria del vino. Il nuovo testo estende tale possibilità, in casi giustificati di crisi, alla vendemmia verde volontaria e all'estirpazione volontaria di vigneti produttivi[21].

La vendemmia verde - definita come «la totale distruzione o eliminazione dei grappoli non ancora giunti a maturazione, con conseguente riduzione a zero della resa della relativa superficie»[22] - costituisce uno strumento di intervento a monte della produzione, particolarmente efficace in termini di costi e di tempestività rispetto alla distillazione di crisi, che opera invece a valle. L'estirpazione volontaria, misura di natura strutturale, è sottoposta a condizioni stringenti: i pagamenti non possono superare la somma dei costi diretti e della compensazione per la perdita di reddito stimata; i beneficiari non possono chiedere autorizzazioni per nuovi impianti durante le dieci campagne successive all'estirpazione; le autorizzazioni eventualmente detenute sono revocate dallo Stato membro al momento dell'approvazione della domanda[23].

---

18 Art. 58, par. 1, primo comma, lett. a), punto i), come modificato dal Reg. (UE) 2026/471 (art. 3, punto 2, lett. a, i): le riconversioni varietali possono ora perseguire l'obiettivo di «aumento della resilienza delle viti ai cambiamenti climatici».

19 Sulla nozione di sostenibilità nel diritto agroalimentare europeo, v. L. COSTATO, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agric. ist. merc.*, n. 1, 2017; S. GRASSI, *Agricoltura, ambiente ed ecosistema nel Titolo V della Costituzione*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità: sua «giuridicizzazione» e progressiva espansione*, in *Riv. giur. Amb.Dir.*, n. 4, 2020.

20 Cfr. l'art. 216 del Reg. (UE) n. 1308/2013, nella formulazione antecedente alle modifiche introdotte dall'art. 1, punto 14), del Reg. (UE) 2026/471, che limitava i pagamenti nazionali alla sola distillazione di vino in casi giustificati di crisi.

21 Art. 1, punto 14), del Reg. (UE) 2026/471, che modifica l'art. 216 del Reg. (UE) n. 1308/2013. Il nuovo titolo dell'art. 216 diviene: «Pagamenti nazionali per la distillazione di vino, la vendemmia verde e l'estirpazione in casi giustificati di crisi». Il nuovo par. 1 estende i pagamenti nazionali, fino ad allora limitati alla distillazione, anche alla vendemmia verde volontaria e all'estirpazione volontaria di vigneti produttivi.

22 Art. 1, punto 1), del Reg. (UE) 2026/471, che introduce la lett. c) all'art. 3, par. 5, del Reg. OCM: «per "vendemmia verde" si intende la totale distruzione o eliminazione dei grappoli non ancora giunti a maturazione, con conseguente riduzione a zero della resa della relativa superficie e ad esclusione della mancata raccolta». V. considerando (30).

23 Art. 216, par. 1, terzo comma, del Reg. OCM novellato: i pagamenti per l'estirpazione non superano la somma dei costi diretti di esecuzione e della compensazione finanziaria che può coprire fino al 100% della perdita di reddito stimata per un anno. V. anche il par. 2, quinto comma: nelle zone in cui una

L'importo complessivo dei pagamenti per distillazione e vendemmia verde non può superare il 25% delle risorse disponibili per Stato membro nell'ambito della PAC. Per l'estirpazione, data la natura strutturale della misura, non è fissato un tetto, ma gli Stati devono giustificare caso per caso l'adeguatezza degli importi[24]. Significativamente, nelle zone e per i tipi di vini per i quali una misura di crisi è stata attuata per tre anni consecutivi, lo Stato membro sospende la concessione di autorizzazioni per nuovi impianti: un meccanismo di raffreddamento automatico volto a impedire che l'eccesso di offerta si autoalimenti. Gli Stati possono, parallelamente, azzerare le autorizzazioni per nuovi impianti in zone colpite da crisi[25].

Sul fronte fitosanitario, il Regolamento introduce un nuovo tipo di intervento dedicato alla prevenzione della diffusione di organismi nocivi, con un aiuto che può raggiungere il 100% della spesa ammissibile[26]. L'intervento è calibrato sulla grave minaccia rappresentata da organismi altamente contagiosi come la flavescenza dorata, che indeboliscono le viti riducendone la produttività fino alla completa distruzione dei ceppi[27]. L'estirpazione permanente di vigneti produttivi, finanziata attraverso i piani strategici della PAC con un aiuto fino al 70% della somma dei costi diretti e della perdita di reddito stimata (più un eventuale contributo nazionale fino al 30%), diviene un ulteriore strumento di gestione dell'eccesso di offerta[28].

È in questo contesto di crisi e transizione - in cui convergono la pressione climatica, il calo strutturale della domanda, la necessità di riequilibrare l'offerta e l'imperativo della sostenibilità - che si inserisce la disciplina del vino dealcolato. Il legislatore europeo identifica esplicitamente la dealcolazione come una delle opportunità di mercato capaci di intercettare la domanda in costante aumento di prodotti vitivinicoli a ridotto contenuto alcolico[29].

---

misura di crisi è stata attuata per tre anni consecutivi, lo Stato membro sospende la concessione di autorizzazioni per nuovi impianti.

24 L'art. 216, par. 1, ultimo comma, del Reg. OCM novellato fissa un tetto complessivo: i pagamenti per distillazione e vendemmia verde non possono superare il 25% del totale delle risorse disponibili per Stato membro stabilite nell'Allegato VII del Reg. (UE) 2021/2115. Per l'estirpazione, data la natura strutturale della misura, non è fissato un importo massimo, ma gli Stati devono giustificare caso per caso. V. considerando (30) e (31).

25 Art. 1, punto 4), lett. a), del Reg. (UE) 2026/471 (nuovo art. 63, par. 2, del Reg. OCM): gli Stati possono limitare o azzerare le autorizzazioni per nuovi impianti a livello regionale anche in zone in cui sono state attuate misure di distillazione, vendemmia verde o estirpazione in casi giustificati di crisi.

26 Art. 58, par. 1, primo comma, lett. n), introdotto dal Reg. (UE) 2026/471 (art. 3, punto 2, lett. a, v): nuovo tipo di intervento per «monitoraggio, diagnostica, formazione, comunicazione e ricerca per prevenire la diffusione dei pertinenti organismi nocivi». V. considerando (42).

27 Considerando (42) del Reg. (UE) 2026/471: «gli organismi nocivi altamente contagiosi, come la flavescenza dorata, costituiscono una grave minaccia per la produzione vinicola». V. art. 59, par. 7-bis, del Reg. (UE) 2021/2115 novellato: aiuto fino al 100% della spesa ammissibile.

28 Art. 58, par. 1, primo comma, lett. o), introdotto dal Reg. (UE) 2026/471: nuovo tipo di intervento per l'«estirpazione permanente di vigneti produttivi». V. considerando (43) e art. 59, par. 3, nuovo comma.

29 Considerando (20) del Reg. (UE) 2026/471: «Negli ultimi anni si è registrata una domanda in costante aumento da parte dei consumatori di prodotti vitivinicoli con un titolo alcolometrico ridotto». La produzione mediante miscelazione «può migliorare le caratteristiche sensoriali del prodotto finale e offre un metodo più sostenibile».

Il nesso tra cambiamento climatico e dealcolazione non è solo congiunturale. L'innalzamento delle temperature aumenta il tenore zuccherino delle uve e, conseguentemente, il grado alcolico dei vini: si tratta di un fenomeno oggi compiutamente documentato in enologia[30]. La dealcolazione diviene così, da una prospettiva tecnica, uno strumento di adattamento enologico al riscaldamento globale, consentendo di riportare il titolo alcolometrico a livelli conformi alle attese dei consumatori e ai requisiti delle categorie di prodotto[31]. La produzione di vini parzialmente dealcolati ottenuti anche mediante miscelazione[32] - come riconosce oggi espressamente il considerando n. 20 del Regolamento - offre peraltro «un metodo più sostenibile», rafforzando la connessione tra innovazione produttiva e obiettivi ambientali[33].

30 V. ancora V. GERBI-C. DE PAOLIS, *op. cit.*, p. 246 ss., spec. nella parte in cui si individua nell'*increase of ethanol* uno degli effetti diretti e meglio documentati del riscaldamento globale sulla composizione del vino, e si rassegnano le tecnologie di dealcolazione (parziale o totale) come strategia di compensazione enologica integrativa rispetto agli interventi agronomici in vigneto. Sulle pratiche viticole di adattamento - con particolare riferimento al ritardo della maturazione mediante limitazione tardiva della fonte fotosintetica - e sulla loro complementarità con le tecniche di dealcolazione, v. ancora P. SABBATINI *et al.*, *Late-season source limitation practices…*, cit.

31 V. ampiamente B. LA PORTA, *Vini dealcolizzati e parzialmente dealcolizzati nel sistema italo-europeo delle fonti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, pp. 1 ss.; S. ROLANDI, *Cambiamento climatico e vino. Spunti di riflessione per l'adattamento*, in *Riv. dir. agroalimentare*, n. 3, 2019.

32 Miscelazione (anche detta «taglio»), nel contesto specifico introdotto dal Reg. (UE) 2026/471, designa la pratica enologica che consente di ottenere un vino parzialmente dealcolato mediante mescolanza di due partite distinte: una partita di vino integralmente dealcolato (titolo alcolometrico ≤ 0,5% vol) e una partita di vino non sottoposto a dealcolazione. Il risultato è una bevanda con titolo alcolometrico intermedio - superiore allo 0,5% vol ma inferiore al minimo della categoria di partenza, quindi inquadrabile nella sottocategoria «parzialmente dealcolato» - ottenuta senza che il singolo lotto sia stato fisicamente sottoposto, in quanto tale, ai processi di sottrazione dell'alcol. Sotto il Reg. (UE) 2021/2117, e secondo l'interpretazione resa dalla Commissione nella Comunicazione C/2024/694 (Q&A, risposta al quesito n. 4), una bevanda ottenuta miscelando un «vino» con un «vino totalmente dealcolato» non poteva essere commercializzata come «vino parzialmente dealcolato», perché la riduzione del titolo alcolometrico era frutto della miscelazione e non di un processo di dealcolizzazione parziale in senso tecnico. Il Reg. (UE) 2026/471 supera espressamente tale incertezza applicativa, riconoscendo la miscelazione come via legittima per la produzione di vini parzialmente dealcolati e ammettendola accanto ai tre processi tassativi dell'Allegato VIII, Parte I, Sezione E (evaporazione parziale sottovuoto, tecniche a membrana, distillazione).

33 Sul nesso tra transizione ecologica, innovazione di prodotto e rischio di comunicazioni ambientali ingannevoli, con riferimento anche ai possibili strumenti di *enforcement* antielusivo, v. L. ARDIZZONE, *Greenwashing: a chi è rivolta la tutela?*, in *Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani*, XIV, 2025, n. 1, p. 245 ss.; M. CARDUCCI, *La questione dello «scollamento» delle imprese dall'Accordo di Parigi nel sistema costituzionale italiano*, *ivi*, p. 41 ss.; F.M. MAFFEZZONI, *«Una (?)» Due diligence per il cambiamento climatico*, *ivi*, p. 67 ss.; D. CASTAGNO-L. SALTALAMACCHIA, *L'azione degli enti collettivi per la tutela del clima in Italia: vie giudiziarie e strumenti alternativi*, *ivi*, p. 133 ss.; E. COLOMBO, *Azioni giudiziarie Net-Zero: Aspetti di diritto processuale*, *ivi*, p. 175 ss. Per un'analisi dal versante del diritto internazionale e dell'Unione delle risposte ordinamentali alla crisi climatica, v. ancora S. VEZZANI-M.C. CARTA (a cura di), *International and European Union Law in the Face of Climate Change*, cit.

In questa cornice, la dealcolazione non rappresenta una mera innovazione di prodotto, ma una componente della più ampia strategia di adattamento, mitigazione e riequilibrio che il «Pacchetto vino» persegue.

2. - Il vino dealcolato e le tecniche di dealcolazione autorizzate: dal Regolamento (UE) 2021/2117 al «Pacchetto vino».

La disciplina giuridica del vino dealcolato si articola, come spesso accade, su un impianto normativo multilivello. Sarà pertanto necessario muovere dai fondamenti posti dal diritto dell'Unione europea per giungere alle misure di attuazione nazionali.

Il primo intervento organico risale al Regolamento (UE) 2021/2117, che ha modificato l'Allegato VII, Parte II, del Regolamento OCM unica, ammettendo per la prima volta che le categorie «vino», «vino spumante» e relative sottocategorie possano essere sottoposte a dealcolizzazione totale o parziale, a condizione che il trattamento intervenga su un prodotto che abbia già raggiunto pienamente le caratteristiche della rispettiva categoria[34]. La bipartizione tra «dealcolizzati» (titolo alcolometrico ≤ 0,5% vol) e «parzialmente dealcolizzati» (titolo superiore a tale soglia, ma inferiore al minimo della categoria) costituisce il perno definitorio dell'intero sistema[35]. I processi ammessi - evaporazione parziale sottovuoto, tecniche a membrana, distillazione e oggi miscelazione - sono tassativamente individuati dall'Allegato VIII, Parte I, Sezione E e non possono dare luogo a difetti organolettici né essere accompagnati da un aumento del tenore zuccherino[36].

Il Regolamento 2026/471 si innesta su tale impianto con innovazioni sostanziali. In primo luogo, consente esplicitamente la produzione di vini parzialmente dealcolati mediante miscelazione («taglio») di un vino dealcolato con un vino non sottoposto a dealcolazione, superando un'incertezza applicativa del regime previgente. In secondo luogo, risolve un limite tecnologico fondamentale per gli spumanti: il processo di dealcolazione eliminava di fatto la CO_2 del vino iniziale, rendendo necessaria la sua reintroduzione. Il nuovo testo consente di dealcolare un vino «fermo» e sottoporlo successivamente a seconda fermentazione o all'addizione di anidride carbonica esogena[37].

L'Allegato VIII, Parte I, Sezione E, del Reg. OCM inoltre individua tre processi tassativi: evaporazione parziale sottovuoto, tecniche a membrana e distillazione. La scelta della tecnica incide non solo sulla qualità organolettica ma anche sul regime giuridico dei sottoprodotti, sul profilo fiscale e

34 Reg. (UE) 2021/2117 del 2 dicembre 2021 (in GUUE L 435), che ha modificato l'Allegato VII, Parte II, e l'Allegato VIII del Reg. (UE) n. 1308/2013. Cfr. E. POMARICI-R. SARDONE, *Is a new EU wine policy coming? The unexpected role of regulatory measures*, in *Wine Economics and Policy*, 11(2), 2022, p. 79 ss.

35 Allegato VII, Parte II, del Reg. (UE) n. 1308/2013, come novellato. La soglia dello 0,5% vol è mutuata dalla Risoluzione OIV Oeno 394A-2012. Per una ricostruzione sistematica, v. B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 5-20; G. STRAMBI, *Il vino dealcolizzato o parzialmente dealcolizzato come «prodotto innovativo» per il mercato dell'Unione europea alla luce del regolamento (UE) 2021/2117,* in Diritto agroalimentare, n. 3, 2023, p. 56 ss.

36 Allegato VIII, Parte I, Sezione E, del Reg. (UE) n. 1308/2013, integrato dal Reg. delegato (UE) 2019/934. V. B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 11-13

37 Art. 1, punto 15), del Reg. (UE) 2026/471, che aggiunge due nuovi commi alla frase introduttiva dell'Allegato VII, Parte II: i vini spumanti (punti 4 e 8) possono essere ottenuti mediante seconda fermentazione di vini dealcolizzati; quelli gassificati (punti 7 e 9) mediante aggiunta di CO_2. V. considerando (21).

sull'impatto ambientale[38]. Il fondamento tecnico-internazionale di tale elencazione tassativa risale alle risoluzioni *dell'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin*, la quale già nel 2012 aveva tipizzato la categoria della «*dealcoholisation of wines*» e la corrispondente bevanda, lasciando agli ordinamenti interni la facoltà di riconoscerle la denominazione «*dealcoholised wine*»[39].

L'evaporazione parziale sottovuoto è la tecnica più diffusa. Lo *spinning cone column* (SCC), che opera sottovuoto a basse temperature (circa 30-35 °C), consente di separare la frazione aromatica prima dell'eliminazione dell'alcol, minimizzando l'alterazione organolettica che costituisce un aspetto giuridicamente rilevante ai fini del requisito normativo di assenza di difetti nel prodotto finale. Le tecniche a membrana (osmosi inversa, nanofiltrazione, per evaporazione) utilizzano membrane semipermeabili con pori tra 0,1 e 1 nm. Per i vini biologici dealcolati, il Reg. delegato (UE) 2025/405 prescrive condizioni specifiche di temperatura massima e dimensione dei pori[40], legittimando un nuovo segmento all'intersezione tra domanda biologica e prodotti No.Lo.

La gestione dei sottoprodotti costituisce il profilo giuridico più complesso. Il D.M. MASAF n. 672816/2024 prevede che la miscela idroalcolica derivante dalle tecniche a membrana sia destinata prioritariamente alla produzione di bioetanolo; quella derivante dalla distillazione possa servire per la produzione di distillato di vino[41]. La dealcolazione comporta, peraltro, un consumo energetico significativo e genera scarti la cui corretta qualificazione giuridica - tra «rifiuto» e «sottoprodotto» ai sensi del d.lgs. n. 152/2006 - presenta criticità interpretative non trascurabili.

Il Regolamento 2026/471 rafforza gli strumenti di sostenibilità ambientale del settore vitivinicolo. Oltre al già menzionato innalzamento dell'aiuto finanziario all'80% per gli investimenti connessi all'adattamento climatico, il nuovo art. 59, par. 2, quarto comma, del Reg. (UE) 2021/2115, come modificato, estende tale percentuale anche alla mitigazione climatica e alla riduzione dell'impatto ambientale. L'impatto ambientale della dealcolazione e le certificazioni volontarie di sostenibilità

38 W. AKHTAR *et al.*, *Dealcoholized wine: Techniques, sensory impacts, stability, and perspectives of a growing industry*, in *Comprehensive Reviews in Food Science and Food Safety*, vol. 24, n. 3, 2025. Per il quadro giuridico delle tecniche, v. B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 11-13.

39 Risoluzione OIV-OENO 394A-2012, *Dealcoholisation of wines*, e Risoluzione OIV-OENO 394B-2012, *Beverage obtained by dealcoholisation of wine*, in *www.oiv.int*, ove si rileva, per quel che più rileva, che la definizione tecnica della bevanda ottenuta dalla dealcolizzazione del vino «does not preclude the use of the term "dealcoholised wine" if Member State legislation allows it». Sul rapporto fra il diritto dell'Unione e gli *standard* tecnici elaborati da organismi internazionali a carattere consensuale, v. ampiamente G. STRAMBI, *op. ult. cit.*, p. 36 ss., spec. p. 37, dove si sottolinea come l'OIV abbia «emanato una serie di risoluzioni attinenti a questa pratica enologica e alla denominazione delle bevande da essa ottenute, delle quali le Istituzioni UE hanno tenuto conto nell'elaborazione della legislazione in materia vitivinicola». Per un richiamo dei profili tecnico-applicativi delle risoluzioni OIV nella prassi enologica, v., in dottrina, B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 11-12

40 Reg. delegato (UE) 2025/405 del 13 dicembre 2024, in GUUE del 26.2.2025, che modifica l'Allegato II, Parte VI, del Reg. (UE) 2018/848: la temperatura non deve superare i 75°C e i pori di filtrazione non devono essere inferiori a 0,2 micrometri.

41 B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 105-117, sull'economia circolare dei sottoprodotti della dealcolazione. V. anche M. MAGRI, *Rifiuto e sottoprodotto nell'epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 1, 2010.

meritano dunque di essere esaminati nel quadro complessivo delle politiche ambientali dell'Unione[42]. La ricerca enologica sta esplorando metodi non convenzionali - estrazione con CO_2 supercritica, materiali porosi avanzati, microonde controllate - che pongono la questione della futura ammissibilità ai sensi del diritto dell'Unione. L'eventuale ampliamento richiederà un atto delegato della Commissione, preceduto da una valutazione scientifica sulla sicurezza e sull'impatto organolettico[43].

Sul versante nazionale, l'Italia ha dato attuazione al quadro europeo con il DM MASAF n. 672816 del 20 dicembre 2024[44], che individua sette categorie ammissibili e prescrive lo svolgimento del processo sotto la responsabilità di un enologo, vietando l'aggiunta di acqua o aromi esogeni. Merita segnalare la discrasia terminologica tra il DM, che utilizza «dealcolato», e il Reg. OCM, che prescrive «dealcolizzato»: una divergenza non priva di implicazioni giuridiche[45]. Il quadro fiscale è stato poi completato dal Decreto interministeriale MEF-MASAF del 29 dicembre 2025, che assoggetta l'alcol etilico estratto attraverso le tecniche di dealcolazione al regime delle accise di cui al d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504. Il decreto introduce, in particolare, una soglia quantitativa di mille ettolitri di alcol anidro all'anno che distingue due categorie di soggetti autorizzati: gli *esercenti impianti di dealcolazione* (EID), abilitati a operare entro tale soglia mediante semplice aggiornamento della licenza fiscale già in essere e con un regime di adempimenti contenuto, e i *depositi impianti di dealcolazione* (DID), assoggettati al più gravoso regime di deposito fiscale qualora la produzione superi la soglia. Il provvedimento detta inoltre le regole tecnico-fiscali per la contabilizzazione dell'alcol estratto, fra cui la previsione di un serbatoio dedicato, di capacità non inferiore a venti ettolitri, in cui far confluire integralmente l'etanolo ottenuto dalla dealcolazione, e gli adempimenti correlati in materia di registri, misurazioni e controlli[46].

---

42 B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 87-104, sull'impatto ambientale e le certificazioni volontarie; C. GUARINO, *La dieta mediterranea: un patrimonio dell'umanità per uno stile di vita sostenibile*, Ledizioni, Milano, 2024.

43 L. PAOLONI, *La sostenibilità «etica» della filiera agroalimentare*, in *Dir. agroalim.*, n. 4, 2020; E.M. APPIANO, *Le riforme del 2013 alla OCM vino*, in *Contratti e imprese/Europa*, n. 1, 2014; S. SEQUINO *et al.*, *La nuova normativa vitivinicola*, Edagricole, Milano, 2019.

44 DM MASAF n. 672816 del 20 dicembre 2024. Per un commento, v. LCA Studio Legale, *Nuove regole sui vini dealcolati*, 18 febbraio 2025, in *www.lcalex.it*; B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 5-38.

45 Sul punto, v. Cibuslex, *Il quadro normativo sulla dealcolizzazione del vino in Italia*, gennaio 2025, in *www.cibuslex.it*, ove si evidenziano dubbi sulla legittimità della scelta terminologica italiana in assenza di delega espressa nel Reg. OCM.

46 Decreto interministeriale MEF-MASAF del 29 dicembre 2025, in *G.U.*, serie generale, n. 3 del 5 gennaio 2026, in vigore dal 6 gennaio 2026. Il decreto definisce le condizioni di autorizzazione e di *accountability* fiscale dell'alcol etilico estratto attraverso le tecniche di dealcolazione di cui all'Allegato VIII, Parte I, Sezione E, del Reg. OCM. Sotto il profilo soggettivo, il provvedimento (art. 1, comma 1, lett. e) ed f)) individua due categorie distinte di esercenti depositi fiscali di prodotti alcolici intermedi o di vino (art. 28, comma 1, lett. b) o d), TUA): i soggetti EID, che effettuano processi di dealcolazione con ottenimento di vino dealcolato entro il limite quantitativo massimo annuo di mille ettolitri previsto dall'art. 33-*ter*, comma 1, del TUA, mediante semplice aggiornamento della licenza fiscale già in possesso, e i soggetti DID, che superano tale soglia e sono assoggettati al più gravoso regime del rilascio della licenza di esercizio per distilleria ex art. 28, comma 1, lett. a), n. 1), TUA. Il decreto prescrive, fra l'altro, l'obbligo di un serbatoio dedicato di capacità minima di venti ettolitri in cui far confluire integralmente l'etanolo ottenuto dal processo, e disciplina i correlati adempimenti in materia di registri, misurazioni e controlli. La *ratio* è quella di prevenire l'immissione in consumo dell'alcol estratto al di fuori dei circuiti fiscalmente controllati, salvaguardando la coerenza con il regime delle accise di cui al

L'esperienza francese, sviluppatasi parallelamente, conferma il ruolo cardine dell'atto amministrativo di chiarimento applicativo nelle prime fasi di attuazione delle nuove categorie merceologiche[47]. Il quadro nazionale è stato successivamente integrato dal DM MASAF n. 213946 del 14 maggio 2025, che modifica e precisa il decreto del 20 dicembre 2024, intervenendo, fra l'altro, sulla possibilità di svolgere le operazioni di dealcolazione anche in stabilimenti vitivinicoli «misti» già esistenti - previa comunicazione preventiva all'Ispettorato centrale repressione frodi - e sull'estensione della disciplina ai vini spumanti dealcolati, superando l'originaria prescrizione di stabilimenti dedicati[48].

3. - Il regime dell'etichettatura tra tutela del consumatore e armonizzazione terminologica.

L'etichettatura dei vini dealcolati costituisce l'ambito in cui il Reg. (UE) 2026/471 ha inciso più profondamente, modificando l'art. 119, par. 1, del Reg. OCM. Il nuovo testo opera un cambio di paradigma, sostituendo il concetto di «accompagnamento» della categoria con quello di «integrazione»: la specificazione relativa alla dealcolazione diviene parte integrante della denominazione di vendita[49].

Le nuove diciture armonizzate si strutturano secondo un sistema a soglie[50]. Per i prodotti con titolo alcolometrico non superiore a 0,5% vol, il nome della categoria deve essere integrato dall'espressione

---

d.lgs. 26 ottobre 1995, n. 504. Per un commento, v. Cibuslex, *Dealcolazione dei vini e regime delle accise: il DM 29 dicembre 2025 su autorizzazioni, controlli e adempimenti*, gennaio 2026, in *www.cibuslex.it*; sui profili fiscali e doganali generali, v. B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 21-22.

47 V. il documento amministrativo di sintesi della Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), *Désalcoolisation des vins - quelles sont les règles relatives à l'élaboration et à l'étiquetage des produits ?*, fiche pratique, 9 juillet 2025, in www.economie.gouv.fr; e già N. TOURRETTE-M. CHIREZ, *Quelle est la réglementation pour les vins désalcoolisés ?*, in *Réussir Vigne*, n. 313-314, janvier-février 2024, ove si distinguono partitamente le menzioni «vin désalcoolisé», «vin partiellement désalcoolisé», l'uso della menzione «sans alcool» e i corrispondenti regimi per AOP/IGP. Per la sintesi anglofona delle nuove regole UE destinata agli operatori di Paesi terzi, USDA Foreign Agricultural Service, *New EU Labeling Rules for Wines*, GAIN Report, 2022, ove si segnala l'impatto del Reg. (UE) 2021/2117 sulle imprese esportatrici, e Bignon Lebray, *DGCCRF: nouvelle réglementation vin 2025 et guides OCM*, 2025, in *www.bignonlebray.com*.

48 DM MASAF n. 213946 del 14 maggio 2025, recante modifiche al DM 20 dicembre 2024 sui vini dealcolati. Il provvedimento è intervenuto su due nodi applicativi del decreto del 2024: l'estensione del regime ai vini spumanti dealcolati e il superamento dell'originaria prescrizione di stabilimenti dedicati esclusivamente alla dealcolazione, con la conseguente possibilità di svolgere le operazioni in stabilimenti vitivinicoli «misti» già esistenti, previa comunicazione preventiva all'Ispettorato centrale repressione frodi del MASAF. Per i primi commenti, v. *Vini dealcolati: firmato il decreto MASAF che dà il via libera alla produzione in Italia*, in *www.federvini.it*, 2025; e *Un nuovo decreto per i vini dealcolati*, in *Millevigne*, 2025. La modifica del 2025 non incide sull'art. 3 del decreto del 2024 nella parte in cui vieta la dealcolazione dei vini DOP e IGP, e dunque non muta il quadro di riferimento delle considerazioni svolte *infra*, § 4 sulla conformità con il diritto dell'Unione.

49 Art. 1, punto 10), lett. a), i), del Reg. (UE) 2026/471, che sostituisce l'art. 119, par. 1, lett. a), del Reg. OCM. Le nuove diciture sono: «zero alcol» (< 0,5% vol), con aggiunta di «0,0%» se < 0,05% vol; «a tenore alcolico ridotto» se il titolo è ≥ 0,5% vol e inferiore di almeno il 30% al minimo della categoria.

50 Per chiarezza terminologica, è opportuno distinguere fra tre piani lessicali distinti che si intrecciano nella materia. Il termine *dealcolizzato* è quello adottato dalla versione italiana del Reg. (UE) 2021/2117 e qualifica, sul piano della normativa unionale, la categoria merceologica del prodotto vitivinicolo

«zero alcol», con l'aggiunta di «0,0%» ove il tenore sia inferiore o uguale a 0,05% vol. Per i prodotti il cui titolo sia pari o superiore allo 0,5% vol ma inferiore di almeno il 30% rispetto al tenore minimo della categoria di partenza, l'espressione prescritta è «a tenore alcolico ridotto». La soglia del 30% introduce un criterio quantitativo-relativo di rilievo assoluto. Per riduzioni inferiori nessuna dicitura integrativa è prescritta, benché permanga l'obbligo trasversale di indicare la menzione «ottenuto mediante dealcolizzazione»[51].

Tale menzione risponde all'esigenza di garantire che il consumatore distingua un vino sottoposto a trattamento da uno il cui basso titolo sia dovuto alla naturale composizione: una declinazione specifica del principio di non ingannevolezza di cui al Reg. FIC[52]. Sul piano temporale, le nuove disposizioni si applicheranno dal 19 settembre 2027, con regime transitorio per i prodotti già etichettati[53].

L'efficacia concreta delle nuove denominazioni armonizzate dipenderà, tuttavia, dal complessivo assetto di *enforcement* del diritto alimentare europeo, che è stato descritto come un *mix* articolato di controllo pubblico e rimedi privatistici, la cui combinazione varia significativamente tra Stati membri e produce, di conseguenza, livelli di effettività non uniformi[54]. Nel caso del vino dealcolato, il rispetto del nuovo obbligo di integrazione della denominazione di vendita dipenderà tanto dall'attività dei controlli pubblici nazionali - in Italia, dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi (ICQRF) del MASAF - quanto dai rimedi azionabili dai consorzi di tutela, dalle associazioni dei consumatori (azione inibitoria ex art. 140 Cod. consumo) e dai concorrenti (disciplina della concorrenza sleale e delle pratiche commerciali scorrette). Il bilanciamento tra *enforcement* pubblico *ex ante* ed *enforcement* privato *ex post* costituisce un terreno in cui l'efficacia della nuova disciplina si misurerà

---

sottoposto a dealcolazione totale o parziale. Il termine *dealcolato* è invece quello introdotto, in via di attuazione, dal D.M. MASAF n. 672816 del 20 dicembre 2024, ed è di uso prevalente nel discorso ministeriale e nella prassi nazionale. Le espressioni *zero alcol* e *a tenore alcolico ridotto* sono, infine, le diciture armonizzate introdotte dal Reg. (UE) 2026/471 a fini di etichettatura ed integrative della denominazione di vendita, applicabili dal 19 settembre 2027. Sui rapporti fra questi piani lessicali, v. ancora G. STRAMBI, *op. cit.*, p. 49 e nota 69. Nel presente contributo, salva diversa indicazione, si userà il termine «dealcolazione» per il processo enologico, e «vino dealcolato» / «parzialmente dealcolato» per le categorie merceologiche, conformemente al lessico del decreto italiano del 2024.

51 Art. 1, punto 10), lett. a), ii), del Reg. (UE) 2026/471, che aggiunge la nuova lett. k) all'art. 119, par. 1: obbligo di indicare «ottenuto mediante dealcolizzazione». V. considerando (22): «i termini che si riferiscono a un titolo alcolometrico ridotto dovrebbero essere conformi alle altre norme dell'Unione».

52 Cfr. art. 7, par. 1, del Reg. (UE) n. 1169/2011 (c.d. Reg. FIC, Food Information to Consumers); S. MASINI, *Informazioni e scelte del consumatore*, in AA.VV., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2024; N. LUCIFERO, *L'etichettatura del vino*, *ivi*; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 157 ss.

53 Art. 5 del Reg. (UE) 2026/471: i prodotti etichettati prima del 19 settembre 2027 possono continuare a essere immessi sul mercato fino a esaurimento delle scorte. Art. 6: l'art. 1, punto 10), si applica dal 19 settembre 2027.

54 K.P. PURNHAGEN-A. MOLITORISOVÁ, *Public and Private Enforcement in European Union Food Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2022, 13 (3), p. 464 ss. Gli autori muovono da alcuni casi di crisi alimentare tedeschi (Bayern-Ei, Wilke) per sostenere che l'effettività del diritto alimentare europeo dipende dal dosaggio, variabile tra Stati membri, di strumenti di controllo amministrativo e di rimedi privatistici (azioni dei consumatori, concorrenza sleale, azioni dei concorrenti).

caso per caso, in funzione anche del grado di coordinamento tra autorità e della capacità dei sistemi privati di attivarsi tempestivamente.

La scelta terminologica adottata dal legislatore italiano presenta, peraltro, un rilievo giuridico autonomo. Come è stato acutamente rilevato nei primi commenti, la distinzione tra «vino dealcolato» e «vino dealcolizzato» non è meramente lessicale, ma investe l'architettura stessa della nuova categoria merceologica: la prima formulazione, preferita dal d.m. 20 dicembre 2024, evoca la trasformazione sostanziale del prodotto e la sua autonomia rispetto al vino tradizionale; la seconda, impiegata in talune versioni linguistiche degli atti unionali, sottolinea piuttosto il procedimento di sottrazione alcolica[55]. In questa prospettiva, la proposta di regolamento presentata dalla Commissione europea il 28 marzo 2025 - volta a modificare i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2021/2115 e (UE) n. 251/2014 in relazione a talune norme di mercato e misure di sostegno nel settore vitivinicolo - si propone di armonizzare su scala unionale i requisiti di etichettatura dei prodotti *no/low-alcohol*, con l'obiettivo dichiarato di agevolare il consumatore nella ricerca di alternative ai vini a più alto tenore alcolico e di rilanciare un comparto in crisi strutturale. La dimensione linguistica e quella informativa, per quanto distinte, concorrono dunque alla tenuta complessiva della nuova disciplina e al perseguimento della compiuta realizzazione del mercato interno. Sul versante della tutela del marchio, la collocazione del vino dealcolato lungo il confine fra prodotti alcolici e analcolici della Classificazione di Nizza pone, peraltro, ulteriori questioni interpretative di rilievo per i produttori italiani che intendano espandersi in questo segmento di mercato, attualmente in fase di rapida espansione su scala europea[56]. L'applicazione

55 Per l'inquadramento giuridico del D.M. MASAF 20 dicembre 2024 e la riflessione sulle implicazioni della distinzione tra «vino dealcolato» e «vino dealcolizzato» v. il commento *Vino dealcolato o dealcolizzato: prime riflessioni ed implicazioni giuridiche*, in *NT+ Diritto*, Il Sole 24 Ore, 2025, che rileva come la diversa scelta lessicale condizioni la qualificazione giuridica del prodotto e i conseguenti obblighi informativi nei confronti del consumatore. Sulla proposta di regolamento della Commissione europea del 28 marzo 2025 (COM(2025) - pacchetto vino, recante modifiche ai regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2021/2115 e (UE) n. 251/2014), con specifico riferimento all'armonizzazione dei requisiti di etichettatura dei prodotti *no/low-alcohol*, v. *The European Commission proposes new labelling requirements for "no/low-alcohol" wine to boost Europe's struggling wine sector*, in *Lexology*, 2025, ove si dà conto anche dei dati di mercato che hanno giustificato l'iniziativa (il comparto globale dei prodotti NoLo ha raggiunto nel 2023 un valore di circa 13 miliardi di dollari, con un incremento del 62% rispetto al 2018).
56 Sul piano della tutela del marchio, l'introduzione della nuova categoria merceologica del vino dealcolato apre un fronte applicativo di particolare interesse, riconducibile alla bipartizione operata dalla Classificazione internazionale dei prodotti e dei servizi ai fini della registrazione dei marchi (Classificazione di Nizza), che colloca le «bevande alcoliche, escluse le birre» (e con esse i vini) nella classe 33 e, per converso, le «bevande non alcoliche» (e con esse i vini dealcolati) nella classe 32. La duplicità classificatoria comporta che il titolare di un marchio registrato in classe 33 non possa estendere automaticamente la propria privativa al segmento dei vini dealcolati, dovendo a tal fine procedere a un autonomo deposito in classe 32, a pena di esporsi al duplice rischio del mancato riconoscimento della tutela in caso di contraffazione perpetrata da terzi mediante prodotti analcolici, e della decadenza per non uso ove l'impiego del segno risulti, in concreto, esclusivamente dedicato al prodotto dealcolato. Sul punto si registra una significativa divergenza interpretativa fra l'EUIPO, che ha affermato la somiglianza fra vini alcolici e analcolici sul rilievo della coincidenza di produttori, canali distributivi e consumatori target (cfr. EUIPO, decisione del 20 agosto 2024, n. 003181648, TURN TABLE c. TURN, ove si osserva che «non-alcoholic wine is intended to be consumed in the same circumstances as alcoholic

concreta delle nuove regole - soprattutto in fase transitoria - si è in larga misura appoggiata ai chiarimenti interpretativi resi dalla Commissione europea attraverso due distinte comunicazioni in formato Q&A[57]. Tali documenti - che la dottrina francese ha sottoposto a circostanziata analisi critica per il loro impiego rispetto alla normazione regolamentare[58] - hanno preceduto, e in parte preparato, l'adozione del Reg. (UE) 2026/471. La proposta originaria della Commissione[59] prefigurava, sul piano lessicale, l'adozione delle menzioni «*alcohol-free*» e «*alcohol reduced*»; il negoziato interistituzionale ha tuttavia condotto, sul punto, a una soluzione diversa, recepita nelle diciture italianizzate «zero alcol» e «a tenore alcolico ridotto» di cui al § 2 che precede[60].

Il Regolamento introduce, inoltre, due significative semplificazioni. La prima esonera i prodotti vitivinicoli destinati esclusivamente all'esportazione dall'obbligo di indicare ingredienti e dichiarazione

---

wine by consumers who cannot, or choose not to, consume alcohol»; nello stesso senso, EUIPO, decisione del 28 aprile 2023, n. 003102279, SAVANNAH DELIGHTS c. SAVANHA), e l'UIBM, che ha invece negato l'intercambiabilità fra prodotti delle classi 32 e 33 sul rilievo che gli stessi si rivolgerebbero a consumatori distinti (cfr. UIBM, decisione n. 65202000019840, TERRE DELLA ROCCA c. ROCCA DEI FORTI). Per una ricognizione applicativa delle conseguenze operative della richiamata bipartizione e dei rischi di tutela cui il produttore italiano è esposto, v. R. CORRIDOLA, *Dealcolati, ma protetti: registrazione del marchio nel trend dei vini dealcolati*, novembre 2024, in www.mondialmarchi.com. La divergenza assume rilievo sistematico nella misura in cui sollecita una riflessione sulla coerenza orizzontale fra la disciplina dei marchi - armonizzata dalla direttiva (UE) 2015/2436 e regolata, per il segno unionale, dal regolamento (UE) 2017/1001 sul marchio dell'Unione europea - e la nuova architettura merceologica unionale dei vini dealcolizzati: coerenza che, ove non assicurata in via interpretativa, espone gli operatori italiani a una potenziale asimmetria di tutela, specie ove essi operino su scala europea, e potrà sollecitare interventi di razionalizzazione tanto in sede di prassi amministrativa quanto sul piano regolatorio, soprattutto a fronte di una crescita del comparto stimata, per il 2026, attorno al 90% della produzione nazionale (dati Osservatorio UIV-Vinitaly, presentati al Vinitaly del 14 aprile 2026).

57 Comunicazione C/2023/1190 del 24 novembre 2023, sull'attuazione delle nuove disposizioni unionali in materia di etichettatura dei vini, e la Comunicazione C/2024/694 del 15 gennaio 2024, sull'attuazione delle regole eurounitarie in materia di dealcolizzazione.

58 Su tale lettura critica dell'impiego dei *Q&A* della Commissione come strumenti parasostitutivi della normazione regolamentare, T. GEORGOPOULOS, *Le droit vitivinicole sous forme de «questions-réponses» - Réflexions critiques sur les avis de la Commission européenne en matière d'étiquetage électronique et de vins désalcoolisés*, in *Revue de droit rural*, n. 12, décembre 2024.

59 Commissione europea, *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2021/2115 e (UE) n. 251/2014 in relazione a talune norme di mercato e misure di sostegno settoriali nel settore vitivinicolo e per i prodotti vitivinicoli aromatizzati*, COM(2025) 137 final del 28 marzo 2025; sull'esito del negoziato interistituzionale conclusosi con accordo provvisorio il 4 dicembre 2025 e poi recepito nel Reg. (UE) 2026/471, v. European Parliamentary Research Service, *The wine package*, Briefing, EPRS_BRI(2025)772907, 2025.

60 Per una sintesi delle novità lessicali introdotte dal Reg. (UE) 2026/471 e del passaggio dalla terminologia originariamente proposta dalla Commissione a quella italianizzata adottata dal regolamento, v. *L'Unione Europea ha cambiato le parole sulle bottiglie di vino senza alcol*, in *Wine Meridian*, 16 aprile 2026.

nutrizionale: una scelta che risponde a logiche di competitività internazionale[61]. La seconda affida alla Commissione il compito di disciplinare, mediante atti delegati, l'identificazione del mezzo elettronico (QR code) per la fornitura delle informazioni in formato digitale, anche mediante un pittogramma o simbolo comune alternativo alle parole[62]. La digitalizzazione delle informazioni, già avviata nel 2021, diviene così sistematica e armonizzata a livello dell'Unione.

4. - I vini DOP e IGP di fronte alla dealcolazione: il divieto italiano e le tensioni con il diritto dell'Unione.

La questione del rapporto tra dealcolazione e indicazioni geografiche protette rappresenta il nodo giuridico più complesso e politicamente sensibile dell'intera materia.

Il diritto dell'Unione non vieta la dealcolazione dei vini a denominazione. Il Reg. OCM ammette la dealcolazione parziale dei vini DOP e IGP, subordinandola alla previsione nei rispettivi disciplinari di produzione. Esiste un limite intrinseco - il titolo minimo di 4,5% vol - che esclude la dealcolazione totale, ma quella parziale è astrattamente compatibile con il sistema delle denominazioni.

Il legislatore italiano ha operato una scelta diametralmente opposta, stabilendo un divieto assoluto di dealcolazione per tutti i prodotti DOP e IGP[63]. Il fondamento giuridico invocato risiede nell'art. 83 del Reg. OCM, che consente agli Stati membri di limitare le pratiche enologiche per la tutela delle denominazioni nazionali[64]. La *ratio* dichiarata è preservare l'«autenticità» e il legame territoriale.

Tale scelta solleva perplessità rilevanti. Sotto il profilo della proporzionalità, un divieto indiscriminato che colpisca tutte le DOP e IGP senza valutazione caso per caso appare eccessivamente rigido rispetto alle finalità di protezione di queste tipologie di vini. Il principio impone di distinguere tra denominazioni il cui profilo identitario è strettamente legato al tenore alcolico e denominazioni per le quali una moderata riduzione non comprometterebbe la tipicità. Lo stesso Regolamento 2026/471, nel considerando (12), riconosce l'esigenza di tutelare la reputazione dei prodotti a denominazione, ma individua nella «significativa svalutazione» o nell'«uso improprio da parte di terzi» le condizioni legittimanti misure restrittive[65], non nella dealcolazione in sé.

---

61 Art. 1, punto 10), lett. b), del Reg. (UE) 2026/471 (nuovo art. 119, par. 6): esenzione dall'obbligo di indicare ingredienti e dichiarazione nutrizionale per i prodotti destinati esclusivamente all'esportazione. V. considerando (23).

62 Art. 1, punto 11), lett. b), del Reg. (UE) 2026/471 (nuovi punti v e vi all'art. 122, par. 1, lett. d): delega alla Commissione per disciplinare l'identificazione del mezzo elettronico (QR code) e la forma delle informazioni digitali. V. considerando (24).

63 Art. 3 del D.M. MASAF n. 672816/2024. V. B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 79-86; Diritto Vitivinicolo, *Decreto vini dealcolati Italia*, 13 febbraio 2025, in *dirittovitivinicolo.eu*.

64 Art. 83, par. 2-3, del Reg. (UE) n. 1308/2013. La norma consente agli Stati membri di limitare o vietare pratiche enologiche autorizzate dall'Unione per rafforzare la tutela delle denominazioni nazionali.

65 Cfr. il considerando (12) del Reg. (UE) 2026/471, che riconosce l'esigenza di tutelare la reputazione dei prodotti DOP/IGP e di evitare «il rischio di una significativa svalutazione o di un uso improprio da parte di terzi». V. anche B.B. ARNESE, *La tutela delle indicazioni geografiche del settore agroalimentare e vitivinicolo*, in *Riv. dir. agroalimentare*, n. 2, 2025.

Anche la Corte di Giustizia ha avuto modo di confermare che la protezione delle IG si estende a qualsiasi uso che sfrutti indebitamente la reputazione della denominazione[66]. La dealcolazione, tuttavia, non è un uso indebito, bensì un trattamento enologico applicato a un prodotto che rimane espressione del territorio. La vera questione è se i disciplinari possano essere adattati in deroga al Decreto ministeriale per definire le condizioni di ammissibilità[67] poiché proprio a livello unionale la scelta pare esser demandata a questi ultimi e non al ministero.

Sul piano della teoria dell'*enforcement*, il modello italiano del divieto assoluto privilegia il modello *command-and-control* pubblico rispetto a un equilibrio più articolato fra strumenti pubblici e privati[68]. Un approccio alternativo - che non escluda *a priori* la dealcolazione parziale delle denominazioni, ma la subordini a un vaglio dei disciplinari caso per caso e a rimedi privatistici robusti (azioni dei consorzi di tutela, disciplina della concorrenza sleale a tutela dell'autenticità, regime della responsabilità del produttore per informazioni non veritiere) - consentirebbe di preservare l'identità territoriale senza precludere l'accesso al mercato *NoLo*. La questione investe, dunque, non solo la proporzionalità sostanziale della scelta italiana, ma anche la sua sostenibilità nel quadro di un *enforcement mix* europeo sempre più orientato all'integrazione tra controllo pubblico e tutela privata.

La praticabilità di un approccio più modulato trova, come anticipato, conferma nella prassi applicativa di altri Stati membri. È sufficiente, al riguardo, richiamare l'inclusione, nel disciplinare dell'IGP «Val de Loire», dei vini parzialmente dealcolati rossi, rosati, bianchi e *vin gris* - con titolo alcolometrico volumico effettivo compreso tra il 6% e l'8,5% nell'area viticola B e tra il 6% e il 9% nell'area viticola C - che offre un primo riferimento positivo di dealcolazione parziale applicata a una indicazione geografica protetta, senza che ciò abbia determinato pregiudizio per l'identità territoriale del prodotto[69]. Il nuovo quadro unificato sulle indicazioni geografiche, introdotto dal regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio e integrato dal regolamento delegato (UE) 2025/27

66 Corte giust., causa C-75/15, *Viiniverla*, punto 45. V. N. LUCIFERO (a cura di), *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, CEDAM, Padova, 2023; F. ALBISINNI, *Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2022; F. PRETE, *Le nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche*, in *Dir. agroalim.*, n. 3, 2019.

67 V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari dell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012/UE*, in *Riv. dir. alim.*, n. 4, 2013; A. TOMMASINI, *Il ruolo polivalente dei consorzi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

68 Così K.P. PURNHAGEN-A. MOLITORISOVÁ, *op. cit.*, che argomentano come l'efficacia del diritto alimentare UE dipenda dal dosaggio fra strumenti di *public* e *private enforcement*, variabile tra Stati membri e rimodulabile anche grazie alle nuove tecnologie di tracciabilità e rilevazione.

69 Cfr. la pubblicazione, nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (C/2025/5422), del disciplinare della IGP «Val de Loire», nella parte in cui ammette i vini parzialmente dealcolati con titolo alcolometrico volumico effettivo tra il 6% e l'8,5% nell'area viticola B e tra il 6% e il 9% nell'area viticola C. Per una disamina del nuovo regime unionale delle indicazioni geografiche introdotto dal regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, e integrato dal regolamento delegato (UE) 2025/27 della Commissione, del 30 ottobre 2024 - in vigore dal 13 maggio 2024 per le disposizioni di tutela - v. *New EU rules to strengthen GI protection for wine, spirit drinks and agri-food products come into force on 13 May 2024*, in *Lexology*, 2024, che sottolinea il rafforzamento degli strumenti di *enforcement* a tutela delle DOP e delle IGP e la conseguente maggiore flessibilità che il quadro unionale ormai offre agli Stati membri nella regolazione delle pratiche enologiche compatibili con le denominazioni.

della Commissione del 30 ottobre 2024, rafforza, del resto, gli strumenti di tutela pubblica e privata di DOP e IGP, predisponendo un impianto che avrebbe potuto consentire, anche nell'ordinamento italiano, soluzioni più flessibili e graduate. L'opzione per il divieto assoluto appare, in questa luce, una scelta discrezionale non necessitata dal diritto unionale.

Sul terreno del rapporto fra norma di derivazione unionale e potestà nazionale di regolazione, occorre chiedersi se e in quale misura lo Stato membro possa adottare una disciplina più restrittiva di quella consentita dal diritto dell'Unione, e se la scelta operata dal d.m. MASAF n. 672816 del 20 dicembre 2024 - vietando in radice ogni forma di dealcolazione, totale o parziale, dei vini DOP e IGP - superi tale soglia di compatibilità. Il divieto generale e indiscriminato sancito dall'art. 3 del decreto presenta, sotto questo profilo, criticità non trascurabili sul piano del diritto dell'Unione: non sotto quello dell'opportunità politica della scelta, sulla quale gli Stati membri godono di indubbio margine di apprezzamento, bensì sotto quello dei principi e delle regole eurounitarie applicabili - la proporzionalità, la coerenza con il sistema delle indicazioni geografiche e l'obbligo di leale cooperazione. Una posizione, peraltro, che si confronta criticamente con un'autorevole opinione recente, secondo cui la scelta italiana sarebbe «da ritenere legittima sulla base dell'art. 83, par. 2, reg. (UE) n. 1308/2013»[70].

Il punto di partenza deve essere ribadito: il diritto dell'Unione non vieta la dealcolazione dei vini a denominazione. La consente, anzi, espressamente, nei limiti del titolo alcolometrico minimo del 4,5% vol e a condizione che la modifica sia recepita nei rispettivi disciplinari di produzione. La questione, dunque, non è se gli Stati membri possano escludere la dealcolazione dei vini DOP e IGP - possibilità in astratto ammessa dall'art. 83 del Reg. OCM -, bensì come e con quali limiti tale facoltà possa essere esercitata in coerenza con il sistema multilivello di tutela e regolazione del settore vitivinicolo.

L'art. 83 del Reg. OCM unica autorizza gli Stati membri a limitare o vietare pratiche enologiche autorizzate dal diritto dell'Unione, «allo scopo di rafforzare la conservazione delle caratteristiche essenziali» dei vini a DOP, IGP, dei vini spumanti e dei vini liquorosi. Il par. 2 della medesima disposizione obbliga lo Stato membro a notificare alla Commissione le misure di limitazione o di divieto, perché ne siano informati gli altri Stati membri.[71]

---

70 L'opinione cui ci si riferisce è quella espressa da G. STRAMBI, *I vini dealcolizzati alla ricerca di identità*, in *Riv. dir. alim.*, n. 3, 2025, p. 36 ss., spec. p. 47 e nota 66, secondo la quale «in Italia il processo di dealcolizzazione, sia totale che parziale, è stato vietato per le categorie di prodotti vitivinicoli con denominazione di origine protetta ed indicazione geografica protetta (con il Decreto Masaf 20 dicembre 2024) […]. Una decisione che sembra da ritenere legittima sulla base dell'art. 83, par. 2, reg. (UE) n. 1308/2013». La lettura, fondata su un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 83, par. 2, merita di essere ripresa criticamente alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione - segnatamente quelli di proporzionalità, di leale cooperazione e di effetto utile -, nonché dell'architettura procedimentale dettata dal Reg. (UE) 2024/1143. Per una analoga apertura critica, v. Cibuslex, *Il quadro normativo sulla dealcolizzazione del vino in Italia*, gennaio 2025, in *www.cibuslex.it*; B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 79-86; nonché le osservazioni svolte già al § 4.

71 Art. 83, par. 1 e 2, del Reg. (UE) n. 1308/2013, come integrato dal Reg. delegato (UE) 2019/934 della Commissione del 12 marzo 2019, recante l'elenco delle pratiche enologiche autorizzate (Allegato I, parte A) e l'indicazione delle relative restrizioni. L'obbligo di notifica alla Commissione delle misure nazionali limitative, previsto dal par. 2, mira a garantire trasparenza e informazione reciproca fra Stati membri; non risulta agevolmente reperibile, sui canali pubblici della Commissione, evidenza di una notifica formale del DM MASAF n. 672816/2024, circostanza che, ove confermata, costituirebbe profilo

Si tratta di una clausola di flessibilità delimitata sul piano del fine - la conservazione delle «caratteristiche essenziali» delle denominazioni - e procedimentalizzata nelle modalità di esercizio, attraverso l'obbligo di notifica. L'art. 83 non attribuisce, dunque, una potestà discrezionale illimitata: il suo esercizio resta vincolato, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, all'osservanza dei principi generali del diritto dell'Unione, primo fra tutti il principio di proporzionalità.

La corte di giustizia nella nota vicenda *Scotch Whisky Association* c. *Lord Advocate* - pur attenendo a misura nazionale di prezzo minimo unitario delle bevande alcoliche giustificata da esigenze di tutela della salute pubblica - ha enunciato un principio di portata generale: una misura nazionale restrittiva, anche se applicata indistintamente a prodotti nazionali e importati, è ammissibile soltanto ove sia idonea a realizzare l'obiettivo perseguito, necessaria nel senso che non esista alternativa meno restrittiva ugualmente efficace, e proporzionata in senso stretto; la stessa pronuncia ha sottolineato l'onere che incombe sullo Stato membro di dimostrare, con elementi puntuali, l'inadeguatezza delle misure alternative[72]. La motivazione del DM MASAF n. 672816/2024 - che si limita, in sostanza, ad evocare la «tutela dell'autenticità» e del «legame territoriale» dei vini DOP e IGP, senza analisi articolata delle alternative - non sembra in grado di superare un test condotto secondo i parametri richiamati.

Sotto il profilo dell'idoneità, il divieto assoluto si presta ad obiezioni strutturali. La nozione stessa di «caratteristiche essenziali» di un vino DOP o IGP, evocata dall'art. 83 Reg. OCM, è per sua natura individuale: ciascuna denominazione è caratterizzata da un proprio profilo identitario, definito nel disciplinare di produzione e legato a fattori pedoclimatici, varietali, tecnici. Affermare che la dealcolazione parziale - segnatamente quella del 30% rispetto al titolo alcolometrico minimo, soglia a partire dalla quale è obbligatoria la dicitura «a tenore alcolico ridotto» - comprometta in modo uniforme le caratteristiche essenziali di tutte le DOP e IGP italiane, dal Barolo al Soave, dall'Aglianico del Vulture al Chianti Classico, dal Vermentino di Gallura al Marsala, equivale ad assumere come dimostrato ciò che andrebbe verificato caso per caso. La stessa esistenza, nel diritto italiano, di IGP a vocazione spumantistica con titoli alcolometrici naturali contenuti, e di DOC con disciplinari aperti a una pluralità di tipologie, dimostra che il legame fra alcolicità e identità varia significativamente fra le diverse denominazioni e non ammette una soluzione regolatoria unitaria[73].

---

autonomo di criticità procedimentale. Sulla portata della clausola, v. anche G. STRAMBI, *op. ult. cit.*, spec. nota 66, e B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 79 ss.

72 Corte giust., 23 dicembre 2015, causa C-333/14, *The Scotch Whisky Association e a. c. The Lord Advocate e The Advocate General for Scotland*, ECLI:EU:C:2015:845, spec. punti 33-37 e 53-55; v. il commento di A. ALEMANNO, *Balancing Free Movement and Public Health: The Case of Minimum Unit Pricing of Alcohol in Scotch Whisky*, in *Common Market Law Review*, vol. 53/4, 2016, p. 1037 ss.; nonché, sulla coerente applicazione del canone di proporzionalità alle deroghe nazionali in materia di bevande alcoliche, Corte giust., 12 novembre 2015, causa C-198/14, *Visnapuu*, ECLI:EU:C:2015:751.

73 Sull'eterogeneità strutturale del sistema delle DOP e IGP italiane e sull'impossibilità di ricondurle a un modello unitario, v. F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, UTET, Torino, 2020; A. GERMANÒ, *Le indicazioni geografiche*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1, 2019; e già P. BORGHI, *L'agricoltura nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agroalim.*, n. 2, 2010. Sulla logica del disciplinare quale strumento di calibrazione, A. TOMMASINI, *Il ruolo polivalente dei consorzi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

La necessità di un'alternativa meno restrittiva è palese: si tratta della valutazione caso per caso nei disciplinari di produzione, secondo lo schema procedimentale armonizzato dal Reg. (UE) 2024/1143[74]. Quest'ultimo, entrato in vigore il 13 maggio 2024 con le disposizioni a tutela delle indicazioni geografiche, attribuisce ai produttori riuniti nei consorzi e ai relativi gruppi richiedenti la facoltà di proporre modifiche dei disciplinari. L'art. 24 del regolamento distingue, in particolare, fra modifiche «dell'Unione» - quelle che intervengono sul documento unico e implicano la modifica del nome dell'IG, ovvero rischiano di annullare il legame con la zona geografica, ovvero introducono ulteriori restrizioni alla commercializzazione - e modifiche «ordinarie» che includono ogni altra variazione del disciplinare; a queste si affiancano, quale terza categoria, le modifiche «temporanee» riservate a misure sanitarie obbligatorie ovvero connesse a calamità naturali o ad eventi climatici eccezionali.

Le procedure sono profondamente diverse: le modifiche dell'Unione sono approvate dalla Commissione, all'esito della procedura di opposizione a livello unionale, mentre le modifiche ordinarie e quelle temporanee sono valutate e approvate direttamente dallo Stato membro, che si limita a comunicarle alla Commissione affinché ne curi la pubblicazione in GUUE serie C a fini di trasparenza. Quale procedura sia applicabile all'introduzione della dealcolazione parziale dipende dal caso concreto e segnatamente dalla circostanza che il documento unico della denominazione individui o meno nell'alcolicità una caratteristica essenziale del prodotto. In entrambe le ipotesi, peraltro, l'*iter* unionale o quello nazionale presuppongono che la decisione sia frutto della deliberazione del consorzio e dello Stato membro, e non di un divieto generalizzato adottato *ex ante* con atto regolamentare ministeriale. La conferma sistematica di questa lettura si rinviene nello stesso art. 94, par. 3, del Reg. OCM, come modificato e poi confluito nel Reg. (UE) 2024/1143, secondo cui, qualora il vino con indicazione geografica possa essere parzialmente dealcolizzato, «il disciplinare deve contenere anche una descrizione di tale vino e, se del caso, anche delle pratiche enologiche specifiche utilizzate per produrlo, nonché le relative restrizioni applicabili a detta produzione»[75].

L'esperienza francese ne offre conferma. Il disciplinare della IGP «Val de Loire» ammette la dealcolazione parziale entro fasce precise di titolo alcolometrico volumico effettivo, dimostrando che la dealcolazione e la tutela dell'indicazione geografica non sono concetti antinomici, bensì possono essere armonizzati a livello di disciplinare, salvaguardando il legame territoriale attraverso la scelta varietale, le rese, le pratiche di vinificazione e gli *standard* analitici. La via francese, fondata sul disciplinare quale strumento fine di calibrazione, palesa l'esistenza di un'alternativa al divieto generalizzato; e poiché tale

74 Art. 49 del Regolamento (UE) 2024/1143 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea per i vini, le bevande spiritose e i prodotti agricoli, in vigore dal 13 maggio 2024 per le disposizioni a tutela. La disposizione distingue fra modifiche «dell'Unione», soggette al vaglio della Commissione, e modifiche «ordinarie», di competenza nazionale; in entrambe le ipotesi, presupposto procedimentale è la trasparenza istituzionale e la partecipazione dei consorzi.

75 Così recita il par. 3 dell'art. 94 del Reg. (UE) n. 1308/2013, come modificato dall'art. 1, par. 1, n. 21), del Reg. (UE) 2021/2117 e oggi confluito, con la riformulazione operata dall'art. 84, par. 1, n. 2), del Reg. (UE) 2024/1143, nella nuova architettura unionale delle indicazioni geografiche. Sul punto, v. G. STRAMBI, *op. ult. cit.*, p. 45 e nota 51, ove si chiarisce che l'applicazione della disciplina DOP/IGP ai vini parzialmente dealcolizzati è ricavabile *a contrario* dall'art. 92, par. 1, secondo comma, del Reg. OCM e si insiste sul ruolo del disciplinare quale sede di descrizione delle pratiche enologiche specifiche e delle relative restrizioni.

alternativa è disponibile e idonea a realizzare il medesimo fine, la scelta italiana risulta eccedere il canone della necessità.

La criticità di maggior rilievo investe il rapporto fra il D.M. MASAF n. 672816/2024 e l'architettura procedimentale delle indicazioni geografiche, oggi compiutamente disciplinata dal Reg. (UE) 2024/1143. Quest'ultimo definisce un sistema di *governance* multilivello in cui la Commissione esercita una funzione di registrazione e di controllo sulle modifiche più significative, mentre gli Stati membri svolgono un ruolo di applicazione, monitoraggio e tutela contro l'uso improprio. Il considerando (12) del Reg. (UE) 2026/471 - al pari del considerando (28) del Reg. (UE) 2024/1143 - riconosce che l'esigenza di tutelare la reputazione dei prodotti DOP e IGP si articola attraverso il presidio contro la «significativa svalutazione» o «l'uso improprio da parte di terzi», non attraverso divieti generali e preventivi sulle pratiche enologiche.

Lo strumento eletto dal legislatore eurounitario per modulare la compatibilità di pratiche enologiche con le denominazioni è dunque il disciplinare. Un divieto generale di dealcolazione adottato con decreto ministeriale, anziché lasciato alla deliberazione dei consorzi nei rispettivi disciplinari, prefigura - in via amministrativa - un esito che il diritto dell'Unione affida invece a un procedimento partecipato e controllato dalla Commissione. Il rischio è che la scelta italiana finisca per neutralizzare *ex ante* l'effetto utile del meccanismo procedimentale di modifica dei disciplinari, sottraendo alla Commissione una funzione di vaglio che il regolamento le riserva nei casi di modifiche «dell'Unione» e che, nei casi delle modifiche «ordinarie», presuppone comunque la trasparenza istituzionale.

Sotto il profilo della leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE), tale risultato è problematico. La Corte di giustizia, sin dalla sentenza *Centre d'insémination de la Crespelle*, ha affermato che gli Stati membri non possono adottare misure nazionali che, pur formalmente rientranti nei loro spazi di competenza residua, compromettano l'effetto utile dei regolamenti dell'Unione o ne pregiudichino l'applicazione uniforme; il principio è stato successivamente confermato in plurime pronunce in materia agricola e di OCM[76]. Nel caso di specie, la potestà nazionale di limitare le pratiche enologiche, pur ammessa dall'art. 83 Reg. OCM, non può essere esercitata in modo da svuotare di contenuto la facoltà - espressamente riconosciuta ai disciplinari di produzione - di prevedere la dealcolazione parziale.

L'esperienza francese costituisce, in questa prospettiva, il termine di paragone più pertinente e merita per ciò un cenno autonomo. La *Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes* ha ricondotto l'applicazione delle nuove regole UE sulle AOP e IGP nei loro termini fisiologici. Per i vini con indicazione geografica «seule la désalcoolisation partielle est admise», alle condizioni eventualmente fissate nel *cahier des charges* di ciascuna denominazione, e in assenza di un divieto amministrativo generalizzato[77]. La conferma operativa del modello viene dal disciplinare della IGP «Val de Loire», già richiamato al § 4, che ha incluso fra le proprie tipologie quella dei vini

76 Corte giust. CE, 5 ottobre 1994, C-323/93, *Centre d'insémination de la Crespelle SARL c. Coopérative d'élevage et d'insémination artificielle du département de la Mayenne*, punti 30 ss. Per la più recente articolazione del principio di leale cooperazione e dell'effetto utile dei regolamenti UE in materia agricola, v. fra le molte Corte giust. CE, 13 settembre 2001, causa C-401/99, *Tommaso*.

77 Così, testualmente, la fiche pratique della DGCCRF, *Désalcoolisation des vins*, cit., nella sezione dedicata alle AOP/IGP. Per il commento alla scelta francese di non introdurre divieti generalizzati e alla conseguente apertura ai *cahiers des charges*, v. *La désalcoolisation des vins vue par la Répression des fraudes*, in *www.vitisphere.com*; nonché B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 79-86, sull'esperienza francese come modello di calibrazione caso per caso.

parzialmente dealcolati, fissando direttamente nel *cahier des charges* i parametri di titolo alcolometrico e le pratiche ammesse. Il modello francese mostra che la salvaguardia dell'identità territoriale e l'apertura all'innovazione enologica non sono concetti antinomici: la sintesi avviene a livello di disciplinare, sede eletta dal diritto dell'Unione (art. 49, Reg. (UE) 2024/1143; art. 94, Reg. OCM) per la calibrazione caso per caso.

La distanza tra il modello italiano e quello francese investe, dunque, non l'intensità della tutela - che in entrambi gli ordinamenti rimane elevata - bensì la tecnica regolatoria: il legislatore italiano ha optato per un divieto generale ed *ex ante* di rango amministrativo; quello francese ha rinviato al disciplinare, valorizzando la deliberazione dei consorzi e il vaglio della Commissione previsti dal Reg. (UE) 2024/1143. La proporzionalità che il diritto dell'Unione esige nelle limitazioni nazionali alle pratiche enologiche autorizzate conduce a preferire la seconda tecnica: il rinvio al disciplinare è la misura meno restrittiva ugualmente idonea a perseguire il fine di tutela delle denominazioni, e la sua disponibilità comparata indebolisce, sotto il canone della necessità, la legittimità della scelta italiana del divieto generalizzato.

L'argomento della libera circolazione delle merci (art. 34 TFUE) richiede un grado di prudenza, dovendosi distinguere fra il piano della produzione - sul quale incide il divieto italiano - e quello della commercializzazione. Posto che il D.M. MASAF n. 672816/2024 vieta la dealcolazione dei vini DOP e IGP italiani, ma non l'importazione e la commercializzazione in Italia di vini DOP e IGP francesi o spagnoli parzialmente dealcolati - i quali, una volta legalmente prodotti nel Paese d'origine, beneficiano del principio del mutuo riconoscimento - ne deriva un'asimmetria di sistema: i produttori italiani vengono privati di un segmento di mercato che i loro concorrenti europei possono presidiare.

Tale configurazione si presta a essere qualificata come «discriminazione a rovescio». La giurisprudenza ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione, in linea di principio, il trattamento meno favorevole riservato dallo Stato membro ai propri operatori rispetto a quelli di altri Stati[78]. Tuttavia, la stessa Corte ha precisato che, anche nelle situazioni puramente interne, può sussistere un interesse del diritto dell'Unione a sindacare la misura, segnatamente ove essa si traduca in un ostacolo al funzionamento del mercato interno o produca effetti che il giudice nazionale debba valutare alla luce delle disposizioni eurounitarie applicabili[79].

L'asimmetria che ne risulta solleva, oltre a un evidente paradosso economico - il decreto, pur volendo «tutelare» le DOP e IGP italiane, ne penalizza i produttori a vantaggio di quelli stranieri -, anche un profilo giuridico significativo sotto il canone della proporzionalità: una misura che, nel proprio effetto sistemico, svantaggia i produttori cui essa intenderebbe giovare difetta, sul piano dell'idoneità, di un nesso razionale fra divieto e rafforzamento della reputazione delle denominazioni, posto che il segmento dei vini a tenore alcolico ridotto delle medesime DOP/IGP continuerà ad alimentarsi attraverso i prodotti

78 Corte giust. CE, 18 giugno 1987, causa C-98/86, *Procureur de la République c. Mathot*, punti 7-9.

79 Corte giust. CE, 5 dicembre 2000, causa C-448/98, *Guimont*, punti 21-23. Sull'evoluzione della rilevanza eurounitaria delle situazioni puramente interne, v. Corte giust. CE, 11 settembre 2003, causa C-6/01, *Anomar*. In dottrina, F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell'Unione europea*, Aracne, Roma, 2010; A. CANNONE, *Le situazioni puramente interne nell'ordinamento dell'Unione europea*, Cacucci, Bari, 2018. Sull'applicazione di tali principi al divieto italiano di dealcolazione delle DOP/IGP e sulla connessa asimmetria competitiva fra produttori italiani e francesi, nella stessa direzione, v. B. LA PORTA, *op. cit.*, pp. 81-83.

omologhi degli altri Stati membri. Si pone, così, una distonia fra i fini dichiarati dal decreto e gli effetti che esso è destinato a produrre.

Resta da considerare il versante interno. L'art. 117, primo comma, Cost. impone alla potestà legislativa - e, *a fortiori*, a quella regolamentare - di esercitarsi nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea[80]. Una misura nazionale che, alla luce delle considerazioni svolte, presenti profili di non conformità con l'art. 83 del Reg. OCM, con il principio di proporzionalità e con l'art. 49 del Reg. (UE) 2024/1143, si espone a un sindacato di legittimità sia in sede di disapplicazione da parte del giudice - anche amministrativo, in ipotesi di impugnazione del DM o di atti applicativi -, sia in sede di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, sia, eventualmente, in sede di procedura d'infrazione attivata dalla Commissione.

Vi sono, inoltre, profili che attengono alla motivazione e all'istruttoria. La giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che un atto regolamentare incidente sulla libertà di iniziativa economica privata - qual è il divieto integrale di una pratica produttiva consentita dal diritto dell'Unione - debba poggiare su un'istruttoria adeguata e su una motivazione che dia conto del bilanciamento degli interessi coinvolti. La motivazione del DM MASAF n. 672816/2024, che evoca la «tutela» delle denominazioni senza valutazione caso per caso e senza analisi di impatto delle misure alternative, è deficitaria sul piano procedimentale, oltre che sostanziale: il decreto è adottato in forma di atto generale, ma con un contenuto restrittivo che - per la sua incidenza sulla libertà economica e sul potenziale pregiudizio al mercato interno - avrebbe richiesto un più articolato apparato motivazionale e, possibilmente, un'analisi di impatto della regolazione nelle forme proprie dell'AIR[81]. Anche su un piano

80 Sull'art. 117, primo comma, Cost., come modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e sulla disapplicazione del diritto interno contrastante con regolamenti UE direttamente applicabili, *ius receptum* a partire da Corte cost., 8 giugno 1984, n. 170, *Granital*, e successive evoluzioni; per la prospettiva amministrativistica, R. BIN-G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, ult. ed., e M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *Eur. dir. priv.*, 2012.

81 Sul rapporto fra cambiamento climatico, viticoltura di qualità e diritto unionale, sono di particolare rilievo, nella dottrina italiana del diritto agro-alimentare, F. ALBISINNI, *Diritto europeo e sostenibilità vitivinicola dopo la riforma della PAC del dicembre 2021*, relazione tenuta al Convegno *La nuova disciplina della produzione vitivinicola. Criticità e sfide tra innovazioni normative e tecniche*, Accademia dei Georgofili, Firenze, 11 maggio 2023, ove si ricostruisce il rapporto fra diritto incentivante (sostegno finanziario) e diritto regolatorio nella PAC vitivinicola e si segnala come il riferimento alla «razionalità» nell'art. 39 TFUE costituisca, sin dal 1957, la leva attraverso cui sono state introdotte le misure di sostenibilità ambientale; e S. CARMIGNANI, *Cambiamenti climatici e vini di qualità*, *ivi*, ove si ricorda che, secondo il noto studio INRA del 2020, qualora le temperature medie aumentassero di 2°C entro il 2050, il 56% delle attuali regioni vitivinicole potrebbe sparire e l'Italia perderebbe il 68% delle aree climaticamente idonee alla viticoltura di qualità; l'Autrice individua nei consorzi di tutela il *perno* di un modello partecipativo multilivello, soggetti *promotori di modifiche dei disciplinari* nell'ottica di una produzione climatico-resiliente. La sottolineatura del ruolo del disciplinare quale sede di calibrazione delle pratiche enologiche compatibili converge, sul piano metodologico, con quanto si argomenterà al § 4 in tema di vini DOP e IGP. Sul rapporto fra dealcolazione e indicazioni geografiche - e sulla via francese di adattamento dei *cahiers des charges* -, B. LA PORTA, *op. cit.*, cap. III, § 2.1, pp. 85-86, su cui v. ampiamente *infra*, § 4. Sull'evoluzione recente del quadro regolatorio post-PAC 2021, con specifica attenzione all'introduzione delle nuove categorie merceologiche dei vini dealcolizzati nel quadro di una disciplina di filiera in fermento, v. anche F. ALBISINNI, *Il vino: una disciplina in fermento, dalla produzione al*

apparentemente «minore» - quello terminologico - il decreto presenta tratti di criticità. Difatti, la sostituzione della menzione «dealcolizzato», prescritta dalla versione italiana del Reg. (UE) 2021/2117, con quella di «dealcolato» è stata oggetto di motivati rilievi nella dottrina recente, in quanto introdotta in via amministrativa pur in difetto di delega espressa nel diritto unionale e in possibile contrasto con la finalità armonizzatrice cui il regolamento - fondato anche sull'art. 114 TFUE - è preordinato[82].

5. - Considerazioni conclusive: dealcolazione, disciplinare, denominazioni.

Dall'analisi svolta possono trarsi tre osservazioni conclusive: la prima sulla natura della dealcolazione, la seconda sul ruolo del disciplinare e la terza sulla non conformità della scelta italiana al diritto dell'Unione. Molti nodi restano aperti - al contenzioso, alla prassi dei consorzi, al negoziato sul «*wine package*» - ma il quadro è ormai abbastanza definito per consentire qualche conclusione.

Sotto il primo profilo, la dealcolazione non costituisce una deviazione dalla tradizione enologica, ma piuttosto una forma di adattamento regolato. Le acquisizioni della più aggiornata letteratura scientifico-enologica documentano l'impatto strutturale del riscaldamento globale sui vigneti e sulle uve, con il conseguente aumento del titolo alcolometrico e l'alterazione dell'equilibrio organolettico del prodotto finale; la risposta dell'Unione, riconoscendo nel *Pacchetto vino* la dealcolazione fra le leve di adattamento e disciplinandone puntualmente i procedimenti, le diciture armonizzate e i sottoprodotti, l'ha collocata nel più ampio progetto di transizione ecologica e di tenuta competitiva del settore. La pratica enologica si situa, in tal modo, all'intersezione fra innovazione, sostenibilità e continuità della tradizione produttiva, ricomponendole in un disegno ordinamentale unitario.

Su tale premessa si innesta il profilo di rilievo più propriamente giuridico, il quale attiene al ruolo del disciplinare di produzione. L'art. 94 del Reg. OCM e l'art. 49 del Reg. (UE) 2024/1143 individuano nel disciplinare la sede istituzionale eletta dal diritto dell'Unione per la calibrazione caso per caso delle pratiche enologiche compatibili con ciascuna denominazione, attribuendo ai consorzi e ai gruppi di produttori il potere di proposta e alla Commissione la funzione di vaglio nelle modifiche di rilievo. È, dunque, nel disciplinare - e non altrove - che il diritto dell'Unione europea colloca il punto di equilibrio fra identità territoriale e innovazione enologica; e la prassi francese, esemplificata dal disciplinare della IGP «Val de Loire», ne dimostra la praticabilità concreta come via di regolazione «dal basso», idonea a

---

confezionamento, in G. PISCIOTTA TOSINI (a cura di), *Le norme sul confezionamento del vino tra Qualità e Sostenibilità: quale futuro?*, Atti del Convegno, New Digital Frontiers, Palermo, 2025, p. 9 ss., ove si ricostruisce la peculiarità della disciplina vitivinicola unionale come «disciplina di filiera» integrata dalla vigna al bicchiere, e si analizzano le novità introdotte dalla riforma del 2021, fra cui la facoltà di produrre e commercializzare vino dealcolizzato e parzialmente dealcolizzato, in rottura con il risalente divieto di attribuire il nome «vino» a tali prodotti.

82 G. STRAMBI, *op. ult. cit.*, p. 49 e nota 69, dove si rileva che la «decisione assunta con il Decreto Masaf 20 dicembre 2024 […] di utilizzare una terminologia diversa rispetto a quella prescritta dal regolamento UE […] per etichettare il prodotto vitivinicolo, fa sorgere qualche perplessità sul piano della legittimità, in quanto stabilisce che la categoria di prodotto vitivinicolo sia accompagnata dalla designazione "dealcolato" o "parzialmente dealcolato", anziché "dealcolizzato" o "parzialmente dealcolizzato", nonostante che il reg. (UE) 2021/2117 non preveda che gli Stati membri possano adottare una denominazione diversa»; e si segnala come la misura interferisca con la finalità armonizzatrice del regolamento, fondato anche sull'art. 114 TFUE.

rispettare le specificità di ciascuna denominazione senza precludere *a priori* l'accesso al segmento dei vini a tenore alcolico ridotto.

Si comprende così perché il divieto italiano assoluto rischi di proteggere le denominazioni in modo solo apparente, finendo per penalizzarle sul piano competitivo. Sul piano giuridico, come argomentato al § 4, la scelta italiana eccede l'abilitazione conferita dall'art. 83 Reg. OCM sotto il canone della proporzionalità e della leale cooperazione, e si pone in tensione con l'architettura procedimentale del Reg. (UE) 2024/1143; sul piano competitivo, ne deriva un esito paradossale, posto che i produttori italiani vengono privati di un segmento di mercato che i loro concorrenti europei, già ammessi a dealcolare i propri vini DOP e IGP, possono presidiare in regime di mutuo riconoscimento. Il ripensamento della scelta italiana - nella direzione del rinvio ai disciplinari, eventualmente accompagnato da linee-guida ministeriali sui criteri qualitativi - appare, in tale prospettiva, non soltanto coerente con il diritto dell'Unione, ma necessario per la salvaguardia dell'identità e della competitività delle denominazioni italiane nello spazio del mercato unionale.

L'ordinamento europeo, attraverso il combinato disposto del Reg. (UE) 2026/471 e del Reg. (UE) 2024/1143, ha indicato con sufficiente nitidezza una via di adattamento e di innovazione che lascia agli Stati membri uno spazio di flessibilità ampio, ma non illimitato. Spetta ora all'ordinamento italiano - e, in primo luogo, alla potestà regolamentare del MASAF - valutare se confermare la scelta del divieto generale o aprirsi alla tecnica regolatoria del disciplinare, nella consapevolezza che la prima opzione consegnerebbe un segmento di mercato in espansione ai produttori degli altri Paesi europei, mentre la seconda - coerente con l'architettura del diritto unionale e con i principi di proporzionalità e di leale cooperazione - potrebbe restituire alla viticoltura nazionale, fra le più antiche e dotate dell'Unione, lo strumento adatto a coniugare identità e adattamento al cambiamento climatico.

SEZIONE SPECIALIZZATA – DIRITTO DEL LAVORO ALI (AMBIENTE, LAVORO, IMPRESA

ANCORA RIFLETTENDO, IN DIALOGO E TRA OSTACOLI, SULL'ART. 19 DELLO STATUTO DEI LAVORATORI DOPO LA SENTENZA N. 156/2025 DELLA CONSULTA

Still Reflecting, in Dialogue and Amid Obstacles, on Article 19 of the Workers' Statute Following Judgment No. 156/2025 of the Constitutional Court

ANTONELLO ZOPPOLI

Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Napoli Federico II

***Abstract* (It):** Con il nuovo criterio introdotto nell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori - il sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale - ad avviso dell'Autore la Corte costituzionale, nella sentenza n. 156 del 30 ottobre 2025, riprende le caratteristiche storiche delle relazioni sindacali italiane, senza contraddire l'esito referendario del 1995 e in coerenza con le dinamiche dell'ordinamento intersindacale. Il saggio esamina, in particolare, alcune questioni relative all'interpretazione e all'applicazione del nuovo criterio, soffermandosi soprattutto sull'ambito di misurazione della rappresentatività comparativa, individuato nel territorio nazionale.

Abstract (En): *In the Author's view, with the new criterion introduced into Article 19 of the Workers' Statute - the comparatively most representative trade union at national level - the Constitutional Court, in judgment No. 156 of 30 October 2025, resumes the historical features of Italian industrial relations, without contradicting the outcome of the 1995 referendum and in keeping with the dynamics of the inter-union legal order. The essay examines a few questions concerning the interpretation and application of the new criterion, with particular attention to the territorial scope of the assessment of comparative representativeness, identified in the national territory.*

SOMMARIO: 1. Il ritorno al livello nazionale nelle tradizioni del diritto sindacale italiano (senza contraddire l'esito referendario del 1995 e in coerenza con le dinamiche dell'ordinamento intersindacale). **- 2.** La *comparazione inclusiva* e la questione della "soglia". **- 3.** I criteri per la definizione del perimetro della maggiore rappresentatività comparativa e l'esigenza di chiarezza, anzitutto terminologica. **- 4.** La categoria contrattuale. **- 5.** Il settore produttivo/merceologico. **- 6.** L'attività economica svolta dall'impresa. **- 7.** L'obbligata scelta del territorio nazionale per il rispetto del principio di cui all'art. 39 co. 1 Cost. e il giusto rilievo della presenza sindacale nel contesto produttivo. **- 8.** La misurazione della rappresentatività comparativa, vecchi problemi.

1. Il ritorno al livello nazionale nelle tradizioni del diritto sindacale italiano (senza contraddire l'esito referendario del 1995 e in coerenza con le dinamiche dell'ordinamento intersindacale)

Sono trascorsi pochi mesi dall'importante sentenza n. 156 del 30 ottobre 2025 (da ora sent. 156) della Corte costituzionale ma il dibattito si è già ampiamente sviluppato, forse in tempi se non inediti, singolari, grazie anche ovviamente al continuo crescente moltiplicarsi delle possibilità di confronto. Ancora è tanta l'incertezza, come pressoché tutti osservano. Sicché, essendo io tra coloro che sono intervenuti a caldo, ho avvertito la spinta - spero comprensibile - a tornare sul tema a breve distanza, naturalmente solo su alcune delle rilevanti questioni emerse, sollecitato anzitutto dallo stimolo al dialogo[1].

1 Del già assai ricco dibattito riprenderò espressamente solo taluni passaggi, particolarmente utili e rilevanti nello sviluppo del ragionamento, limitandomi, per il resto, a ricordare qui i numerosi autori intervenuti, senza comunque pretesa di esaustività: I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 323 ss.; M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro: attualità di una vecchia storia*, in *Labour & Law Issues*, n. 2, 2025, p. 1 ss.; E. BALLETTI, *Dubbi e perplessità in ordine alla costituzione di r.s.a. ai sensi di Corte cost. n. 156/2025,* in *Dir. mer. lav,* 2025, 3, p. 741*;* M. BARBIERI, *Più problemi che soluzioni dopo la sentenza 156/2025 della Corte costituzionale*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; M. BIASI, *Il firmamento della RSA dopo Corte Cost. n. 156/2025: alla ricerca di un'orsa maggiore*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 331 ss.; M.T. CARINCI, *Chi rappresenta i lavoratori in azienda? L'art. 19 St. dopo C.Cost. 156/2025: le questioni sul tappeto*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; B. CARUSO, *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte cost. n. 156/2025: dalla soluzione arbitrale alla supplenza sistemica*, in *giustiziacivile.com*, 7 novembre 2025 e in *WP C.S.D.L.E "Massimo D'Antona".IT* - 504/2025; S. CIUCCIOVINO, *I requisiti di rappresentatività sindacale per la costituzione delle RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1, 2026, I, p. 19 ss.; D. COMANDÈ, *Il processo di oggettivazione della rappresentatività nella tela della Corte costituzionale: prospettive dopo la sentenza n. 156/2025*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; N. DE MARINIS, *Corte costituzionale 30 ottobre 2025 n. 156: dalla rappresentatività effettiva alla rappresentatività presunta, il cerchio si chiude*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; M. D'ORIANO, *Anche il Sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale va ammesso alla costituzione delle RSA*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; M. FERRARESI, *Corte cost. n. 156/2025 e r.s.a.: il ritorno della vecchia, maggiore rappresentatività*, in *giustiziacivile.com*, 14 novembre 2025; ID., *La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n.156/2025*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; A. GARILLI, *L'ultima manipolazione dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori: note critiche a Corte costituzionale n. 156 del 2025,* in *Dir. mer. lav,* 2025, 3, p. 513*;* P. ICHINO, *Il mutamento di rotta della Corte Costituzionale in tema di rappresentanza sindacale in azienda*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 303 ss.; A. INGRAO, *La costituzione di RSA dopo la sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale*, in *giustiziacivile.com*, 19 novembre 2025; P. LAMBERTUCCI, *La rappresentanza sindacale aziendale dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2025*, in *Lavoro e prev. oggi*, n. 3-4, 2025, p. 181 ss.; A. LASSANDARI, *I limiti di un adeguamento necessario: una proposta interpretativa*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; V.S. LECCESE, *La valorizzazione dell'effettivo consenso ai fini della selezione operata dall'art. 19, L. N. 300/1970: una strada ancora lunga*, in *Riv. Giur. Lav*, 2026, II, p. 3 ss.; F. LUNARDON, *Le Rsu nel cono d'ombra del nuovo art. 19 St. lav.*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda dopo Corte cost. n. 156/2025 (più rappresentanze sindacali nei luoghi di lavoro, nuovi strumenti per governare il dumping contrattuale)*, in *giustiziacivile.com*, 2 novembre 2025; ID., *Ordinare il sistema dei rinvii di legge a sindacati e/o contratti collettivi qualificati,* in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; A. MARESCA, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale nell'art. 19 Statuto dei lavoratori,* in *News Riv. it. dir. lav.*, 17/4/2026; P. MONDA, *Le rappresentanze sindacali aziendali dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025: il passato ritorna?,* in *giustiziacivile.com*, 23 giugno 2026; L. NOGLER, *Tempo di ri-orientare le rappresentanze sindacali aziendali,* in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1, 2026, I, p. 3 ss.; M. PALLINI, *La Consulta può molto … ma non tutto*!, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; A. PIZZOFERRATO, *La sentenza*

Dunque, se sono indiscutibili le «aporie teoriche» della sent.156, a parer mio prima ragione della «incerta […] sua portata concreta»[2], tra le righe della sentenza mi pare emergere una visuale di respiro: il recupero dell'impianto storico delle nostre relazioni sindacali, incentrato su *ampiezza* dell'azione sindacale (livello nazionale) ed *effettività*. Elementi, questi, che collocano giocoforza su un piano diverso se non secondario il livello aziendale, su cui modifiche della norma statutaria e concreti sviluppi avevano finito per attirare l'attenzione. Donde il senso più pregnante del ritorno all'originaria anima dell'art. 19 dello Statuto dei lavoratori (da ora art. 19) - non senza differenze, come ribadirò in seguito - in questi decenni solo velata, e non senza problemi, mai rimossa. Ritorno inevitabilmente problematico, sotto il profilo tanto teorico quanto pratico, perché tale, e non da ora, è un'altra anima della norma statutaria, ossia, parafrasando una nota e fortunata espressione, il silenzio sul fondamento del potere sindacale. Questo mi sembra il *proprium* della sent. 156 e, per comprenderlo appieno, va decisamente collocato «nel solco già tracciato» dalla precedente sentenza della Corte cost. del 13 luglio 2013, n. 231[3]. A tal fine è opportuno partire dall'affermazione conclusiva della sent. 156: l'effettiva rappresentatività sindacale a livello aziendale richiede un intervento del legislatore. Scusandomi sin da ora con il lettore se tornerò su vicende e sviluppi noti, ancorché facendolo in modo assai sintetico.

---

della Corte costituzionale n. 156/2025: un ritorno al passato per inerzia del legislatore, in *Dir. mer. lav,* 2025, 3, p. 763; R. SALOMONE, *La Consulta riscrive l'art. 19 dello Statuto, tra radicalismi interpretativi e persistenti inadempienze legislative*, in *Dir. rel. ind.*, 2026, p. 168; M. SALVAGNI, *Antisindacalità della disapplicazione unilaterale del CCNL leader TLC nell'attività di call center: alla ricerca della rappresentatività comparata" per contrastare fenomeni di dumping contrattuale* in *Lav. dir. eur.*, 2/2026; T. SERRANI, *La scelta del CCNL tra diritto sindacale e libertà d'impresa*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026, p. 6 ss.; P. TOSI, *Spigolature intorno a Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Lav. dir. eur.*, n. 1, 2026; T. TREU, *Rappresentatività sindacale: contenuti e problemi della sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*, in *Dir. rel. ind.*, 2026, p. 1 ss.; A. TURSI, *La rappresentatività comparata una e trina: legittimazione alla rappresentanza sindacale in azienda, al contratto collettivo, al salario minimo*, in *Lav. dir. eur.*, n. 2, 2026; G. ZILIO GRANDI, *Corte Costituzionale n. 156/2025 e problemi sindacali: brevissime considerazioni de futuro*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4, 2025, I, p. 317 ss.; C. ZOLI, *La costituzione delle rappresentanze sindacali in azienda tra continuità e discontinuità*, in *Lavoro e prev. oggi*, n. 3-4, 2025, p. 191 ss.; A. ZOPPOLI, *Corte Costituzionale n. 156 del 2025 e art. 19 dello Statuto dei lavoratori, un ciclo si compie in chiaroscuro e senza sconti*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3, 2025, p. 556 ss.

Tra i molti convegni specificamente dedicati al tema, si ricordano: «*La rappresentatività sindacale dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025*», Sapienza Università di Roma, 14 novembre 2025, con interventi di S. BELLOMO-I. ALVINO-S. CAIROLI-S. CIUCCIOVINO-B. DE MOZZI-F. FOCARETA-P. LAMBERTUCCI-A. MARESCA-D. MEZZACAPO-C. ZOLI-A. ZOPPOLI; «*Chi rappresenta i lavoratori in azienda? Il nuovo art. 19 St. lav. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 156/2025 e le ricadute sul sistema di relazioni sindacali*», Università degli Studi di Milano, 18 dicembre 2025, con interventi di M.T. CARINCI-M. BARBIERI-A. LASSANDARI-M. MARAZZA-A. MARESCA-M. PALLINI-F. SCARPELLI-A. TURSI; «*Rappresentanze sindacali aziendali: cosa cambia dopo C. Cost. 30 ottobre 2025 n. 156?*», Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 19 febbraio 2026, con interventi di C. LUCIFORA-A. TURSI-M. MAGNANI-V. FERRANTE-T. TREU; «*L'art. 19 St. lav.: la nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale (in attesa dell'intervento nomofilattico della Cassazione*», Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, con interventi di I. ALVINO-S. BELLOMO-S. CIUCCIOVINO-R. DE LUCA TAMAJO-F. FOCARETA-A. MARESCA-D. MEZZACAPO-G. PACCHIANA PARRAVICINI-P. PIZZUTI-A. PRETEROTI-R. ROMEI-F. SCARPELLI.

2 Le citazioni sono di R. SALOMONE, *op. cit.*, p. 174.

3 V.S. LECCESE, *op. cit*., p. 8.

La continuità della sent. 156 rispetto alla sent. 231/2013 sta anzitutto nel presupposto di fatto da cui quest'ultima muoveva e che, in qualche misura, la rendeva più solida sul piano teorico-sistematico, ossia il «mutato scenario delle relazioni sindacali» derivante dalla c.d. vicenda Fiat[4]. In questo passaggio, sottinteso nella sent. 156, assai denso sul piano fattuale, e nel conseguente rilievo attribuito al problema del "potere di accreditamento" del datore di lavoro[5], era da rinvenire la fondata soluzione di continuità con un'altra precedente pronuncia della Consulta, la sentenza del 12 luglio 1996, n. 244, che, in seguito al referendum del 1995, aveva ritenuto la scelta dell'interlocutore negoziale a livello aziendale legittima in quanto espressione di *rappresentatività effettiva*. Soluzione di continuità fondata perché la scelta dell'interlocutore negoziale è senza dubbio dinamica basilare del sistema sindacale di fatto; però, questo sistema, in tanto è "di fatto" in quanto funziona, quando non funziona (appunto il "mutato scenario delle relazioni sindacali") neanche quella dinamica rimane in piedi, risultando, piuttosto, alterata, o per meglio dire "drogata" dall'attribuzione "esterna" (cioè da parte del legislatore) al datore di lavoro del potere di decidere l'accesso ai privilegiati diritti sindacali del titolo III dello Statuto dei lavoratori: contrariamente a quanto da alcuni sostenuto, ciò è ben lontano dal libero reciproco riconoscimento rimesso esclusivamente ai rapporti di forza proprio dell'ordinamento intersindacale. È appena il caso di ricordare che la *ratio* dell'art. 19 ha tutt'altra genesi, raccordandosi alla relazione sindacato-lavoratori[6], e, per quanto rilevante l'esito referendario del '95, di certo mai è giunta a trasformarsi in uno strumento di inquinamento della dialettica sindacale.

Dunque, la sent. 231/2013, preso atto delle marcate difficoltà del sistema sindacale di fatto, ridisegna il quadro rispetto al contesto referendario e ai suoi sviluppi, rendendo legittimo il cambiamento d'indirizzo (sul punto tornerò) e riproponendo la questione della "razionalità pratica" del criterio selettivo di cui alla lett. *b)* dell'art. 19, cioè della sua idoneità a costituire «strumento di misurazione della forza del sindacato, e, di riflesso, della sua rappresentatività, tipicamente proprio dell'ordinamento sindacale»[7]. Di conseguenza, con quella pronuncia la Consulta cerca di ricostituire l'asse rappresentatività-riconoscimento attraverso il nesso rappresentatività/partecipazione alla trattativa negoziale, ma, muovendosi a livello aziendale, riesce a fare poco. Con la decisione dello scorso ottobre, come dicevo, va oltre: risposta l'asse a livello nazionale, ritenendo che, fin quando non c'è un adeguato sistema certificato di rappresentatività, per il quale occorre l'intervento del legislatore, il livello aziendale rimanga problematico, accompagnandosi strutturalmente e direttamente al potere di accreditamento datoriale, non accettabile in quanto decisivo per l'accesso alla tutela legislativa privilegiata. Su questa premessa la Corte lascia indiscutibilmente un vuoto non di poco conto. Ma è un vuoto che non riguarda solo l'art. 19 perché è un vuoto generale, attinente al cuore dell'azione sindacale, ovvero alla "verifica" della capacità di interpretare e aggregare gli interessi dei lavoratori e quindi della consistenza del suo radicamento, con tutte le ovvie implicazioni di vario genere, che vanno dalla tenuta democratica delle relazioni sindacali, alla loro capacità di esprimersi su più livelli e funzioni, sino alla relativa incidenza sul piano politico, economico e sociale. Al riguardo, appare difficile non concordare sulla necessità di un intervento legislativo, negli anni invocato da sempre più parti al cospetto di un

4 *Incipit* par. 6.5.

5 La Consulta inizia le sue considerazioni proprio «Alla luce di tale pronuncia», ossia della sent. n. 231 del 2013 (*incipit* par. 5.3., ma v. anche i precedenti paragrafi 5.2. e ss. dedicati al punto in questione).

6 Cfr. per tutti M. RUSCIANO, *Contratto collettivo e autonomia sindacale*, Utet, Torino, 2003, p. 120.

7 Ult. cpv. par. 6.4.

ritardo ormai da tempo non scusabile, per dirla con una citazione cinematografica; e invocato ancora una volta dalla sent. 156 nell'affermazione conclusiva[8].

Per converso, dunque, nel sindacato *comparativamente* più rappresentativo la Consulta coglie quella che, anche qui non senza problemi, è stata la reazione dell'ordinamento alle difficoltà del sindacato *maggiormente* rappresentativo, per molti anni pilastro dell'anomia del diritto sindacale italiano. È appena il caso di rammentare le origini della rappresentatività comparativa, ossia la sua valenza "oggettiva" volta a risolvere - nel raffronto tra contratti collettivi - il problema dei cc.dd. contratti pirata, e la sua successiva forzata estensione in chiave "soggettiva", quale sostanziale equivalente della maggiore rappresentatività. A interessare qui è soprattutto, come afferma la sent. 156, il fatto che, *bon gré mal gré*, «il legislatore negli ultimi anni ricorre, sempre più frequentemente, al parametro della rappresentatività comparativa»[9]. In quanto tale esso esprime la perdurante rilevanza delle indicate caratteristiche basilari, se si preferisce, storiche delle nostre relazioni sindacali, *l'ampiezza e l'effettività dell'azione delle parti sociali*. In merito alla prima, il riferimento assolutamente prevalente, nell'utilizzazione del legislatore (quindi anche nelle norme richiamate dalla sent. 156), è alla rappresentatività comparativa sul piano *nazionale*[10]. In merito alla seconda, non dovrebbero esservi dubbi che - come testimoniano le sue origini - la rappresentatività comparativa, alla stessa stregua della maggiore rappresentatività, si radichi nell'effettività, cioè nel c.d. sistema sindacale di fatto. In queste due caratteristiche la rappresentatività comparativa ha riproposto l'assetto storico delle nostre relazioni sindacali, a cui quindi, nonostante tutto, il legislatore ha continuato, nel tempo, a far riferimento. E in tale logica la Consulta la utilizza, attribuendole l'inedita veste anche di elemento centrale nell'art. 19. Se l'operazione ha sollevato dubbi sul piano della correttezza giuridica[11], ha riportato l'art. 19 al livello

8 La materia è al centro delle recentissime «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil del 17 giugno 2026 - di cui le parti sembrano auspicare un seguito legislativo (cfr. *Corriere della Sera*, 4 luglio 2026) - e del «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale», del successivo 7 luglio, firmato da quattordici associazioni datoriali (AGCI, ANIA, Casartigiani, CLAAI, CNA, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confservizi, Confederazione formata da Utilitalia e Asstra e Legacoop), che dovrebbero trovare seguito in un accordo tra i soggetti dei due versanti sindacali.

9 Par. 9 cpv. 8.

10 Cfr. la recente rassegna dei rinvii legislativi in M. MARAZZA, *Ordinare il sistema dei rinvii*, cit. In questa direzione va, da ultimo, il d.l. 30 aprile 2026, n. 62, conv. con l. n. 25 giugno 2026, n. 112, di particolare importanza, come noto, per la regolazione del salario "giusto". Peraltro, l'art. 8 del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. con l. 14 settembre 2011, n. 148, norma sovente ricordata perché contempla la rappresentatività comparativa anche a livello territoriale, da questo punto di vista presenta, a mio avviso, dubbi di legittimità costituzionale: sia consentito al riguardo rinviare al mio *Riflessioni (in "dialogo") sul contratto collettivo "di prossimità", muovendo dalla sentenza della Consulta n. 52 del 2023*, in *AmbienteDiritto.it*, 1/2024, e in W. CHIAROMONTE- M.L. VALLAURI (a cura di), *Trasformazioni, valori, e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, III, Firenze University Press, Firenze, 2024, p. 1200. Il sindacato comparativamente più rappresentativo a livello nazionale è anche il riferimento delle «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil, del 17 giugno 2026, e del «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale» delle associazioni datoriali, del successivo 7 luglio, già citati. In dottrina, osserva B. CARUSO: «la sentenza 156 elegge il parametro comparativo a criterio generale di legittimazione sindacale» (*op. cit.*, p. 5).

11 M.V. BALLESTRERO, *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 22.

nazionale, ossia al livello proprio di un contesto ordinamentale che - va ribadito - continua a essere contrassegnato dalla fattualità e dall'assenza di regole di certificazione della rappresentatività. Ovviamente, con tutto quanto ne consegue.

2. La *comparazione inclusiva* e la questione della "soglia"

La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo, infatti, radicandosi anch'essa nel sistema sindacale "di fatto", già prima della sent. 156 non poteva risolvere le difficoltà che questo sistema incontra; pertanto, non meravigliano i problemi derivanti ora dalla ricostruzione seguita dalla sent. 156: l'art. 19 dei sommovimenti delle relazioni sindacali è, come noto, da sempre il sismografo, sicché, oggi, è soggetto a particolari fibrillazioni di cui l'utilizzazione del sindacato comparativamente più rappresentativo inevitabilmente risente. È la storia che non fa sconti, donde le tante incertezze di cui si diceva in apertura.

Il primo problema, ampiamente e unanimemente messo in luce nel dibattito, sta nella menzionata natura "oggettiva", quindi esclusivo/selettiva, della nozione di rappresentatività comparativa, finalizzata a contrastare, negli anni '90, il fenomeno dei cc.dd. contratti-pirata, individuando, nella comparazione tra più contratti, quello frutto di maggior consenso. Natura di segno opposto è invece quella dell'art. 19, bene espressa dalla nozione che ne contraddistingueva l'originaria formulazione, ossia la maggiore rappresentatività, riferita, sin dall'inizio e su espressa indicazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 54 del 6 marzo 1974 (ovviamente in relazione alla lett. "*a*" della originaria versione dell'art. 19), non a «una comparazione fra le varie confederazioni nazionali, sibbene ad una "effettività" - che può essere sempre conseguita da ogni confederazione sindacale - della loro forza rappresentativa […]»[12]. E questa caratteristica si estendeva all'intera norma; infatti ne ha accompagnato gli sviluppi: come si suol dire, la nozione di maggiore rappresentatività ha, da sempre, carattere *inclusivo*[13].

Considerando che la Consulta, da un lato, ha espressamente escluso un recupero della maggiore rappresentatività, dall'altro lato non ha messo in discussione l'effettiva rappresentatività/inclusività quale carattere identitario dell'art. 19[14], nel precedente contributo ho ipotizzato una sorta di *comparazione inclusiva*, se si vuole indiretta, governata dalla effettiva rappresentatività: idonea a salvare, allo stesso tempo, intrinseca natura inclusiva dell'art. 19 e più marcato carattere selettivo del nuovo criterio della maggiore rappresentatività comparativa (coerente con la sua originaria funzione di argine al declino della maggiore rappresentatività). In questa logica, a parer mio, merita attenzione l'individuazione di una "soglia", ampiamente emersa nel dibattito generato dalla sent. 156. Soglia condivisibile nella misura in cui sia funzionale alla verifica dell'effettiva rappresentatività: ma *non in relazione* a due entità da contrapporre per una finalità di *esclusione-selezione*, secondo la rappresentatività comparativa "oggettiva", bensì *in assoluto*, cioè per determinare la consistenza in chiave dinamica dell'effettiva rappresentatività di una pluralità di sindacati sulla base di un confronto soggettivo in un ambito dato, sì da *includere* tutti coloro che quella soglia raggiungono e, al contempo,

12 Cpv. par. 4.

13 Anche nel dibattito sulla sent. 156 il punto non è in discussione.

14 Identità irrinunciabile, secondo la giurisprudenza costituzionale pre e post-referendaria, ai fini della razionalità dell'art. 19 e, con essa, della sua legittimità: per un verso, disincentivando dispersione e frammentazione dell'azione sindacale, per altro verso garantendo il pluralismo sindacale, in modo da rispettare gli artt. 3 e 39, co. 1, Cost. Al riguardo cfr., da ultimo, M.T. CARINCI, *op. cit*., che ripercorre la giurisprudenza costituzionale.

rendendo concretamente applicabile il criterio della rappresentatività comparativa (ferma restando la questione degli indici della rappresentatività, sulla quale tornerò). In sostanza, attraverso la soglia, si darebbe corpo all'espressa esigenza sottolineata dalla sent. 156 di un «criterio di misurazione» della rappresentatività comparativa[15], profilo sicuramente rilevante e nuovo. In maniera anche coerente col carattere modulare della nozione di "sindacato comparativamente più rappresentativo", che ne consente una polivalenza funzionale, come molti hanno osservato.

Approfondendone l'applicazione, molti, a ragion veduta, hanno anche richiamato l'attenzione sulla concreta determinazione della soglia, riflettendo sia sul "come" sia sull'"ambito" entro il quale definirla. In merito alla prima questione - prescindendo ancora dal problema degli elementi attraverso cui quantificare la rappresentatività - si sono ventilate le ipotesi secondo cui, assunti quegli elementi, la soglia sarebbe da individuare nella relativa media o mediana. Ipotesi condivisibili, a mio avviso: in assenza di qualsiasi indicazione normativa al riguardo, mi sembra questa l'unica strada percorribile. E dovendo scegliere tra media e mediana, la natura selettiva della comparazione - pur sempre criterio regolatore del carattere inclusivo dell'art. 19 - spinge forse verso la prima, più sensibile ai valori alti; benché la nota debolezza degli indici della rappresentatività, più di pesatura che di misurazione[16], potrebbe deporre a favore della seconda.

3. I criteri per la definizione del perimetro della maggiore rappresentatività comparativa e l'esigenza di chiarezza, anzitutto terminologica

Passiamo alla seconda questione emersa con evidenza nel dibattito, l'"ambito" entro cui misurare la rappresentatività comparativa. È appena il caso di sottolineare come la questione sia tanto delicata quanto importante, attenendo - per quello che prima si diceva al riguardo - a uno snodo cruciale del diritto sindacale, ovviamente ancor più dopo la 156[17].

È opportuna anzitutto una precisazione. A parer mio l'ambito entro cui misurare la rappresentatività non può che coincidere con quello che è *per tabulas* il perimetro della comparazione, ossia il "piano nazionale"; la precisazione è opportuna perché taluno distingue tra ambito in cui calcolare la soglia di accesso alla rappresentatività comparativa e carattere nazionale del sindacato, ritenendo, il secondo, requisito per accedere al primo, che viene individuato, ad esempio, rapportando la rappresentatività a chi ha già ottenuto il diritto a essere referente per la costituzione di RSA in base agli altri criteri previsti dall'art. 19[18]. Ma la distinzione non pare sostenibile giacché nel criterio della "rappresentatività comparativa sul piano nazionale" tale "piano", *per definizione* (ossia per espressa indicazione della formula legislativa in cui la preposizione articolata "sul" è univoca), *costituisce esso stesso* il perimetro della comparazione e la soglia (secondo quanto sin qui detto), di questo perimetro, è il perno.

15 V. *incipit* punto 7 sent. 156.

16 In proposito, tra gli altri, v. M.V. BALLESTRERO, *Diritto sindacale*, Giappichelli, Torino, 2023, p.130; ID., *La rappresentanza sindacale*, cit., p. 22; M. MARAZZA, *Rappresentanza sindacale in azienda*, cit., p. 15.

17 Sul tema, cfr., per tutti, G. CENTAMORE, *Perimetri negoziali, rappresentatività, frammentazione della contrattazione collettiva*, in *Democrazia sindacale, rappresentanza e conflitto: soggetti, regole, problemi, Quad. Riv. Giur. Lav.*, 11-4/2025, p. 61; ID., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, Bonomia University Press, Bologna, 2020; S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia e patologia del pluralismo contrattuale tra categoria sindacale e perimetri settoriali*, in *Lav. dir.*, 2020, p. 185; FERRARESI, *La categoria contrattuale nel diritto sindacale italiano*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2020.

18 A. MARESCA, *La nozione*, cit., p. 4.

Ciò posto, c'è da chiedersi cosa si intenda per "nazionale". È, questo, sicuramente uno dei maggiori nodi problematici, sotto il profilo teorico-sistematico probabilmente il maggiore, della sent. 156. Le risposte sinora emerse sono molteplici, dinanzi a uno scenario complicato. L'impressione è che l'ovviamente comprensibile esigenza di indicazioni il più possibile univoche, generata *ça va sans dire* dalle difficoltà del sistema sindacale di fatto - in cui (giova ancora ribadirlo) il sindacato comparativamente più rappresentativo si radica -, stia un po' prendendo la mano, portando a forzare alcuni elementi e perderne di vista o sminuirne altri. E temo che gli equivoci non manchino, pure sul piano terminologico, sicché occorre procedere con la maggiore chiarezza possibile, partendo proprio dal linguaggio.

Nell'analisi farò riferimento alla seguente tassonomia, con quattro criteri che mi sembrano utili alla bisogna e che dovrebbero riassumere le quattro opzioni basilari emerse nel dibattito: 1) la categoria contrattuale, in relazione a quanto definito dai soggetti sindacali (che - ed è la prima precisazione terminologica - terrò distinto dal "settore produttivo/merceologico" a cui pure i contratti fanno tradizionalmente riferimento); 2) il settore produttivo/merceologico (appunto), relativo all'ambito produttivo/merceologico in cui si colloca un'attività economica; 3) l'attività economica svolta dall'impresa; 4) il territorio nazionale. Sin da ora ribadisco la mia preferenza per il "territorio nazionale", che, tutto sommato, mi sembra il criterio meno problematico. In merito agli altri tre sussistono sia specifici argomenti contrari sia il più generale e fondamentale ostacolo dell'art. 39, co. 1, Cost. Cominciamo dagli argomenti specifici, in modo da poter considerare il dibattito relativo a ciascuno degli indicati criteri; da ultimo mi soffermerò sull'art. 39, co. 1, Cost. che invece li riguarda tutti.

4. La categoria contrattuale

In relazione alla categoria contrattuale, ossia all'ambito di applicazione del contratto collettivo come definito dalle parti sociali, in primo luogo va ricordato che, di essa, non c'è menzione nella sent.156. Di contro, la sentenza espressamente si riferisce all'ipotesi di «carenza di attività negoziale»[19] al fine di differenziarsi dalla sentenza 231 del 2013, che invece, proprio per il *petitum*, si era limitata al caso di mancata sottoscrizione del contratto da parte di un soggetto ammesso alla trattativa[20]. Ciò non vuol dire che la sent. 156 si riferisca solo all'ipotesi di carenza di attività negoziale; vuol dire, più semplicemente, che il suo ragionamento prescinde, evidentemente, dall'esistenza di una dinamica contrattuale[21].

19 Penultimo cpv. par. 3.5.

20 Si dirà: ma la Consulta si riferisce ad un'esclusione del sindacato "già a monte" (par. 3.6.), ossia pure dalla trattativa oltre che dalla firma, quindi presupponendo l'esistenza di una dinamica negoziale. Ma l'obiezione non coglie nel segno: questa precisazione della Consulta riguarda specificamente il caso da cui ha origine la questione ad essa sottoposta, infatti (come detto) è contenuta nel distinto e successivo punto 3.6. Giova precisarlo: della sentenza 231/2013 la 156 richiama anche la parte finale - dove la Consulta appunto sottolineava che il *petitum* non le consentiva di occuparsi del «più generale problema della mancata attuazione complessiva dell'art. 39 Cost.» né del «caso di mancanza di un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva» (par. 9, *incipit*) - per introdurre il più ampio ambito della sua decisione in contrapposizione, appunto, a quello, circoscritto, della pronuncia del 2013.

21 Questo argomento si oppone anche alla tesi secondo cui il nuovo criterio definito dalla Consulta completerebbe i precedenti e non si collocherebbe su un piano autonomo, distinto da quello contrattuale collettivo. Ritengono che il nuovo criterio sia autonomo rispetto a quello della *lett. b)*, tra gli altri, M.

V'è poi da considerare che, come condivisibilmente sottolineato anche di recente, le categorie contrattuali - definite dalle parti sociali nell'attuazione del principio di cui all'art. 39, co. 1, Cost. - hanno carattere aleatorio e mutevole, possono essere continuamente modificate[22]. Riferirsi ad esse per la verifica di rappresentatività vorrebbe dire metterne «in discussione ogni garanzia di equilibrio e genuinità […]», generando un problema ben noto: «un sindacato poco consistente o significativo (o addirittura poco genuino) potrebbe ritagliarsi, con la compiacenza della controparte datoriale, un nuovo ambito contrattuale, nel quale, escludendo altre oo.ss. rappresentative, risulti maggioritario (o quasi totalitario) […]»[23]; in breve, la già menzionata esperienza della contrattazione "pirata" e della creazione strumentale di categorie contrattuali, che, tornando all'art. 19, riporterebbe, paradossalmente, anche a livello categoriale il problema del potere di accreditamento[24]. Quanto in concreto esso possa sussistere lo direbbe lo sviluppo delle relazioni sindacali, ma questo non mi pare sufficiente per non tenerne conto sin d'ora.

Né sembra convincente l'argomento da più d'uno sostenuto, tratto essenzialmente dall'utilizzazione in chiave "oggettiva", secondo cui nell'interpretazione e nell'applicazione della rappresentatività comparativa si fa riferimento alla categoria cui il contratto si riferisce e pertanto allo stesso modo si potrebbe ragionare in relazione all'art. 19. Al riguardo v'è in generale da osservare, in primo luogo, che non c'è motivo per identificare contesto produttivo cui necessariamente il contratto si riferisce e ambito di misurazione della rappresentatività, benché «non di rado, le due distinte angolazioni veng(a)no incautamente sovrapposte» [25]: se il sindacato deve ragionevolmente operare in relazione al primo - tutelando gli interessi dei relativi lavoratori - la rappresentatività può tranquillamente misurarsi invece su un ambito più ampio; anzi, è opportuno, e l'art. 19 ne è chiaro esempio: torna qui il carattere aleatorio e mutevole delle categorie contrattuali con il conseguente rischio di ambiti di misurazione della rappresentatività troppo ristretti e della conseguente azione sindacale attenta a gruppi ridotti di lavoratori, che non è ciò che la giurisprudenza costituzionale sull'art. 19 ha da sempre sostenuto, come già rammentato[26]. In secondo luogo, la prassi di far riferimento alle categorie definite dai contratti collettivi quale perimetro di verifica della rappresentatività - si è giustamente osservato[27] - si giova di quella stessa definizione e da quelle categorie può muovere: ciò, con ogni evidenza, non è possibile per i sindacati da comparare *ex* art. 19. E non basta: anche in tal caso, come afferma la giurisprudenza, la comparazione non è problematica, per il contrasto con l'art. 39 co. 1, soltanto se l'ambito di applicazione dei contratti è «il medesimo»[28]. Se non è tale, la presenza dell'art. 39 co. 1 Cost. sarà al più parzialmente

---

BARBIERI, *op. cit*., p. 8; V.S. LECCESE, *op. cit*., p. 11; R. ROMEI, *Intervento* e F. SCARPELLI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

22 Tra i tanti, da ultimo, cfr. R. DE LUCA TAMAJO, *Intervento* e A. MARESCA, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

23 R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità della rappresentatività sindacale «misurata». Quale perimetro?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2020, I, p. 392.

24 Nello stesso senso v. M. BARBIERI, *op. cit*., p 7.

25 R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità,* cit., p. 385; da ultimo, di uguale avviso, ZOLI, *op. cit*., p. 196.

26 A. PRETEROTI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit., mette in guardia dal rischio di una "balcanizzazione" delle relazioni sindacali.

27 P. TOSI, *op. cit*., p. 6.

28 Cfr. per tutte e da ultimo, Cass. 10 gennaio 2026, n. 572, par. 1.4.2., richiamando l'art. 2, co. 25, della l. 28 dicembre 1995, n. 549 d'interpretazione autentica dell'art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. in

superabile nell'ipotesi in cui in gioco siano interessi di "carattere pubblicistico"[29], che potrebbero far aggio sulla libertà sindacale legittimando la scelta eteronoma, ma sul piano della concreta individuazione del contratto, sussistendo la pluralità dei possibili ambiti contrattuali di riferimento, rimarrà con tutto il suo peso. Comunque, è da escludere che l'ipotesi riguardi le modalità di costituzione delle rappresentanze sindacali aziendali *ex* art. 19, concernenti le dinamiche basilari dell'organizzazione dei soggetti sindacali e quindi il "cuore" della libertà sindacale. Per converso, non è affatto da escludere, in seguito ai più volte menzionati cambiamenti degli ultimi decenni, la sovrapposizione tra categorie contrattuali, come sappiamo[30]. Al riguardo è il caso di osservare che il sistema di classificazione Ateco delle attività economiche adottato dall'Istat[31] e i relativi codici attribuiti dal Cnel ai singoli CCNL, richiamati da più di un autore, non aiutano sia perché il Cnel registra ciò che decidono le parti sociali[32] sia perché la classificazione Ateco non esclude le sovrapposizioni tra categorie contrattuali, come dirò meglio più avanti.

Infine, v'è da ricordare che talvolta, nell'orientamento in esame, si fa riferimento, da questo o da quel punto di vista, al contratto c.d. *leader*, stipulato quindi dai soggetti con una rappresentanza qualificata. Questa prospettiva sposta il problema più "a monte", in quanto già essa richiede l'ambito entro cui, appunto, misurare la maggiore rappresentatività comparativa sottostante il contratto *leader*.

5. Il settore produttivo/merceologico

Passiamo ora agli specifici argomenti contrari alla tesi che rinviene nel "settore produttivo/merceologico" il perimetro di misurazione della rappresentatività comparativa, tesi forse prevalente. Il termine (da ora) "settore" viene qui assunto nel significato di ambito produttivo/merceologico cui è riconducibile l'attività economica svolta dall'impresa.

L'attenzione al "settore" sembra derivare sia dal suo costituire asse portante della storia delle nostre relazioni sindacali, in quanto criterio organizzativo dei sindacati e della contrattazione collettiva, sia da una sorta di conseguente comportamento condizionato che induce a farvi automaticamente riferimento, sia dal fatto che in alcune norme legislative soprattutto degli ultimi anni e nella relativa applicazione al settore ci si rapporta (argomenti tra loro anche combinati, come si può facilmente intuire).

V'è da dire anzitutto che quanto prima osservato in merito al silenzio della sent. 156 sulla categoria contrattuale vale appieno anche per il "settore": nella pronuncia della Consulta neppure del "settore" si

---

l. 7 dicembre 1989, n. 389, per quanto concerne la retribuzione da assumere a base di calcolo dei contributi previdenziali (*infra, amplius*).

29 *Ivi*, par. 1.4.2. Il punto è sottolineato di recente da S. LAFORGIA, *L'antisindacalità della condotta datoriale nel caso di cambio di CCNL: l'azione ex art, 28 St. lav. per contenere il dumping contrattuale*, nota a Trib. Trani, 10 marzo 2026, n. 622, in corso di pubblicazione in *Dir. lav. merc.*

30 V., da ultimo e per tutti, G. CENTAMORE, *Perimetri negoziali*, cit., p. 64 ss.

31 Questa classificazione costituisce la "versione nazionale della classificazione europea delle attività economiche NACE (*Nomenclature statistique des activités économique dans la Communauté européenne*), da cui eredita la struttura nei primi quattro livelli gerarchici (sezione, divisioni, gruppi e classi) e i contenuti nei livelli inferiori (categorie e sottocategorie" (ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2025. 2. Struttura e note esplicative*, 2025, p. 5).

32 Come ricorda S. CIUCCIOVINO, *Fisiologia*, cit., p. 201. Per l'inquadramento del CCNL nell'Archivio Cnel, conseguente all'indicazione da parte dei soggetti stipulanti del codice Ateco, v., ora, l'art. 2, co. 2, degli «Indirizzi generali e direttive della Commissione dell'informazione dell'11 settembre 2025».

fa parola. Ovviamente se, come più d'uno fa, il settore viene ricondotto alla categoria contrattuale, stessa estensione vale pure per gli altri argomenti ad essa relativi prima esaminati, ma non è questa la visuale che ci interessa; concentriamoci invece sugli ulteriori specifici ostacoli all'opzione in parola.

Riprendendo quanto prima accennavo sulla necessità di chiarezza terminologica, mi pare inevitabile farsi un'altra domanda: cosa si intende per "settore"? Nel tentativo di capirlo partirei dai già menzionati Archivio Cnel e classificazione delle attività economiche Ateco adottata dall'Istat, come già detto sovente citati nel dibattito (e non solo per il tema di queste pagine), in quanto nella loro combinazione, peraltro di recente rafforzata, possibili fonti di dati di realtà[33].

Bene, l'Archivio Cnel, lo si è già rammentato, registra gli ambiti di applicazione dei contratti collettivi, quindi le categorie contrattuali definite dalle parti sociali - profilo ovviamente non marginale -, che fanno abitualmente riferimento a settori produttivi, come noto; infatti, l'Archivio Cnel accompagna la denominazione "contratti collettivi nazionali" con la specificazione "di settore". La parte dell'Archivio a essi dedicata si apre però con 22 "settori Ateco" che non corrispondono alle categorie contrattuali, cioè ai "settori" dei contratti nazionali, bensì sono contenitori di "sottosettori Ateco", nei quali i contratti collettivi nazionali "di settore" (con un'incongruenza logico-linguistica) sono raggruppati[34]. Al contempo v'è da tener presente che la classificazione Ateco è caratterizzata da una struttura articolata su 6 "livelli" - per 3257 codici - tra i quali non compare né il "settore" né il "sottosettore"[35]. Ciò fa riflettere anche, se non soprattutto, perché chi individua nel "settore" il perimetro di verifica della rappresentatività (non sovrapponendolo ovviamente alla categoria contrattuale) lo riferisce all'ambito produttivo/merceologico in cui è riconducibile l'attività economica svolta dall'impresa ma, come appena rilevato, la classificazione Ateco di queste attività non contempla il "settore". Francamente, sembra una sorta di rompicapo.

L'impressione mi pare proprio confermata dalla giurisprudenza che, «non senza (inevitabili) difficoltà, contraddizioni ed aporie»[36], in questi anni ha dovuto fare i conti con la rappresentatività comparativa. Bastino qui due esempi per tutti, forniti da eloquenti recentissime pronunce.

La prima è l'ordinanza della Cassazione n. 572 del 10 gennaio 2026, relativa alla retribuzione da assumere come parametro per la determinazione dei contributi previdenziali *ex* art. 1 del d.l. 9 ottobre 1989, n. 338, conv. con mod. in l. 7 dicembre 1989, n. 389.

---

33 Non mancano voci diverse, anche autorevoli: cfr. T. TREU, *op. cit*., p. 9, che considera i codici Ateco "in larga parte obsoleti".

34 Di recente, ad aprile scorso, si è completata la riorganizzazione dell'Archivio del Cnel, con il "Documento di attuazione e specificazione degli indirizzi generali e direttive della Commissione dell'informazione dell'11 settembre 2025 per l'organizzazione dell'Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro" (delibera della stessa Commissione dell'informazione del 20 aprile 2026); al riguardo cfr. G. GENTILE, *Cnel: La riorganizzazione dell'Archivio nazionale dei CCNL*, in *CDLNA*, n. 5, 2026, p. 24 ss. Se è apprezzabile la maggiore uniformità rispetto alla classificazione Ateco, con i "settori" divenuti 22 e i "sottosettori" 87, ora corrispondenti, rispettivamente, alle "sezioni" e alle "divisioni" della classificazione Ateco ed entrambi nella denominazione accompagnati dal riferimento "Ateco" - con i "contratti collettivi nazionali di settore" che possono riferirsi a più "settori/sezioni" e "sottosettori/divisioni" -, nulla cambia in merito alla confusione terminologica. Sul punto si tornerà in seguito.

35 Cfr. ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2025*, cit., p. 5.

36 A. LASSANDARI, *Chi ha paura della categoria*? in *Lav. dir. eur.*, n. 3, 2022, p. 4.

La Suprema Corte muove sostanzialmente da due premesse, a cui già prima si è fatto cenno. La prima è che, in presenza di interessi dal «carattere pubblicistico», per determinare il contratto collettivo cui parametrare l'obbligazione contributiva, occorre fare riferimento «a un criterio oggettivo e predeterminato, che non lasci spazio a scelte discrezionali o a processi di autodeterminazione normativi, possibili soltanto, nel rispetto dell'art. 36 Cost., in relazione al trattamento economico e normativo dei lavoratori»[37]. La seconda è che, in conformità alla normativa d'interpretazione autentica (art. 2, co. 35, della l. 28 dicembre 1995, n. 549), il raffronto tra l'eventuale pluralità di contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi nella categoria «postula l'omogeneità dei termini di paragone e può essere praticato soltanto nel contesto dei contratti riguardanti il medesimo settore di attività»[38]. Sulla base di queste due premesse e in relazione al caso specifico, secondo la Cassazione il "settore" delle imprese radiotelevisive operative nell'ambito locale «si connota in termini peculiari rispetto a quello delle stesse imprese attive in ambito nazionale»: tale peculiarità - prosegue la Corte - «rispecchia un'evidenza empirica che trova puntuale riscontro nella disciplina negoziale e, in particolare, nell'ambito oggettivo di applicazione dei diversi contratti, definito dalle organizzazioni sindacali nell'esercizio della libertà tutelata dall'art. 39 Cost.»[39]. Evidente appare il ruolo assolutamente decisivo del giudice-interprete: che individua i "settori" sulla base di una propria valutazione ammantata di oggettività attraverso, paradossalmente, le scelte sindacali, espressione del principio di libertà sindacale, e senza dare peraltro alcun peso, in concreto, alla possibile sovrapponibilità dei due ambiti considerati, quanto meno da non escludere in ragione del fatto che il più comprende il meno.

Ad analoghe conclusioni conduce l'altra recente pronuncia di cui dicevo, la sentenza del Tribunale di Trani n. 622 del 10 marzo 2026, qui particolarmente interessante perché, tra i molti profili di attualità considerati - e per questo giustamente oggetto di attenzione del dibattito - fa espresso riferimento alla menzionata classificazione Ateco delle attività economiche.

Il Tribunale di Trani, in presenza di due diversi CCNL, uno dei lavoratori delle imprese esercenti servizi di telecomunicazione e l'altro per i servizi di *Business Process Outsourcing, Digital Experience e Data Management*, ha ritenuto sovrapponibili i relativi ambiti e, quindi, unico il perimetro di verifica della rappresentatività comparativa[40], considerando, da un lato, decisiva la comune «applicazione all'attività di *call center* (Ateco 82.2), con conseguente attribuzione ad entrambi del medesimo sottosettore contrattuale» dell'Archivio Cnel - già all'epoca possibile[41] -, dall'altro lato irrilevante l'inquadramento dei due contratti collettivi in distinti "settori" del medesimo Archivio «trattandosi di una classificazione di livello generale»[42]. Ora, se è comprensibile la valorizzazione dell'inquadramento dei due contratti collettivi nel medesimo "sottosettore" dell'Archivio Cnel, lo è meno la completa irrilevanza non solo né tanto della diversa collocazione dei due contratti collettivi in "settori" Cnel distinti, quanto di altri elementi derivanti dalla classificazione Ateco, ossia della collocazione

37 Par. 1.4.1.
38 Par. 1.4.3.
39 *Ibidem.*
40 Anche il Tribunale di Trani dà per pacifico che la comparazione debba avvenire per contratti collettivi dallo stesso ambito di applicazione.
41 Nonostante non vi fosse ancora la corrispondenza tra "sottosettore" dell'Archivio Cnel e "divisione" della classificazione Ateco (in proposito v. *retro* nt. 35).
42 V. par. 9.

dell'"attività dei *call center"* e delle più tradizionali "telecomunicazioni" in differenti "sezioni" e "divisioni", rispettivamente, primo e secondo "livello" del codice Ateco[43] . In tal modo, infatti, il Tribunale di Trani, tenendo presente la classificazione Ateco per il solo specifico codice dell'"attività dei *call center"*, riferito al terzo livello di classificazione (il "gruppo"), e ai fini soltanto della collocazione dei due CCNL nel medesimo" sottosettore" dell'Archivio Cnel, di tale classificazione, per un verso, non dà alcun rilievo all'inquadramento dell'attività dei *call center* negli ambiti più ampi ("sezione" e "divisione") diverso rispetto al corrispondente inquadramento delle "telecomunicazioni", per un altro verso considera cruciali un dato e un'attività specifici (*call center*) a totale scapito dei possibili elementi di novità del *Business Process Outsourcing*[44]. Sicché, a fronte di tutto ciò, l'affermazione del Tribunale secondo cui lo stesso «BPO costituisce una modalità organizzativa trasversale e non un *settore* produttivo unitario e autonomo» finisce per dire poco in verità[45]. Prescindendo dal merito della questione, più estesa e complessa[46], in particolare viene naturale osservare come il termine "settore" continui ad avere un contenuto non definito e come, specularmente, nell'individuazione degli elementi da valorizzare e dei percorsi da seguire rimanga assolutamente centrale il ruolo dell'interprete, pure dinanzi alla classificazione Ateco, richiamata anche dallo stesso Tribunale di Trani per trarne dati di realtà[47]. Peraltro, la pronuncia riporta a quanto prima si diceva in merito alla problematica sovrapposizione delle categorie contrattuali.

---

43 Le "sezioni", come in precedenza detto, costituiscono il primo livello del codice Ateco e ciascuna è articolata in proprie "divisioni". L'"attività dei *call center*" è inserita nella "sezione" "O", "divisione" e "gruppo", rispettivamente, 82 e 2 (di qui il menzionato codice 82.2). Le "telecomunicazioni" sono invece inserite nella "sezione" "K", con più "divisioni" e "gruppi" conseguenti (61 e ss.): cfr. ISTAT, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2025*, cit. pp. 11. e ss.

44 Cfr. al riguardo le interessanti osservazioni di segno opposto di T. SERRANI, *op. cit*., p. 6.

45 V. par. 5, mio il corsivo. Il Tribunale decide prima della riorganizzazione dell'Archivio del Cnel, diventata operativa molto di recente (v. *supra* nt. 34); in seguito ad essa, il caso avrebbe avuto verosimilmente soluzione più semplice, per la già segnalata e apprezzabile identificazione tra "settore" e "sottosettore" Cnel con, rispettivamente, "sezione" e "divisione" Ateco. La riorganizzazione mira a una maggiore attenzione e trasparenza statistica dell'applicazione dei contratti collettivi, che, per quanto qui interessa, come già osservato non risolve la confusione terminologica e incertezza sostanziale segnalate e non esclude affatto sovrapposizioni, in primo luogo perché i contratti collettivi possono essere "multisettoriali", ossia presenti in più sottosettori - ipotesi del tutto prevalente e anche in modo consistente (v. il file Excel Cartella di consultazione del Cnel, foglio «3 - CCNL per divisione ATECO», colonna M, in *cnel.it*), e poi perché «dovranno essere indicati, a cura dei soggetti stipulanti, i codici Ateco di riferimento (almeno sino al quarto livello gerarchico), in coerenza al rispettivo campo di applicazione» (benché la classificazione Ateco verrà utilizzata soltanto per "sezione" e "divisione": su questi punti v. i già citati «Indirizzi generali e direttive della Commissione dell'informazione» dell'11/9/2025, rispettivamente, artt. 2, co. 2, e 3, commi 1 e 2). Ovviamente, la riorganizzazione, già nei suoi aspetti più generali, non supera quanto si dirà più avanti in merito alla violazione del principio costituzionale di libertà sindacale.

46 Cfr. S. LAFORGIA, *op. cit*.

47 Il Tribunale di Trani muove dalla considerazione secondo cui «la classificazione ufficiale operata dall'ISTAT e dal Cnel […] costituisce parametro oggettivo e istituzionale di individuazione dei settori economici e dei contratti collettivi di riferimento» (par. 9). E in seguito osserva: il «settore merceologico costituisce un dato economico oggettivo e preesistente alla stipulazione del contratto collettivo […].

Riannodando le fila delle considerazioni delle ultime pagine, non può affatto darsi torto a chi ha scritto che il settore è concetto «sfuggente»[48]. Ardua appare la ricerca di elementi sufficientemente univoci in grado di definirne il contenuto.

A questo punto, non possono trarsi argomentazioni di segno opposto neppure da norme legislative che, nel rinviare ai contratti collettivi stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi, fanno riferimento semplicemente al settore, senza alcuna precisazione[49], norme, invece talvolta valorizzate dall'orientamento in parola. C'è infatti da considerare, in primo luogo, che il riferimento al settore attiene all'individuazione del contratto collettivo e non del perimetro di misurazione della rappresentatività; in secondo luogo, che questi rinvii, da un lato, appaiono la conseguenza della persistente anomia legislativa sul fenomeno sindacale e del continuare ad appoggiarsi a dinamiche spontanee, come appunto dimostra l'utilizzazione della formula della rappresentatività comparativa[50], con tutte le ricordate difficoltà a cui la giurisprudenza va incontro nella sua applicazione; dall'altro lato non mancano di mostrare i limiti di un tale approccio, là dove apprestano accorgimenti per risolvere i problemi inevitabilmente generati, peraltro con risultati non soddisfacenti. Penso all'art. 1-*bis* dell'art. 29 del d.lgs. 276/2003, secondo il quale gli appaltatori (e gli eventuali subappaltatori) dovranno corrispondere ai propri dipendenti un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore «a quello previsto dal contratto collettivo nazionale e territoriale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentativi sul piano nazionale, applicato nel settore e per la zona strettamente connessi con l'attività oggetto dell'appalto e del subappalto». L'espressione «strettamente connessi», se chiaramente mira a supplire alla scarsa valenza selettiva del "settore", grandi passi avanti non fa, risultando - si è scritto - «indeterminata e dai confini incerti»[51]; e se può aiutare ai fini dell'individuazione del contratto collettivo, per la definizione del perimetro ripropone invece il rischio, già segnalato a proposito del criterio della categoria contrattuale, di un ambito troppo ristretto sì da pregiudicare ampiezza e responsabilità dell'azione sindacale.

Inoltre non va dimenticato che anche per il riferimento al "settore" vale quanto osservato in relazione al criterio della categoria contrattuale nel caso di rilievo "oggettivo" della maggiore rappresentatività comparativa, ossia la possibilità di muovere - ancorché con i limiti evidenziati - dai settori merceologici/produttivi a cui i contratti collettivi si rapportano, i quali, sebbene definiti dalle parti sociali nella loro libertà di organizzazione sindacale, vengono assunti comunque quali punti di partenza, possibilità invece esclusa in relazione all'art. 19.

In definitiva, il riferimento al "settore" per determinare il perimetro della verifica di rappresentatività comparativa appare, in verità, un retaggio del passato, una sorta di persistente affidamento alle dinamiche dell'autonomia collettiva e alla loro capacità di reggere il tradizionale sistema sindacale di

---

Diversamente argomentando, si perverrebbe all'illogica conclusione che l'attività di call center non esistesse prima dell'introduzione del CCNL BPO» (par. 9).

48 C. ZOLI, *op. cit*., p. 196.

49 V. art. 3 l. 3 aprile 2001, n. 142; art. 29, co. 1-*bis*, d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276; art. 11, commi 1 e 2-*bis*, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; artt. 7 e ss. d.l. 62/2026 conv. con l. 112/2026.

50 A. LASSANDARI, *Chi ha paura*, cit., p. 3.

51 I. ALVINO, *Il livello dei trattamenti negli appalti privati alla luce del nuovo art. 29, co. 1 bis, d. lgs. n. 276/2003*, in *Dir. lav. merc.*, 2025, I, p. 58.

fatto, nel quale le categorie contrattuali, che al "settore" si rifanno, e la loro solidità s'inquadrano[52]. Sicché, il criterio del "settore", se può risultare utilizzabile, pragmaticamente, per i casi "non difficili", è invece fragile dinanzi agli sviluppi degli ultimi decenni, e quindi debole sia sul piano teorico-sistematico sia in concreto per far fronte alle trasformazioni dei contesti economici, sociali e sindacali. In breve, appare arduo valorizzare il "settore" per risolvere problemi originati dalle difficoltà proprio del sistema in cui esso trova, in sostanza, più affidabile inquadramento. Piuttosto, il valorizzarlo si traduce, ancora una volta, nella centralità del ruolo dell'interprete, dinanzi a un persistente vuoto ordinamentale, con le conseguenti incertezze di rilievo pratico e, ancor prima, assiologico-sistematiche.

Nella logica descritta si spiegano anche le recenti prime pronunce sull'art. 19 successive alla sentenza 156 che, in procedimenti *ex* art. 28 dello Statuto dei lavoratori e in relazione a controversie in cui il ricorrente stesso non muove da una problematica identificazione del "settore", vi fanno velocemente riferimento, assumendolo nella sua tradizionale configurazione assunta nel passato e senza alcuna particolare argomentazione[53].

6. L'attività economica svolta dall'impresa

Veniamo, infine, al terzo criterio per determinare il perimetro di verifica della rappresentatività, la specifica attività svolta dall'impresa. Al riguardo, a questo punto, credo che occorra spendere meno parole di quante richieste dagli altri criteri.

Come si sa, l'«attività effettivamente esercitata dall'impresa» è al centro dell'art. 2070 c.c., norma riferita all'applicazione del contratto collettivo di categoria, in relazione al quale assume rilievo solo residuale per i suoi contrasti con l'art. 39 co. 1 Cost.[54]. Anche ai nostri fini, per poter assurgere ad ambito di verifica della rappresentatività, l'attività dell'impresa deve evidentemente acquisire contorni ampi, venendo raccordata a un piano in ogni caso "nazionale", come richiede la sent. 156. Ma questa proiezione appare piuttosto problematica. Infatti, l'attività dell'impresa o viene rapportata, anche in

52 Scrive G. CENTAMORE (*Perimetri negoziali*, cit., p. 63): fino a due decenni fa rimaneva «fermo, in linea di massima, il principio secondo il quale in ciascun perimetro negoziale le parti sociali avrebbero stipulato un solo contratto collettivo». Nella prospettiva indicata nel testo sembrano collocarsi le più volte rammentate recentissime «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil del 17 giugno 2026, che, pur ponendo al centro il sindacato comparativamente più rappresentativo sul piano nazionale, anche in relazione alla questione dei contratti cc.dd. pirata, nulla dicono sull'ambito di verifica della rappresentatività, facendo per questo o quel profilo genericamente riferimento ai "settori". Analoga considerazione sostanzialmente vale per il «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale» delle associazioni datoriali del 7 luglio 2026, anch'esso già più volte citato, che qualche attenzione alla questione dedica. In particolare, nel «Documento» si legge una dichiarazione d'intenti, invero piuttosto generica, secondo cui le parti «confermano la volontà di finalizzare il lavoro di verifica e razionalizzazione dei perimetri contrattuali e relativa "trasposizione" in lista di codici Ateco, in coerenza con le finalità perseguite dalla riforma dell'archivio contratti presso il CNEL, in corso di sperimentazione»; e, «al contempo, confermano l'impegno a verificare che, nei rispettivi contratti collettivi nazionali, non si dia corso ad impropri allargamenti dei perimetri di applicazione e, quindi, ci si attenga il più strettamente possibile al rispetto dei perimetri tradizionalmente definiti».

53 V. Trib. Milano, decr., 29 giugno 2026, che fa riferimento al "settore assicurativo" e Trib. Perugia, decr., 16 gennaio 2026 che invece si riferisce al "settore commercio".

54 Vi torna da ultimo M. BARBIERI, *op. cit*., p. 5, che ricorda in particolare la nota sentenza della Cass. 26 marzo 1997, n. 2665.

questo caso, agli ambiti di applicazione della contrattazione collettiva o viene assorbita dal "settore", ma in entrambe le ipotesi, a parte le considerazioni prima fatte in merito agli uni e all'altro qui riproponibili, non avrebbe evidentemente rilievo autonomo. Se invece non viene raccordata né alla categoria contrattuale né al "settore" e mantiene rilievo autonomo, allo stato, nella sua esatta definizione e concreta operatività, appare tutta da definire e costruire: pertanto, continuerebbero a risultare comunque evidenti vuoto ordinamentale e conseguente centrale ruolo dell'interprete dinanzi a contesti - è appena il caso di ripeterlo - segnati da profonde trasformazioni economiche, organizzative, sociali, e da relazioni sindacali non assestate[55].

Da questa seconda angolazione si consideri, in particolare, che la più stringente connessione con l'attività esercitata dall'impresa può comprendersi, in astratto e con i limiti segnalati, se volta a definire il contratto collettivo maggiormente appropriato al contesto lavorativo, ma non altrettanto può dirsi per la definizione del perimetro di misurazione della rappresentatività comparativa, presentando, a tal fine, il rischio di determinare un ambito troppo ristretto a scapito dell'ampiezza e della responsabilità dell'azione sindacale.

Come il settore, dunque, anche l'attività economica, ai nostri fini, non presenta carattere univoco né, più in generale, risulta appagante.

7. L'obbligata scelta del territorio nazionale per il rispetto del principio di cui all'art. 39 co. 1 Cost. e il giusto rilievo della presenza sindacale nel contesto produttivo

Rimane da esaminare l'ultima opzione, il criterio del territorio nazionale: come prima anticipato, a mio avviso da preferire, sia pure con qualche ostacolo da considerare[56].

Questo criterio assume rilievo perché, come si intuisce da quanto sinora detto, la sent. 156 in nessun passaggio aggiunge altro al termine "nazionale". Al contempo, in proposito, rimarca il tratto comune alla lett. *a)* dell'originario art. 19, riferita anch'essa "a uno standard nazionale"[57], da intendersi ovviamente in senso territoriale, e rinviene «un utile allineamento dei titoli» con l'art. 28 dello Statuto, in cui la legittimazione attiva è indiscutibilmente legata al carattere nazionale-territoriale dell'associazione sindacale[58].

Va premesso che le perplessità da alcuni manifestate sul riferimento della sent. 156 alla rappresentatività comparativa a livello nazionale - in quanto, si afferma, il legislatore ha considerato la rappresentatività anche ad altri livelli - non paiono fondate, perché il livello nazionale (opportuno ribadirlo) nei rinvii legislativi è assolutamente prevalente.

Sin qui ho analizzato gli ostacoli specifici, pure non marginali, agli altri criteri. Rispetto a questi, ve n'è un altro, insormontabile, più importante perché di carattere teorico-sistematico: la contrarietà rispetto

55 È interessante osservare che la pronuncia della Cass. 572/2026, cit., muove dal nesso tra contratto collettivo e attività economica, richiamando l'art. 2070 c.c., per poi proseguire il predetto percorso.

56 Cfr, Trib. di Rovereto, decr., 22 aprile 2026, ancorché con un appiattimento dell'art. 19 sull'art. 28 dello Statuto e senza porsi in alcun modo il problema della comparazione,

57 Par. 8.3, cpv. 1; al contempo la Consulta sottolinea che, a differenza del nuovo criterio, "quella lettera si riferiva all'affiliazione confederale".

58 Non v'è qui necessità di tornare sulla differenza, di struttura e di finalità, tra le due norme. Sull'art. 28 dello statuto cfr., da ultimo, L. TEBANO, *La repressione della condotta antisindacale*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA (diretto da), *Diritto del lavoro*, I Trattati Giuffrè, 2025, vol. I, p. 840 ss.

al principio di libertà sindacale di cui all'art. 39 co. 1 Cost., nelle pagine precedenti convitato di pietra. Lo si è lasciato da ultimo - il lettore ricorderà - perché riguarda tutti i criteri in gioco e, in tal modo, si è prima considerato il dibattito relativo a ciascuno di essi. Dibattito che, per converso, mi pare non sempre sufficientemente attento al principio costituzionale: rispetto al quale il criterio del territorio nazionale credo sia il solo compatibile in quanto l'unico ad assumere veste oggettiva, sì da imporsi, nella necessità di una soluzione, alle parti sociali. Argomento, questo, decisivo.

Comincerei con l'osservare che il dibattito successivo alla sent. 156 non mi pare aver fornito argomenti per più o meno radicali rivisitazioni del fondamentale principio di libertà sindacale. Piuttosto, l'impressione è che la centralità assunta dal sindacato comparativamente più rappresentativo e la necessità di un perimetro per la sua valutazione abbiano, in qualche misura, indotto a considerarlo con minore attenzione rispetto al passato. Ma al riguardo, se le vicende delle relazioni sindacali italiane già prima della sent. 156 richiedevano una "razionalizzazione", fin quando non ci sarà un chiaro intervento normativo - che, a parer mio, non potrà non fare i conti con l'intero art. 39 della Costituzione (prospettiva peraltro, come si sa, in dottrina fino a qualche decennio fa autorevolmente se non prevalentemente esclusa) - il principio costituzionale di cui al comma 1 rimane cruciale. È stato eloquentemente (e, anche in questo caso, autorevolmente) scritto - citando più di un "classico" dottrinale e in risposta a chi sposa «un'ottica di esclusiva eteronomia, affidando al legislatore o a un soggetto terzo (il Cnel, il Ministro del lavoro, etc.) la diretta perimetrazione del "campo di gioco" nel quale accertare la rappresentatività» - che la libertà sindacale «va intesa non solo nella pacifica declinazione di libera autodeterminazione della categoria destinataria del contratto collettivo di diritto comune, ma anche come libertà da ogni coazione anche indiretta a concentrare presenza associativa ed elettorale, e quindi strategie, in un contesto piuttosto che in un altro […] pena un condizionamento eccessivo della libertà organizzativa e strategica del sindacato»[59]. Di contro - si è proseguito - il territorio nazionale è un perimetro di «tipo fisico», che, in quanto tale, si sottrae «alla censura di etero o autodeterminazione (aleatoria) dell'ambito, avendo una [… sua] realtà per così dire ontologica, non affidata alle opzioni del legislatore o della autonomia collettiva»[60]. E l'accento va posto sul carattere ontologico e non aleatorio alla base di quello che comunque è un criterio eteronomo in difficile equilibrio tra il sistema imposto dall'art. 39 Cost. nel suo complesso - nel quale a mio avviso, torno a ripetere, un siffatto criterio trova appieno collocazione - e la necessità impellente di una soluzione.

Nel dibattito, il criterio territoriale/nazionale al momento, pur non mancando di sostenitori[61], non appare tuttavia prevalente.

Il principale argomento contrario, probabilmente, riguarda la sua possibile estraneità al contesto produttivo dell'azienda: legittimato a essere referente *ex* art. 19 - si osserva - potrebbe essere un sindacato poco o per nulla presente tanto nell'azienda quanto nel relativo settore. Se il problema può esistere, a mio parere è stato però sopravvalutato, e non solo perché difficilmente paragonabile con il principale argomento a favore del criterio in parola - l'essere l'unico compatibile al momento con l'art. 39 co. 1 Cost. -, ma anche perché alla base vi è probabilmente qualche equivoco. Mi spiego.

---

59 R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità,* cit., p. 388. Negli stessi termini, più di recente, P. ICHINO, *op. cit*., p. 311.

60 R. DE LUCA TAMAJO, *Le criticità,* cit., p. 396.

61 Tra gli altri, cfr. I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 328; P. LAMBERTUCCI, *op. cit*., p. 189; sia pure con diversi accenti, A. MARESCA, *La nozione*, cit., p. 7; P. TOSI, *op. cit*., p. 7.

Non credo possa essere messo in discussione che l'effettiva rappresentatività, costante e immutato elemento di "razionalità" e legittimità dell'art. 19 nella giurisprudenza costituzionale, esprima la necessità di un'azione sindacale riferita non a interessi di piccoli gruppi, bensì a soggetti dalla visuale ampia e responsabile. In questa prospettiva il problema della presenza del sindacato referente nell'impresa, sino a prima del referendum del 1995, non si è posto. Tant'è che, si è ricordato di recente[62], per la confederazione di cui all'originaria lett. *a)* si è giunti finanche a ritenere irrilevante l'estraneità al "settore merceologico" dell'impresa. Ovviamente la questione aveva a che vedere con le ragioni del referendum del 1995, che appunto contestava la rendita storica di rappresentatività delle grandi confederazioni, di cui la lett. *a)* era di certo espressione. Ma credo che sia un errore non distinguere già concettualmente i due piani. A confondere le acque sono state, con ogni probabilità, più delle ragioni, gli esiti referendari.

In questa prospettiva, anzitutto mi pare opportuna una precisazione.

Come già detto per l'ambito di applicazione dei contratti collettivi, anche per la rappresentatività un conto sono il contesto di lavoro e l'attività svolta dell'impresa, altro il perimetro entro cui la rappresentatività deve misurarsi. L'originaria esperienza dell'art. 19 ne è - ancor più in questa circostanza - indiscutibile dimostrazione: la norma riferiva la rappresentatività richiesta *in primis* all'ambito più esteso possibile, quello confederale, al contempo privava di rilievo l'azienda, non considerando il contratto aziendale. La soluzione può risultare, per vari motivi, non più attuale, però non credo che sia il caso di buttar via il bambino con l'acqua sporca: l'ambito di rappresentatività deve mantenere una sua estensione, pena - ricordavo - la promozione di un sindacato non dall'ampia e responsabile visuale, bensì espressione di interessi circoscritti, in contrasto con la costante giurisprudenza costituzionale sull'art. 19.

Con questo non si vuol certo affermare che la correlazione tra sindacato referente e contesto produttivo nell'art. 19 non abbia importanza. Anche a tal proposito basta rammentare i contenuti già originari della norma statutaria: la presenza potenzialmente ovunque del sindacato confederale (lett. *a*) e l'applicazione del contratto collettivo nell'unità produttiva (lett. *b*) ne sono evidente dimostrazione. Più semplicemente, si intende dire che quella correlazione è sempre stata considerata naturale, ossia rimessa alle spontanee dinamiche sindacali, presupponendo che l'RSA non possa mai avere a riferimento un sindacato totalmente estraneo al contesto produttivo in cui deve operare. Infatti, come già rammentato, l'attenzione su di essa prima del referendum e dei suoi esiti non si è mai concentrata. Per converso, nella medesima logica - a mio parere a ragion veduta - si è di recente posto l'accento sull'«iniziativa dei lavoratori», ritenendola centrale proprio per la scelta del sindacato referente, evidentemente non estraneo agli interessi degli stessi lavoratori e quindi all'ambito produttivo[63]. Requisito, questo dell'iniziativa, sovente trascurato, o forse meglio dire presto accantonato una volta che, già agli inizi degli anni '70, l'obiettivo del legislatore statutario di rinsaldare, nei luoghi di lavoro, il rapporto tra lavoratori e organizzazioni sindacali, anzitutto grandi confederazioni, è stato raggiunto[64]. Oggi, però, non commetterei neanche l'errore opposto, insistendovi su ai fini del collegamento tra sindacato e contesto produttivo. Mi sembrerebbe scelta, per un verso, eccessiva e, per un altro, riduttiva: eccessiva perché è in questione l'istanza di base dell'azione sindacale; riduttiva, perché, ai fini

62 P. TOSI, *op. cit*., p. 2.

63 In proposito cfr. A. MARESCA, *La nozione*, cit., p. 5; I. ALVINO, *RSA e giurisprudenza costituzionale*, cit. p. 329; F. SCARPELLI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.

64 Tornano sul punto, da ultimo, M. BARBIERI, *op. cit*., p. 2, e NOGLER, *op. cit*., p. 6.

dell'effettiva rappresentatività, il raccordo col luogo di lavoro, come anche l'esperienza insegna, è problematico. Piuttosto, ribadendo l'accento su significato e caratteristiche della rappresentatività secondo quanto sottolineato, nell'attuale scenario l'iniziativa dei lavoratori, ai fini dell'inerenza del sindacato al contesto produttivo, appare discutibile solo là dove - si è condivisibilmente osservato[65] - la scelta degli stessi lavoratori risulti "strumentale" in quanto rivolta a un sindacato palesemente e del tutto estraneo all'attività di tutela dei loro interessi.

L'inerenza al contesto produttivo, sicché, non risulta caratteristica strutturale della rappresentatività *ex* art. 19. L'attenzione ad essa - utile ribadirlo - appare, piuttosto, conseguenza degli esiti referendari. Più precisamente, in seguito al referendum e al rilievo assunto dal contratto collettivo aziendale, negli anni è stato crescente anche il rilievo delle relative dinamiche, con la ben nota centrale questione del potere di accreditamento del datore di lavoro, appunto speculare al problema della reale presenza del sindacato in azienda. La questione ha assunto tutta la sua problematicità con la c.d. vicenda Fiat e con il conseguente «mutato scenario delle relazioni sindacali», per riprendere ancora le parole della Corte costituzionale, alla base prima della sent. 231/2013 e poi della sent. 156.

E tornando alla possibile violazione dell'esito referendario - da qualcuno sostenuta[66] - a questo punto dovrebbe essere ancora più chiaro perché il nuovo criterio introdotto dalla sent. 156, con rinnovato spazio centrale alla "nazionalità" del sindacato, esclude problemi al riguardo. Non è inutile peraltro sottolineare, in proposito, pure le novità sostanziali di questo criterio: non solo, come affermato dalla stessa Consulta[67], l'assenza del riferimento alla confederalità - secondo alcuni richiamata invece in gioco dalla "nazionalità", ma, a mio avviso, comunque, rispetto a questa, concettualmente e concretamente diversa -, anche la necessaria "comparazione", cifra dell'integrazione disposta dalla Corte, e la già ricordata conseguente esigenza di un suo «criterio di misurazione»[68]. Per converso, l'ampiezza di visuale e di responsabilità, se si vuole l'impronta solidale che si accompagnano alla "nazionalità", non credo siano appannaggio del sindacato confederale.

Se si condivide quanto sin qui detto, non v'è motivo di paventare il rischio che il criterio della territorialità/nazionalità premi soggetti sindacali scarsamente rappresentativi nel contesto produttivo (settore/azienda) dove operano i lavoratori a scapito di altri in quel contesto più rappresentativi ma non tali a livello comparativo sul territorio nazionale: è quest'ultimo dato a essere decisivo, laddove il rilievo del primo, nei suoi termini "naturali" e non di effettiva rappresentatività, appare rimesso tendenzialmente alle spontanee dinamiche sindacali.

8. La misurazione della rappresentatività comparativa, vecchi problemi

Il vero scoglio della nazionalità/territorialità sta, piuttosto, nelle modalità per misurare la rappresentatività comparativa, scoglio, però, per qualsiasi ipotesi di perimetrazione di questa misurazione, anche se forse accentuato, per la territorialità/nazionalità, dalla maggiore ampiezza del raffronto, profilo, per intuibili ragioni, in ogni caso non decisivo.

Non intendo tornare su quest'altra rilevante questione, ancor più dopo la sent. 156 ma di portata generale, che rivela appieno la problematicità pure della rappresentatività comparativa, per il suo radicamento nel sistema sindacale di fatto - alla stessa stregua della maggiore rappresentatività -, delle

65 F. SCARPELLI, *Intervento*, Sapienza Università di Roma, 31 marzo 2026, cit.
66 Cfr., per tutti, P. ICHINO, *op. cit.*, p. 306.
67 Par. 8.3.
68 V. par. 7.

cui debolezze anch'essa non poco risente. Sul versante delle organizzazioni sindacali dei lavoratori è sufficiente, riprendendo l'attenzione da molti riposta sul dato associativo e sul dato elettorale, entrambi valorizzati dal c.d. Testo Unico sulla rappresentanza del 2014, ribadire che, a parer mio, questi dati sono sicuramente importanti, ma potranno avere un peso decisivo solo quando affidabilmente certificati e non più solo espressione di testi normativi dall'efficacia limitata - come ha puntualmente ricordato la sent. 156[69] -, non escludendone comunque la combinazione con gli altri indici "tradizionali", forniti anzitutto dall'esperienza applicativa dell'art. 19. Frattanto, utilizzabili sono questi ultimi, con tutti i loro limiti e conseguenti rischi, dovuti, ancora una volta, all'appartenenza al sistema sindacale di fatto.

Sul versante dei datori di lavoro c'è da registrare invece il già menzionato recentissimo «Documento base sulla misurazione della rappresentanza datoriale» del 7 luglio 2026, che, per la prima volta, dedica specifica attenzione alla verifica della «effettiva rappresentatività» delle loro associazioni, introducendo appositi criteri. Da questo punto di vista si tratta di una novità certamente positiva. Tuttavia, per quanto concerne i criteri, senza entrare nel merito - se non per un rilievo sul criterio del "numero di dipendenti che vedono regolato il proprio rapporto dalla contrattazione collettiva del settore rappresentato"[70]: come emerso nel dibattito a proposito di analoghe ipotesi legislative, non condivisibile giacché l'applicazione del contratto attiene più a una scelta datoriale che al peso rappresentativo del soggetto sindacale[71] - senza entrare nel merito dei criteri, dicevo, anch'essi, al momento, s'inseriscono in una vicenda soltanto negoziale, peraltro precedente pure al confronto con la controparte sindacale. La loro reale incidenza, sicché, dipenderà dal futuro che li attende: senza un seguito legislativo, il passo avanti, sul piano sistematico, sarà fragile, su quello pratico andrà incontro a più di un'incognita.

69 V. par. 5.3.3. Attenzione a questa certificazione prestano le «Proposte per un accordo quadro» di Cgil, Cisl, Uil del 17 giugno 2026, ma, anch'esse, per quanto positive, se non sfoceranno in una legge, non risolveranno il problema.

70 P. 2.

71 Il fatto che il criterio in parola, nel Documento, si combini con altri tre («"*seniority*" dell'organizzazione»; «partecipazione a organismi di rappresentanza europea riconosciuti come parti nel dialogo sociale europeo nell'ambito dei lavori del Comitato economico e sociale europeo (CESE)»; «presenza nel proprio sistema di contrattazione […] di istituti, strutturati, volti a disciplinare e sostenere forme di welfare contrattuale, integrative rispetto al sistema pubblico di welfare, spettanti alla generalità dei dipendenti ed aventi valore economico») riduce l'ambito della selezione ma non elimina il problema. V'è da aggiungere che, per la medesima ragione, l'attenzione dedicata al criterio dell'applicazione del contratto collettivo anche dal Cnel nella recente riorganizzazione dell'Archivio rileva ad altri fini non per la misurazione della rappresentatività (cfr. al riguardo la precedente nt. 45 nonché G. GENTILE, *op. cit*., p. 28).

CARCERE E LAVORO: IL BUIO DIETRO E OLTRE LE SBARRE*

Prison and work: the darkness behind and beyond the bars

PIERA CAMPANELLA

Ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Urbino Carlo Bo

Abstract (It): Il contributo esamina il rapporto tra carcere e lavoro in Italia, mostrando come la crisi del lavoro penitenziario rifletta sia il degrado del sistema carcerario, sia la più ampia precarietà del lavoro nella società. Ripercorre l'evoluzione normativa dalla riforma del 1975 alla mini-riforma Orlando del 2017, evidenziandone i limiti. Analizza i fattori - spazi inadeguati, scarse risorse, disinteresse delle imprese - che ostacolano l'occupazione in carcere, collegandoli al mercato del lavoro esterno. Il carcere emerge così come "discarica sociale" per gli esclusi dal mercato del lavoro.

Abstract (En): *The paper examines the relationship between prison and work in Italy, showing how the crisis of prison labour reflects both the deterioration of the prison system and the broader precariousness of work in society. It traces the regulatory evolution from the 1975 reform to the 2017 Orlando mini-reform, highlighting its limits. It analyses the factors — inadequate spaces, scarce resources, lack of interest from businesses — that hinder employment in prison, linking them to the external labour market. Prison thus emerges as a "social dump" for those excluded from the labour market.*

Parole chiave: Lavoro (rapporto) - Rapporti di lavoro speciali - Lavoro carcerario - Limiti e condizioni - Mercato del lavoro - Flessibilità del lavoro - Effetti sul lavoro carcerario.

Key words: *Labour (employment relations) - Special employment relations - Prison labour - Limits and conditions - Labour market - Labour flexibility - Effects on prison labour.*

«Ci sono molti modi di uccidere. Si può infilare a qualcuno un coltello nel ventre, togliergli il pane, non guarirlo da una malattia, ficcarlo in una casa inabitabile, massacrarlo di lavoro, spingerlo al suicidio, farlo andare in guerra ecc. Solo pochi di questi modi sono proibiti nel nostro Stato».
Bertolt Brecht[1]

«(...) Ieri sera c'erano delle meravigliose nuvole rosa sopra il muro della mia fortezza.
Stavo davanti all'inferriata e ho recitato per me sola la mia poesia preferita di Mörike (...)».

1 * Il contributo prende spunto dalle esperienze del Progetto di supporto al reinserimento lavorativo dei detenuti dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo ed è destinato ai relativi atti: L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere. Aprire al lavoro*, Urbino University Press, Urbino, in corso di pubblicazione.

B. BRECHT, *Me-ti. Libro delle svolte*, trad. it. di C. Cases, L'Orma, Roma, 2019, p. 58.

Rosa Luxemburg[2]

«(...) I "rifiuti umani" non possono più essere rimossi e trasportati in discariche lontane e privati efficacemente dell'accesso alla "vita normale". Pertanto, occorre sigillarli in contenitori a tenuta stagna. Tali contenitori sono forniti dal sistema penale. (...)».
Zygmunt Bauman[3]

SOMMARIO: **1.** Premessa. - **2.** Lo stato delle carceri. - **3.** Carcere e mercato del lavoro.

1. Premessa

Se si concorda sul nesso indissolubile che lega carcere e società, sì da elevare il primo a specchio della seconda[4], bisognerà nondimeno convenire sul fatto che è proprio il lavoro carcerario ad enfatizzare l'esistenza di un tal nesso. Ciò è tanto più vero nel contesto giuridico italiano, dove, da un lato, la funzione rieducativa del lavoro in carcere - che esprime un'istanza di recupero sociale del condannato - e, dall'altro, la funzione emancipatoria del lavoro nella società - che evoca una prospettiva di riscatto sociale della classe lavoratrice - dall'altro, rappresentano parte di un medesimo disegno orientato alla valorizzazione della persona e alla solidarietà[5] (art. 2 Cost.), alla dignità e all'eguaglianza[6] (art. 3 Cost.).

La condizione in cui versa il lavoro carcerario oggi diventa, così, una perfetta cartina di tornasole dello stato delle carceri - ove la penuria quantitativa e qualitativa di opportunità lavorative segnala il declino inesorabile di ogni aspirazione risocializzante del trattamento penitenziario, a tutto favore di concezioni securitarie, repressive e punitive della pena[7] - ma anche dello stato della società italiana -

2 R. LUXEMBURG, *Un ardente desiderio di primavera. Erbe, animali e cieli nelle lettere dal carcere*, trad. it. di D. Baratti e P. Candolfi, Edizioni Casagrande, Bellinzona, 2025, p. 72.

3 Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, trad. it. di M. Astrologo, Laterza, Bari, 2008, p. 106 s.

4 Si dice che sia stato Voltaire, in pieno illuminismo, a pronunciare quella frase, ormai universalmente nota, che suona così: «Non fatemi vedere i vostri palazzi ma le vostre carceri, poiché è da esse che si misura il grado di civiltà di una Nazione»; sul rapporto, in epoca borghese, tra fenomeno punitivo e struttura sociale, v. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 2014, prima edizione «Einaudi paperbacks», 1976; G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, trad. it. di D. MELOSSI e M. PAVARINI, il Mulino, Bologna, 1978; D. MELOSSI, M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, il Mulino, Bologna, 2018, prima edizione 1977.

5 S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014.

6 L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Bari, 2018; in ambito giuslavoristico, F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 1 ss.; la giurisprudenza costituzionale ravvisa, del resto, un raccordo inscindibile tra la funzione di reinserimento sociale del carcere (art. 27 Cost.) e principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.): cfr., più di recente, Corte Cost., 29 dicembre 2025, n. 201.

7 Come ammette lo stesso CNEL, «una forte problematica del sistema carcerario italiano rimane la sua difficoltà a prevenire la recidiva e a favorire il reinserimento dei detenuti nella società: 6 condannati su 10 sono già stati in carcere almeno 1 volta. (…) Si stima che il dato della recidiva possa calare fino al 2% per i detenuti che hanno avuto la possibilità di un inserimento professionale»: *Carceri. I dati più significativi*, consultato il 7 marzo 2026; tutto ciò accade, nonostante il Giudice delle leggi abbia molto

ove la povertà e l'insicurezza lavorativa sono spie di un'ormai completa rinuncia all'idea del lavoro come fondamento democratico della Repubblica (art. 1 Cost.)[8] -.

Si muore sempre di più, dentro e fuori dal carcere, nel corpo e nell'anima: dentro il carcere, per l'alto tasso di decessi, suicidi e forme di autolesionismo, affiancati dall'impiego massiccio di psicofarmaci e di altre sostanze psicotrope[9]; nella società, per il numero significativo di malattie professionali, infortuni

insistito sul «recupero sociale del condannato» come «fine ultimo e risolutivo della pena», fino ad individuare un vero e proprio "diritto alla rieducazione" a partire da Corte Cost., 4 luglio 1974, n. 204.

8 A. CANTARO, *Guerra al lavoro*, in *fuoricollana*, 20 febbraio 2024, consultato il 1° luglio 2026.

9 Il dossier *Morire di carcere* di Ristretti Orizzonti segnala un aumento delle morti in carcere a partire soprattutto dal 2022, seppure, talora, con qualche leggerissima flessione nel passaggio da un anno all'altro: il 2025 si è chiuso con un numero di decessi in carcere pari a 241, di cui 80 suicidi, mentre nel 2024 - considerato, però, l'*annus horribilis* per la perdita di vite negli istituti - i decessi erano stati 246, di cui 91 suicidi; alla data del 29 giugno 2026, i decessi in carcere sono stati, ad ogni modo, secondo lo stesso *Dossier*, già 112, di cui 32 suicidi: consultato il 1° luglio 2026; v. anche S. ANTONELLI, *Dossier su suicidi e decessi in carcere*, in ASSOCIAZIONE ANTIGONE, *Senza respiro. XXI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, Antigone, Roma, Giugno 2025, p. 359 ss.; cfr. pure E. DOLCINI, *Il "Piano Carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, in *Sist. Pen.*, 2025, 9, p. 57 ss., spec. p. 58, ove si rileva il carattere per di più controverso dei numeri riguardanti i decessi, come pure della loro interpretazione; il bilancio delle carceri italiane è stato nero altresì per il Rapporto Antigone 2025, che segnala una percentuale pari al 44,4% di detenuti che usa sedativi e ipnotici e un impiego di psicofarmaci in funzione di mera gestione dell'ordine e del disagio: *Carceri, il bilancio di fine anno di Antigone: "il 2025 ci lascia istituti sempre più fatiscenti, sovraffollati e disumani"*, 31 dicembre 2025, consultato il 1° luglio 2026; dati specifici sui decessi in carcere sono stati forniti, più di recente, dal GARANTE NAZIONALE DEI DIRITTI DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ PERSONALE, *Osservatorio penitenziario. Report Un'analisi dei decessi in carcere. Anno 2025*, Attività di studio e ricerca, Raccolta e analisi dati a cura di *Giovanni Suriano* (GNPL), Roma, 2026; in tema N. PASCUCCI, *Un carcere* extrema ratio*? Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti*, dattiloscritto, p. 3, di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, Urbino University Press, Urbino.

e morti sul lavoro[10], accompagnati da crescenti fenomeni di *burn out*[11] o addirittura di potenziamento cognitivo/farmacologico delle persone che lavorano, oltre la soglia della normalità umana[12].

Allora, forse, non si esagera dicendo che ci sono «molti modi di uccidere» una persona - tra questi, «spingerlo al suicidio» o anche «massacrarlo di lavoro» - e solo pochi di essi sono, se non di diritto, almeno di fatto «proibiti nel nostro Stato»[13].

2. Lo stato delle carceri

Già all'indomani della riforma dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), - di cui si è giustamente evocato il «mesto anniversario»[14] -autorevoli voci si erano levate per segnalare preoccupanti linee di tendenza all'orizzonte. Si era parlato, in proposito, di «un'effettività di tipo "rinnegante" rispetto alle tanto decantate prospettive riformatrici della legge», con sintomi già latenti nel tessuto normativo e nelle contingenze storiche-politiche coeve all'entrata in vigore della nuova normativa.

«E infatti: varare una riforma dell'ordinamento penitenziario senza avere previamente risolto gli ardui temi della decriminalizzazione di vasti settori e della configurazione di sanzioni alternative alla pena detentiva e alla carcerazione preventiva, e cioè, senza avere preliminarmente riformato i codici

---

10 I dati INAIL 2025 hanno registrato 416.900 denunce di infortunio in occasione di lavoro (al netto degli studenti), in aumento dello 0,5% rispetto alle 414.853 del 2024 e in quest'ambito 792 sono state quelle con esito mortale, 5 in meno rispetto alle 797 del 2024; a ciò vanno, poi, aggiunte le denunce di infortunio *in itinere*, che sono state 99.939, in aumento del 3,2% rispetto alle 96.835 del 2024, e in tal ambito quelle con esito mortale sono state 293, 13 in più rispetto alle 280 del 2024; quanto, invece, alle denunce di malattia professionale protocollate dall'Istituto, si conta un numero pari a 98.463, circa 10mila in più rispetto allo stesso periodo del 2024 (+11,3%): *Denunce di infortuni e malattie professionali, i dati Inail di dicembre*, consultato il 1° luglio 2026.

11 Dopo che, nel 2019, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha classificato il *burn-out* come "fenomeno occupazionale" e, dunque, alla stregua di una "sindrome collegata al lavoro", inserendola nella nuova classificazione ICD, ossia nella Classificazione occupazionale delle malattie e dei problemi correlati, si è segnalata una crescente e progressiva diffusione della sindrome; a stare ai dati dell'ottavo Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale del febbraio 2025, nel nostro Paese ne soffrirebbe il 31,8% dei lavoratori dipendenti: tra questi, il 47,7% dei giovani, il 28,2% degli adulti e il 23% dei dipendenti più anziani: *Stress da lavoro, il Censis: rischio burn-out per un dipendente su tre*, in Il Sole 24 ORE, 21 febbraio 2025, consultato il 1° luglio 2026.

12 Sulle criticità del "potenziamento" anche dal punto di vista dei valori e principi sottesi alla Carta costituzionale v., negli studi giuslavoristici, V. MAIO, *Diritto del lavoro e potenziamento umano. I dilemmi del lavoratore* aumentato, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, 3, p. 529 ss.; A. AVONDOLA, *Potenziamento farmacologico occulto e accesso al lavoro*, in M. DELFINO, P. DE VIVO, A. ZACCARIA (a cura di), *Innovazione tecnologica e sostenibilità. Verso un approccio integrato delle scienze sociali e giuridiche*, in *Quad. riv. dir. lav. merc.*, 2025, 19, Editoriale Scientifica, Napoli, p. 37 ss.; sul potenziamento per fini specifici di miglioramento di soggetti fragili, v., invece, C. CORDELLA, *Potenziamento farmacologico e fragilità da "efficientismo" lavorativo*, ivi, p. 79 ss.

13 *«Molti modi di uccidere»* compare, come già visto, in B. BRECHT, *Me-ti. Libro delle svolte*, cit., p. 58 - una raccolta in stile cinese di aforismi, apologhi, storielle e aneddoti - ed è parte di una serie di componimenti, dal medesimo nucleo tematico, nei quali l'A. si sofferma particolarmente sul problematico concetto di "virtù".

14 C. GABRIELLI, *L'utopia necessaria di un carcere fondato anche sul lavoro. Riflessioni a margine di un mesto anniversario*, dattiloscritto, p. 1, di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit.

penali (sostanziale e processuale), significava porre le premesse di un *sovraffollamento delle carceri* […]. E ancora: introdurre misure alternative alla pena detentiva (affidamento in prova, ecc.) […] senza predisporre un *apparato organizzativo esterno al carcere*, capace di avviare *un reale processo di reinserimento sociale*, non poteva non [lasciare le medesime misure] […] in balia di improvvisi irrigidimenti legati al riaffiorare di tensioni nel tessuto sociale. E infine: la mancata attribuzione al detenuto di *diritti a contenuto sociale e partecipativo* si poneva già *a priori* come esclusione di ogni *possibilità di crescita democratica* e, quindi, di *effettiva risocializzazione* della popolazione carceraria»[15].

Con riguardo specifico al lavoro carcerario, i toni non erano stati diversi, rinvenendosi nel riformato ordinamento penitenziario un legame di ancora eccessiva continuità con il passato. Ed invero, «nonostante l'introduzione di alcune novità, […] il lavoro è ancora configurato, in sintonia con il Regolamento del 1931, come un obbligo e non come un diritto riconosciuto al detenuto e l'assegnazione al lavoro, potere ampiamente discrezionale attribuito all'amministrazione penitenziaria, continua a dipendere anche dal "comportamento tenuto dal soggetto" (vedi art. 6 del Regolamento di esecuzione). […] Il calo di interesse e l'attenuarsi delle rivendicazioni dei detenuti riguardo al tema del lavoro è, del resto, facilmente comprensibile quando si pensi che il lavoro produttivo stesso sta diventando un'esperienza sempre più marginale. […] [Il] *lavoro produttivo e rieducativo* […] *di fatto, oggi, sta sparendo dalle carceri italiane*»[16].

Benché rispetto a simili posizioni abbiano finito poi per prevalere tesi più morbide, inclini a enfatizzare soprattutto il contenuto positivo e "costituzionalmente orientato" della legge n. 354/1975[17], si è rafforzata comunque, negli anni, la sensazione di un sostanziale fallimento di quella esperienza riformatrice.

Né è bastata a invertire la rotta, sul piano normativo, la c.d. mini-riforma di cui alla l. n. 103/2017 (c.d. riforma Orlando), con i relativi decreti legislativi attuativi nn. 121, 123 e 124 del 2018 - un'occasione mancata dopo l'inedita mobilitazione culturale riconducibile agli Stati generali dell'esecuzione penale e alla correlativa "proposta Giostra"[18] -. Sebbene, per l'opinione corrente, la mini-riforma abbia

---

15 F. BRICOLA, *Introduzione*, in F. BRICOLA (a cura di), *Il carcere "riformato"*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 10 e ora anche in *Costituzionalismo.it*, 2015, 2, 2 (corsivi miei).

16 M. PAVARINI, *L'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nell'interpretazione giurisprudenziale*, 3a edizione, s.e., Bologna, 1987, p. 180.

17 F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 2 ss., nonché L. ANGELINI, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, dattiloscritto, p. 1 ss., di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit.; C. GABRIELLI, *L'utopia necessaria di un carcere fondato anche sul lavoro. Riflessioni a margine di un mesto anniversario*, cit.; A. MENGHINI, *Lavoro e carcere*, dattiloscritto, p. 1 ss., di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit., e ivi per i relativi riferimenti dottrinali.

18 Cfr. la *Proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario*, licenziata dalla *Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso*, presieduta dal prof. Glauco Giostra, consultato il 1° luglio 2026; proprio nella *Introduzione* alla *Proposta* si dà atto della «sensazione di un sostanziale fallimento dell'Ordinamento penitenziario nato con la riforma del 1975 (…) e dell'indifferibilità di un mutamento di passo» (p. 5); ma poi, sulla problematica attuazione di tali propositi, cfr. sempre G. GIOSTRA, *La riforma penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 4, p. 119 ss.; sulla mini-riforma v., in ambito giuslavoristico, G. CAPUTO, F. MARINELLI, *Dagli Stati generali dell'esecuzione*

infatti inciso sul lavoro penitenziario, elevandolo a diritto, con un abbandono di quei connotati di obbligatorietà e afflittività storicamente ostativi a una sua tendenziale assimilazione al lavoro "libero"[19], resta, ad ogni modo, indiscusso il carattere del tutto ambiguo e compromissorio dell'intervento legislativo in argomento, che, da un lato, assicura il lavoro al condannato e all'internato in funzione del trattamento rieducativo, ma, dall'altro, lo fa pur sempre eccettuando i «casi di impossibilità» (art. 15, comma 2, l. n. 354/1975)[20] e, comunque, confermando, in parallelo, quelle norme dell'ordinamento penale e penitenziario, tuttora intese a concepire il lavoro nei termini di vero e proprio obbligo (artt. 22, 23, 25 c.p. e art. 50 d.p.r. n. 230/2000)[21].

Non sorprende, allora, il persistere, sul piano della prassi, di «un cronico e gravissimo problema di effettività del lavoro carcerario», sia dal punto di vista del «numero di posti lavorativi che di qualità dell'offerta»[22]. Del resto, sarebbe arduo immaginare una realtà diversa, dato altresì il contesto di assoluto e più generale degrado delle condizioni di detenzione odierne[23]; un contesto che, da tempo ormai, appare strutturale e, dunque, tutt'altro che emergenziale[24].

La connotazione del carcere come vera e propria "discarica sociale" è, dunque, allo stato dei fatti, innegabile: la dominano dinamiche, regole e gerarchie in larga misura riconducibili al mondo della

penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario? in *Leg. pen.*, 2018, p. 145 ss., nonché V. LAMONACA, *La (mini)riforma del lavoro penitenziario tra slancio giuslavoristico e istanze securitarie*, in I. PICCININI, P. SPAGNOLO (a cura di), *Il reinserimento dei detenuti. Esperienze applicative e novità legislative*, Giappichelli, Torino, p. 89 ss.

19 A. MENGHINI, *Lavoro e carcere*, cit., p. 2.

20 È pertanto, condivisibile quanto sostenuto da L. ANGELINI, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit., p. 2, secondo cui, proprio alla luce di ciò, il lavoro penitenziario «non assume i connotati del vero e proprio diritto», tanto più considerato che i casi di impossibilità appaiono di fatto «tutt'altro che eccezionali, a fronte di una congerie di fattori diversi per natura ed effetti».

21 A. MENGHINI, *Lavoro e carcere*, cit., p. 3; ciò a dispetto della riscrittura dell'art. 20 l. n. 354/1975, ove il riferimento all'obbligatorietà del lavoro penitenziario viene meno, come osserva A. DELLA BELLA, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario. Decreti legislativi 2 ottobre 2018, n. 123 e 124 (G.U. 26 ottobre 2018)*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 7 novembre, p. 4.

22 Così l'*Introduzione* alla *Proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario,* cit., p. 7; secondo i dati 2024 di CENSIS, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del quadro informativo*, cit., p. 28, solo il 34,3% dei detenuti svolge un'attività lavorativa in Italia e lo fa, per di più, in larghissima parte - l'85,1% dei casi - in modalità intramuraria, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

23 Il Rapporto Antigone 2025 conferma la presenza di condizioni particolarmente inumane e degradanti all'interno degli istituti penitenziari italiani: «nel 42,9% delle 120 carceri visitate - e delle 71 schede di cui sono già stati elaborate i dati - non sono garantiti i 3 metri quadrati di spazio vitale per persona (nel 2024 questa percentuale si fermava al 32, 3%); nel 56% delle carceri ci sono celle senza doccia e «nel 45,1% mancano acqua calda o si registrano condizioni igieniche inadeguate. Gravissime anche le carenze di spazi per lavoro, scuola e socialità»: *Carceri, il bilancio di fine anno di Antigone: "il 2025 ci lascia istituti sempre più fatiscenti, sovraffollati e disumani"*, cit.

24 S. BUZZELLI, *'A vicaria. Carcere ed emergenza in Italia*, in *Quest. giust.*, 2025, 11 ottobre.

criminalità organizzata[25]; la popolano, in buona parte, stranieri, persone fragili, vulnerabili, in condizioni di evidente privazione economica e socioeducativa, per lo più alle prese con dipendenze croniche, malattie psichiatriche, invalidità fisiche[26].

In proposito, è a tutti noto il forte grido di denuncia proveniente da alcuni strati della società civile, anzitutto dal mondo cattolico, pur all'interno di un tessuto sociale caratterizzato da crescenti pulsioni autoritarie e securitarie.

Si è rammentato che «la Costituzione della Repubblica italiana è tradita nelle reali condizioni dei carcerati, nella formazione e trattamento della Polizia penitenziaria». Si è osservato altresì che la Costituzione viene correntemente «smentita dall'accanimento progressivamente repressivo delle indicazioni normative (…).

«Le condizioni di squallore, di degrado e di violenza non facilitano il riconoscimento del male compiuto. Piuttosto suscitano rabbia, risentimento, umiliazioni […]. Il rimedio al sovraffollamento non potrà essere l'incremento della spesa […] per costruire altre prigioni. Una società che funziona in (questo) modo si rivela incapace di prevenire i reati, di esigere la riparazione dei danni e di porre le condizioni per recuperare persone alla legalità»[27]. La stessa idea di un rafforzamento degli strumenti promozionali dell'occupabilità e del lavoro in carcere[28] finisce per soccombere di fronte a una politica

25 G.F. RUSSO, *La pervasività delle mafie che collassa il sistema penitenziario e viola i diritti umani*, in *Ratio iuris*, 2026, 230, consultato il 1° luglio 2026.

26 Si consideri altresì che la popolazione carceraria è invecchiata in modo significativo nell'ultimo scorcio di tempo, secondo un *trend* comune a tutto l'Occidente, complice l'invecchiamento generale delle società, il progresso scientifico nelle cure, l'allungamento dell'aspettativa di vita: secondo dati pubblicati dal mensile *Il Segno* della diocesi di Milano, al 30 giugno 2025, su oltre 62.000 detenuti, più di 6400 sono ultrasessantenni: *Anziani dietro le sbarre*, 26 gennaio 2026, consultato il 1° luglio 2026; cfr. anche ASSOCIAZIONE ANTIGONE, *Senza respiro. XXI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, cit., p. 20; per un più generale quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia, v. CENSIS, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo*, Roma, giugno 2025, p. 6 ss.

27 M.E. DELPINI, *Discorso alla città*, consultato il 1° luglio 2026.

28 In tema, protagonista indiscusso è divenuto il CNEL a partire dall'accordo interistituzionale con il Ministero della Giustizia del 17 giugno 2023 e, poi, nel luglio 2024, a seguito della formale costituzione, in seno al CNEL medesimo, del "Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale", con l'obiettivo di perseguire la c.d. recidiva zero tramite l'accesso al lavoro delle persone private della libertà personale; a seguito dell'azione del Segretariato, le quindici organizzazioni sindacali rappresentate nel CNEL hanno deciso di riunirsi in una grande alleanza per il lavoro, impegnandosi a sviluppare iniziative imprenditoriali all'interno delle carceri, che potranno avvalersi anche dell'estensione ai detenuti del "Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa" (SIISL) e di altri programmi come il GOL - Garanzia Occupabilità Lavoratori; in consonanza con questa attività, il CNEL si è fatto, infine, promotore di due disegni di legge in materia: il primo, del 17 giugno 2024, n. 1169, recante *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall'autorità giudiziaria*, le cui previsioni hanno trovato almeno in parte spazio nel d.l. n. 48 del 2025, conv. in l. n. 80/2025 (c.d. decreto sicurezza) e il secondo, del 18 novembre 2025, n. 1726, recante *Disposizioni in materia di lavoro penitenziario* e, tra queste, la previsione, tramite accordo tra Ministero della Giustizia, parti sociali ed enti del Terzo settore, di «appositi sportelli in grado di erogare servizi volti in particolare a migliorare l'occupabilità, a fornire informazioni, accompagnamento e supporto in

criminale di taglio marcatamente repressivo[29], a meno di non voler intendere il lavoro quale semplice mezzo per sottrarre i "ristretti" all'ozio e all'inattività[30] e giungere per questa via a restaurare vecchie concezioni meramente afflittive della pena.

È certo, intanto, che, in un tal quadro, la vita svilisce giorno dopo giorno, sicché alzare lo sguardo oltre «l'inferriata» - osservare «meravigliose nuvole rosa sopra il muro», «recitare» la propria «poesia preferita» - può diventare un atto coraggioso, un segno di ferma resistenza alla disumanità che avanza[31].

3. Carcere e mercato del lavoro

materia di rapporto di lavoro e tutela dei diritti, nonché a garantire l'erogazione dei servizi (di politica attiva del lavoro) di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150» (art. 1, comma 2), in coerenza, del resto, con quanto già prospettato dal precedente d.d.l. n. 1169/2024, a proposito del censimento e della profilazione di detenuti ed internati, prioritariamente a mezzo dei centri per l'impiego (v. art. 1, comma 1); per la ricognizione di alcune sperimentazioni a riguardo, v. G. FANCI, *Il mercato del lavoro nel mutamento del sistema penitenziario: dalle rivoluzioni industriali ai* networks *sociali*, in *Riv. crim. vitt. sic.*, 2008, 2, p. 116 ss.; per la tesi, invece, secondo cui andrebbe piuttosto «trovato un modo per bypassare i centri per l'impiego» - incapaci di dar luogo ad «attività realmente *target oriented*» verso la popolazione carceraria - così da riuscire a «utilizzare le risorse che il privato sociale può mettere a disposizione» insieme all'ampio patrimonio di informazioni in capo all'Amministrazione penitenziaria, cfr. V. LAMONACA, *Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive*, dattiloscritto, p. 6, di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit.

29 È significativa la situazione dei minori, la cui percentuale di detenzione dal 2022 risulta aumentata del 35% dal 2022, benché il numero dei reati commessi dai giovani sia in costante discesa dal 1995: ASSOCIAZIONE ANTIGONE, *Io non ti credo più. VIII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli istituti penali per minorenni*, consultato il 1° luglio 2026 e, ivi, sulla situazione particolarmente critica dei giovani stranieri, v., in particolare, P. GONNELLA, *I minori stranieri nel circuito penale*, consultato il 1° luglio 2026; sottolinea le conseguenze deleterie del carcere per queste persone, spesso minori stranieri non accompagnati, che a seguito della detenzione e della revoca del permesso di soggiorno entrano in una spirale di irregolarità senza fine, A. DELLA BELLA, *Intervento*, in CNEL, *Università e carcere. Prima giornata nazionale della ricerca scientifica in favore dell'art. 27 Costituzione*, Roma, 5 marzo 2026, consultato il 1° luglio 2026.

30 Non è infrequente che in carcere si passi «la maggior parte del tempo a non fare nulla», come denuncia Padre F.M. ACQUABONA, *Un'urgenza: il lavoro*, dattiloscritto, p. 1, di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit.; e, invece, «i detenuti andrebbero strappati all'inerzia della loro vita che condanna soprattutto le potenzialità dei giovani nella fase in cui si dovrebbero inserire utilmente nel tessuto sociale».

31 Le parole, come già visto, sono di R. LUXEMBURG, *Un ardente desiderio di primavera. Erbe, animali e cieli nelle lettere dal carcere*, cit., p. 72 e compaiono in quella sua corrispondenza da prigioniera, al cui centro c'è la natura, vissuta - più che alla stregua di «un rifugio, un luogo di riposo» (p. 98) - quale relazione quasi simbiotica con piante ed animali, capace di eclissare, per forza e luminosità, le durissime condizioni di detenzione in cui era costretta.

Alla penuria delle occasioni di lavoro concorrono in carcere una molteplicità di fattori. Rileva, intanto, la situazione di sovraffollamento[32]; questa s'intreccia, a propria volta, con la presenza di spazi eccessivamente angusti, architettonicamente inadeguati o comunque complessivamente inidonei, anche sul piano prevenzionistico[33], a sollecitare l'interesse di imprese esterne verso progetti di lavoro intramurario che tanto sarebbero essenziali, invece, in una prospettiva di assimilazione del lavoro penitenziario a quello libero con finalità risocializzanti[34].

32 Secondo il Rapporto Antigone 2025, alla fine di novembre, nelle carceri italiane, «erano detenute 63.868 persone, quasi 2000 in più rispetto a un anno fa, a fronte di una capienza effettiva di soli 46.124 posti (700 in meno di quelli che vi erano all'inizio dell'anno). Il tasso di sovraffollamento nazionale ha raggiunto il 138,5%, con 72 istituti oltre il 150% e punte superiori al 200%»: *Carceri, il bilancio di fine anno di Antigone: "il 2025 ci lascia istituti sempre più fatiscenti, sovraffollati e disumani"*, cit.; Secondo CENSIS, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo*, cit., p. 6, pubblicato, come già visto, a giugno 2025, «il tasso di affollamento, misurato dal rapporto fra detenuti e capienza regolamentare, è pari a 122,1, con punte che superano la soglia di 140 in Puglia (149, 1), in Friuli-Venezia Giulia (147,8), in Lombardia (145,5), in Veneto (144,3)»; in tema v. anche N. PASCUCCI, *Un carcere* extrema ratio*? Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti*, cit., p. 1 ss.; è, del resto, nota la condanna inflitta allo Stato italiano, già oltre un decennio fa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, Causa Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013, per aver violato l'art. 3 della CEDU in merito al divieto di tortura, nonché di pene o trattamenti inumani o degradanti; v. poi anche il Tribunale regionale superiore di Monaco di Baviera (*Oberlandesgericht München),* dec. 12 settembre 2025, che ha sospeso temporaneamente il procedimento di consegna all'Italia di persona destinataria di un mandato di arresto europeo in ragione delle condizioni igienico-sanitarie e di sovraffollamento delle nostre carceri, stante il § 73 della legge tedesca sull'assistenza giudiziaria in materia penale che rende inammissibile detta assistenza quando ciò risulti in contrasto con i principi del diritto dell'UE, ivi compreso l'art. 4 CDFUE sul divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti; lo stesso avevano già fatto i giudici olandesi - secondo quanto si legge in S. MUSCO, *«Carceri inumane». L'Olanda blocca l'estradizione in Italia*, in *Il Dubbio*, 5 maggio 2025, consultato il 1° luglio 2026 - nei confronti di un loro cittadino, di cui si era richiesta l'estradizione da parte della Procura di Milano, impegnata ad indagare sull'incendio doloso divampato in uno showroom di Milano con la morte di tre giovani di origini cinesi; qualche mese dopo l'imputato è stato, comunque, consegnato alle autorità italiane in vista del processo, ma in caso di condanna, si è precisato, la pena dovrà essere espiata nelle carceri olandesi: ne dà conto E. DOLCINI, *Il "Piano Carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, cit., p. 57; la situazione dei detenuti diventa, poi, oltremodo allarmante in corrispondenza con il periodo estivo: V.R. SPAGNOLO, *L'estate rovente nelle carceri preoccupa il Garante dei detenuti: urge ridurre il sovraffollamento*, in *Avvenire*, 1° luglio 2026, consultato il 1° luglio 2026.

33 L. ANGELINI, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit., p. 8; F. MALZANI, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2023, 3, p. 554 ss.; emblematico il caso del carcere di Sollicciano, dove, a metà giugno di quest'anno, alcune sezioni sono state poste sotto sequestro preventivo per le terribili condizioni strutturali degli ambienti: L. RONDI, *Anche le carceri possono essere chiuse. Il caso di Sollicciano rompe un tabù*, in *Altreconomia*, 25 giugno 2026, consultato il 1° luglio 2026.

34 Per una *best practice* in tal senso, v., tuttavia, il progetto FID avviato presso la casa circondariale Dozza di Bologna: ne dà conto la ricerca di V. PASCALI, A. SBRACCIA, *La fabbrica in carcere e il lavoro all'esterno. Uno studio di caso su Fare Impresa in Dozza*, Bup, Bologna, 2023.

Rileva, poi, la presenza di una popolazione reclusa non di rado priva dei requisiti minimi necessari per l'esercizio di un'attività lavorativa: alcuni non hanno mai lavorato o lo hanno fatto solo saltuariamente[35] ovvero recano fragilità e vulnerabilità che ne impediscono di fatto l'avviamento al lavoro[36]; altri sono, invece, sforniti della formazione indispensabile all'assunzione di un impiego.

In un tale quadro, colpisce, però, soprattutto l'assenza di un serio investimento strategico sul lavoro carcerario[37]: il mancato stanziamento di risorse economiche da parte pubblica incide persino sulla possibilità effettiva di soddisfare le richieste di lavoro intramurario alle dirette dipendenze dell'amministrazione[38]; pesano altresì le carenze di personale ai vari livelli[39], nonché l'assenza di una cultura organizzativa promozionale del lavoro e della formazione all'interno del sistema penitenziario, complice

35 Padre F.M. ACQUABONA, *Un'urgenza: il lavoro*, cit., p. 1.

36 L. ANGELINI, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit., p. 3.

37 Questo investimento dovrebbe essere parte di un più complessivo e urgente intervento strategico sul carcere, sollecitato dallo stesso Presidente Mattarella: *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria unitamente ad una rappresentanza della Polizia penitenziaria*, Palazzo del Quirinale, 25 giugno 2025, consultato il 1° luglio 2026; il 22 luglio 2025 il governo ha effettivamente presentato un "nuovo piano carceri", prevalentemente incentrato sull'edilizia penitenziaria - con la creazione di oltre 10mila nuovi posti entro il 2027: A. GUIDOLIN, *Carceri, l'impegno del Ministero per l'edilizia penitenziaria*, in gNews, 2026, 10 febbraio, consultato il 1° luglio 2026 - sul rafforzamento delle misure per i detenuti tossicodipendenti e sul rilancio delle alternative al carcere; ma per rilievi critici, proprio in ragione dell'assenza di una visione strategica sul punto, v. A. OLEANDRI, *Piano carceri di Nordio, operazione ideologica senza strategia*, in *lavialibera*, 2025, 29 agosto, consultato il 1° luglio 2026; E. DOLCINI, *Il "Piano Carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, cit., p. 60 ss.; sulla scarsa efficacia delle misure alternative al carcere, di per sé sole, come strumento per contrastare il sovraffollamento, v. G. CAPUTO, *Intervento* ed E. SANTORO, *Intervento*, entrambi in CNEL, *Università e carcere. Prima giornata nazionale della ricerca scientifica in favore dell'art. 27 Costituzione*, cit.; infine, nell'ambito del programma nazionale "Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027", il Ministero della Giustizia ha avviato il Piano *"Una giustizia più inclusiva"* che coinvolge 2.461 detenuti in 130 penitenziari, con l'obiettivo di favorire il reinserimento dei detenuti nel mercato del lavoro, nonché l'inclusione sociale dopo l'uscita dal circuito penitenziario: *"Una Giustizia più inclusiva", il piano per la formazione dei detenuti*, in gNews, 2025, 8 ottobre, consultato il 1° luglio 2026.

38 L. ANGELINI, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit., p. 2; F. MARINELLI, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, dattiloscritto, pp. 4 e 8, di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit., che, proprio alla luce delle ristrettezze tipiche dei bilanci pubblici, sconsiglia una equiparazione sul piano retributivo tra lavoro carcerario intramurario e lavoro libero, sulla scorta di quanto previsto, invece, dal d.d.l. n. 1726/2025 del CNEL.

39 Secondo CENSIS, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo*, cit., p. 6 e p. 17, la polizia penitenziaria sarebbe in sottorganico del 10%, il personale amministrativo del 20% e gli educatori del 6%; quest'ultima è, peraltro, figura di particolare rilievo all'interno degli istituti penitenziari: attualmente è presente un educatore ogni 66 detenuti, ma il rapporto sale a 91,4 in Puglia e a 88,7 in Emilia-Romagna, mentre, in rapporto alla capienza regolamentare degli istituti, dovrebbe esserci un educatore ogni 51 detenuti; si capisce, dunque, che siamo di fronte a numeri «inadeguati per

l'inesistenza di organismi istituzionali specificamente preposti allo scopo, sulla falsariga di altre e ben più avanzate esperienze europee[40].

Su altro versante, va dato atto, altresì, di un sostanziale disinteresse del mondo produttivo verso il lavoro carcerario, solo vagamente temperato dalle più recenti spinte normative in favore della sostenibilità sociale delle imprese, spinte, peraltro, già fatte oggetto, da ultimo, di profondi ripensamenti in sede europea[41]. Forse un tale disinteresse non è tutto spiegabile solo alla luce dei sopra menzionati fattori: scarsa qualificazione della popolazione detenuta e, aggiungiamo, grande mobilità interna[42]; mancanza di spazi idonei ad ospitare lavorazioni; assenza di un sistema integrato per la promozione e il coordinamento di relazioni stabili tra carcere e tessuto economico locale. Neppure si giustifica, con ogni probabilità, in forza del grave «caos burocratico» che accompagna normalmente l'assunzione di un detenuto, come pure l'ottenimento dei correlativi sgravi da parte imprenditoriale[43].

---

raggiungere i fini rieducativi e di reinserimento sociale delle pene»; quanto ai problemi ormai strutturali della polizia penitenziaria, in termini di organici, condizioni di lavoro, ma anche insufficiente formazione v. L. RONDI, *Inchiesta sul collasso della polizia penitenziaria. Oltre la propaganda*, in *Altreconomia*, 2026, 1° febbraio; secondo il Segretario della UILPA PP, vi è stato, in effetti, un incremento dell'organico complessivo del Corpo pari a 783 unità (da 36.288 a 37.701) tra il 2024 e il 2025; tuttavia, la crescita ha riguardato i soli ruoli superiori (+243 sovrintendenti, +604 ispettori, +178 funzionari), senza dubbio anch'essi molto carenti, ma non gli agenti impiegati nelle sezioni detentive, che sono piuttosto diminuiti: «il ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo di polizia penitenziaria, ossia degli operatori di base a contatto più diretto con i detenuti nelle carceri e nei servizi di traduzione e piantonamento si è contratto di 243 unità, passando da 30.054 nel 2024 a 29.811 nel 2025, di contro i ristretti sono aumentati (…)»: UILPA, *Carceri: in un anno meno agenti, più detenuti, moltissime aggressioni*, comunicato stampa, 15 gennaio 2026, consultato il 1° luglio 2026.

40 Si pensi ad esempio al *Centro d'Iniciatives per la Reinserción* (CIRE) della Catalogna o al *Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo* (TPFE) della Spagna, entrambi organismi autonomi dall'amministrazione penitenziaria deputati a svolgere funzioni datoriali e comunque gestionali nell'ambito dell'organizzazione del lavoro dei detenuti, incluso attività promozionali dell'occupazione dei detenuti: E. D'ANNEO, *Il lavoro penitenziario tra rapporto contrattuale e mercato del lavoro. Lezioni comparate dai casi francese e spagnolo*, Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, Corso di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei, XXXVII ciclo, Tesi di dottorato, a.a. 2023/2024, p. 72 ss.; M. TIRABOSCHI, *Carcere e lavoro: note sulla trasferibilità in Italia del modello spagnolo*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1, p. 305 ss.

41 Il riferimento è al Pacchetto Omnibus I, approvato in via definitiva dal Parlamento europeo con l'obiettivo di un sostanziale ridimensionamento delle norme europee su rendicontazione di sostenibilità (CSRD - Direttiva 2022/2464/UE) e dovere di diligenza delle imprese (CSDD - Direttiva 2024/1760/UE) che avevano, in effetti, sollecitato un certo interesse delle aziende per progetti di integrazione tra carcere e tessuto imprenditoriale locale, come accenna V. LAMONACA, *Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive*, cit., p. 4.

42 F. MARINELLI, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, cit., p. 8.

43 L. BARATTA, *Non solo spesini. Perché in Italia lavorano così pochi detenuti*, in *Linkiesta*, 2025, 20 ottobre, consultato il 1° luglio 2026; per quel concerne gli sgravi, il riferimento è ai benefici fiscali e contributivi riconosciuti alle imprese dalla l. n. 183/2000, meglio nota come "legge Smuraglia"; la legge è stata di recente novellata dal d.l. n. 45/2025, conv. in l. n. 80/2025 (c.d. decreto sicurezza) con l'obiettivo di rafforzarne la vocazione promozionale del lavoro esterno al carcere, ora incentivato, infatti, anche

È verosimile, invece, che a dar ragione di questo disinteresse siano le stesse caratteristiche del mercato del lavoro odierno, talmente in grado di assicurare lavoro "libero" flessibile e a basso costo, da ridimensionare la portata attrattiva di quello "penitenziario", benché incentivato a livello fiscale.

presso imprese pubbliche e private diverse dalle cooperative sociali, sulla scorta di quanto già proposto dal CNEL in sede progettazione legislativa; tuttavia, è plausibile che, alla luce delle ampie opportunità di reclutamento di manodopera a basso costo nel mercato esterno e della diffusione generalizzata di incentivi pubblici per l'impiego di persone vulnerabili non solo detenute, ma anche libere, queste nuove previsioni, pur apprezzabili, non saranno in grado di invertire massicciamente la rotta in tema di lavoro carcerario; questo è tanto più vero se si considera che il tessuto economico italiano, costituito in prevalenza da piccole imprese, fatica a gestire tutta quella serie di adempimenti burocratici inevitabilmente legati all'assunzione di detenuti, quantunque semplificati e alleggeriti; certo, si potrebbe pensare ad un supporto da parte delle organizzazioni di categoria dei datori di lavoro per il tramite di convenzioni con l'amministrazione penitenziaria, ma è nota la tendenza ad un certo indebolimento, da ultimo, della capacità rappresentativa sui territori dei corpi intermedi, incluso quelli di parte imprenditoriale.

In effetti, la dilagante presenza di *working poors*, variamente intermediati, nei diversi comparti produttivi del nostro Paese[44] - incluso quello della cooperazione sociale e del terzo settore[45] che tanta parte

44 ILO, *Rapporto mondiale sui salari 2024-2025. Le tendenze dei salari e delle disuguaglianze salariali in Italia e nel mondo*, Ufficio internazionale del lavoro, Roma, 2025, p. 1 ss., ove si legge che «a differenza della maggior parte dei paesi del G20, l'Italia si distingue per una dinamica salariale negativa nel lungo periodo, con salari reali inferiori a quelli del 2008» (p. 1) e si aggiunge altresì che «l'analisi empirica dimostra come i lavoratori autonomi (…) siano spesso collocati nelle fasce di reddito più basse» (p. 1) e che «i lavoratori migranti in Italia percepiscono un salario orario inferiore del 26,3% rispetto a quello dei lavoratori nazionali» (p. 15); tuttavia, per rilievi critici circa gli indicatori impiegati dall'Organizzazione in materia di *decent work*, v. J. BERTEN, *Producing decent works indicators: contested number at the ILO*, in *Policy and Society.*, 2022, 41(4), p. 458 ss. ed ora anche M. BELLA, P. REFUTO, *Se l'Ilo cade nella trappola della comunicazione di parte*, in *lavoce.info*, 2026, 19 febbraio; sempre per alcuni dati in materia di salario, v. ISTAT, *Rapporto annuale 2025 in pillole*, Roma, 2025, p. 11, secondo cui «i redditi da lavoro costituiscono la componente più importante dei redditi familiari per la maggior parte delle famiglie, ma non sempre il reddito proveniente dall'attività lavorativa è sufficiente a eliminare il rischio di povertà per il lavoratore e la sua famiglia» (p. 11) e «la vulnerabilità lavorativa resta più alta tra gli stranieri»; INPS-CIV, *Analisi della dinamica retributiva dei lavoratori dipendenti pubblici e privati, con particolare riferimento alle eterogeneità territoriali settoriali e generazionali*, predisposto dal Coordinamento Generale Statistico Attuariale e dalla Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'INPS, Roma, 15 gennaio 2026, ove si rileva una stagnazione generale delle retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli) nel periodo 2014-2024 legata al fatto che l'aumento delle retribuzioni nominali lorde non è riuscito a compensare tempestivamente gli aumenti dell'inflazione; cfr. pure M. LEONARDI, L. RIZZO, *Salari, famiglie e il paradosso del benessere, in lavoce.info*, 2026, 23 febbraio, secondo cui un ruolo positivo sul versante dei redditi familiari è stato giocato da fisco e occupazione, ma non ovviamente fino al punto da poter sostituire retribuzioni che non seguono l'aumento del costo della vita; tendenze non dissimili, in ordine alla "povertà da lavoro", si registrano, del resto, nel più complessivo ambito europeo: EUROSTAT, *Living conditions in Europe - poverty and social exclusion*, April 2025, consultato il 1° luglio 2026, per il quale «in 2024, at EU level, working status heavily influenced the at-risk-of-poverty-or-social-exclusion rate, ranging from 10,9% for employed people to 66,6% for the unemployed individuals»; in dottrina V. PAPA, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Torino, 2024; M. BROLLO, C. ZOLI, P. LAMBERTUCCI, M. BIASI (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, ADAPT University Press, Bergamo, 2024; G. MARCHI, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, BUP, Bologna, 2025; G. FONTANA, *Potere collettivo, Costituzione, nuovi conflitti. Il diritto sindacale oggi: crisi o rinascita?*, Franco Angeli, Milano, 2025, p. 25 ss.; L. RATTI, P. SCHOUKENS (eds.), *Working Yet Poor: Challenges to EU Social Citizenship*, Bloomsbury Publishing, Oxford, 2023.

45 A. RICCOBONO, *Lavoro e retribuzione nel Terzo settore: appunti e disappunti*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, 4, p. 1094 ss.; B. DE MOZZI, *Terzo settore e contrattazione collettiva*, ivi, 4, 1015 ss., e, sia pur con riguardo specifico ai servizi sociali e di cura, L. DORIGATTI, *Condizioni di lavoro nei servizi sociali: disintegrazione verticale e procurement pubblico*, in *Stato merc.*, 2017, p. 460; S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene, Napoli, 2020, p. 28 ss.; ID., *L'interregno dei servizi di assistenza per soggetti non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, 1, p. 48 ss., specie laddove si sottolinea che «da un lato, i contratti collettivi per il Terzo settore sono, di regola, più economici rispetto a quelli per l'impiego pubblico e di quelli per il settore *for-profit*. Dall'altro, nel settore in questione vi è un'ampia sovrapposizione dei perimetri contrattuali (…)». Inoltre, «l'ultra-frammentazione delle associazioni datoriali, generata anche (ma non solo) dalle norme a favore del

hanno sul versante carcerario[46] - assicura un esercito industriale di riserva sufficiente ad attenuare la "portata concorrenziale" dei detenuti rispetto ai lavoratori liberi[47].

Esiste, dunque, un rapporto diretto tra il "dentro" e il "fuori" per quel che concerne l'occupazione; e in un sistema socio-economico profondamente diseguale - frutto del modello neo-liberista di deregolamentazione delle condizioni d'impiego e di deterioramento dello Stato sociale - ove un'ampia massa di individui e gruppi di individui si trova via via spinta ai margini della società dalle leggi di mercato, per poi essere qui differenziata, nonché gerarchicamente ordinata a seconda del proprio più o meno crescente svantaggio - ecco, all'interno di un tale sistema, è certo che i detenuti e gli ex-detenuti occupino il gradino più basso, quale «manodopera industriale a perdere»[48], cui attingere in caso di necessità[49].

Terzo settore, moltiplica poi il numero degli stessi CCNL *leader*, firmati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (…)». Infine, «la mancata applicazione del Codice dei contratti pubblici, combinata alle enormi disparità territoriali nelle regole su autorizzazioni e accreditamenti (…) espone i lavoratori a condizioni di lavoro che rischiano di non essere affatto dignitose» (p. 51).

46 Cfr. C. CASARIN, LEGACOOP SOCIALI, *Il ruolo della cooperazione sociale per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale*, Roma, 21 giugno 2025, *nelle carceri,* nota sintetica per il Cnel, Roma, 11 giugno 2025, consultato il 1° luglio 2026; cfr. E. RIGHINI, *Economia sociale, imprese sociali e lavoro in carcere. Il ruolo decisivo dell'impresa sociale nell'inserimento lavorativo dei detenuti*, dattiloscritto, p. 1 ss., di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit.

47 La finalità rieducativa della pena non impedisce, infatti, che il lavoro penitenziario acquisisca un valore di mercato, ma sui problemi di un potenziale impiego concorrenziale della manodopera detenuta rispetto al mercato ordinario, specie alla luce delle fonti internazionali del lavoro, v. A. SITZIA, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, Padova University Press, Padova, 2023, p. 33 ss.

48 Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, cit., p. 102; e, invece, come ricorda RAVAGNANI, *Lavoro intramurario e* desistance*: quali condizioni?*, dattiloscritto, p. 4, di prossima pubblicazione in L. ANGELINI, M.L. BICCARI, A. FABBRI, R. PALAVERA, N. PASCUCCI, C.E. PUPO (a cura di), *Non solo carcere: aprire al lavoro*, cit., l'attività lavorativa può «favorire il cambiamento solo quando è in grado di generare significato (*sense of purpose*)».

49 Ed infatti v., come caso emblematico, quello degli Stati Uniti, dove storicamente i detenuti hanno svolto il ruolo di esercito di riserva di manodopera in funzione del soddisfacimento di interessi dello Stato o dei privati; da qualche tempo, peraltro, alcuni studi hanno rilevato un rapporto particolarmente stretto tra dimensione carceraria e produzione di cibo a basso costo, specie in comparti dell'industria alimentare scarsamente attrattivi "lato offerta di lavoro": tipico l'esempio dell'industria avicola, erede - in certi Stati del Sud, come la Georgia - del vecchio capitalismo razziale delle piantagioni anche sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro: C. FRESHOUR, *Poultry and Prison: Towards a General Strike for Abolition*, in *Monthly Review*, 2020, 72(3) , consultato il 1° luglio 2026; ID., *"Ain't No Life For A Mother!" Racial Capitalism And The Crisis Of Social Reproduction*, in *Society & Space*, 2017, November 7, consultato il 1° luglio 2026, che ben rileva come entro tale contesto - contraddistinto dall'impiego di manodopera per lo più femminile, ex detenuta, non di rado irregolare di origine ispanica, reclutata con finalità sostitutive della storica e meno "docile" maggioranza nera - le "geografie carcerarie" finiscano per plasmare la vita e il lavoro delle persone ben oltre la dimensione detentiva; le esistenze di ciascuno appaiono, infatti, collocate lungo un *continuum* - fortemente razzializzato e segregante - di "carcere e fabbrica", di estraneazione e di espropriazione di tempo, prima "in carcere", poi "fuori", dove i singoli individui si trovano impiegati in lavori di infima qualità, per salari, ritmi di lavoro, salute e sicurezza;

È allora, al contempo, inevitabile che il carcere divenga un mero contenitore a tenuta stagna di soggetti in prevalenza esclusi dal mercato del lavoro - disoccupati, «rifiuti umani», che non possono essere né «rimossi», né «privati» in altro modo «dell'accesso alla "vita normale"»[50] - un luogo custodiale e di

non è un caso, del resto, che durante la pandemia da Covid-19 l'industria della carne statunitense abbia registrato una delle più alte percentuali di contagi mortali nel Paese: E. PRESS, *Dirty Work: Essential Jobs and the Hidden Toll of Inequality*, Eyal Press, London, 2023, first edition 2021; L. DOUGLAS, *Mapping Covid-19 outbreaks in the food system*, consultato il 1° luglio 2026; per l'impiego diretto di lavoro carcerario (anche forzato) intramurario o extramurario, in condizioni di sottoprotezione, nelle filiere produttive nordamericane della carne e del cibo, viepiù a fronte di gravi carenze di manodopera dovute all'emergenza pandemica o, da ultimo, alle misure repressive sull'immigrazione, si vedano i risultati di un'inchiesta biennale dell'Associated Press del 2024: R. MCDOWELL, M. MASON, *Prisoners in the US are part of a hidden workforce linked to hundreds of popular food brands*, in AP, 2024, January 29, consultato il 1° luglio 2026; cfr. pure M. MASON, R. MCDOWELL, *Prisoners fight against working in heat on former slave plantation. Raising hope for change in South*, in *AP*, 2024, July 25, consultato il 1° luglio 2026; sul possibile reclutamento della popolazione carceraria negli stabilimenti di lavorazione della carne e nelle aziende agricole del Paese, dopo le irruzioni dell'ICE e le "deportazioni di massa" dei migranti irregolari (su cui v. D. SAUCKMAN, *'These people do it naturally': President Trump's views on immigrant farmworkers reflect a long history of how farming has been idealized and practiced in America*, in *The conversation*, 2025, August 21, consultato il 1° luglio 2026; P. CARO, *Trump wants to change American's diets, but his deportations are making it impossible*, in *English El Pais*, 2026, January 26, consultato il 1° luglio 2026; A. DRIVER, *Eating Meat While Deporting Thise Who Produce It*, in *The Nation*, 2025, August 20, consultato il 1° luglio 2026; T. HEIN, *US pork processing: preparations underway for mass deportations of illegal workers*, in *Pig Progress*, consultato il 1° luglio 2026), frutto dell'inasprimento delle politiche statali anti-immigrazione, v. M. ZURAS, *How Trump's Immigration Crackdown Could Fuel a Prison Labor Boom*, in *New Republic*, 2025, February 4, consultato il 1° luglio 2026, che non esclude, peraltro, l'ipotesi di un utilizzo del lavoro carcerario da parte di quegli stessi immigrati irregolari un tempo liberi, quantomeno nelle more della loro definitiva espulsione dal Paese.

50 Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, cit., p. 106 s.; si può, peraltro, ipotizzare che le misure di remigrazione e di deportazione, oggi implementate ovvero quantomeno caldeggiate in larga parte degli Stati occidentali come esito di una saldatura tra istanze securitarie e politiche anti-immigrazione, daranno luogo, più che (solo) a "rimpatri forzati" di massa, (anche e soprattutto) a strategie di "esternalizzazione" della gestione dei migranti, con la costruzione o l'impiego di nuovi centri di detenzione/identificazione, non di rado privati, in zone *off-limits*, lontane, ove possibile, alla vista dei più - terre disabitate o, data la penuria di queste ultime, territori lontani, messi a disposizione da Paesi terzi - con conseguente crescente impiego dello strumento detentivo: per il caso US, v. J. BHUIYAN, J. OLIVARES, *Companies aiding Trump's immigration crackdown see 'extraordinary' revenues*, in *The Guardian*, 2025, 10 August, consultato il 1° luglio 2026; S. HURWITZ, *Private Prison Companies Set to Make Billions Reopening Jails for ICE*, in *Mother Jones*, 2025, March 6, consultato il 1° luglio 2026; strategie del tutto opposte si stanno, invece, facendo avanti nel territorio di New York ad opera del nuovo sindaco Mamdani: OFFICE OF THE MAYOR, *Mayor Mamdani Provides Update on Action Plan for Jails, Migrant Shelters*, 2026, February 19, consultato il 1° luglio 2026; in tema E. RAIMONDI, *Mamdani tra simbolismo e realismo*, in *Volere la luna*, 2026, 19 gennaio; v., poi, sempre Z. BAUMAN, *Vite di scarto*, cit., p. 35, circa la necessità delle odierne società occidentali di "smaltire" «gli avanzi nel modo più radicale ed efficiente», dirottandoli altrove, affinché siano resi «invisibili» e «impensabili» («li rendiamo invisibili non guardandoli, e impensabili non pensandoli»), nonché in merito al problema della scarsità di luoghi «"disabitati"» presso cui depositare la popolazione

disciplinante annientamento, sempre utile a fungere da modello organizzativo per l'implementazione di forme di dispotico assoggettamento, se non addirittura di "militarizzazione" dei rapporti di lavoro nella nuova era del taylorismo digitale e dello Stato autoritario[51].

eccedentaria, giusta la «"saturazione del pianeta"», connessa alla «diffusione planetaria del modo di vivere moderno» (pp. 88 e 90); stando così le cose, l'istituzione carceraria resta, dunque, più che mai al centro dei sistemi punitivi in Occidente, a dispetto di quanto era stato prognosticato tra il finire degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 del Novecento, come ammette lo stesso D. MELOSSI, *Introduzione. «Carcere e fabbrica» quarant'anni dopo: penalità e critica dell'economia politica tra Marx e Foucault*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, cit., p. 29, ritornando, col senno di poi, sulle proprie tesi, inclini a prospettare, a suo tempo, una progressiva scomparsa del carcere, in favore di modelli di controllo sociale diffuso sul territorio: cfr. D. MELOSSI, *Oltre il Panopticon. Per uno studio delle strategie di controllo sociale nel capitalismo del XX secolo*, in M. PAVARINI (a cura di), *Studi di teoria della pena e del controllo sociale*, s.e., Bologna, 1987, p. 53 ss. (ma già in *La questione criminale*, 1980, 6, p. 277 ss.).

51 È significativo che un'azienda quale Amazon, ritenuta un «paradigma», come a suo tempo la Ford, per il suo modello di gestione della forza lavoro, frutto di una combinazione di taylorismo e AI - S. BOLOGNA, *Introduzione*, in C. CHUA, S. COX, M. VERUGGIO, *Da New York a Passo Corese. Conflitto di classe e sindacato in Amazon*, Punto critico, Roma, 2024 (prima ed. 2023-Socialist Register, trad. it. di M. Veruggio), p. 9 - fondi tale modello su un sistema organizzativo militarizzato, palesemente ispirato a quello carcerario, per voce degli stessi lavoratori: cfr. la ricerca condotta presso il centro Amazon di Bessemer, nel Sud degli US, da T. LEE, M. TAPIA, S. PINTO, A.R. BUSTAMANTE, C. LIMA ARANZAES, S. SHIMEK, *Amazon's Policing Power. A Snapshot from Bessemer*, Rutgers, 2022, consultato il 1° luglio 2026, secondo cui la militarizzazione dei rapporti di lavoro è resa evidente, nel caso americano, dalla rigida sorveglianza, dal ricorso a polizia pubblica e privata negli stabilimenti e da una gestione simile a quella di una piantagione di cotone ottocentesca; una conferma più generale viene, del resto, anche nel caso italiano, dalla presenza nell'azienda di specifici programmi di assunzione di ex militari, anche per posizioni apicali (consultato il 7 marzo 2026) e dall'ispezione condotta dal Garante privacy in collaborazione con l'INL e la GdF, i cui esiti sono stati quelli del blocco d'urgenza dell'attività di schedatura e controllo a distanza dei dipendenti presso lo stabilimento Amazon di Passo Corese: v. *Provvedimento del 24 febbraio 2026 [10224096]*, consultato il 1° luglio 2026; sulle condizioni di lavoro in Amazon, v., oltre a C. CHUA, S. COX, M. VERUGGIO, *Da New York a Passo Corese. Conflitto di classe e sindacato in Amazon*, cit., anche M. VERUGGIO, *Dentro Amazon la disciplina conta più dei diritti*, in *La via libera*, 2024, 6 ottobre; se, da un lato, poi, Amazon guarda al sistema militare e carcerario per organizzare il lavoro nella maniera più efficiente, dall'altro c'è, chi, come l'ICE in US, s'ispira proprio al modello Amazon per prospettare una gestione il più possibile rapida delle espulsioni di migranti dal Paese: cfr. D.Z. JACKSON, *A Cruel Tradeoff: Building the "Amazon of Deportation" While Tearing Down Health and Human Services*, in *The Equation*, 2025, May 7, consultato il 1° luglio 2026.

EFFETTI FISCALI E "SCUDO" DELLA CERTIFICAZIONE ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA E DEL LAVORO: L'OPPONIBILITÀ DIFFERENZIATA VERSO GIUDICE E AUTORITÀ ISPETTIVE

Tax effects and the "shield" of certification in light of tax and labour case law: differentiated opposability to courts and inspection authorities

ARIANNA RIOMMI *

Abstract [It]: Il contributo esamina la portata degli effetti fiscali derivanti dalla certificazione dei contratti di lavoro *ex* art. 75 ss. d.lgs. n. 276/2003 alla luce delle coordinate interpretative offerte dalla giurisprudenza di legittimità. L'indagine prende le mosse dalla tradizionale ricostruzione della certificazione quale "scudo" opponibile ai terzi - inteso come limite all'adozione di atti fondati su una qualificazione del rapporto difforme da quella certificata - al fine di verificare se tale impostazione conservi attualità e tenuta dinanzi ai principi affermati dalla Sezione Tributaria e, successivamente, dalla Sezione Lavoro della Corte di Cassazione. Se, sul piano processuale, viene cristallizzata l'inopponibilità all'autorità giudiziaria della qualificazione contenuta del provvedimento di certificazione, maggiori incertezze connotano la dimensione procedimentale, nella quale alcune affermazioni dei giudici di legittimità sembrano legittimare letture non pienamente coerenti con il dato normativo. In tale prospettiva, con specifico riguardo all'Amministrazione finanziaria, il contributo si interroga sulla possibilità di riconoscere un'efficacia differenziata della certificazione rispetto agli altri terzi, proponendo un'interpretazione che superi la tradizionale opponibilità dell'atto, ma che valorizzi, al contempo, l'autonomia e la peculiarità della materia tributaria, senza però porsi in contrasto con il dettato normativo. La soluzione proposta, volta a riconoscere in capo all'ente un autonomo potere di (ri)qualificazione, lungi dallo svuotare di significato la locuzione «ai fini fiscali» contenuto nell'art. 78 d.lgs. n. 276/2003, ne suggerisce una reinterpretazione in chiave probatoria e motivazionale, coerente con i principi ispiratori della materia fiscale.

Abstract [En]: *This contribution examines the scope of the tax effects arising from the certification of employment contracts pursuant to Articles 75 et seq. of Legislative Decree No. 276/2003, in light of the interpretative guidance provided by the case law of the Italian Court of Cassation. The analysis starts from the traditional understanding of certification as a "shield" enforceable against third parties — namely, as a limit on the adoption of measures based on a legal characterisation of the relationship that differs from the certified one — in order to assess whether such reconstruction remains current and systematically sound in light of the principles affirmed by the Tax Section and, subsequently, by the Labour Section of the Court of Cassation. While, at the judicial level, the non-binding nature of the characterisation contained in the certification measure vis-à-vis the courts appears to be settled, greater uncertainty arises in the administrative-procedural dimension, where certain statements of the Court seem to support interpretations not fully consistent with the statutory framework. From this perspective, with specific regard to the Tax Administration, the contribution investigates whether certification may be recognised as having a differentiated effect compared with other third parties, proposing an interpretation that moves beyond the traditional opposability of the act while, at the same time, enhancing the autonomy and specific features of tax law without departing from the wording of the statute. The proposed solution, by recognising an autonomous power of recharacterisation vested in the authority, does not deprive the expression "for tax purposes" contained in Article 78 of Legislative Decree No. 276/2003 of its meaning; rather, it suggests a reinterpretation of that expression in evidentiary and motivational terms, consistently with the guiding principles of tax law.*

Parole chiave: *effetti fiscali - certificazione dei contratti - attività giurisdizionale - opponibilità - accertamento tributario - riqualificazione - motivazione dell'atto impositivo - valore probatorio.*

Keywords: *tax effects - contract certification - judicial review - opposability - tax assessment - recharacterisation - reasoning of the tax assessment act - evidentiary value*

SOMMARIO [IT]: 1. Premessa. **- 2.** L'efficacia della certificazione. Dal dato normativo alla tradizionale interpretazione. **- 3.** Il rapporto tra il provvedimento di certificazione e l'autorità giudiziaria. **- 3.1.** Il contrasto interpretativo sul valore pregiudiziale del sistema impugnatorio di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 276/2003. **- 3.2.** L'autonomo potere-dovere del giudice di (ri)qualificare il rapporto: un principio di carattere generale. **- 4.** Certificazione e autorità ispettive: la recente svolta giurisprudenziale tra dato normativo e criticità sistematiche. **- 4.1.** Il rapporto tra il provvedimento di certificazione e l'attività dell'Amministrazione finanziaria: l'assenza di vincolatività. **- 5.** Verso la reinterpretazione degli effetti fiscali del provvedimento di certificazione: il valore probatorio qualificato e il rinnovato obbligo di motivazione. **- 6.** Gli effetti previdenziali della certificazione e la tenuta della ricostruzione tradizionale.

SUMMARY [EN]: 1. *Introduction. -* ***2.*** *The effects of certification. From the statutory framework to the traditional interpretation. -* ***3.*** *The relationship between the certification measure and the judicial authority. -* ***3.1.*** *The interpretative debate on the preliminary value of the challenge mechanism under Article 80 of Legislative Decree No. 276/2003. -* ***3.2.*** *The judge's autonomous power and duty to recharacterise the relationship: a general principle. -* ***4.*** *Certification and inspection authorities: the recent shift in case law between the statutory framework and systemic critical issues. -* ***4.1.*** *The relationship between the certification measure and the activity of the Tax Administration: the absence of binding effect. -* ***5.*** *Towards a reinterpretation of the tax effects of the certification measure: enhanced evidentiary value and the renewed duty to state reasons. -* ***6.*** *The social security effects of certification and the resilience of the traditional reconstruction.*

1. Premessa.

Una riflessione sugli effetti, anche fiscali, che discendono dalla certificazione di un contratto di lavoro[1] ai sensi degli artt. 75 ss. del d.lgs. n. 276/2003 risulta sempre attuale, stante l'innegabile incertezza degli stessi, che, oltre a non essere determinati a priori, subiscono l'oscillante interpretazione della prassi e della giurisprudenza. Sennonché la necessità di interrogarsi nuovamente sulla tematica e, se si vuole, sull'attualità della tradizionale e maggioritaria ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale, così come della stessa *littera legis,* emerge oggi ancora di più in seguito agli interventi sul tema da parte

1 * *Dottoranda di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Perugia*

Più tecnicamente i contratti in cui sia dedotta direttamente o indirettamente una prestazione di lavoro.

della giurisprudenza di legittimità, dapprima per opera della Sezione Tributaria[2] e, da ultimo, con la recentissima pronuncia dalla Sezione Lavoro[3].

Deve subito premettersi che, pur avendo il merito di rinnovare l'interesse sulla tematica, le ordinanze della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione - chiamata a pronunciarsi sul rapporto sussistente tra contratto munito di certificazione e potere autonomo di (ri)qualificazione del giudice - appaiono tutt'altro che chiarificatrici, aprendo la strada a dubbi, quesiti e possibili soluzioni interpretative di più ampia portata, che vanno oltre la semplice inopponibilità della qualificazione del contratto munito di certificazione al giudice tributario. Ulteriori incertezze discendono, poi, dalla recentissima pronuncia della Sezione Lavoro che, pur non vertendo specificatamente sugli effetti fiscali della certificazione, da un lato, ribadisce e cristallizza il principio di diritto già espresso dalla giurisprudenza tributaria e, dall'altro, enuncia ulteriori principi che sembrano minare, almeno sul piano interpretativo, ancor di più la tenuta sistematica dell'istituto. Tanto che, l'auspicio di un intervento chiarificatore del legislatore per evitare interpretazioni *contra legem* è oggi più che mai attuale.

La presente riflessione nasce, quindi, dalla necessità di verificare tanto la portata e l'ampiezza degli effetti tributari dell'atto di certificazione alla luce del principio enunciato dalla giurisprudenza di legittimità quanto - e soprattutto - l'incidenza dei principi nel (seppur minimo) dibattito giurisprudenziale e dottrinale sul tema.

Muovendo dal presupposto secondo cui dalla qualificazione del contratto di lavoro discendono rilevanti conseguenze sul piano civile, penale e tributario, occorre verificare quali siano i margini di autonomia di una diversa qualificazione del rapporto da parte dell'autorità giudiziaria ovvero da parte dei "terzi" (utilizzando la terminologia propria dell'art. 80 d.lgs. n. 276/2003) nei cui confronti il provvedimento di certificazione è destinato a produrre effetti, nel caso in cui il contratto sia munito di certificazione ai sensi della c.d. "legge Biagi".

Con specifico riferimento alla dimensione fiscale, pronunciatasi per la prima volta sulla materia[4], la Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, con due ordinanze "gemelle", ha affermato che il giudice tributario ha il potere-dovere di dare un'autonoma qualificazione giuridica ai fatti e ai rapporti in lite, al fine di individuare e qualificare il fatto (economico) a rilevanza tributaria, ossia rilevatore di capacità contributiva *ex* art. 53 Cost., da cui scaturisce l'obbligazione tributaria. Tale potere-dovere non sembra

---

2 Cass., Sez. trib., ord. 23 luglio 2024, n. 20431 e Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090, con nota di S.F. COCIANI, *Appalto di servizi, certificazione del contratto e riqualificazione del fatto economico a rilevanza tributaria*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, 2025, 1, e G. PIGLIALARMI, *L'opponibilità del contratto certificato in sede giudiziaria: si pronuncia la Corte di Cassazione*, in *Arg. dir. lav.*, 2024, 5, p. 1064. In senso critico cfr. A. TURCHI, *La certificazione dei contratti di lavoro e i poteri del giudice tributario*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2025, 3, p. 623 ss.; A. RUSSO, *Gli effetti fiscali della certificazione nella recente interpretazione dei giudici di legittimità. La lesione dei principi di certezza del diritto o occasione per ridefinire l'istituto?*, in *Var. tem. dir. lav.*, 2024, 4, p. 1073 ss.

3 Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276. In dottrina, tra i primi commenti, cfr. V. LIPPOLIS, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi: la Cassazione traccia i confini*, in *Dir. e prat. lav.*, 2026, 22, p. 1288 ss.; G. BENINCASA, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi: facciamo chiarezza*, in *Bollettinoadapt.it*, 11 maggio 2026.

4 La giurisprudenza in tema di certificazione dei contratti di lavoro è episodica, sul punto G. PIGLIALARMI, *Contributo allo studio della certificazione nei rapporti di lavoro*, ADAPT University Press, Modena, 2024, pp. 104-105, ove viene rilevato che dall'introduzione dell'istituto sono poco più di 30 le pronunce giudiziali in materia.

soffrire alcun limite, non essendo precluso dall'avvenuta certificazione del contratto ai sensi degli artt. 75 ss. d.lgs. n. 276/2003 ovvero dal mancato esperimento da parte dell'Amministrazione finanziaria dei rimedi giurisdizionali previsti dall'art. 80 del citato decreto[5]. Alla luce di quanto sancito, emerge come l'efficacia dell'accertamento operato dall'organo certificatore sia relegata al piano civile (giuslavoristico), mentre, sul piano fiscale si pone l'autonomo potere di qualificazione del fatto impositivo da parte del giudice tributario.

Sennonché, l'indagine non può e non deve limitarsi al piano processuale, investendo necessariamente anche la fase di attuazione amministrativa del tributo. In tal senso, è necessario verificare se, muovendo tanto dai principi generali che ispirano la materia quanto dal tradizionale effetto di opponibilità nei confronti dei terzi, sia possibile arrivare a sostenere, senza fornire un'interpretazione contraria al dettato normativo, la legittimità di un potere autonomo di (ri)qualificazione in capo all'Amministrazione finanziaria. In questa prospettiva merita attenzione la recentissima decisione della Sezione Lavoro, la quale, attraverso un'impostazione interpretativa innovativa, ma discutibile sotto il profilo della coerenza sistematica, esclude che la Direzione territoriale del lavoro rientri tra i soggetti "terzi" nei cui confronti la certificazione dispiega efficacia, con la conseguenza che per lo stesso accertatore la certificazione risulta mera *res inter alios acta*[6].

Ne consegue che, se la giurisprudenza tributaria aveva già sancito l'autonomia del giudice tributario nell'accertamento fiscale rispetto alla qualificazione giuslavoristica del rapporto risultante dalla certificazione, la più recente pronuncia della Sezione Lavoro sembra spingersi oltre, limitando l'efficacia della certificazione, sul piano soggettivo, alle parti del rapporto e, sul piano oggettivo, ai soli profili strettamente inerenti al rapporto di lavoro. Ciò, a parere dei giudici, in coerenza con la conclamata *ratio* dell'istituto, ossia la finalità preventiva e deflattiva del «contenzioso propriamente lavoristico»[7].

La presente indagine, pertanto, si pone l'obiettivo di rispondere ad un quesito, tanto semplice nella sua formulazione quanto incerto nella sua risposta: quali sono gli effetti 'fiscali' della certificazione?

Più precisamente, emerge la necessità di verificare il possibile significato ascrivibile alla locuzione «ai fini fiscali» richiamata dall'art. 78, co. 2, lett. e) del citato decreto, ovvero di comprendere se la stessa formulazione, immutata sin dalla sua introduzione, abbia oggi perso significato alla luce delle richiamate pronunce di legittimità.

In tal senso, la riflessione si inserisce - seppur con specifico interesse al profilo tributario - nella generale tematica dell'efficacia dell'atto di certificazione, profilo che, senza dubbio, costituisce l'aspetto più controverso dell'istituto, tanto da rappresentare campo di indagine per ogni studioso che si cimenti ad approfondire la materia.

Sennonché qualsiasi soluzione interpretativa non potrà essere vagliata se non dopo aver delineato il contesto in cui si inserisce, ossia il dibattito giurisprudenziale e dottrinale in ordine alla corretta delineazione degli effetti giuridici che discendono dal contratto munito di certificazione, sia tra le parti che nei confronti dei terzi.

---

5 Cass., Sez. trib., ord. 23 luglio 2024, n. 20431 e Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090.

6 Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276, punto 6 della motivazione.

7 Cfr. Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276, punto 9.1 motivazione, ove si legge che la «*ratio legis* che, come si è visto, è quella "di ridurre il contenzioso in materia di lavoro", vale a dire, il contenzioso propriamente "lavoristico" tra le parti "di contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro", e che sono legittimate (facoltativamente) ad "ottenere la certificazione dei" loro contratti "secondo la procedura volontaria stabilita" nello stesso titolo».

2. L'efficacia della certificazione. Dal dato letterale alla tradizionale interpretazione.

Nonostante la previsione nel d.lgs. n. 276/2003 di una disposizione dedicata, il problema dell'efficacia della certificazione non è risolto del tutto. Il legislatore, infatti, si limita a prevedere, all'art. 79, rubricato "Efficacia giuridica della certificazione", che «gli effetti dell'accertamento […] permangono, anche verso i terzi, fino al momento in cui sia stato accolto, con sentenza di merito, uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili ai sensi dell'articolo 80, fatti salvi i provvedimenti cautelari».

Un'indicazione più precisa, invece, si trova nell'art. 78 co. 2, lett. d), a mente del quale l'atto di certificazione deve contenere esplicita menzione degli «effetti, civili, amministrativi, previdenziali o fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione»[8].

Dalla lettura combinata delle due norme - che non identificano gli effetti propri del provvedimento di certificazione, dandoli, al contrario, per presupposti[9] - si desume esclusivamente che l'opponibilità della qualificazione riguardi tanto le parti[10] quanto i terzi, pur non essendo la stessa irreversibile. L'efficacia della certificazione, a mente dell'art. 79, può essere rimossa, su iniziativa sia delle parti che dei terzi, mediante l'accoglimento con sentenza di merito[11] di uno dei ricorsi giurisdizionali previsti dall'art. 80.

Quindi, gli effetti che la certificazione produce e che permangono sino alla sentenza di merito sono quelli inerenti allo svolgimento del rapporto di lavoro, secondo il programma negoziale concordato e certificato. È giocoforza che gli stessi vengano meno nel caso in cui il giudice del lavoro sussuma il contratto in una diversa fattispecie a causa dell'errore di qualificazione del programma negoziale da parte della Commissione o della difformità tra il programma negoziale certificato e quello concretamente realizzato. Parimenti, l'opponibilità viene meno qualora il giudice amministrativo annulli il provvedimento di certificazione per vizi del procedimento o eccesso di potere.

Emerge con evidenza, quindi, che l'atto amministrativo emesso all'esito del procedimento di cui agli artt. 75 ss. d.lgs. n. 276/2003 è un atto di certazione[12], ossia produttivo di una particolare certezza

8 La formulazione lascia aperti nodi irrisolti, ad esempio la tassatività o meno degli effetti, cfr. M. BARBERIO, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autoregolamentazione e certezza del diritto*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 132.

9 M. NOVELLA, *Certificazione in materi di lavoro e tutela giurisdizionale*, in *Lavoro e dir.*, 2014, 2-3, p. 350.

10 Cfr. M. BARBERIO, *op.cit.*, p. 135, secondo cui l'effetto *inter partes* è desumibile dall'art. 79, a differenza dei terzi che non sarebbero coinvolti quale naturale conseguenza della certificazione. *Contra* E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DE LUCA TOMAJO-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 290, a parere del quale l'atto di certificazione sia improduttivo di effetti tra le parti, per le quali rileva il vincolo contrattuale; L. NOGLER, *Commento all'art. 31*, in L. NOGLER-M. MARINELLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro. Commento alla legge 4 novembre 2010, n. 183*, Utet, Torino, 2012, p. 258 ss.

11 Il riferimento alla «sentenza di merito» si ritiene debba essere inteso come accertamento di carattere giudiziario di segno contrario rispetto a quello effettuato dalla commissione, ancorché non definitivo, non rilevando se la cognizione che lo caratterizza sia piena o sommaria. Cfr. M. BARBERIO, *op.cit.*, p. 141 ss.

12 E. GHERA, *Nuove tecnologie contrattuali e certificazione dei rapporti di lavoro*, in *Dir. e prat. lav.*, 2002; ID., voce *Contratti di lavoro (certificazione dei)*, in *Digesto IV, Aggiornamento*, Utet, Torino, 2009, p. 746, ove si legge che l'atto di certificazione «è produttivo di certezza legale sul piano dell'ordinamento generale e,

giuridica della qualificazione dei rapporti tra privati nei confronti delle pubbliche autorità destinatarie dell'atto. Sul punto, sussiste unanimità interpretativa nel ritenere che l'effetto non possa che qualificarsi come relativo e produttivo di una certezza provvisoria sulla natura giuridica del rapporto, non essendo, tanto per espressa previsione legislativa che per la natura indisponibile della materia coinvolta[13], la qualificazione giuridica operata dalla Commissione opponibile ed incontrovertibile in via assoluta. Pertanto, emerge l'intrinseca provvisorietà dell'accertamento, dato che il contratto certificato è coperto solo da una «presunzione relativa»[14] della qualificazione pienamente superabile in sede giudiziaria[15].

A ciò si aggiunga che la relatività consiste anche nel fatto che l'efficacia prodotta è limitata agli effetti richiesti nell'istanza. In altri termini, sono le parti ad indicare quali effetti (tra quelli civili, amministrativi o fiscali) la certificazione produce, potendo chiaramente anche ricorrervi tutti.

Ciò premesso, occorre ora precisare che la certificazione, oltre che tra le parti, per espressa previsione legislativa spiega i propri effetti anche nei confronti dei terzi, ossia coloro che non hanno preso parte al procedimento ma che comunque, direttamente o indirettamente, sono coinvolti in quanto portatori di interessi che possono essere fatti valere in giudizio.

Nel silenzio della normativa, che si limita ad attribuire la legittimazione attiva a proporre i rimedi giurisdizionali indicati ai terzi «nella cui sfera giuridica il provvedimento è destinato a produrre effetti»[16], l'individuazione di tali soggetti è stata operata dagli interpreti, che hanno ricondotto in tale categoria gli enti pubblici, tra cui il Ministero del Lavoro, l'Ispettorato del Lavoro, l'Inps, l'Inail e l'Agenzia delle Entrate, sulla scorta dell'art. 78, co. 2, lett. a), che impone alla Commissione il dovere di comunicare l'avvio del procedimento solo «alle autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è destinato a produrre effetti». Maggiore difficoltà si pone, invece, rispetto agli enti

---

in specie, della qualificazione dei rapporti interprivati nei confronti delle autorità pubbliche destinatarie degli effetti dell'atto amministrativo». S. CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, in *Enc. Giur. Treccani, Diritto online*, 2016; L. ZOPPOLI, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT* - 102/2010, p. 13.

Contra M. BARBERIO, *op. cit.* pp. 122-123, ove l'A. ritiene la certificazione debba essere sussunta «nell'alveo degli atti […] valutativi dotati di efficacia imperativa».

In giurisprudenza TAR Lombardia 11 gennaio 2012, n. 430.

13 M. NOVELLA, *Certificazione in materia di lavoro,* cit., p. 360; Cfr. A. PERULLI, *Certificazione dei contratti di lavoro e controllo dei poteri dell'imprenditore: il ruolo e le prerogative del giudice*, in L. FIORILLO L.-A. PERULLI (a cura di), *Rapporto individuale e processo del lavoro*, Vol. II, Giappichelli, Torino, 2014, p. 279, ove l'A. parla di «principio di indisponibilità del quadro giuridico relativo al tipo contrattuale del lavoro subordinato».

14 A. AVONDOLA, *Legge, contratto e certificazione nella qualificazione dei rapporti di lavoro*, Jovene, Napoli, 2003; A. TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro,* in *Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona - IT*, 2004, 19, p. 27.

15 L. ZOPPOLI, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, in AA.VV., *Sull'arbitrato. Studi in onore di Giovanni Verde*, Jovene, Napoli, 2010, p. 939; S. GANDI, *La certificazione dei contratti di lavoro tra utilità e ambiguità*, in *Mass. Giur. lav.*, 2004, 7, p. 485 ss.; L. DE ANGELIS, *La certificazione all'interno della riforma del mercato del lavoro, in Riv. it. dir. lav.*, 2004, 2, p. 235 ss.

16 Art. 80 d.lgs. n. 276/2003.

privati[17], nonché, inizialmente per i lavoratori stessi[18] (qualora non qualificabili come parti, nel caso ad es. di contratto di appalto) in virtù del limitato obbligo di comunicazione richiamato.

Come sempre sostenuto, nei confronti dei terzi «emerge appieno la forza impositiva»[19] della certificazione, essendo estesi nei loro confronti gli effetti civili, amministrativi, previdenziali e fiscali, in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione. In tale «effetto qualificatorio *ultra partes*» risiede il «*proprium*», ovverosia il «valore aggiunto»[20] della certificazione consistente nell'inibizione (seppur temporanea) dei poteri di autotutela tipici[21], salva la possibilità per questi di adire l'autorità giudiziaria.

Ciò premesso, non può non rilevarsi ora come la 'forza' della certificazione, intesa come opponibilità della qualificazione in essa contenuta, è stata tradizionalmente ritenuta coerente con la funzione e la *ratio* dell'istituto, ossia la finalità deflattiva del contenzioso in materia lavoro[22].

In considerazione di ciò, come è stato sempre sostenuto sin dalla sua introduzione, l'efficacia preclusiva (più precisamente inibitoria) farebbe sì che la certificazione non possa essere caducata da altro atto amministrativo adottato da enti 'terzi', i quali, se volessero far valere una pretesa incompatibile con la qualificazione oggetto di accertamento, dovrebbero sempre impugnare con i rimedi giurisdizionali dell'art. 80 in modo da inficiare quello scudo protettivo[23] discendente dal contratto certificato.

Sennonché, occorre precisare come l'effetto verso i terzi, pur costituendo senza dubbio l'aspetto più interessante e controverso dell'istituto, non rappresenta una conseguenza automatica connaturata al provvedimento di certificazione, essendo al contrario subordinato all'espressa previsione in tal senso nell'istanza. Tale assunto - desumibile dall'inciso «in relazione ai quali le parti richiedono la

17 Sull'applicabilità degli artt. 7 ss. l. n. 241/1990, secondo cui la comunicazione di avvio procedimento sarebbe dovuta anche ai terzi privati con estensione degli effetti certificazione cfr. P. BELLOCCHI, *Le procedure di certificazione*, in G. AMOROSO-V. DI CERBO-A. MARESCA (a cura di), *Diritto del Lavoro*, Vol. I, Giuffrè, Milano, p. 1473; M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione. Modelli e strumenti tra interessi pubblici e privati*, Aracne, Roma, 2018, p. 110.

18 In giurisprudenza cfr. Trib. Novara 26 ottobre 2017, n. 276.

19 P. PIZZUTI, *Profili previdenziali della certificazione*, D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-S. CAIROLI (a cura di), *La Commissione di Certificazione. Funzioni, Procedure, Provvedimenti*, AmbienteDiritto.it - Editore, Tortorici, 2025, p. 62.

20 E. GHERA, *Contratti di lavoro (certificazione dei)*, voce, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, Utet, Torino, 2009, p. 741 ss.

21 S. CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

Parte della dottrina ha dubitato sulla compatibilità tra l'effetto tra l'effetto inibitorio della certificazione sui poteri sanzionatori pubblici e il principio del buon andamento della PA di cui all'art. 97 Cost. Cfr. V. SPEZIALE, *Commento agli artt. 75-84*, cit., 148 ss.; M.G. GAROFALO, *La legge delega sul mercato del lavoro: prime osservazioni*, *Riv. giur. lav.*, 2003, 2, p. 381; L. DE ANGELIS, *op. cit*.

22 Sull'evoluzione dell'istituto e sulle tipologie contrattuali certificabili, cfr. S. CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

23 L. ZOPPOLI, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". IT* - 102/2010, p. 14, secondo cui «si crea così una sorta di "gerarchia" tra gli atti amministrativi in grado di incidere sulla qualificazione dei rapporti di lavoro, gerarchia grazie alla quale le Commissioni di certificazione […] sono una sorta di scudo contro le ingerenze "esterne" […], almeno nel caso in cui quelle ingerenze siano basate su una diversa qualificazione del contratto».

certificazione» contenuto nell'art. 78, co. 2, lett. d) in riferimento al contenuto del provvedimento - trova conferma anche nei regolamenti delle stesse Commissioni di certificazione[24]. Ne deriva che gli effetti verso i terzi non si producono automaticamente, essendo lasciati, quantomeno in ordine all'*an*, alla libera determinazione delle parti[25]. Proprio tale profilo, ossia il carattere disponibile degli effetti verso i terzi scaturenti dal contratto certificato, sebbene raramente indagato dalla dottrina[26], potrebbe al contrario assumere specifico rilievo nelle riflessioni che qui si intendono proporre.

Delineato in questi termini lo stato dell'arte dell'efficacia della certificazione nei confronti dei terzi, emerge la necessità di verificare se quest'impostazione sia stata in qualche modo erosa dalle recenti pronunce della giurisprudenza di legittimità.

In altri termini, quello che tradizionalmente viene definito il "*proprium*" della certificazione, ossia l'effetto inibitorio nei confronti degli enti terzi, che ha tradizionalmente rappresentato il nucleo duro da cui muovono le diverse soluzioni interpretative prospettate dalla prassi, dalla dottrina e dalla giurisprudenza di merito, sembrerebbe oggi totalmente in discussione.

Così, se il dibattito esistente si muove sullo sfondo della certa opponibilità della qualificazione contenuta nel provvedimento di certificazione nei confronti dei terzi, anche enti amministrativi, ciò che necessita di essere indagato è, a priori, la solidità di tale presupposto.

Invece, con specifico riferimento agli effetti che la certificazione produce nei confronti dell'autorità giudiziaria, è ormai consolidato il principio dell'inopponibilità della certificazione, stante la non vincolatività in tale sede dell'accertamento compiuto dalle Commissioni. E anche sotto questo profilo, le richiamate pronunce di legittimità sembrano fornire indicazioni interpretative di particolare chiarezza, tali da ridimensionare sensibilmente (per non dire azzerare) gli spazi di incertezza che finora avevano caratterizzato il dibattito.

Pertanto, oggetto di indagine nel prosieguo sarà la duplice e diametralmente opposta rilevanza che assume il provvedimento di certificazione, ovvero quella in sede processuale dinanzi all'autorità giudiziaria e quella sul piano amministrativo nei confronti dei terzi.

3. Il rapporto tra il provvedimento di certificazione e l'autorità giudiziaria.

24 A titolo esemplificativo si veda il Regolamento della Commissione di certificazione dei contratti di lavoro dell'Università degli Studi di Perugia - Dipartimento di giurisprudenza del 24 maggio 2025, il Regolamento generale della Commissione di certificazione costituita presso la Fondazione Marco Biagi dell'Università di Modena e Reggio Emilia in vigore dal 28 maggio 2024.

25 Cfr. A.L. FRAIOLI, *La certificazione dopo vent'anni, tra problemi irrisolti e potenzialità inespresse*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, 2024, 1, p. 8, il quale sostiene l'inefficacia della certificazione nei confronti degli enti previdenziali in assenza di richiesta a tal fine in sede di istanza.

26 Ad opinione di C. SANTORO, *Certificazione: istituto ancora in cerca di effettività*, in *Dir. e prat. lav.*, 2022, p. 1668, la disposizione «autorizza sostanzialmente i contraenti a incidere su interessi pubblici, amministrativi, fiscali e previdenziali, di cui i primi normalmente, anzi naturalmente, non potrebbero disporre», ritenendo che il «potere di selezionare gli effetti menzionati […] sembra contrastare con gli artt. 38, 53 e 97 Cost.».

Se, come è stato sostenuto, l'unica «qualificazione "certa", in un ordinamento di diritto è quella giudiziale»[27] si potrebbe teoricamente sostenere che la previsione dell'incontrovertibilità della qualificazione pattizia, ossia l'inesperibilità di qualsivoglia rimedio giurisdizionale avverso una determinata qualificazione, solleverebbe fondati dubbi di costituzionalità per violazione dell'art. 102 Cost[28].

Anche se è vero che, in ossequio ai principi generali, non è opponibile il contratto certificato all'autorità giudiziaria, è altrettanto vero che il legislatore non ha compiutamente delineato il valore (seppur non vincolante) che assume il provvedimento di certificazione nella dinamica processuale ovvero l'estensione del potere giudiziale nell'ipotesi in cui il giudice si trovi a risolvere una questione pregiudiziale avente ad oggetto un contratto certificato. Ed ancora, con specifico riguardo all'indagine in oggetto, non vi è alcun riferimento nella Legge Biagi (così come nella legge delega) in ordine all'incidenza della certificazione nel giudizio tributario[29].

La riflessione non può allora che muovere dal dato testuale, ossia dalla previsione per cui le parti e i terzi sono legittimati ad adire il giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro per far accertare l'erronea qualificazione del contratto di lavoro, la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione o la sussistenza di vizi del consenso[30]. Per violazione del procedimento o per eccesso di potere, invece, la competenza è del giudice amministrativo[31].

La formulazione non può che dirsi lineare solo in apparenza, stante la mancata precisazione dell'esatto valore che la certificazione assume in giudizio e del conseguente limite al potere del giudice.

Sotto questo profilo, il dibattito ci restituisce due opposte interpretazioni, tra chi ritiene che l'autorità giudiziale possa compiere un accertamento, anche incidentale, sulla qualificazione del contratto certificato al di fuori delle modalità di impugnazione previste dalla legge Biagi e chi, al contrario, sostiene l'esclusività e l'esaustività di quest'ultime[32]. Le contrapposte conclusioni a cui giunge la dottrina, lungi dall'essere relegate al mero piano teorico, hanno rilevanti implicazioni, le cui differenti conseguenze pratiche vengono chiaramente in luce a seconda che si abbracci l'una o l'altra teoria, così come ha fatto la giurisprudenza di merito che, nella esiguità delle volte in cui si è pronunciata in materia,

---

27 A. AVONDOLA, *op. cit*., p. 144; A. TURSI, *La certificazione,* cit., secondo cui «la certificazione dei contratti di lavoro non può che considerarsi succedanea o interinale e, dunque, è destinata a fornire certezza solo provvisoria fino alla qualificazione giudiziale».

28 P. TULLINI, *Art. 75*, in E. GRAGNOLI-A. PERULLI, (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, p. 821; L. MONTEROSSI, *Il procedimento di certificazione e gli effetti del provvedimento di certificazione*, in S. CIUCCIOVINO-I. ALVINO-M. GIOVANNONE- F. LAMBERTI (a cura di), *Teoria e prassi della certificazione dei contratti, dell'autonomia negoziale assistita e della conciliazione delle controversie di lavoro*, Edizioni Roma *Tre-press*, Roma, 2024, p. 105.

Sulla criticata previsione della «piena forza legale» del contratto certificato contenuta nell'art. 5, co. 1, lett. e), legge-delega n. 30/2003, cfr. M.G. GAROFALO, *op cit*., p. 378.

29 Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090, punto 3.2. delle considerazioni in diritto.

30 Art. 80, co. 1, d.lgs. n. 276/2003.

31 Art. 80, co. 5, d.lgs. n. 276/2003. Si ritiene esperibile anche il ricorso straordinario al Capo dello Stato per vizi di legittimità (artt. 8 ss. d.p.r. n. 1199/1971), cfr. V. LIPPOLIS, *Attività ispettiva in presenza di contratti certificati*, in *Dir. e prat. lav*., 2018, 25, p. 1557.

32 Per una disamina dettagliata si rinvia a G. PIGLIALARMI, *Contributo allo studio della certificazione,* cit., p. 118 ss.

ha assunto un atteggiamento oscillante[33]. Sennonché, tali incertezze interpretative sembrano oggi superate dall'orientamento univoco della giurisprudenza di legittimità, alla luce del quale non pare più sostenibile e percorribile la tesi della necessaria pregiudizialità del sistema impugnatorio previsto dalla legge Biagi.

3.1. Il contrasto interpretativo sul valore pregiudiziale del sistema impugnatorio di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 276/2003.

Fondando le proprie argomentazioni sulla lettura combinata degli artt. 79 e 80 del d.lgs. n. 276/2003 e dell'art. 5 co. 1, lett. e) della legge-delega n. 30/2003, parte della dottrina sostiene l'esclusività dei rimedi giurisdizionali previsti nel decreto legislativo per incidere sull'efficacia della certificazione, con la conseguenza che non sarebbe possibile promuovere un giudizio autonomo (e per motivi diversi da quelli previsti dall'art. 80) per far valere pretese fondate su una qualificazione del contratto diversa da quella risultante dalla certificazione, il cui accoglimento dipende dall'accertamento incidentale della qualificazione del contratto certificato[34]. Ciò non significa che sia preclusa la tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive di cui un soggetto è titolare; al contrario, essa sarebbe condizionata alla previsione legale di una specifica ipotesi di impugnazione dell'atto di certificazione.

Tale ricostruzione si fonda sulla valorizzazione di alcuni frammenti normativi, che hanno portato a propendere per la costruzione di un vincolo di «natura processuale, al pieno superamento, attraverso l'accertamento giudiziale, del precedente "accertamento" compiuto dall'organo di certificazione»[35]. Tale tesi, volta a valorizzare gli intenti deflattivi dell'istituto mediante il riconoscimento di un valore pregiudiziale al sistema impugnatorio delineato dalla legge Biagi, ha trovato accoglimento in alcune pronunce di merito[36] e, almeno inizialmente, anche nel contenzioso tributario.

La Commissione Tributaria dell'Emilia-Romagna ha, difatti, escluso che il giudice tributario possa disapplicare l'atto di certazione al fine di recuperare l'imposta detratta illegittimamente, ritenendo che in tali casi il giudice tributario dovrebbe sospendere il giudizio e attendere che, in ossequio all'art. 80 d.lgs. n. 276/2003, il giudice, su istanza dei soggetti legittimati, annulli il provvedimento di certificazione ovvero si pronunci nel merito della qualificazione[37]. Se così non fosse, a parere dei giudici,

33 In tal senso M. NOVELLA, *Certificazione in materia di lavoro*, cit., p. 362.

34 In tal senso M. TREMOLADA, *La certificazione dei contratti di lavoro tra autonomia privata, attività amministrativa e giurisdizione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, 3, p. 327; S. CIUCCIOVINO, voce *Certificazione dei contratti di lavoro*, in *Enc. dir.*, 2023, pp. 1-16.; A. TURCHI, *La certificazione dei contratti di lavoro e i poteri del giudice tributario*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 2025, 3, p. 633 ss.

35 M. NOVELLA, *Certificazione in materia di lavoro*, cit., p. 364.

36 Trib. Milano, 5 marzo 2013 e 8 aprile 2013, in tema di contratti a termine certificati, ha ritenuto inammissibile l'azione di nullità del termine proposta dai lavoratori in assenza di previa impugnazione della certificazione *ex* art. 80 d.lgs. n. 276/2003, con la conseguenza che gli effetti della certificazione dovevano ritenersi perduranti, impedendo l'azione di nullità proposta.

37 Cfr. Comm. Trib. Reg. Emilia-Romagna, 25 marzo 2019, n. 639, che ha parzialmente accolto l'appello proposto dalla società avverso la sentenza della Comm. Trib. Prov. Modena n. 275/1/2018. La controversia origina dalla diversa qualificazione giuridica, da parte dell'Agenzia dell'Entrate, di due contratti di appalto certificati *ex* artt. 75 ss. d.lgs. n. 276/2003 in contratti di somministrazione di manodopera, negando la deducibilità IRAP e la detraibilità IVA dei relativi costi. La Commissione tributaria di primo grado ha ritenuto che sarebbe sempre consentito *incidenter tantuum* al giudice tributario operare una valutazione sulla qualificazione del rapporto, nonostante il contratto sia munito

«si svuoterebbero di significato la certificazione e gli effetti che la stessa dispiega verso i terzi, vanificando di fatto il precetto di cui all'art. 79 e trattando i contratti certificati alla stregua di quelli non certificati»[38].

A questa linea di pensiero se ne contrappone un'altra che sostiene come il mancato esperimento dei rimedi previsti dall'art. 80 non incida sulla possibilità per il giudice, anche in via incidentale, di accertare l'erronea qualificazione del contratto o la discrasia tra il programma negoziale e quanto effettivamente realizzato[39]. In altri termini, si sostiene che la certificazione possa essere messa in discussione in via incidentale nel caso in cui venga promosso un differente ricorso rivolto all'accertamento di pretese di per sé incompatibili con la qualificazione del contratto sancita nel provvedimento[40]. Pertanto, il giudice investito della questione potrebbe sempre disapplicare l'atto di certificazione, anche quando la decisione della controversia sia subordinata alla necessaria qualificazione, in via incidentale, del contratto[41].

Per dirimere questo contrasto, a parere di chi scrive, sembra che il principio enunciato dalla giurisprudenza di legittimità possa fungere da criterio guida. Invero, sia le due pronunce "gemelle" della Sezione Tributaria che la recentissima decisione della Sezione Lavoro della Suprema Corte sembrerebbero delineare il rapporto intercorrente tra il contratto munito di certificazione e l'autorità giudiziaria, si auspica tanto in modo definitivo quanto con portata generale e, quindi, non soltanto in materia fiscale.

3.2. L'autonomo potere-dovere del giudice di (ri)qualificare il rapporto: un principio di carattere generale.

---

di certificazione. In riforma della decisione, la Commissione regionale (Comm. Trib. Reg. Emilia-Romagna, 25 marzo 2019, n. 639), ha ritenuto che il provvedimento di certificazione spiegasse effetti nei confronti dell'A.F., quale terzo, con conseguente onere di esperire i rimedi di cui dall'art. 80 d.lgs. n. 276/2003.

38 Comm. Trib. Reg. Emilia-Romagna, 3 ottobre 2022, n. 1115, ove si legge che con l'applicazione in materia dell'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 546/1992 si giungerebbe «non tanto a una soluzione incidentale di una questione logicamente preliminare, quanto alla soppressione di una procedura impugnatoria prevista dalla legge». Conclude affermando che «non è consentito all'Agenzia delle Entrate unilateralmente riqualificare il contratto di appalto certificato, senza seguire la specifica procedura di contestazione di cui all'art. 80, d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276 davanti al giudice del lavoro».

In dottrina condivide tale giurisprudenza A. TURCHI, *op. cit.*, p. 634 ss., che ritiene la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tanto tra il provvedimento di certificazione e l'atto impositivo, quanto tra processo civile e tributario.

39 Cfr. L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, 2004, 2, p. 234.

40 L. DE ANGELIS, *op. cit.*.; A. TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. MAGNANI-P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276 del 2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 595 ss.; F.M. PUTATURO DONATI, *I profili di impugnazione*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-S. CAIROLI (a cura di), *La commissione di certificazione. Funzioni, Procedure, Provvedimenti*, AmbienteDiritto.it - Editore, Tortorici, 2025, p. 117.

41 In giurisprudenza Trib. Milano 22 giugno 2009, n. 2647; Trib. Bergamo 20 maggio 2010, n. 416; Trib. Bergamo 12 ottobre 2010, n. 718, Trib. Bologna 10 gennaio 2014, Corte app. Brescia 22 febbraio 2011, n. 70.

In dottrina, in relazione al processo tributario *contra* A. TURCHI, *op. cit.*, p. 635, che esclude l'accertamento incidentale da parte del giudice tributario, in ragione dell'art. 80 d.lgs. n. 276/2003.

La Suprema Corte, pronunciatasi nell'ambito del contenzioso tributario ha statuito il seguente principio di diritto: «l'esercizio del potere-dovere del giudice tributario di qualificare l'operazione economica sottostante il contratto, anche sulla base dell'esecuzione dello stesso, e di pronunciarsi sull'obbligazione tributaria istauratasi al verificarsi di un atto o fatto rilevatore di capacità contributiva, non è precluso dalla certificazione del contratto e dalla mancata impugnazione di tale certificazione davanti al giudice ordinario in funzione del giudice del lavoro»[42].

In altri termini, si afferma che la qualificazione giuridica attribuita dalla Commissione di certificazione all'esito della procedura di cui agli artt. 75 ss. d.lgs. n. 276/2003 non spiega efficacia vincolante in sede giudiziaria, né impedisce al giudice tributario di riqualificare correttamente l'operazione economica sottostante al rapporto controverso. Al contrario, viene riconosciuto il dovere del giudice di effettuare tale operazione qualificatoria, funzionale all'«esatta applicazione della legge»[43], e da compiersi anche alla luce della concreta esecuzione del rapporto[44], così individuando correttamente il rapporto giuridico d'imposta e la conseguente obbligazione tributaria, intesa quale rapporto giuridico instauratosi al verificarsi di un atto o un fatto rilevatore di capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost.

Riflettendo sul piano processuale, ad avviso degli Ermellini, l'apparato normativo introdotto dalla Legge Biagi non configura una deroga ai poteri ordinari del giudice tributario, e ciò si desumerebbe sia dall'interpretazione letterale che da una lettura sistematica e topografica della normativa[45]. La non opponibilità del contratto certificato al giudice tributario è sorretta anche da una ragione di carattere sistematico, rappresentata dalla distinzione tra due piani, quello della «qualificazione civilistica del contratto» e quello dell'«obbligazione tributaria». Dalla qualificazione civilistica del contratto differisce quella dell'operazione economica sottostante, da cui scaturisce l'obbligazione tributaria.

La diversità delle finalità sottese all'attività di qualificazione, sia essa svolta nella dimensione civile ovvero in quella tributaria, emerge con evidenza nel momento in cui viene chiarito il differente oggetto d'indagine: da un lato, il rapporto di lavoro; dall'altro, l'atto o il fatto economico eventualmente connesso allo stesso. La procedura certificativa di cui alla Legge Biagi attiene ad una valutazione eminentemente giuslavoristica dei contratti di lavoro o di appalto o, meglio, alla conformità di tali contratti rispetto a norme ontologicamente giuslavoristiche. Ne deriva che la sua efficacia, a parere dei giudici, sembra fisiologicamente circoscritta ai profili propriamente lavoristici[46].

42 Cass., Sez. trib., ord. 23 luglio 2024, n. 20431 e Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090. Nello stesso senso, Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276.

43 Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090, punto 3.1 dei motivi.

44 Nella stessa direzione si muove anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, la quale afferma che il diritto alla detrazione dell'Iva deve poggiare su requisiti di carattere sostanziale, da verificarsi nel caso concreto. Cfr. Corte Giust. UE, sent. 11 dicembre 2014, causa C-590/13; Corte Giust. UE, sent. 11 marzo 2020, causa C-94/19.

45 I giudici di legittimità valorizzano l'assenza di riferimenti al rapporto tributario e al giudice tributario nella l. d. n. 30 del 2003 e la *ratio* sottesa all'introduzione dell'istituto, ossia la funzione deflattiva del contenzioso civile.

46 Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276.

D'altro canto, tale principio va semplicemente a riaffermare la tendenziale autonomia[47] del giudizio tributario già statuita dall'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 546/1992, in base al quale spetta al giudice tributario risolvere in via incidentale ogni questione da cui dipende la decisione, salve le materie di querela di falso e sullo stato o la capacità delle persone[48].

Oltre alle argomentazioni espressamente richiamate dai giudici di legittimità[49], tale principio risulta aderente anche alle particolarità proprie del giudizio tributario, che si esplicano in una attività probatoria peculiare finalizzata alla corretta ricostruzione del fatto a rilevanza tributaria.

È proprio la differente natura del giudizio, unitamente alla diversità dell'oggetto e delle regole che governano l'istruzione probatoria, a fondare l'autonomia scientifica del diritto tributario, sia processuale che sostanziale e che consente, per quello che interessa in tale sede, di accogliere con favore il principio sancito dai giudici di legittimità.

Invero, quanto affermato appare pienamente condivisibile se letto alla luce dei principi che governano il processo tributario, nel quale il carattere indisponibile delle situazioni implicate nella controversia e il rilievo pubblicistico degli interessi coinvolti impone una particolare attenzione all'accertamento della verità materiale.

Pur inquadrandosi all'interno del *genus* dei processi dispositivi, il processo tributario è retto da un principio misto acquisitivo-dispositivo[50], per cui la natura dispositiva in tema di deduzione dei fatti convive con una connotazione inquisitoria sotto il profilo della ricerca della prova[51]. Il rapporto tributario, vedendo una parte pubblica - autrice e custode degli atti che regolano il rapporto - ed una parte privata - priva di poteri autoritativi - risulta (potenzialmente) squilibrato. È attraverso la possibilità che il giudice, soggetto terzo ed imparziale, intervenga con i vasti poteri che gli sono riconosciuti nella fase istruttoria - al fine di acquisire la prova qualora per la parte onerata risulti impossibile o sommamente difficile[52] - che si esplica tale funzione di riequilibrio.

---

47 S.F. COCIANI, *Profili tributari della certificazione*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-S. CAIROLI (a cura di), *La commissione di certificazione. Funzioni, Procedure, Provvedimenti*, AmbienteDiritto.it - Editore, Tortorici, 2025, p. 81 ss.

48 *Contra* A. TURCHI, *op. cit.*, p. 635 ss., il quale ritiene che la norma processuale da applicare (dopo aver escluso la sospensione e l'accertamento incidentale) non sia l'art. 2, co. 3, d.lgs. n. 546/1992, ma l'art. 337, co. 2, c.p.c.

49 In senso critico v. A. RUSSO, *op. cit.*

50 *Ex multis* Cass., Sez. trib., 23 dicembre 2019, n. 34393.

51 Sulla natura dispositiva con metodo acquisitivo del processo tributario, cfr. vedi P. RUSSO, *Processo Tributario* (voce), in *Enc. dir., XXXVI*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 770; ID., *Manuale di diritto tributario,* Giuffrè, Milano, 2005; C. GLENDI, *I poteri del giudice nell'istruttoria del processo tributario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1985, 1, p. 906 ss.; A. FANTOZZI, *Diritto tributario*, Utet, Torino, 2003, p. 559.

52 Corte Cost., 29 marzo 2007, n. 109. *Ex multis* Cass., Sez. VI-5, ord. 2 luglio 2014, n. 15000.
Per impossibilità deve considerarsi anche l'"impossibilità giuridica" derivante dalle norme che prevedono preclusioni probatorie (c.d. preclusioni); sui poteri istruttori del giudice, preclusioni e diritto al silenzio v. S.F. COCIANI, *Silenzio del contribuente e accertamento del fatto controverso nel processo tributario,* in *Riv. dir. trib.*, 2023, 2, p. 152.

A ciò si aggiunga che, sebbene la Sezione Tributaria non ne faccia espresso richiamo[53], l'art. 7, co. 5, d.lgs. n. 546/1992 attribuisce al giudice tributario il potere officioso di disapplicare gli atti amministrativi generali rilevanti ai fini della decisione. Sennonché, come sostenuto, la limitazione testuale agli atti generali non sembra ostare, in una prospettiva sistematica, all'estensione del potere di disapplicazione agli atti amministrativi individuali, tra cui può annoverarsi la certificazione[54].

Non di meno, l'autonomo potere-dovere di riqualificare il rapporto, così come sancito nelle pronunce richiamate, si pone in continuità con l'indirizzo giurisprudenziale consolidato nell'individuare, pur muovendo dalla natura impugnatoria del processo, l'oggetto della giurisdizione tributaria nell'accertamento del rapporto d'imposta[55], superando l'opposta concezione del giudizio finalizzato al mero annullamento dell'atto impositivo[56]. Talché, in ossequio al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, il giudizio tributario dovrà essere correttamente qualificato come un giudizio suscettibile di accedere al merito[57], la cui tutela dipende dal vizio dedotto[58]. Il giudice, dunque, sulla base dei motivi dedotti nell'atto impugnato, ha il potere-dovere di scendere nel merito del rapporto d'imposta, rideterminandone, se necessario, l'*an* e il *quantum*, con una pronuncia che avrà efficacia sostitutiva[59] sia della dichiarazione del contribuente che dell'accertamento effettuato.

Pertanto, il principio enunciato dalla giurisprudenza di legittimità si inserisce coerentemente nel solco della consolidata ricostruzione della giurisdizione tributaria quale giurisdizione piena sul rapporto. Se il giudice tributario è giudice dell'atto e del rapporto e dispone del potere di rideterminare la pretesa fiscale accedendo direttamente al rapporto sostanziale, deve coerentemente riconoscersi che tale potere non incontri limiti nella qualificazione contenuta nel provvedimento di certificazione.

53Il mancato richiamo potrebbe giustificarsi sull'assorbimento della disposizione di cui all'art. 7, co. 5, d.lgs. n. 546/1992 in quella dell'art. 2, co. 3, d.lgs. 546/1992. Così, P. RUSSO-F. COLI-G. MERCURI, *Diritto processuale tributario*, Giuffrè, Milano, 2022.

54 Cfr. S.F. COCIANI, *Appalto di servizi, certificazione del contratto e riqualificazione,* cit., p. 10 ss.

55 La formula "impugnazione-merito" risale a E. CAPACCIOLI, *Interessi legittimi e risarcimento dei danni*, Giuffrè, Milano, 1963. In dottrina v. P. RUSSO, *Manuale di diritto tributario,* cit., p. 36; G. TINELLI, *Diritto processuale tributario*, Cedam, Padova, 2021, p. 176 ss.; F. FARRI, *Impugnazione-merito e "vizi formali" nell'attuale processo tributario*, in *Riv. dir. trib., 2018,* 1, p. 659 ss.

56 Sul processo tributario quale "impugnazione-annullamento", cfr. F. TESAURO, *Giusto processo e processo tributario, Rass. trib*., 2006, 1, p. 11 ss. In giurisprudenza cfr. Cass., Sez. trib., 25 marzo 2011, n. 6921.

57 F. FARRI, *op. cit.*; M. MARINELLI, *L'oggetto del processo tributario, tra teorie dichiarative e costitutive: tracciati evolutivi,* in *Dir. prat. trib*., 2019, 4, p. 1587 ss.; F. TESUARO, *Il processo tributario,* cit.

58 La giurisprudenza è costante nel ritenere che, ove l'invalidità dell'avviso di accertamento dipenda da motivi sostanziali, il giudice sia tenuto ad esaminare nel merito la pretesa e rideterminarla nella corretta misura, nei limiti della domanda. Solo in presenza di vizi formali, a tal punto gravi da impedire l'identificazione dei presupposti impositivi e precludere l'esame nel merito del rapporto, il giudizio può arrestarsi a una pronuncia di semplice invalidazione.

59 Cass., Sez trib, 13 dicembre 2021, n. 39660, con nota di D. MENDOLA, *La pienezza della giurisdizione tributaria: il potere di rideterminazione della pretesa erariale del giudice tributario*, in *Ius Tributario*, 2022; *Ex multis*, Cass., Sez. trib., ord. 30 settembre 2020, n. 2084; Cass., Sez. trib., 23 dicembre 2020, n. 29364.

Sennonché, il potere-dovere del giudice di (ri)qualificare il rapporto, dapprima affermato dalla Sezione Tributaria e successivamente recepito, nei medesimi termini, dalla Sezione Lavoro, sembra ormai trascendere le peculiarità dei singoli ambiti nei quali è stato elaborato. Tale circostanza induce così ad ampliare l'orizzonte dell'indagine.

Più precisamente, si tratta di verificare se, e nel caso in che termini, il principio elaborato in materia tributaria sia suscettibile di essere applicato ad altre fattispecie, tanto da assumere portata generale. Occorre cioè chiedersi se il potere-dovere dell'autorità giudiziaria di riqualificare il rapporto sussista ogniqualvolta la risoluzione della controversia dipenda, seppur incidentalmente, della qualificazione del rapporto oggetto di precedente certificazione.

La soluzione affermativa al quesito non è nuova nel panorama interpretativo, essendo stata già sostenuta da quella parte della dottrina e della giurisprudenza che negava alla certificazione l'idoneità a vincolare il giudice nella sua funzione di cognizione. Ma oggi questa lettura trova una nuova linfa, per non dire una consacrazione, proprio nelle pronunce della Corte di Cassazione.

Il Supremo Collegio, infatti, invoca l'esistenza in «linea generale» (così si legge nell'ordinanza della Sezione Tributaria) di un «potere-dovere in capo al giudice di dare una diversa qualificazione ai fatti e ai rapporti dedotti in lite». Nello specifico, chiarisce che spetta al giudice il potere di ricercare le norme giuridiche applicabili alla vicenda descritta in giudizio, potendo porre a fondamento della propria decisione principi giuridici anche differenti da quelli richiamati dalle parti[60]. Si tratta di un'affermazione che trascende il solo ambito tributario e che trova ulteriore riscontro nella recente decisione della Sezione Lavoro, ove viene negata l'opponibilità della certificazione al giudice «chiamato a decidere controversie non "in materia di lavoro"»[61]. Ferma l'oscurità di tale ultima precisazione[62], sembra emergere l'affermazione di un principio di carattere generale: la certificazione non può impedire al giudice di procedere ad un'autonoma qualificazione del rapporto ogniqualvolta tale operazione risulti necessaria alla decisione della controversia. Perciò, sembrerebbe oggi definitivamente superata la soluzione dell'esclusività dei rimedi previsti dall'art. 80 d.lgs. n. 276/2003.

Tale conclusione appare coerente anche sul piano sistematico. La lettura che subordina l'accesso ad altra tutela giurisdizionale alla previa e necessaria rimozione degli effetti preclusivi della certificazione mediante i rimedi previsti dalla legge Biagi, nonostante sia la più rispettosa del dato normativo, confligge con la stessa finalità deflattiva che ha mosso l'introduzione dell'istituto della certificazione, poiché determina una inevitabile duplicazione dei processi.

Pertanto, seppur nella specifica dimensione fiscale il richiamato indirizzo della Suprema Corte sembra porsi quale logico sviluppo dell'affermata e consolidata natura di impugnazione-merito del processo tributario, è sulla scorta dei principi della ragionevole durata e del giusto processo (art. 111 Cost., art. 47 CDFUE e art. 6 CEDU) che va valorizzato l'accoglimento della soluzione interpretativa tesa a riconoscere un autonomo potere di qualificazione del rapporto, tanto sul fronte tributario, quanto nell'applicazione ad analoghe fattispecie, cosicché l'autorità giudiziaria ogniqualvolta si trovi dinanzi alla qualificazione oggetto di certificazione sia libera di svolgere la propria attività di cognizione.

60 Cfr. Cass., Sez. trib., ord. 23 luglio 2024, n. 20431 e Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090.

61 Cfr. Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276, punto 9 della motivazione.

62 Si noti che la precisazione effettuata dai giudici di legittimità alle controversie non in materia di lavoro, pur criticabile, trova una possibile giustificazione nell'interpretazione sistematica della pronuncia nella *ratio* dell'istituto richiamata dalla stessa sentenza, ossia quella deflattiva delle controversie in propriamente lavoristiche tra le parti della certificazione.

4. Certificazione e autorità ispettive: la recente svolta giurisprudenziale tra dato normativo e criticità sistematiche.

Se, come sin qui dimostrato, anche alla luce del principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità la qualificazione giuridica del contratto operata dalle Commissioni di certificazione non vincola il giudice tributario - né, più in generale, l'autorità giudiziaria - quando sia chiamato a pronunciarsi su un fatto economico sottostante al contratto, occorre ora interrogarsi sul diverso profilo dell'opponibilità di tale qualificazione ai soggetti terzi che intendono far valere pretese fondate su una differente qualificazione rispetto a quella attribuita dall'organo certificatore.

In altri termini, si vuole comprendere in che modo l'effetto "protettivo", lo «scudo»[63] discendente dalla certificazione incida sull'attività di controllo degli enti impositivi e, in particolare, sull'attività di accertamento dell'Amministrazione Finanziaria, nonché se tale profilo debba essere riconsiderato alla luce dei principi affermati nelle pronunce richiamate.

Gli enti ispettivi, tra cui rientra l'Amministrazione finanziaria, erano, almeno prima dell'ultima pronuncia della Corte di Cassazione[64], pacificamente qualificabili quali soggetti "terzi" nei cui confronti spiega effetti il provvedimento di certificazione ai sensi dell'art. 79 del d.lgs. n. 276/2003[65]. Da ciò discende che nei confronti degli stessi emergerebbe la forza impositiva, il *proprium* della certificazione, ossia l'inibizione dei poteri propri di autotutela basati su una differente qualificazione del contratto certificato sotto la vigenza dell'atto di certificazione.

Sebbene tale conclusione sia stata generalmente condivisa[66], si è anche interpretato tale effetto impeditivo in maniera più pregnante, ritenendo che l'effetto preclusivo della certificazione non si limiti ad impedire l'emissione di provvedimenti amministrativi a carattere sanzionatorio, ma si estenda sino a paralizzare la stessa attività ispettiva dell'ente.

Tuttavia, una simile ricostruzione non sembra trovare riscontro nel dato normativo (fino quasi a contraddirlo), che subordina il venir meno degli effetti della certificazione all'accoglimento di uno dei ricorsi di cui all'art. 80; talché l'ente terzo, per far valere la diversa qualificazione del contratto, dovrebbe assumere le vesti dell'attore e provare i fatti che costituiscono il fondamento della pretesa, ai sensi dell'art. 2697 c.c.[67].

Difatti, si è sempre sostenuto che la differente posizione processuale che assume l'ente terzo muti a seconda che il contratto sia o non sia munito di certificazione; in quest'ultimo caso l'ente «avrebbe potuto contestare la violazione tramite verbale e/o ingiungere il pagamento di opposizione e, in caso di

63 Così L. ZOPPOLI, *Certificazione dei contratti di lavoro e arbitrato: le liaisons dangereuses*, in Aa.Vv., *Sull'arbitrato. Studi in onore di Giovanni Verde*, Jovene, Napoli, 2010, p. 940.

64 Ci si riferisce a Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276.

65 S. CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, cit.

66 *Contra* S. GANDI, *op. cit.*, p. 50. Evidenziano che il necessario passaggio all'autorità giudiziaria potrebbe generare una «duplicazione di controversie» E. GRAGNOLI, *L'interpretazione e la certificazione, tra autonomia e subordinazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 1, p. 543 e M. RUSCIANO, *La certificazione nel sistema del diritto del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO-M. RUSCIANO-L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro, Riforma e vincoli di sistema dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2004, p. 349.

67 V. G. PELLICANI, *Riflessioni critiche sulla certificazione dei contratti di lavoro*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Yasuo Suwa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 330; A. TURCHI, *op. cit.*, p. 633.

controversia, assumere il ruolo di convenuto sostanziale nel giudizio di opposizione promosso dall'ingiunto»[68]. All'opposto, nel caso in cui il contratto sia certificato, sarebbe suo onere agire in giudizio per far venire meno gli effetti del provvedimento di certificazione.

È proprio in considerazione di questo onere che appare non condivisibile l'estensione dell'effetto 'paralizzante' anche all'attività ispettiva (sia essa fiscale, del lavoro o previdenziale). Questo perché significherebbe privare di effettività la legittimazione (*ex lege*) ad impugnare la certificazione, stante che l'astratta possibilità di azionare una pretesa sarebbe svuotata a causa dell'impossibilità di dimostrarne la fondatezza, con conseguente soccombenza.

Dunque, sembra maggiormente condivisibile, *in primis* per ragioni sistematiche e di effettività del diritto d'azione, ma anche per una maggiore aderenza al dato normativo, la soluzione che limita l'effetto preclusivo alla sola adozione di provvedimenti amministrativi sanzionatori, non incidendo, al contrario, sulla possibilità che gli stessi enti hanno di esercitare l'attività ispettiva[69]. Del resto, è l'esercizio di tale attività che consente di raccogliere tutti gli elementi utili che permettono all'ente di esperire i rimedi di cui all'art. 80, consentendo, così, di adempiere all'onere probatorio sullo stesso incombente[70].

Tale lettura ha trovato riscontro anche negli orientamenti del Ministero del lavoro, dell'INL e dell'Inps in materia di rapporti tra procedimento certificatorio e ispettivo nell'eventualità in cui, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, emergano discordanze fra i programmi negoziali certificati e quelli concretamente rilevati[71]. Pur con alcune oscillazioni[72], tali indicazioni muovono da un presupposto comune: l'effetto preclusivo scaturente dalla certificazione è limitato alla sola attività amministrativa a carattere sanzionatorio, rimanendo invece ammissibile l'esercizio di poteri ispettivi.

Sennonché, come già rilevato in apertura, se tale ricostruzione costituiva il necessario punto di partenza di ogni riflessione sul tema, oggi ad essere messo in dubbio è proprio il presupposto dell'opponibilità della certificazione agli enti amministrativi, ossia quel nucleo duro che, sin dalla sua introduzione, è stato considerato il valore aggiunto del procedimento di certificazione.

L'interprete, nell'ostico compito di delineare gli effetti della certificazione, è, quindi, chiamato a confrontarsi con il recente arresto della giurisprudenza di legittimità che, nella sua ultima pronuncia sul tema, ha affermato che tra i terzi nella cui sfera giuridica l'atto è destinato a produrre effetti *ex* art. 80 d.lgs. n. 276/2003 non possa «indubbiamente includersi una direzione territoriale del lavoro, rispetto alla quale la certificazione *de qua*, come tale, non produce effetto alcuno nella sua "sfera giuridica"»[73]. Ne consegue che «[..] anche le "autorità pubbliche nei confronti delle quali l'atto di certificazione è

68 M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione,* cit., p. 113-114.

69 S. CIUCCIOVINO, *La certificazione dei contratti di lavoro come mezzo di produzione di certezze nel mercato del lavoro*, in S. CIUCCIOVINO (a cura di), *La certificazione dei contratti di lavoro. Problemi e questioni aperte*, Giappichelli, Torino, 2014.

70 M. NOVELLA, *Contratto di lavoro e ispezione,* cit., p. 113.

71 Cfr. circ. del 1 giugno 2005, n. 71 dell'Inps, nota n. 25/I/21 del 31 maggio 2006 del Ministero del lavoro, direttiva n. 34368 del 18 settembre 2008 del Ministero del lavoro, circ. n. 9 del 1 giugno 2018 e nota n. 1981 del 4 marzo 2020 dell'INL.

72 Cfr. circolare n. 9 del 1 giugno 2018 dell'INL. Cfr. V. LIPPOLIS, *Attività ispettiva,* cit., p. 1154, che parla di «evidente cambio di rotta rispetto al passato». In senso critico v. G. PIGLIALARMI, *Contributo allo studio della certificazione*, cit., p. 149 ss.; G. ZAMPINI, *La certificazione volontaria dei contratti di lavoro: la parabola di una riforma*, in *Mass. giur. lav.*, 2020, 1, p. 217 ss.

73Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276, punto 6 della motivazione in diritto.

destinato a produrre effetti" non sono parti del "procedimento di certificazione" e, ove l'inizio del relativo procedimento sia loro comunicato (dalla Direzione provinciale del lavoro), sono semplicemente abilitate a "presentare osservazioni alle commissioni di certificazione" (v. art. 78, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 276/2003*)*»[74]. I giudici di legittimità, poi, rinvenendo la *ratio legis* dell'istituto nella riduzione del «contenzioso propriamente lavoristico tra le parti "di contratti in cui sia dedotta, direttamente o indirettamente, una prestazione di lavoro" e che sono legittimate […] ad "ottenere la certificazione" […]», affermano che «deve escludersi che le "certificazioni dei contratti di lavoro" in questione siano munite, senza eccezioni, di efficacia giuridica incontestabile, prima, per le autorità pubbliche titolari di poteri di accertamento e di imposizione (fiscale) o sanzionatorio […]»[75].

Il tenore letterale di tale inedita pronuncia sembrerebbe relegare la tradizionale opponibilità della certificazione alle sole parti del procedimento e ai meri profili strettamente giuslavoristici, escludendo che la stessa sia idonea a produrre effetti rispetto alle autorità amministrative[76].

Sennonché, una simile affermazione, per quanto innovativa e potenzialmente dirompente nelle sue implicazioni sistematiche, sembrerebbe però, ad un'attenta analisi, confutarsi nelle stesse parole dei giudici di legittimità che, dopo aver circoscritto e relegato (almeno apparentemente) l'efficacia della certificazione alle stesse parti stipulanti e limitatamente ai profili propriamente lavoristici tra le stesse, richiamano una non chiara efficacia giuridica - per la stessa Direzione - ai sensi dell'art. 79 d.lgs. n. 276/2003.

Tale passaggio solleva non poche perplessità sul piano della coerenza argomentativa. Se, da un lato, la Corte esclude che l'ente possa qualificarsi come soggetto terzo destinatario degli effetti della certificazione, dall'altro sembra nondimeno riconoscere alla medesima certificazione una qualche (misteriosa) efficacia giuridica, ove essa provenga da un organo certificatore abilitato e legittimato, circostanza che difettava nella fattispecie esaminata[77]. La motivazione appare, sotto questo profilo, non pienamente perspicua, nella misura in cui l'esclusione di effetti nella sfera giuridica dell'ente non sembra conciliabile con il successivo richiamo a una sua possibile rilevanza giuridica della certificazione nei confronti dello stesso soggetto. L'incongruenza appare chiara.

Tuttavia, l'enunciazione di tali principi, pur non esente da rilievi critici, non esime l'interprete dal ricercare il significato e la *ratio* che i giudici di legittimità hanno inteso attribuire alle proprie affermazioni.

---

74 Cass., Sez. lav., 27 aprile 2026, n. 11276, punto 9.1 della motivazione in diritto.

75 *Ibidem.*

76 Critica tale passaggio G. BENINCASA, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi,* cit.

77 La Cassazione precisa che, ove la certificazione provenga da un soggetto non abilitato *ex lege*, il relativo provvedimento deve considerarsi *tamquam non esset*. Nella specie, il contratto era stato certificato da un ente privo dei requisiti richiesti, con la conseguenza che la Corte ha ritenuto la certificazione inefficace *ab origine*, rilevando che «ben poteva la Direzione […] autonomamente accertare (anche) questo aspetto pregiudiziale, senza adire alcun giudice […], e quindi esercitare il proprio potere sanzionatorio […], prescindendo da una certificazione risultata aliena dallo schema legale in cui essa potrebbe rivestire l'efficacia giuridica di cui all'art. 79 d.lgs. cit., ossia non emessa da "organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro"».
In dottrina cfr. V. LIPPOLIS, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi*, cit. p. 1288 ss.; G. BENINCASA, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi,* cit.

Se, infatti, lo stato dell'arte, così come ricostruito, induce ad escludere che la certificazione sia assistita da un'efficacia giuridica incontestabile, il principio affermato dalla Suprema Corte risulterebbe sostanzialmente superfluo qualora fosse inteso come una mera riaffermazione dell'onere, gravante sugli enti impositivi o sanzionatori, di avvalersi dei rimedi previsti dall'art. 80 per caducare l'efficacia della certificazione[78]. Al contrario, la presa di posizione acquisterebbe una precisa portata innovativa e risulterebbe necessaria precisazione - trovando coerenza con l'esclusione dell'Ispettorato dai soggetti terzi - ove fosse letta nel senso di escludere qualsiasi effetto preclusivo nei confronti dell'organo accertatore[79]. Una simile lettura conferirebbe al principio una portata dirompente, giacché verrebbe a incidere su quello che, sin dall'introduzione dell'istituto, è stato considerato il principale effetto della certificazione.

Nonostante, ad avviso di chi scrive, un'interpretazione sistematica della pronuncia sembri effettivamente orientare per quest'ultima soluzione, non può trascurarsi come essa, oltre a porsi in evidente tensione con il dato normativo, finisca per comprimere in misura significativa l'ambito applicativo dell'istituto, riducendone l'operatività in termini difficilmente conciliabili con le finalità che ne hanno determinato l'introduzione.

Se questa fosse la reale portata del principio enunciato, l'innegabile contrarietà alla *lettera legis* solleverebbe inevitabilmente interrogativi di non agevole soluzione.

Resterebbe da comprendere chi siano i soggetti terzi a cui fa riferimento l'art. 80 una volta escluse proprio le autorità ispettive e sanzionatorie, che gli interpreti hanno tradizionalmente individuato quali principali destinatari degli effetti dell'atto. Analogamente, risulterebbe problematico conciliare la limitazione alla sfera "propriamente lavoristica" con gli effetti «civili, amministrativi, previdenziali o fiscali» espressamente richiamati dall'art. 78 co. 2, lett. d).

Pertanto, appare difficile sostenere che il tanto auspicato intervento chiarificatore della Suprema Corte abbia effettivamente contribuito a dissipare le incertezze interpretative che accompagnano l'istituto. Al contrario, la pronuncia sembra destinata ad accrescere l'alea di incertezza che connota gli effetti della certificazione, sconfessando gli approdi interpretativi maggiormente consolidati ed aprendo la strada a letture di dubbia compatibilità con il dato normativo, se non proprio *contra legem*.

Nondimeno, pur non essendo condivisibile nella sua totalità, tale ricostruzione sembrerebbe legittimare la risposta positiva all'interrogativo oggetto della presente indagine, ossia la possibilità che l'ente impositore fiscale proceda ad un'autonoma riqualificazione del rapporto giuridico d'imposta, indipendentemente dalla certificazione.

---

78 Cfr. V. LIPPOLIS, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi,* cit., p. 1295, che critica le letture più restrittive tese a circoscrivere gli effetti della pronuncia al solo caso della certificazione proveniente da soggetto non abilitato, riaffermando così la generale opponibilità dell'atto sino all'esperimento dei rimedi previsti. A parere dell'A., siffatte letture «sembrano muovere dall'esigenza di preservare l'impianto tradizionale dell'istituto e non sembrano cogliere appieno la portata della motivazione della Corte».

79 V. LIPPOLIS, *Certificazione dei contratti e poteri ispettivi,* cit., p. 1295, ove l'A. rileva quale conseguenza della pronuncia che «il verbale ispettivo di disconoscimento di un contratto certificato non deve più recare l'avvertenza della sua efficacia *sub condizione* rispetto all'esito del tentativo obbligatorio di conciliazione o dell'eventuale impugnazione giurisdizionale».

Sennonché, ad avviso di chi scrive, tale conclusione non dipende necessariamente dall'accoglimento dell'impostazione fatta propria dalla Corte, trovando piuttosto fondamento nella struttura del rapporto tributario e nei principi che ne disciplinano l'accertamento.

4.1. Il rapporto tra il provvedimento di certificazione e l'attività dell'Amministrazione finanziaria: l'assenza di vincolatività.

Con particolare riferimento all'Amministrazione finanziaria, pacificamente riconosciuta (almeno prima del recente indirizzo giurisprudenziale richiamato) quale terzo ai sensi dell'art. 79 d.lgs. n. 276/2003, è forse necessaria una riflessione ulteriore, anche in ragione dei principi sanciti dalle recenti pronunce di legittimità.

Aderendo alla tradizionale impostazione sopra richiamata, maggiormente condivisa e senza dubbio più rispettosa del dato normativo, si ritiene essere onere dell'Amministrazione finanziaria impugnare la certificazione dinanzi al giudice del lavoro sia ai fini della corretta qualificazione del rapporto di lavoro, sia al fine di accertare l'eventuale discrasia tra l'oggetto del contratto e l'effettiva modalità di esecuzione, anche nella prospettiva tributaria[80].

Sennonché, nonostante la giurisprudenza di legittimità non si sia pronunciata direttamente sul punto, la tendenziale autonomia della dimensione tributaria che fa sfondo al ragionamento operato dai giudici della Sezione Tributaria, secondo parte della dottrina, sembrerebbe poter legittimare una diversa soluzione interpretativa, il cui accoglimento comporterebbe conseguenze diametralmente opposte a quelle sopra delineate, che potrebbero finanche travolgere il testo della norma. Infatti, volendo già anticiparla, la criticità risiede nel fatto che l'accoglimento di una diversa interpretazione rischia di privare di significato il riferimento ai fini «fiscali» contenuto nell'art. 79 della legge Biagi, rendendo tale inciso 'lettera morta', se per opponibilità si intende l'inibizione dei poteri tipici dell'autorità.

Eppure, parte della dottrina sostiene che il principio espresso dalla giurisprudenza di legittimità sia «suscettibile di estendersi oltre la dimensione strettamente processuale, per investire anche la dimensione dell'attuazione amministrativa della norma tributaria»[81].

Secondo questa prospettiva, l'Amministrazione finanziaria non sarebbe vincolata alla qualificazione giuridica del rapporto operata dall'organo certificatore, il cui provvedimento, oltre a non impedire l'attività 'ispettiva' prodromica all'accertamento, non impedirebbe neppure l'adozione dell'atto amministrativo a carattere sanzionatorio necessario.

Tale affermazione, così forte nella sua portata dirompente ed innovativa, sembrerebbe poter avere fondamento in virtù di alcune considerazioni di carattere sistematico, oltre a trovare oggi un significativo avallo nella recente pronuncia della Sezione Lavoro sopra richiamata.

La riflessione prende le mosse dall'autonomia della dimensione tributaria rispetto a quella civile (giuslavoristica), così come largamente riconosciuta[82]. Talché non si può non aver riguardo alla differente finalità nell'esercizio dell'attività di qualificazione sottesa alle due sfere e ai differenti principi ispiratori che connotano la fase (sia amministrativa di accertamento che la successiva impugnatoria) di

80 A. TURCHI, *op. cit*., p. 623 ss.

81 Così, S.F. COCIANI, *Profili tributari della certificazione*, cit., pp. 89-90; ID., *Appalto di servizi, certificazione del contratto e riqualificazione,* cit., p. 16.

82 Tale autonomia è sottesa al ragionamento di Cass., Sez. trib., ord. 23 luglio 2024, n. 20431 e Cass., Sez. trib., ord. 29 luglio 2024, n. 21090; In dottrina cfr. S. CIPOLLINA, *La legge civile e la legge fiscale*, Cedam, Padova, 1992.

ricostruzione del presupposto economico, volti a colmare inferiorità conoscitiva del fisco. L'interprete deve, quindi, comunque sempre considerare il differente oggetto di indagine che, nella dimensione tributaria, investe il fatto economico che, in base alla legge applicabile, genera un'obbligazione.

Come noto, quella tributaria è un'obbligazione di diritto pubblico, che scaturisce dall'esistenza di un atto o fatto economico giuridicamente rilevante rilevatore di capacità contributiva ai sensi dell'art. 53 Cost. Pertanto, l'attività qualificatoria sottesa si sostanzia nell'indagine circa l'effettiva esistenza del presupposto del tributo alla luce dell'esame dei caratteri sostanziali della fattispecie. In altre parole, richiamando l'espressione utilizzata dai giudici di legittimità, tale attività si risolve «nell'esatta applicazione della legge». Se ciò viene stabilito in relazione al potere del giudice tributario, non si vede come tale attività, in un certo senso, non sia propria anche dell'Amministrazione finanziaria, alla quale spetta l'attuazione in via amministrativa della norma tributaria.

L'attività amministrativa di accertamento è tendenzialmente vincolata ed è finalizzata a curare l'interesse, di rango ordinamentale, al gettito pubblico; proprio alla luce dell'interesse superiore tutelato e della connaturata inferiorità conoscitiva del fisco si giustifica la serie di penetranti poteri riconosciuti all'Amministrazione finanziaria nella ricostruzione del fatto imponibile.

Pertanto, muovendo da quanto sopra detto, non sarebbe corretto trasportare automaticamente in ambito fiscale la qualificazione operata dall'organo certificatore e avente ad oggetto il contratto di lavoro, stante il differente oggetto d'indagine che, in ambito tributario, attiene al fatto imponibile collegato al rapporto di lavoro. Dalla non uniformità dei principi ispiratori e dalle diverse esigenze di tutela che muovono i due settori sembrerebbe emergere la necessità che le due indagini muovano su differenti binari, non soltanto in sede processuale (così come sancito dalla giurisprudenza di legittimità nelle recenti ordinanze e già riconosciuto dalla dottrina), ma anche in sede amministrativa. In altre parole, l'Amministrazione finanziaria ben potrebbe emettere provvedimenti amministrativi a carattere sanzionatorio ancorché fondati su una differente qualificazione del rapporto rispetto a quella oggetto di accertamento da parte dell'organo certificatore. Diversamente opinando, l'opponibilità della certificazione all'Amministrazione finanziaria finirebbe per attribuire all'atto certificativo, in caso di mancata impugnazione, una funzione sostanzialmente attuativa della norma tributaria. Una simile conclusione, oltre ad essere avulsa dalla *ratio* dell'istituto, si porrebbe in evidente tensione con i principi che governano l'accertamento tributario.

Una simile soluzione sembra potersi desumere, sia pure implicitamente, dalla pronuncia, nonché dalla stessa struttura del processo tributario. Poiché, in linea generale, è il contribuente a impugnare l'avviso di accertamento emesso dall'Amministrazione finanziaria, il principio affermato dalla Sezione Tributaria avrebbe concreta utilità solo ove riferito anche alla fase amministrativa di esercizio della pretesa impositiva. Ove così non fosse, qualora l'ente fosse previamente tenuto a rimuovere la certificazione mediante i rimedi di cui all'art. 80, il successivo giudizio tributario avrebbe ad oggetto un atto già privo degli effetti certificativi, rendendo il principio enunciato dalla Corte sostanzialmente *inutiliter datum*[83].

Sebbene l'accoglimento di tale soluzione interpretativa imponga una necessaria revisione di tutto l'istituto della certificazione, non si deve dimenticare che il dubbio sulla vincolatività della qualificazione agli enti preposti era già emerso tra gli interpreti con riferimento alle prestazioni previdenziali, attese le ricadute qualificatorie del provvedimento sulle correlate obbligazioni

83 S.F. COCIANI, *Appalto di servizi, certificazione del contratto e riqualificazione*, cit., pp. 14-15.

contributive, in ossequio a quell'indirizzo giurisprudenziale teso a negare che la volontà delle parti potesse in alcun modo incidere sulla determinazione dell'obbligazione[84]. Sebbene era stato inizialmente superato, come si è visto, il medesimo interrogativo torna oggi protagonista assoluto nel dibattito.

È in tale prospettiva che si coglie la portata potenzialmente innovativa delle due ordinanze della Sezione Tributaria, destinata a trovare la sua consacrazione, seppur implicita, nella successiva pronuncia della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione.

Era, infatti, già diffuso il principio del potere-dovere del giudice (tributario) di riqualificare autonomamente il rapporto, perché inteso come un connotato dell'esercizio della giurisdizione e in quanto tale insuscettibile di limitazioni.

Non lo era, invece, quello dell'Amministrazione finanziaria. Va da sé che qualora si dovesse affermare la trasposizione di tale principio alla fase dell'attuazione amministrativa della norma tributaria, acquisterebbe una portata sicuramente inedita.

Sennonché, pur suggestiva e conforme ai principi ispiratori dell'ordinamento che connotano la specificità della materia tributaria, la prospettata soluzione interpretativa non solo non è sorretta da alcun dato normativo ma si pone addirittura in contrasto con la vigente formulazione dell'art. 79 d.lgs. n. 276/2003. Così posta, infatti, andrebbe a privare di ogni possibile significato la locuzione normativa relativa ai «fini fiscali» della certificazione.

5. Verso la reinterpretazione degli effetti fiscali del provvedimento di certificazione: il valore probatorio qualificato e il rinnovato obbligo di motivazione.

Alla luce di quanto detto non si può che tornare all'interrogativo che ha mosso l'odierna riflessione. Quali sono gli effetti fiscali della certificazione?

Sul piano processuale, ovvero nei confronti del giudice, la qualificazione giuridica del rapporto operata dall'organo certificatore non assume efficacia preclusiva e tale assunto, già diffuso tra gli interpreti ed ora cristallizzato dal richiamato orientamento di legittimità, si pone in perfetta continuità con la natura di 'impugnazione-merito' propria del giudizio tributario.

Invece, sotto il piano procedimentale, ovvero nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, si deve notare che la lettura più conforme al dato normativo nonché quella che attribuisce un più forte significato all'inciso «effetti fiscali» è quella che ricostruisce, anche a seguito dei principi enunciati nell'ultimo biennio dalla giurisprudenza di legittimità, l'opponibilità del provvedimento all'Amministrazione finanziaria, nel senso che la stessa, al pari di tutti gli altri enti terzi, sia onerata di impugnare il provvedimento di certificazione. Solamente l'accoglimento del ricorso di cui all'art. 80 produrrebbe, quindi, la caducazione del provvedimento e permetterebbe all'Amministrazione finanziaria di vantare la pretesa impositiva conseguente ad una non corretta ricostruzione del fatto a rilevanza tributaria[85].

Sennonché, la possibilità che anche l'Amministrazione finanziaria (ri)qualifichi autonomamente il fatto a rilevanza tributaria sottostante al contratto di lavoro certificato potrebbe non porsi in contrasto

84 Cass., Sez. lav., 25 febbraio 2005, n. 4004; Cass., Sez. lav., 3 aprile 2004, n. 6607; Cass., Sez. lav., 3 marzo 2003, n. 3122. In dottrina cfr. L. NOGLER, *Rapporto contributivo e certificazione*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2004, p. 391 ss.; A. GUADAGNINO, *Gli effetti della certificazione nei confronti degli Enti previdenziali*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 1, p. 575 ss.

85 In tal senso dopo le ordinanze gemelle della Sezione Tributaria della Cassazione cfr. G. BENINCASA, *Dalla certificazione alla riqualificazione del contratto di appalto: luci e ombre sull'efficacia dell'istituto*, in *Dir. rel. ind.*, 2024, 4, p. 1147 ss.; A. TURCHI, *op. cit.*, p. 623 ss.

con la normativa positiva qualora si consideri che l'effetto ai fini fiscali non sia l'opponibilità (come largamente intesa e *supra* ricostruita), bensì il valore probatorio che assume il provvedimento di certificazione in sede di attuazione amministrativa del tributo. In altri termini, ciò che si abbandona è la configurazione della certificazione quale "scudo" opponibile all'ente impositore, idoneo a paralizzare il potere di accertamento; ciò che si conserva è, invece, la sua rilevanza quale elemento probatorio qualificato, che l'Amministrazione non può ignorare né superare in via meramente assertiva.

Difatti, una tale soluzione interpretativa non si risolve nel negare qualsivoglia rilevanza all'avvenuta certificazione. La stessa, al pari delle dichiarazioni rese dalle parti in occasione del procedimento di certificazione, potrà e dovrà essere specificatamente valutata dall'Amministrazione finanziaria quale elemento probatorio atipico, ma qualificato, nella ricostruzione del fatto a rilevanza tributaria. Ciò si pone in linea di continuità con la rilevanza che gli stessi elementi assumono laddove si istauri un giudizio dinanzi al giudice del lavoro *ex* art. 80 d.lgs. n. 276/2003 ovvero dinanzi ad altro giudice, qualora si accolga la tesi per cui in qualsiasi giudizio il giudice può accertare incidentalmente il rapporto oggetto di contratto certificato[86]. La natura qualificata di tale elemento deriva dal fatto che la certificazione è l'esito di un procedimento legalmente tipizzato e non equivale alla mera rappresentazione unilaterale delle parti; ciò giustifica che, pur senza dar luogo ad una presunzione legale né a un'inversione dell'onere della prova, essa imponga all'Ufficio uno specifico confronto con le risultanze certificatorie.

L'Amministrazione finanziaria, muovendo dalla riflessione per cui alla stessa non sia opponibile il provvedimento di certificazione nei termini richiamati, sarebbe libera di determinare il fatto a rilevanza tributaria anche qualora il contratto da cui origina sia munito di certificazione. La qualificazione ivi contenuta assumerebbe un valore probatorio qualificato e spetterebbe allo stesso ente accertatore, all'esito della valutazione dei fatti supposti e degli atti istruttori emessi in fase endoprocedimentale, qualora lo ritenga necessario, emettere il provvedimento impositivo.

Da qui i due possibili scenari. Se nell'ambito dell'accertamento l'ente impositivo dovesse concordare con la qualificazione operata dalla Commissione non emetterà alcun atto; al contrario, nel caso in cui non dovesse condividere la qualificazione giuridica attribuita eserciterà i propri poteri impositivi, dando atto nella motivazione del percorso logico che ha condotto a ciò, ossia le ragioni per cui non possa essere condivisa la qualificazione operata dall'organo certificatore, per i più vari motivi.

Pertanto, nel caso in cui vi sia un provvedimento di certificazione il rinnovato obbligo di motivazione[87] di cui all'art. 7 l. n. 212/2000 è più pregnante, in quanto l'indicazione specifica dei

86 Il legislatore sembra avere trascurato il valore che il provvedimento assume nella fase, eventuale e patologica, della sua impugnazione (ovvero anche al di fuori di tali rimedi se si abbraccia la ricostruzione proposta), limitandosi a prevedere, all'art. 80, co. 3, che il giudice possa valutare il comportamento delle parti in sede di certificazione ai fini delle spese di lite. Sul punto, v. S. CIUCCIOVINO, *Certificazione dei contratti di lavoro*, cit., la quale ritiene che non si possa dubitare «del valore probatorio rafforzato della certificazione nel corso del processo che abbia ad oggetto il contratto certificato. Il provvedimento e le dichiarazioni rese dalle parti in sede di certificazione ben possono costituire prove atipiche in giudizio»; P. RAUSEI, *Collegato lavoro: certificazione dei contratti*, Ipsoa, Milano, 2011, p. 311 ove l'A. ritiene che l'atto permette un'accelerazione dei «temi di istruttoria».

87 Sull'obbligo dell'Amministrazione finanziaria di indicare nella motivazione le prove sulle quali si fonda la pretesa, già prima della modifica della l. n. 212/2000, v. F. MAFFEZZONI, *La prova nel processo tributario*, in *Boll. trib*., 1977, 23, p. 1677; P. RUSSO, *Problemi della prova nel processo tributario*, in *Rass. trib*.,

«presupposti, (de)i mezzi di prova e (del)le ragioni giuridiche su cui si fonda la decisione»[88]- con i quali l'amministrazione procura «a sé stessa la prova dei fatti che determinano la sua potestà di dar vita a quell'atto»[89] - devono necessariamente riguardare anche il provvedimento di certificazione. Il coordinamento tra tale disposizione e l'art. 7, co. 5-*bis*, d.lgs. n. 546/1992[90] consente di precisare la duplice incidenza della certificazione: sul piano procedimentale, l'Ufficio deve motivare specificatamente il superamento della qualificazione certificata; sul piano processuale, resta a suo carico la prova delle violazioni contestate e della fondatezza della diversa ricostruzione, non potendo il mero dissenso qualificatorio assolvere tale onere. La certificazione, dunque, non determina un'inversione dell'onere della prova, ma incide sul contenuto del suo concreto assolvimento, imponendo all'ente impositore di addurre elementi idonei a superare le risultanze del procedimento certificatorio.

L'indicazione degli elementi probatori e delle ragioni giuridiche su cui l'ufficio fonda la propria pretesa - e, nel caso di specie, in negativo per quanto riguarda la non condivisibilità della qualificazione attribuita dall'organo certificatore - contenuti nella motivazione dell'atto impositivo, plasmeranno, in caso di eventuale impugnazione da parte del contribuente, l'istruttoria processuale, salva la possibilità per il giudice di ampliare il *thema probandum* attraverso i propri poteri. Spetterà poi al giudice all'esito dell'istruttoria processuale e, qualora lo ritenga necessario, riqualificare autonomamente il fatto a rilevanza tributaria, non essendo lo stesso vincolato né dalla qualificazione pattizia né, tantomeno, da quella amministrativa.

Così intesa, l'interpretazione proposta, pur nella sua portata dirompente, conserva comunque un'aderenza con il dato normativo, nel momento in cui gli effetti fiscali di cui all'art. 78, co. 2, si sostanziano nel valore che assumono sia la qualificazione attribuita dall'organo certificatore che le dichiarazioni delle parti rese in sede di audizione quale fatto di cui l'Amministrazione finanziaria può e deve tener conto in sede di attuazione della norma tributaria, senza però vincolarne l'operato. In questa prospettiva, la locuzione «ai fini fiscali» individua l'ambito nel quale la certificazione è destinata a rilevare, senza predeterminare che tale rilevanza debba necessariamente assumere la forma dell'opponibilità preclusiva. L'inciso non diviene, pertanto, lettera morta: esso fonda proprio quella rilevanza probatoria e motivazionale qualificata che distingue il provvedimento di certificazione dalla

---

2000, 2, pp. 379-380; F. GALLO, *Motivazione e prova nell'accertamento tributario*, in *Rass. trib*., 2001, 4, p. 1088 ss.

88 L'attuale formulazione dell'art. 7, co. 1, l. n. 212/2000 è frutto dell'intervento del d.lgs. n. 219/2023, a cui si deve il merito di aver introdotto una disciplina "propria" dell'obbligo di motivazione dell'atto di imposizione. In dottrina cfr. G.G. SCANU, *Motivazione e (onere della prova) nel processo tributario riformato*, in *Riv. trim. dir. trib*., 2023, 4, p. 922; S. MULEO, *Il punto su... il nuovo obbligo di motivazione degli atti tributari ovvero dell'impatto delle modifiche di testo e contesto*, in *Riv. tel. dir. trib*., 13 aprile 2024.

89 E. ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, Utet, Torino, 1969, pp. 377-378 e 393.

90 Art. 7, co. 5-*bis*, d.lgs. n. 546/1992: «L'amministrazione prova in giudizio le violazioni contestate con l'atto impugnato. Il giudice fonda la decisione sugli elementi di prova che emergono nel giudizio e annulla l'atto impositivo se la prova della sua fondatezza manca o è contraddittoria o se è comunque insufficiente a dimostrare, in modo circostanziato e puntuale, comunque in coerenza con la normativa tributaria sostanziale, le ragioni oggettive su cui si fondano la pretesa impositiva e l'irrogazione delle sanzioni […]».

mera allegazione del contribuente, pur lasciando impregiudicato il potere di autonoma qualificazione dell'Amministrazione.

Del resto, è la mancata tipizzazione legislativa degli effetti della certificazione che non preclude all'interprete di modularne la portata in funzione dell'ambito di incidenza, avuto riguardo alle peculiarità di ciascun settore dell'ordinamento.

In ragione dell'autonomia della dimensione tributaria, sia processuale (come sancito dalla giurisprudenza di legittimità) che procedimentale (per le ragioni sistematiche di specialità della disciplina fiscale), l'efficacia potrebbe tranquillamente declinarsi solo in termini probatori qualificati, non essendo necessario che si traduca nell'opponibilità.

Ad ogni modo, a fronte di due letture, entrambe possibili e comunque aderenti alla lettera della legge, una differenziazione nei termini anzidetti, ossia tra l'opponibilità nei confronti degli enti e il valore probatorio qualificato nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, si auspica possa essere cristallizzata dal legislatore.

6. Gli effetti previdenziali della certificazione e la tenuta della ricostruzione tradizionale.

Quanto detto in relazione alla necessaria reinterpretazione degli effetti fiscali della certificazione a seguito dei principi enunciati dalla giurisprudenza di legittimità, stante l'autonomia della dimensione tributaria, potrebbe indurre a rimeditare anche sugli effetti previdenziali. La natura giuridica dei contributi previdenziali, quali tributi speciali, determina la necessità di riflettere sull'applicazione di quanto detto alla materia previdenziale, verificando se la necessaria reinterpretazione degli effetti fiscali riguardi, stante i tratti comuni, anche quelli previdenziali. I contributi previdenziali, come rilevato dalla dottrina[91] e dalla giurisprudenza[92], vanno qualificati quali tributi speciali[93] e quella contributiva, al pari di quella tributaria, è un'obbligazione di diritto pubblico, generata dalla legge[94], che soggiace al principio di effettività e riguarda una materia non rientrante nella disponibilità delle parti[95].

Nello specifico, è stato sostenuto che l'impatto del principio sancito dalle ordinanze gemelle della Corte di Cassazione si sostanzierebbe nel ritenere che laddove il giudice del lavoro venga investito di una questione di carattere previdenziale al di fuori dei rimendi previsti dall'art. 80 d.lgs. n. 276/2003 e

91 Sul dibattito inerente alla natura dei contributi previdenziali cfr. M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 238.

92 Cfr. Cass., Sez. lav., 3 luglio 1979, n. 3711; più di recente Cass., Sez. Un., 27 giugno 2003, n. 10232; Cass., Sez. Un., 7 gennaio 2007, n. 123.

La giurisprudenza costituzionale ha escluso la natura tributaria dei contributi previdenziali, sia per la riferibilità a specifiche categoria di soggetti, sia per il fondamento costituzionale, da rinvenire nell'art. 38, co. 2, Cost. cfr. Corte Cost. 11 ottobre 2012 n. 223; Corte Cost. 31 ottobre 2012, n. 241.

93 M. PERSIANI-M. MARTONE, *Diritto della sicurezza sociale,* Torino, Giappichelli, 2025, p. 50 ss.

Tra coloro che configuravano i contributi previdenziali come imposte speciali v. P. JACCONE, *I tributi speciali nella scienza della finanza e nel diritto finanziario italiano*, F.lli Bocca, Torino, 1905, p. 5; A.D. GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Utet, Torino, 1956 pp. 67-67; M. PERSIANI, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960, p. 232.

Tra la dottrina tributaria v. F. D'AYALA VALVA, *Il tributo previdenziale*, in *Riv. dir. trib*., 2014, 3, p. 265.

94 Cass, Sez. VI, 4 settembre 2020, n. 18371.

95 M. CINELLI, *op. cit.*, p. 226.

la risoluzione della controversia dipendesse da una diversa qualificazione, sussisterebbe il potere-dovere del giudicante di riqualificare il contratto secondo il concreto svolgimento[96].

Sennonché, stante quanto sopra rilevato, tale conclusione non discenderebbe dal principio enunciato dalla Sezione Tributaria in virtù della qualificazione dei contributi quali tributi. Al contrario, come ampiamente rilevato, il potere-dovere del giudice di riqualificare sarebbe un connotato dell'attività giurisdizionale in sé e per sé considerata. Seguendo questa prospettiva, le pronunce richiamate non farebbero altro che ribadirne l'esistenza.

Occorre, invece, interrogarsi sull'opponibilità in sede amministrativa, ossia sul valore vincolante della certificazione rispetto agli enti preposti, al fine di verificare se anche sul piano contributivo non sia applicabile il ragionamento effettuato in relazione all'Amministrazione finanziaria.

Sennonché le considerazioni effettuate discendono dall'autonomia e dalla peculiarità proprie della dimensione fiscale, che non possono essere *sic et simpliciter* trasposte sul piano previdenziale. L'appurata natura pubblicistica dell'obbligazione previdenziale, la sua fonte legale e la sua natura di tributo non sembrerebbero da sole idonee a legittimare una simil conclusione. A ciò si aggiunga che la materia previdenziale non ha una sua specifica autorità giurisdizionale, dato che alle controversie aventi ad oggetto i diritti previdenziali si applica il rito speciale del lavoro, di cui agli artt. 442 ss. c.p.c., fatta esclusione, tra le altre, quelle riguardanti la contribuzione al Servizio sanitario nazionale che sono attribuite alla giurisdizione tributaria[97].

Tale conclusione, ad avviso di chi scrive, deve essere mantenuta ferma anche alla luce del recente (e non condivisibile) arresto della giurisprudenza di legittimità.

Diversamente, ove quest'ultima interpretazione dovesse consolidarsi, l'istituto risulterebbe sensibilmente svuotato della propria funzione, venendo degradato a mero vincolo *inter partes*, con effetti circoscritti alle sole parti del rapporto e ai soli profili strettamente lavoristici, caratterizzato unicamente dalla stabilità (seppur relativa) della qualificazione e dalla previsione di uno specifico sistema impugnatorio.

Ed allora, se il dibattito consolidatosi attorno alla ricostruzione tradizionale ruotava intorno alla delineazione degli effetti della certificazione, l'accoglimento dell'interpretazione fatta propria dalla Sezione Lavoro imporrebbe di spostare radicalmente il fuoco dell'indagine. La questione non riguarderebbe più il *quomodo* degli effetti della certificazione, ma il loro stesso *an*; interrogativo che, alla luce del dato normativo, non sembrerebbe poter ricevere risposta negativa.

Ne deriva che una siffatta interpretazione finirebbe per porsi *contra legem.* Se è vero che il quadro normativo può essere modificato, è altrettanto vero che tale intervento compete esclusivamente al legislatore. Fino ad allora, non sembra possibile negare in radice l'esistenza di effetti giuridici della certificazione nei confronti dei terzi.

Allo stato, l'unico spazio rimesso tanto alla dottrina quanto alla giurisprudenza riguarda la delimitazione e delineazione degli effetti previsti *ex lege*, i quali sembrerebbero potersi atteggiare diversamente in ragione delle peculiarità proprie dei singoli settori dell'ordinamento nei quali l'atto è destinato ad esplicare la propria efficacia.

96 G. PIGLIALARMI, *L'opponibilità del contratto certificato in sede giudiziaria,* cit., p. 1064.

97 Sul punto v. F. D'AYALA VALVA, *op. cit.,* p. 265, ove l'A. ritiene che le controversie che riguardano questioni inerenti alla contribuzione siano da attribuire alla giurisdizione tributaria.

IL CAMBIO UNILATERALE DI CCNL: DILATAZIONE DELL'ART. 28 ST. LAV. E PROBLEMI INTERPRETATIVI

Nota a Tribunale di Trani - Sez. Lavoro, 10 marzo 2026

Unilateral change of the National Collective Labor Agreement: the expansion of the article 28 of the Workers' Statute and related interpretative issues

CHIARA RUNCO *

Abstract [It]: Il contributo analizza criticamente la pronuncia del Tribunale di Trani del 10 marzo 2026, focalizzandosi sui limiti del potere datoriale nella selezione e sostituzione unilaterale del contratto collettivo applicabile. La vicenda, originata dal passaggio dal CCNL Telecomunicazioni al CCNL BPO, viene esaminata alla luce dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori, approfondendo la nozione di condotta antisindacale ed evidenziando i profili problematici della decisione, con particolare riguardo al mancato rilievo attribuito al requisito dell'attualità della condotta, nonché alla tendenza del giudice a marginalizzare il principio di ultrattività contrattuale.

Abstract [En]: *This paper provides a critical analysis of the ruling issued by the Tribunal of Trani on March 10, 2026, focusing on the limits of employers' power in relation to the selection and unilateral replacement of the applicable collective labor agreement. The case, arising from the transition from the Telecommunications collective agreement to the BPO agreement, is examined through the lens of the Article 28 of the Workers' Statute, with particular attention to the definition of anti-union conduct. Furthermore, this analysis highlights the problematic aspects of the decision, specifically the court's failure to consider the requirement of the "currentness" of the conduct, as well as the judge's tendency to downplay the principle of contractual ultra-activity.*

Parole chiave: Condotta antisindacale; Articolo 28 Statuto dei lavoratori; Ultrattività; Attualità della condotta; Sostituzione unilaterale di CCNL.
Keywords: *Anti-union conduct; Article 28 of the Workers' Statute; Ultra-activity of collective agreements; Currentness of the conduct; Unilateral change of collective agreements.*

SOMMARIO: 1. Premessa: il cambio di contratto collettivo tra autonomia datoriale e assetto delle relazioni sindacali - **2.** I fatti di causa e lo svolgimento del giudizio - **3.** La decisione del Tribunale e la nozione di condotta antisindacale - **4.** *Segue*. Il principio di ultrattività - **4.1** Il

principio di ultrattività nell'ordinamento sindacale - **4.2** «Recesso» e «disapplicazione» del contratto collettivo - **5.** Considerazioni conclusive e spunti di riflessione

1. Premessa: il cambio di contratto collettivo tra autonomia datoriale e assetto delle relazioni sindacali

La pronuncia del Tribunale di Trani offre l'occasione per soffermarsi su un nodo centrale del diritto sindacale contemporaneo: i limiti entro i quali il datore di lavoro può procedere alla selezione del contratto collettivo applicabile, in un sistema caratterizzato da un accentuato pluralismo contrattuale e dalla crescente diffusione di accordi collettivi alternativi[1].

La questione si inscrive nel quadro dei principi fondanti del diritto del lavoro, tradizionalmente orientato alla tutela della parte debole del rapporto contrattuale e alla correzione dello squilibrio di potere negoziale che caratterizza il rapporto di lavoro[2]. A differenza del diritto privato, che presuppone una simmetria tra contraenti, il diritto del lavoro muove - per sua natura - dalla consapevolezza della originaria asimmetria tra chi dispone dei mezzi di produzione e chi offre la propria prestazione lavorativa, orientando l'intero sistema verso finalità di riequilibrio sostanziale[3]. In tale prospettiva, la contrattazione collettiva assume una funzione essenziale di composizione di tale squilibrio, anche attraverso il riconoscimento del ruolo delle organizzazioni sindacali espressive di una significativa rappresentatività[4]. Di fatto, il contratto collettivo risponde all'esigenza durevole delle parti di regolazione del conflitto, realizzando un assetto negoziale complesso che non potrebbe essere raggiunto sul piano della contrattazione individuale (tali effetti si manifestano e si consolidano in relazione alla durata temporale dell'accordo, poiché la soddisfazione degli interessi delle parti non si

---

1 * *Cultrice di Diritto del Lavoro, Università della Calabria*

Si vedano, sin da subito, a titolo esemplificativo: Cass. Sent. n. 1316 del 19/01/2017, in *Rivista Labor*, con nota di S. D'ASCOLA, *La Cassazione sul ramo d'azienda: lavoratori e beni materiali devono preesistere inscindibilmente come struttura unica autonoma*, 24 febbraio 2017; Cass. Ord. n. 9552 del 09/04/2024, in *Riv. Giur. Amb.Dir.*; Cass. Ord. n. 29737 dell'11/11/2025, in archivio *ADAPT*.

2 Cfr. G. BALZARINI, *La tutela del contraente più debole nel diritto del lavoro,* CEDAM, Padova, 1965; F. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro,* Jovene, Napoli, 1983, p. 11 ss.; ID., *Specialità del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1967, p. 15 ss.; O. MAZZOTTA, *Antinomia individuale e rapporto di lavoro, in AA.VV., Atti del X Congresso nazionale di diritto del lavoro,* Giuffrè, Milano, 1994, p. 4.

3 F. V. PONTE, Contratto *collettivo e inderogabilità,* CEDAM, Padova, 2020, p. 21; cfr. F. SANTORO-PASSARELLI, *Specialità del diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1967, p. 15 ss.; O. MAZZOTTA, *Antinomia individuale e rapporto di lavoro, in AA.VV., Atti del X Congresso nazionale di diritto del lavoro,* Giuffrè, Milano, 1994, p. 4; ID., *Diritto del lavoro, in* F. IUDICA-P. ZATTI *(a cura di), Trattato di diritto privato,* UTET, Torino, 2008, p. 151 ss.

4 Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *La rappresentatività sindacale dallo Statuto dei lavoratori ai giorni* nostri, in *Lav. dir. eur.*, 2020, *n.* 2.

esaurisce in un momento preciso e puntale, ma si realizza progressivamente attraverso l'attuazione nel tempo delle previsioni contrattuali)[5].

È su questo sfondo che si colloca la vicenda oggetto della pronuncia, relativa alla cessazione dell'applicazione datoriale del CCNL Telecomunicazioni e alla contestuale applicazione di un diverso contratto collettivo (CCNL BPO[6]), sottoscritto da organizzazioni ritenute non comparativamente rappresentative nel settore e in assenza di un effettivo confronto con le OO. SS. ritenute comparativamente più rappresentative. La questione, dunque, non attiene tanto alla legittimità e maggiore «convenienza» in astratto della scelta datoriale, quanto ai suoi effetti sull'assetto delle relazioni sindacali. Parimenti assume rilievo il principio di ultrattività del contratto collettivo[7]. Questione nodale che si confronta con due principi cardine dell'ordinamento: da un lato, il divieto di perpetuità dei vincoli giuridici e, dall'altro, la necessaria temporaneità della causa contrattuale, entrambi funzionali al mantenimento dell'equilibrio complessivo della contrattazione collettiva[8]. La pronuncia in commento tende a ridimensionarne la portata, qualificando tale aspetto come non decisivo. Tuttavia, l'impostazione accolta presenta margini di incertezza: se si ritiene che il contratto collettivo continui a spiegare efficacia anche oltre alla scadenza, la possibilità di una sua sostituzione unilaterale risulta significativamente compressa; viceversa, la negazione dell'ultrattività potrebbe ampliare gli spazi di libertà datoriale. Il tema incide direttamente sulla valutazione della legittimità della condotta e, pertanto, non sembra riducibile a mero elemento accessorio.

Ebbene, il Tribunale qualifica la condotta come antisindacale ai sensi dell'art. 28 l. n. 300/1970.

In questa cornice l'art. 28 si conferma quale strumento di riequilibrio, volto a presidiare il ruolo delle organizzazioni sindacali dotate di comparata maggiore rappresentatività, volto a contenere le possibili derive disfunzionali del sistema e a fare da «reagente» capace di favorire l'emersione di regole finalizzate al contrasto di comportamenti «altrimenti leciti»[9].

2. I fatti di causa e lo svolgimento del giudizio

5 F. FERRARO, *L'ultrattività del contratto collettivo,* Giappichelli, Torino, 2025, p. 45.

6 Acronimo dell'inglese *Business Process Outsourcing.*

7 Sul punto cfr. G. PACCHIANA PARRAVICINI, *Ultrattività, risoluzione, disdetta del contratto collettivo nella prassi e nella giurisprudenza,* in *Arg. dir. lav.*, 2012, n. 2, pp. 395-413; G. PELLACANI, *L'efficacia nel tempo del contratto collettivo. L'ultrattività del contratto collettivo,* in C. ZOLI (a cura di), *Diritto del lavoro. Commentario, le fonti. Il diritto sindacale,* vol. 1, UTET, Torino, 2007, pp. 425-436; A. TURSI, *Disdetta e ultrattività,* in F. CARINCI (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia: accordo di Pomigliano 15 giugno* 2010, *accordo di Mirafiori 23 dicembre* 2010, Ipsoa, Milano, 2011, pp. 91-106.

8 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 56.

9 M. FALSONE, *Tecnica rimediale e art. 28 dello Statuto dei lavoratori,* in *Lav. dir.*, 2017, nn. 3-4, p. 584.

La controversia trae origine dal ricorso promosso da alcune organizzazioni sindacali ai sensi dell'art. 28 St. lav., volto ad accertare la natura antisindacale della condotta datoriale consistente nella disapplicazione dal CCNL TLC a favore dell'applicazione di un diverso contratto collettivo afferente al settore del *Business Process Outsourcing* (CCNL BPO).

Secondo la prospettazione delle organizzazioni ricorrenti, tale scelta avrebbe determinato una significativa alterazione degli assetti delle relazioni industriali, incidendo sulle prerogative delle organizzazioni comparativamente più rappresentative e comportando, altresì, l'applicazione di un trattamento normativo ed economico ritenuto complessivamente peggiorativo, nonché la sostituzione di accordi collettivi precedentemente vigenti con altri sottoscritti da soggetti privi di analoga rappresentatività nel settore.

All'esito della fase sommaria, il Tribunale accoglieva il ricorso, ritenendo antisindacale la condotta datoriale e vietando l'applicazione del nuovo contratto collettivo in assenza di un previo accordo con le organizzazioni sindacali ricorrenti.

Avverso tale provvedimento la società proponeva opposizione, deducendo la legittimità della propria scelta contrattuale in ragione della riconducibilità dell'attività aziendale al settore del BPO e della conseguente maggiore coerenza del relativo contratto collettivo rispetto alle attività concretamente svolte. Contestava, inoltre, la sussistenza di qualsivoglia condotta antisindacale, rivendicando la propria libertà di scelta contrattuale e l'adeguatezza del percorso informativo intrapreso nei confronti delle organizzazioni sindacali stipulanti il precedente CCNL.

Nel giudizio di opposizione si costituivano le organizzazioni sindacali resistenti, chiedendo la conferma del decreto opposto, nonché l'associazione datoriale firmataria del CCNL BPO, intervenuta a sostegno della posizione della società e della legittimità della scelta di adesione al nuovo CCNL.

Nel corso del giudizio sopravveniva un fatto: a seguito di un'operazione straordinaria, la società originaria veniva incorporata in un diverso soggetto giuridico, con conseguente prosecuzione del processo nei confronti della società incorporante (secondo le regole della successione a titolo universale). In tale contesto, veniva stipulato un accordo sindacale presso il Ministero del lavoro, con il quale la nuova società si impegnava ad applicare il CCNL delle telecomunicazioni.

Tale sopravvenienza, tuttavia, non veniva ritenuta idonea a determinare la cessazione della materia del contendere, in quanto non incidente sulla valutazione della condotta originariamente realizzata, oggetto del giudizio ex art. 28 Stat. lav.

La causa, ritenuta di natura essenzialmente documentale, e dunque non bisognevole di attività istruttoria, veniva decisa all'esito della trattazione scritta ai sensi dell'art. 127-ter c.p.c., con rigetto dell'opposizione proposta dalla società.

3. La decisione del Tribunale e la nozione di condotta antisindacale

Il Tribunale, nel rigettare l'opposizione, conferma la valutazione di antisindacalità della condotta datoriale già espressa in sede sommaria[10] e ribadisce la rilevanza della funzione regolativa della contrattazione collettiva nel sistema delle relazioni industriali. La condotta antisindacale viene individuata, dal giudice, nel «recesso» unilaterale dal CCNL TLC e nell'applicazione del CCNL BPO in assenza di un previo confronto e accordo con le OO. SS. comparativamente più rappresentative, ritenendosi tale scelta idonea a ledere le prerogative sindacali e gli assetti negoziali consolidati nel settore.

Centrale nella motivazione del giudice è la qualificazione della condotta datoriale in termini di antisindacalità. È proprio con riferimento alla nozione di condotta antisindacale che il Tribunale precisa che, ai fini dell'accertamento ex art. 28 Stat. lav., non è richiesto l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, essendo sufficiente l'idoneità oggettiva del comportamento datoriale[11] a comprimere o ostacolare l'esercizio dell'attività sindacale o a ledere le prerogative delle organizzazioni rappresentative. In tale prospettiva, la lesività della condotta viene

10 Infatti, il procedimento di cui all'art. 28 si articola in due fasi (la seconda eventuale) che si svolgono davanti al tribunale. La prima fase del procedimento è avviata dal ricorso urgente dell'associazione sindacale legittimata ed è caratterizzata da rapidità e informalità. Il giudice acquisisce sommarie informazioni, mediante documenti o altri mezzi istruttori compatibili con la natura del giudizio, nel rispetto del contraddittorio. Se il giudice accoglie il ricorso, emette un decreto immediatamente esecutivo, con cui ordina al datore di lavoro di cessare la condotta antisindacale e di eliminarne gli effetti. Contro il decreto che conclude la prima fase è possibile proporre opposizione entro 15 giorni dalla sua comunicazione. L'opposizione si presenta allo stesso Tribunale che ha trattato la fase sommaria e viene decisa dal giudice del lavoro con sentenza immediatamente esecutiva, secondo le regole del processo del lavoro. Se non viene proposta opposizione nel termine previsto, il decreto diventa irrevocabile. In caso di rigetto dell'opposizione, resta comunque ammesso l'appello secondo le norme ordinarie. Come spiega F. V. PONTE, *La repressione della condotta antisindacale*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, di G. SANTORO-PASSARELLI, UTET, Torino, 2025, pp. 1876-1879; sul punto cfr. anche U. ROMAGNOLI, *Aspetti* p*rocessuali dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori, in Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1971, p. 1309 ss.

11 I. CARTOCCI, *L'attualità della condotta antisindacale o dei suoi effetti quale presupposto necessario dell'azione ex art. 28 st. lav.*, in *Rivista Labor*, 12 marzo 2025, p. 1; Cfr. anche F. V. PONTE, *La repressione della condotta antisindacale*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, di G. SANTORO-PASSARELLI, UTET, Torino, 2025, p. 1868; L. COSTA, *La condotta antisindacale nell'ambito dello sciopero nei servizi pubblici essenziali*, in *Rivista Labor*, 11 febbraio 2026, pp. 1-2; M. PAPALEONI, *Sulla c.d. nozione oggettiva della condotta antisindacale*, in *Mass. Giur. lav.*, 1984; A. COLONNA, *Volontà del datore di lavoro e condotta antisindacale*, in *Sussidiari di diritto del lavoro*, vol. III, CEDAM, Padova, 1999; R. DEL GAUDIO, *Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale (art. 28, l. n. 300 del 20 maggio* 1970 *- c.d. Statuto dei lavoratori)*, in *Riv. Giur. Amb.Dir.*, 8 dicembre 2006. Sul punto c'è anche giurisprudenza: Cass. 9.10.2000, n. 13456, in *Notiziario giuridico lav.*, 2001, p. 24; Trib. Milano 28.2.2006, in *Orient. giur. lav.*, 2006, I, p. 50; Cass. SS. UU., 12.6.1997, n.5295, in *Riv. dir. lav.*, 1998, n. 2, p. 55.

ravvisata negli effetti che la scelta unilaterale è in grado di produrre sull'assetto delle relazioni sindacali[12], a prescindere da una valutazione nel merito del contenuto dei contratti collettivi coinvolti e a prescindere dall'*animus nocendi* dell'autore della condotta[13]. In particolare, il giudice rileva che l'introduzione, mediante un successivo contratto collettivo, di una disciplina anche peggiorativa costituisce evenienza pienamente ammissibile, poiché una diversa soluzione finirebbe per comprimere la funzione stessa della contrattazione collettiva. Ciò si giustifica alla luce dell'intrinseco dinamismo del sistema sindacale e della conseguente impossibilità di riconoscere carattere di stabilità assoluta ai diritti di fonte collettiva[14]. Peraltro, il giudizio di peggior favore non può essere condotto in modo atomistico, attraverso una frammentazione selettiva delle singole clausole contrattuali, ma richiede una valutazione[15] complessiva e sistematica del contratto collettivo.

La decisione muove da un'interpretazione estensiva della giurisprudenza di legittimità[16], dalla quale, pur in assenza di un principio di diritto espresso in termini puntuali, si desume che l'attività di *call center*, quando svolta da operatori del settore delle telecomunicazioni in forza di un rapporto contrattuale, debba essere considerata come servizio funzionalmente inserito nel perimetro delle telecomunicazioni. Ne consegue che a tale attività risultano

12 I. CARTOCCI, *op. cit.*, p. 1, ove si riporta un passo di Trib. Lecco, 10.2.2022, n. 27: «Secondo l'interpretazione da conferire all'art. 28 Statuto lavoratori, la definizione della condotta antisindacale contenuta nella norma non è di carattere analitico bensì teleologico, poiché la disposizione individua il comportamento illegittimo non in base a caratteristiche strutturali, ma piuttosto alla sua idoneità a ledere la libera attività sindacale ed il diritto di sciopero. Ne discende che il comportamento datoriale che leda oggettivamente gli interessi collettivi di cui sono portatrici le organizzazioni sindacali integra gli estremi della condotta antisindacale sanzionata dall'art. 28, senza che sia necessario o da solo sufficiente uno specifico intento lesivo da parte del datore di lavoro: come la reale ricorrenza di un simile intento ad opera del datore di lavoro non fa assurgere a condotta antisindacale quella che non abbia rilievo oggettivamente tale da limitare la libertà sindacale, così, al contrario, l'assenza di una volontà antisindacale nell'operato del datore di lavoro non esclude che il contegno o l'atto posti in essere siano antisindacali per la ragione obiettiva di aver leso la libertà sindacale».

13 *Ibidem*.

14 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 271-272.

15 Sulla valutazione delle singole clausole (con particolare riguardo alla determinazione della retribuzione proporzionata e sufficiente) S. CAIROLI, *La proporzionalità della retribuzione. Legge, contratto collettivo, ruolo del giudice*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 280-281: «Il giudice non dovrebbe neppure entrare nel merito della valutazione di singole clausole contrattuali, neanche in aumento, perché esse, come condivisibilmente ribadito anche da una costante giurisprudenza rappresentano il frutto della negoziazione tra soggetti qualificati come detentori degli equilibri negoziali collettivi. Tale negoziazione ha già sintetizzato valori di mercato e non può tollerare ingerenze esterne virgola che andrebbero a incidere sugli assetti contrattuali, su determinazioni che sono espressione della realtà sociale e standard social tipici strettamente intrecciati tra loro: così la valutazione giudiziale si tradurrebbe nella sovversione dei valori raggiunti in sede collettiva».

16 Cfr. nota 1.

applicabili la disciplina normativa e la contrattazione collettiva proprie del settore TLC, dovendosi pertanto ritenere il *call center* parte integrante della struttura organizzativa dell'impresa di telecomunicazioni e dei servizi ad essa tipicamente connessi.

In definitiva, la decisione si fonda sull'assunto per cui la scelta del contratto collettivo non può tradursi in uno strumento idoneo a comprimere il ruolo delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e a incidere sull'equilibrio del sistema di relazioni industriali, pena la configurabilità di una condotta antisindacale rilevante ai sensi dell'art. 28 Stat. Lav.

Dalla pronuncia in esame emerge come l'art. 28 dello Statuto continui ad avere un ruolo centrale nel definire i limiti e l'ambito di applicazione dei principi di libertà, organizzazione e attività sindacale, poiché la norma ricomprende[17] «nelle tutele nell'ambito della garanzia statutaria ogni istanza sindacale diretta ad impedire che il datore di lavoro con il proprio comportamento incida sul fisiologico svolgersi delle relazioni sindacali»[18].

Nondimeno, non possono negarsi dubbi in merito alla valutazione dell'antisindacalità della condotta, poiché il Tribunale ritiene che la condotta antisindacale debba essere valutata con riferimento al momento della sua realizzazione, senza che sia condizionata dagli eventi successivi. Tale impostazione solleva un profilo problematico nella misura in cui sembra prescindere dal requisito dell'attualità della condotta antisindacale[19]: sebbene la condotta contestata si sia concretizzata nella disdetta del CCNL TLC e nella contestuale applicazione del CCNL BPO, la società ha successivamente modificato il proprio assetto contrattuale, tornando ad applicare un contratto collettivo riconducibile al settore telecomunicazioni. Tale circostanza assume rilievo ai fini della valutazione del requisito dell'attualità della condotta antisindacale. In questo contesto, la motivazione del giudice appare opinabile nella parte in cui attribuisce rilievo alla mera consumazione della condotta, senza interrogarsi adeguatamente sulla persistenza di un pregiudizio attuale. Al contrario, proprio il sopravvenuto mutamento dell'assetto contrattuale, con il ritorno all'ambito TLC, sembrerebbe escludere la permanenza degli effetti lesivi, incidendo sull'interesse ad agire e potendo determinare una sopravvenuta carenza della materia del contendere[20].

17 L. TASCHINI, *La condotta antisindacale del datore di lavoro pubblico e il processo di negoziazione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2023, n. 1, p. 95.

18 G. PACCHIANA PARRAVICINI, *La repressione della condotta antisindacale: significato e apporto di una norma (apparentemente) processuale*, in *Lav. dir. eur.*, 2020, n. 2, p. 6.

19 F. V. PONTE, *La repressione della condotta antisindacale*, in D. MEZZACAPO-A. PRETEROTI-L. VALENTE (diretto da), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, di G. SANTORO-PASSARELLI, UTET, Torino, 2025, p. 1868.

20 *Ibidem.*

Ne deriva che la scelta del giudice di non valorizzare il requisito dell'attualità finisce per *bypassare* un presupposto essenziale della tutela ex articolo 28 dello Statuto dei lavoratori, la quale, com'è noto[21], richiede non solo l'idoneità della condotta a ledere l'interesse sindacale, ma anche la sua attualità.

Ciò induce a interrogarsi criticamente sul presupposto logico-giuridico della decisione, nella misura in cui essa sembra valorizzare il dato storico della condotta a scapito del requisito dell'attualità.

Si osserva, altresì, che il Tribunale, operando in tal modo, rischia di attribuire alla tutela una funzione prevalentemente sanzionatoria, in pregiudizio della natura tipicamente ripristinatoria del rimedio previsto ex articolo 28 dello Statuto[22].

4. *Segue*. **Il principio di ultrattività**

Uno dei passaggi più interessanti della decisione riguarda il modo in cui il Tribunale affronta il tema dell'ultrattività del contratto collettivo.

Il giudice dedica uno specifico segmento motivazionale alla richiesta delle organizzazioni sindacali di ottenere una pronuncia parziale limitata alla violazione dell'art. 4 del CCNL TLC[23]. Tuttavia, nel prosieguo, il Tribunale afferma espressamente che la questione dell'ultrattività assumerebbe un rilievo «meramente accessorio e non decisivo», sembrando così voler spostare il fulcro della controversia su un diverso piano: non tanto quello della persistente efficacia del contratto collettivo, quanto piuttosto quello della lesione delle prerogative sindacali derivante dalla fuoriuscita unilaterale dal contratto collettivo storicamente applicato.

Una simile impostazione appare senz'altro degna di attenzione. Nondimeno, non sorprende la difficoltà di inquadramento della questione, trattandosi di un contesto particolarmente magmatico, nel quale anche quelli che sembrano costituire approdi consolidati vengono periodicamente rimessi in discussione mediante argomentazioni

21 Cfr. Trib. Palermo 21 giugno 2002, in Lav. nella giur., 2003, p. 285; Trib. Torino 2 dicembre 2013, in *Riv. it. dir. lav.*, 2015, n. 3, p. 430 ss., con nota di G. MORO, *La lesione di prerogative sindacali della Rsu e legittimazione ex art. 28 St. lav.: un rapporto ancora da chiarire?*

22 Cfr. F. V. PONTE, *op. cit.*, p. 1877.

23 Art. 4 CCNL TLC - *Decorrenza e durata*: «1. Ferma restando la disciplina degli assetti contrattuali di cui all'art. 3, il presente contratto decorre dalla data di stipula, salvo quanto diversamente previsto per i singoli istituti, e scade il 31 dicembre 2022. 2. Il contratto s'intenderà rinnovato se non disdetto almeno sei mesi prima della scadenza con raccomandata a.r.; in caso di disdetta il presente contratto resterà in vigore fino a che non sia stato sostituito dal successivo contratto nazionale. 3. Le disposizioni del presente contratto, nell'ambito di ogni istituto, sono correlate ed inscindibili».

giuridiche talora innovative, ma sempre e comunque orientate a rimarcare la specialità della materia[24].

4.1 Il principio di ultrattività nell'ordinamento sindacale

La questione dell'adeguamento nel tempo del contratto collettivo si presenta come un tema dai confini ampi. Tale complessità è accentuata dalla difficoltà di ricondurre a un modello unitario il contratto collettivo di diritto comune, i cui elementi intrinseci sono costituiti dal dinamismo e della temporaneità: il trascorrere del tempo, infatti, determina trasformazioni sociali, organizzative e normative che incidono sugli equilibri raggiunti dalle parti sociali, accelerando il processo di obsolescenza della disciplina collettiva. In questa prospettiva, il contratto collettivo garantisce, da un lato, la stabilità della disciplina applicabile e, dall'altro, il suo costante aggiornamento. Anche il dibattito dottrinale sull'ammissibilità o meno di un principio generale di ultrattività valorizza l'interpretazione storico-sistematica dell'istituto, richiamando tanto la disciplina codicistica quanto i principi elaborati nel tempo per sostenere, in senso favorevole o contrario, la permanenza dell'efficacia del contratto collettivo oltre la sua scadenza[25]. Malgrado le difficoltà ricostruttive emerse sul piano teorico, nessuna disposizione legislativa ha mai disciplinato espressamente l'efficacia nel tempo del contratto collettivo di diritto comune[26], la cui disciplina è stata ricondotta - in assenza di vincoli eteronomi - al principio di libertà sindacale di cui all'art. 39, comma 1, Cost. (e dunque sembrerebbe essere

24 A. MARESCA-S. BELLOMO, prefazione a F. FERRARO, *L'ultrattività del contratto collettivo*, Giappichelli, Torino, 2025, p. XI.

25 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 5-12.

26 Diversamente dicasi, com'è noto, riguardo al contratto collettivo corporativo. Con la l. n. 150 del 1934 si sanciva espressamente l'ultrattività del contratto corporativo. Principio di ultrattività, peraltro, in seguito confermata dall'art. 2074 c.c.: «Il contratto collettivo, anche quando è stato denunziato, continua a produrre i suoi effetti dopo la scadenza, fino a che sia intervenuto un nuovo regolamento collettivo». Norma la cui efficacia deve ritenersi cessata in ragione della soppressione dell'ordinamento corporativo. Ma ancora, rinveniamo traccia dell'ultrattività nell'art. 43 del d.l.lgt. n. 369 del 1944 (il quale, in pieno periodo post-corporativo, soppresse le organizzazioni sindacali fasciste): «Per i rapporti collettivi ed individuali, restano in vigore, salvo le successive modifiche, le norme contenute nei contratti collettivi, negli accordi economici, nelle sentenze della magistratura del lavoro e nelle ordinanze corporative (…)». Ancora, una forma di ultrattività *ex lege* è stata sancita dalla l. n. 741 del 1959, c.d. «legge Vigorelli», il cui art. 7 comma 2 (dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza della Corte costituzionale del 6 luglio 1971, n. 156) disponeva: «Essi conservano piena efficacia anche dopo la scadenza o il rinnovo dell'accordo o contratto collettivo cui il Governo si è uniformato sino a quando non intervengano successive modifiche di legge o di accordi e contratti collettivi aventi efficacia verso tutti gli appartenenti alla categoria».

rimessa esclusivamente alle volontà delle parti)[27]. Di norma[28], il contratto collettivo nazionale è a tempo determinato e i suoi effetti cessano con lo spirare del suo termine, salvo diversa volontà delle parti[29]. Nella prassi del sistema sindacale del lavoro privato, tuttavia, si è consolidata la tendenza a garantire la continuità della disciplina collettiva mediante clausole di rinnovo automatico o di ultrattività. In tale contesto, il rinnovo si configura prevalentemente come uno strumento di continuità della regolazione collettiva, poiché le parti, pur intervenendo sulle clausole oggetto di conflitto o di aggiornamento, tendono generalmente a confermare l'impianto complessivo del contratto precedente. In questa prospettiva, il rinnovo del contratto collettivo assolve la funzione di aggiornare la disciplina vigente senza interromperne la continuità. La scadenza del contratto, pertanto, non determina una cesura della regolazione collettiva, destinata a proseguire (anche in regime di ultrattività) sino alla stipula del nuovo accordo tra le medesime parti. È importante rilevare come, sebbene l'ultrattività convenzionale abbia carattere eventuale, essa riveste un ruolo centrale nelle relazioni sindacali, come dimostra la frequente presenza di clausole che la prevedono. Si tratta,

27 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 19-20.

28 Cfr. A. TURSI, *Sull'efficacia nel tempo del contratto scaduto e ultrattivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2021, n. 2, pp. 536-547; E. C. SCHIAVONE, *L'applicazione nel corso del rapporto di lavoro di un diverso CCNL tra clausole di rinvio ed efficacia temporale*, in *Mass. giur. lav.*, 2021, n. 3, pp. 679-702.

29 Ai fini di una corretta comprensione e di un adeguato inquadramento del fenomeno all'interno dell'impianto civilistico-contrattuale è fondamentale e dirimente non confondere i due diversi istituti del recesso e della disdetta: il recesso è atto unilaterale che impedisce agli effetti del contratto di spiegarsi; la disdetta è atto unilaterale recettizio che non ha effetto interruttivo del contratto, ma ne impedisce il rinnovo. In tal senso G. PACCHIANA PARRAVICINI, *Ultrattività, risoluzione, disdetta del contratto collettivo nella prassi e nella giurisprudenza*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, *n. 2*, p. 396: «sarà usato il termine recesso per indicare l'atto unilaterale con cui una parte pone fine alla vincolatività del contratto a tempo indeterminato (si parla allora di recesso ordinario) o, *ante tempus*, di quello a tempo determinato (si parla allora di recesso straordinario) mentre sarà usato il termine disdetta per indicare l'atto con cui una parte comunica all'altra che non intende rinnovare il contratto alla sua scadenza». Eppure il rischio di confusione sussiste. Parte della dottrina sostiene che si tratti di mere questioni terminologiche e non sostanziali, come osserva F. ROSSELLI, *Disciplina del contratto e regime del recesso. Le possibili fattispecie e le figure contigue*, in A. CHECCHINI-M. COSTANZA-M. FRANZONI-A. GENTILI-F. ROSELLI-G. VETTORI (a cura di), *Effetti del contratto,* UTET, Torino, 2002, p. 686, secondo cui: «Di natura prevalentemente terminologica sono le questioni se il recesso operi sul contratto, come si legge nell'art. 1373 cit., oppure sul rapporto che ne consegue (nei contratti plurilaterali con comunione di scopo, ad esempio associativi, il recesso importa solo la liberazione del redente, senza influenzare la sorte del contratto, che rimane in vita), o se sussista una sostanziale differenza fra recesso e disdetta, necessaria per superare la scadenza del termine onde lasciar proseguire l'efficacia del contratto: prevale l'opinione secondo cui, in caso di mancata disdetta, il rapporto prosegue e non viene rinnovato, onde essa ben può essere equiparata al recesso». Cfr. S. CIUCCIOVINO, *Sulla libertà di recesso dal contratto collettivo a tempo indeterminato*, in *Dir. rel. ind.*, 2007, n. 3, p. 616 ss.; A. MARESCA, *Contratto collettivo e libertà di recesso*, in *Arg. dir. lav.*, 1995, n. 2, p. 35 ss.; ID., *Recesso dal vincolo associativo e sostituibilità del contratto collettivo nazionale di lavoro: libertà sindacale e qualche spunto e qualche spunto civilistico*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2019, n. 2, p. 740 ss.

allora, di indagare in che misura la prosecuzione degli effetti del contratto scaduto possa continuare a vincolare l'organizzazione produttiva, nel bilanciamento tra tutela del lavoro ed esigenze di adattamento del sistema economico e sindacale, e di verificare la sussistenza di un rischio di eccessiva staticità in una realtà economica in continua trasformazione[30].

Il provvedimento in commento sembra muoversi lungo una linea argomentativa volta, almeno formalmente, a depotenziare il ruolo del principio di ultrattività nella costruzione della decisione. Il Tribunale evita accuratamente di affermare che l'antisindacalità della condotta datoriale discenda dalla perdurante efficacia del CCNL TLC successivamente alla sua scadenza, preferendo invece valorizzare elementi differenti: il ruolo regolativo delle organizzazioni comparativamente più rappresentative e la stabilità dell'assetto negoziale consolidatosi nel settore.

Eppure, proprio tale operazione di marginalizzazione dell'ultrattività lascia emergere alcuni profili non del tutto lineari: pur qualificando la questione come «accessoria», la sentenza continua a richiamare concetti che appaiono difficilmente separabili dalla logica della continuità dell'assetto contrattuale. I riferimenti ad un «assetto stabile di relazioni sindacali», alla centralità storica del CCNL TLC nel settore e alla funzione «normativa e regolatoria» esercitata dalle organizzazioni firmatarie sembrerebbero infatti evocare l'idea che il contratto collettivo continui a rappresentare il punto di equilibrio dell'ordinamento sindacale di settore anche oltre la sua naturale scadenza.

In questa prospettiva, potrebbe forse dirsi che il Tribunale tenti di sottrarsi alla questione — tradizionalmente controversa[31] — della sopravvivenza formale degli effetti del contratto collettivo, continuando tuttavia a valorizzare la persistenza materiale dell'assetto regolativo costruito attorno ad esso. Non sembrerebbe allora essere decisiva, nella logica sposata dal Tribunale di Trani, la verifica della perdurante efficacia del CCNL TLC in senso strettamente tecnico, quanto piuttosto la circostanza che quel contratto continui ad operare quale centro ordinante delle relazioni industriali del comparto. Ed è probabilmente proprio questo il passaggio più delicato della decisione.

La pronuncia sembrerebbe infatti trasformare il problema dell'ultrattività da questione concernente l'efficacia del contratto collettivo a tema relativo alla stabilità di un certo «ordine sindacale». Da questo punto di vista, la condotta datoriale verrebbe ritenuta lesiva non perché incidente su un contratto ancora efficace, ma perché idonea ad alterare un sistema negoziale consolidato.

30 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 57-63.

31 In senso contrario, tuttavia, cfr. Cass. 9 maggio 2008, n. 11602, in *Riv. it. dir. lav.*, 2008, p. 789, con nota di R. GALARDI, *Sulla (non più) controversa questione dell'ultrattività dei contratti collettivi*.

Una simile impostazione lascia aperti alcuni interrogativi teorici. In particolare, non sembrerebbe agevole separare rigidamente il tema della lesione dell'assetto sindacale da quello della continuità del contratto collettivo che di quell'assetto costituisce, almeno sul piano storico e funzionale, il principale punto di riferimento. Insomma, è evidente che la questione dell'efficacia del contratto collettivo successivamente alla sua scadenza si sia presentata all'interprete «in tutta la sua irresolutezza»[32].

Il nostro ordinamento non conosce un principio generale di ultrattività, anzi, «l'ultrattività corrisponde a una fase di «fragilità» del contratto collettivo»[33], così il tema va affrontato verificando se la continuità degli effetti del contratto collettivo possa assurgere a interesse meritevole di tutela da parte dell'ordinamento e, soprattutto, se una simile impostazione risulti compatibile con l'art. 39 Cost. L'introduzione legislativa di una regola generale di ultrattività rischierebbe di incidere sull'autonomia collettiva, alterando gli equilibri del sistema sindacale delineato dall'art. 39 Cost. L'ultrattività finirebbe per imporre *ex lege* la permanenza degli effetti del contratto, comprimendo la libertà delle OO. SS. nelle proprie strategie sindacali. La promozione legale dell'ultrattività risulta difficilmente compatibile con il diritto costituzionale vivente, salvo ipotizzare un'attuazione dell'art. 39, commi 2-4, Cost.; ma anche in tale prospettiva la prosecuzione degli effetti del contratto dovrebbe restare coerente con la volontà delle parti e con i limiti desumibili dal primo comma dell'art. 39 Cost.[34].

A ben riflettere l'eventuale compatibilità di un principio generale di ultrattività deve essere valutata anche alla luce dello stesso comma 2 dell'art. 39 Cost.: la disposizione, nel prevedere che ai sindacati non possa essere imposto altro obbligo se non quello della registrazione secondo le modalità stabilite dalla legge, sembra esprimere l'intento del costituente di preservare l'autonomia collettiva da forme di integrazione legale del contratto collettivo ispirate a logiche di ordine pubblico-economico[35].

Volgendo lo sguardo alla giurisprudenza formatasi in materia, significativa una pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, n. 11325 del 30 maggio 2005, dalla quale emerge l'orientamento secondo cui, in difetto di una volontà concorde delle parti, l'ultrattività non sussiste[36]. Ma non mancano orientamenti dottrinali parzialmente dissimili, per cui il contratto

32 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 77.
33 ID., *op. cit.*, p. 291.
34 ID., *op. cit.*, pp. 122-123.
35 R. DE LUCA TAMAJO, *Leggi sul costo del lavoro e limiti all'autonomia collettiva*, in R. DE LUCA TAMAJO-L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza*, Jovene, Napoli, 1979, p. 156.
36 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 128.

collettivo scaduto possa continuare a spiegare efficacia in seguito alla sua scadenza anche quando tale volontà sia manifestata dalle parti singole[37].

Solo eccezionalmente l'ultrattività opera a livello normativo, con la finalità di evitare vuoti di disciplina in settori ritenuti particolarmente sensibili. È il caso dei contratti collettivi del pubblico impiego, nonché dell'ipotesi di trasferimento d'azienda, in cui il contratto applicato dal cedente continua a valere fino alla sua naturale scadenza o alla sostituzione con un contratto collettivo di pari livello adottato dal cessionario. Una forma ulteriore di ultrattività è prevista dall'art. 2, comma 2, della legge n. 146 del 1990, relativamente alle clausole che regolano le prestazioni indispensabili nei servizi pubblici essenziali. Tali ipotesi sono accomunate dall'esigenza di tutelare interessi di rilievo generale e pubblicistico, in armonia con i principi di libertà sindacale sanciti dall'art. 39 Cost. Proprio il loro carattere eccezionale dimostra che l'ultrattività può essere disposta solo in presenza di specifiche esigenze individuate dal legislatore e non consente di affermare l'esistenza di un generale principio di permanenza degli effetti del contratto collettivo oltre la scadenza[38].

L'esito della riflessione svolta suggerisce l'ammissibilità dell'ultrattività del contratto collettivo solo laddove espressamente voluta dalle parti e consente di evidenziare come l'ultrattività del contratto collettivo non sia diretta a colmare un vuoto di disciplina, poiché in un sistema pluralistico l'assenza di una regolazione collettiva successiva alla scadenza del contratto è pienamente ammissibile. La clausola di ultrattività assolve piuttosto alla funzione di garantire continuità all'efficacia regolativa del contratto collettivo, consentendo che esso continui a fungere da parametro di riferimento per i rapporti di lavoro anche nella fase successiva alla scadenza e durante le trattative per il rinnovo[39].

Tale conclusione valorizza il contratto collettivo quale momento di relativa stabilizzazione del conflitto e del *continuous bargaining* che caratterizza le relazioni sindacali, evidenziando al contempo il ruolo centrale delle clausole di durata, intese come elementi strutturali deputati a disciplinare l'efficacia temporale del contratto. La prassi negoziale conferma questa impostazione: la nota informativa diffusa dal CNEL nel marzo 2024 rileva infatti che il 59% dei contratti collettivi del settore privato risulta scaduto e non rinnovato, pur continuando in larga parte a produrre effetti in forza di clausole convenzionali di ultrattività. In tale prospettiva si collocano anche il Testo Unico del 2014, che attribuisce al contratto collettivo nazionale la funzione di garantire certezza ai trattamenti economici e normativi comuni per i lavoratori appartenenti a un medesimo settore, e il Patto per la fabbrica del 2018, volto a rafforzare la stabilità e l'efficienza della contrattazione collettiva. Analoga funzione assolve la

37 T. TREU, *Potere dei sindacati e diritti acquisiti dagli associati nella contrattazione collettiva*, in *Riv. dir. civ.*, 1965, p. 360.

38 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 135-137.

39 ID., *op. cit.*, p. 166.

previsione della copertura economica successiva alla scadenza del contratto collettivo (c.d. «indennità di vacanza contrattuale», ora «copertura economica»)[40]. Tuttavia, l'indennità di vacanza contrattuale[41] non può[42] essere interpretata come conferma di un principio generale di ultrattività, poiché essa regola soltanto un regime transitorio sotto il profilo economico, senza implicare la perdurante efficacia del contratto collettivo nel suo complesso[43].

Anche il recente art. 10[44] del d.l. n. 62/2026 (convertito dalla l. n. 112/2026) valorizza il ruolo della contrattazione collettiva e disciplina la continuità della tutela economica del lavoratore nel periodo successivo alla scadenza del contratto.

Quello che è opportuno precisare è che l'ultrattività non può essere considerata un istituto unitario. Il tentativo di elevarla a regola generale dell'ordinamento intersindacale costituisce è discutibile, fondato più sulla diffusione della clausola che su un effettivo principio tipico. La sua funzione assolve all'esigenza di garantire continuità dei trattamenti, pur non essendo prevista in modo generalizzato nei contratti collettivi[45]. Osservando la contrattazione collettiva si può, però, prendere atto di come il modello prevalente sia quello delle clausole di ultrattività con formula «fino al rinnovo», con le quali le parti appongono al contratto un termine *certus an, incertus quando* (l'ultrattività del contratto collettivo terminerà certamente, ma non si stabilisce quando). È lecito chiedersi, però, tale certezza da dove derivi e in cosa consista[46]. In buona sostanza, in qualche modo la clausola di ultrattività (nelle sue forme eterogenee) «si rivela un'arma spuntata»[47], poiché incontra il limite della libertà di recesso dal contratto senza termine e del principio della temporaneità necessaria dei vincoli giuridici, in virtù dell'esigenza di adeguamento del rapporto al contesto socio-economico[48]. Ma la diffusione delle clausole di ultrattività sembra riflettere anche l'interesse datoriale alla stabilità dei

40 ID., *op. cit.*, p. 161.

41 Prevista dall'accordo interconfederale del 23 luglio 1993, noto anche come *Protocollo Ciampi*.

42 *Contra* cfr. L. DE ANGELIS, *Sull'indennità di vacanza* contrattuale, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, n. 1, pp. 507-509.

43 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 162.

44 In particolare, al comma 1: «Al fine di favorire il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro dalle rispettive scadenze naturali e di assicurare continuità alla tutela economica dei lavoratori, le parti stipulanti, nell'esercizio della propria autonomia contrattuale, disciplinano in sede di rinnovo le decorrenze degli incrementi retributivi, gli eventuali importi una tantum e gli strumenti di copertura economica del periodo intercorrente tra la scadenza del contratto collettivo nazionale di lavoro e la sottoscrizione del relativo rinnovo, assumendo a riferimento la data di scadenza naturale del contratto previgente».

45 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 168-171.

46 ID., *op. cit.*, pp. 180-188.

47 A. TURSI, *Disdetta e ultrattività*, in F. CARINCI (a cura di), *Da Pomigliano a Mirafiori: la cronaca si fa storia: accordo di Pomigliano 15 giugno* 2010*, accordo di Mirafiori 23 dicembre* 2010, Ipsoa, Milano, 2011, p. 100.

48 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 197.

trattamenti collettivi, interesse valorizzato dal legislatore mediate il *favor* accordato ai contratti stipulati dalle organizzazioni maggiormente o comparativamente più rappresentative[49].

Ebbene, la scelta del Tribunale di ridimensionare espressamente la centralità dell'ultrattività, continuando però a valorizzare la continuità del sistema negoziale, sembrerebbe collocarsi entro una linea interpretativa non priva di ambiguità. La decisione parrebbe confermare come il tema della ultrattività continui a riemergere, seppure indirettamente, ogniqualvolta vengano in discussione la stabilità degli assetti collettivi di settore e la tutela degli equilibri rappresentativi consolidati, in particolare attraverso la conservazione delle condizioni previste dai contratti stipulati dalle organizzazioni sindacali maggiormente o comparativamente più rappresentative.

4.2 «Recesso» e «disapplicazione» del contratto collettivo

In relazione ai profili appena esaminati, merita poi un approfondimento critico il riferimento della pronuncia al «recesso unilaterale dal CCNL» operato dalla società datrice. L'espressione utilizzata dal giudice non pone la questione meramente sul piano terminologico, bensì sostanziale, in quanto imprecisa sul piano tecnico-giuridico, poiché il datore di lavoro evidentemente non sottoscrive il contratto collettivo nazionale, pertanto non può tecnicamente «recedere» dal contratto.

Inoltre, il giudice crea una certa tensione interna alla pronuncia utilizzando indifferentemente, intercambiandoli, i termini «recesso» e «disapplicazione».

Il termine «disapplicazione» - a volte in gergo sindacale anche «disdetta» - individua, però, in modo più adeguato l'operazione mediante la quale il datore di lavoro pone fine all'applicazione di un determinato contratto collettivo sostituendolo con uno diverso. Eppure, in ordine al significato di «disapplicazione» c'è da interrogarsi su come esso si ponga in relazione al tema dell'ultrattività; sembra quasi del tutto inevitabile una confusione tra il piano collettivo e quello individuale[50] del contratto: ma c'è una sostanziale differenza tra recesso dal contratto collettivo e recesso dai patti di recepimento del contratto collettivo[51]. Bisogna capire se tale recesso/disapplicazione datoriale sia sempre illecito (e quindi anche lesivo degli interessi del sindacato, che potrebbe a questo punto agire ex art. 28. St. lav.) o se si possa ammettere una valutazione casistica in ordine alla meritevolezza degli interessi perseguiti[52], volta a verificare se esso costituisca esercizio della libertà sindacale garantita dall'art. 39 Cost. ovvero espressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., purché non

49 Cfr. art. 7, comma 4 del d.l. n. 248 del 2007; art. 16 del d.lgs. n. 117 del 2017; art. 1, comma 1, d.l. n. 338 del 1989; art. 51, d. lgs. n. 81 del 2015; art. 7, commi 2, 3, 4, d.l. n. 62 del 2026.

50 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 299.

51 Tribunale Roma, decreto 28 luglio 2016, n. 83750, in *Arg. dir. lav.*, 2016, p. 1245.

52 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 300-303.

lesiva delle tutele sindacali[53]. Non ogni recesso, infatti, è finalizzato all'elusione delle garanzie collettive o a fenomeni di *dumping* contrattuale.

Ne seguirebbe che la disapplicazione effettuata durante la fase di ultrattività del contratto collettivo può ritenersi legittima quando non sia diretta alla mera dismissione della disciplina collettiva, ma alla sua sostituzione con un diverso assetto regolativo. Resta invece ferma l'illiceità della disdetta intimata prima della scadenza del contratto collettivo, salvo la sussistenza di una giusta causa.

Entro questi limiti la disapplicazione del contratto collettivo potrebbe risultare compatibile con un sistema fondato sulla libertà sindacale[54]. Per di più, la disapplicazione del contratto collettivo può collegarsi al mutamento del settore o dell'inquadramento dell'impresa. In tale contesto, il cambio di categoria rappresenta un elemento rilevante per valutare la legittimità e la meritevolezza del recesso dai patti di rinvio durante l'ultrattività del contratto collettivo. Ciò soprattutto ove si riconosca anche agli imprenditori una forma di libertà sindacale[55] oppure si riconduca la libertà di inquadramento all'autonomia organizzativa dell'impresa garantita dall'art. 41 Cost[56].

In conclusione, il datore di lavoro non può disapplicare unilateralmente il CCNL durante la sua vigenza, neppure in caso di recesso dall'associazione datoriale, poiché il contratto collettivo continua a vincolare le parti fino alla scadenza prevista. Solo nella fase di ultrattività il recesso dal rinvio al CCNL può essere ammesso, se giustificato da interessi meritevoli di tutela.

Tale impostazione valorizza la funzione del contratto collettivo come strumento di equilibrio nei rapporti di lavoro, destinato però a operare in contesti suscettibili di variazioni e trasformazioni[57].

In questa tensione tra libertà di definizione degli assetti contrattuali, continuità e stabilità dell'ordine sindacale si colloca il profilo più problematico della pronuncia in commento. La posizione presa dal Tribunale, infatti, a prescindere dalla sua condivisibilità, risulta problematica nei presupposti.

5. Considerazioni conclusive e spunti di riflessione

53 Cfr. M. PALLINI, *Le clausole di rinvio al contratto collettivo tra libertà d'impresa e libertà sindacale negativa*, in *Riv. giur. lav.*, vol. 65, 2014, n. 1, pp. 23-30; G. SANTORO-PASSARELLI, *Diritti dei lavori e dell'occupazione*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 7-8.

54 F. FERRARO, *op. cit.*, pp. 317-319.

55 Questione controversa e non pacifica; cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Sulla libertà sindacale dell'imprenditore*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1976, n. 1, p. 170 ss.

56 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 322.

57 ID., *op. cit.*, p. 324.

La pronuncia in esame si colloca nel solco giurisprudenziale[58] che tende ad assicurare la coerenza delle relazioni industriali in un contesto sempre più segnato da rilevanti trasformazioni organizzative e tecnologiche, che incidono sugli assetti del mercato del lavoro e della contrattazione collettiva; coerenza che, in tale prospettiva, non può tradursi né nell'immobilismo dell'esistente, né in una sua destrutturazione totale, entrambe soluzioni non allineate con l'evoluzione dei rapporti di lavoro[59], né tantomeno con gli stessi principi costituzionali che presidiano il sistema sindacale.

In tale quadro, emerge il ruolo del contratto collettivo, il quale costituisce il punto di equilibrio tra interessi contrapposti e trae la propria legittimazione dalla rappresentatività delle parti stipulanti, a tal proposito assume centralità la distinzione tra le associazioni sindacali che negoziano e sottoscrivono l'accordo e i soggetti che lo applicano, pur non essendo iscritti alle associazioni stipulanti. In tale ottica, il mutamento del contratto collettivo senz'altro esige il rispetto delle dinamiche negoziali che presidiano quell'equilibrio.

Il *decisum* sollecita una riflessione di più ampio respiro sulla capacità dell'ordinamento di governare le metamorfosi del lavoro contemporaneo, evitando che l'innovazione organizzativa si traduca in una disarticolazione del sistema contrattuale e, per tale via, in una compressione delle tutele collettive.

È in tale cornice che si colloca la riflessione condotta sull'ultrattività del contratto collettivo di diritto comune, la quale consente di mettere a fuoco alcune delle tensioni strutturali di un sistema che si presenta, per sua natura, marcatamente anomico, costantemente sospeso tra la libertà incoercibile dell'autonomia collettiva e individuale e la necessità sostanziale di una regolazione di fonte negoziale capace di garantire ordine e continuità applicativa ai trattamenti economico-normativi[60].

Di fatto, il contratto collettivo nell'esperienza sindacale italiana sembra seguire un percorso progressivo di istituzionalizzazione, coerente con la sua «mai sopita vocazione ad avere un'efficacia generale»[61]. Una tappa significativa in questa direzione è rappresentata dal ricorso sempre più frequente da parte del legislatore al rinvio alla contrattazione collettiva[62], fenomeno che ne rafforza il ruolo sistemico e ne consolida la funzione «paranormativa»[63]. Il

58 Cfr. Corte cost., Sentenza 11 marzo 2015, n. 15, in *federalismi.it;* Cass., Sentenza 20 agosto 2019, n. 21537, in *cassazione.net*.

59 F. V. PONTE, *Appunti sui rapporti tra contratti collettivi di diverso livello*, in *Giuseppe Santoro-Passarelli. Giurista della contemporaneità. Liber Amicorum,* t. II, Giappichelli, Torino, 2018, p. 1327.

60 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 329.

61 G. SANTORO-PASSARELLI, *Realtà e forma nel diritto del lavoro,* Giappichelli, Torino, 2018, p. 194.

62 *Ibidem*; cfr. I. ALVINO, *I rinvii legislativi al contratto collettivo. Tecniche e interazioni con la dinamica delle relazioni sindacali,* Jovene, Napoli, 2018.

63 Cfr. G. SANTORO-PASSARELLI, *Il diritto del lavoro di Francesco Carnelutti*, in *Biblioteca «20 Maggio»*, 2016, n. 2, pp. 87-118; B. CARUSO-A. LO FARO, Contratto *collettivo di lavoro (voce per un Dizionario)*, in *Working*

contratto collettivo, dunque, rappresenta uno strumento il cui valore risiede nella capacità di sintetizzare e armonizzare i molteplici interessi in gioco all'interno di un equilibrio condiviso. In tale tensione il contratto collettivo rivela la propria natura più profonda: non semplice espressione di autonomia, né pienamente assimilabile alla fonte legale, ma forma ibrida, nella quale dimensione negoziale e funzione normativa tendono a sovrapporsi. In questo senso, appare quanto mai attuale la celebre intuizione di Carnelutti, che vedeva nel contratto collettivo «un ibrido, che ha il corpo del contratto e l'anima della legge»[64].

Nel quadro di un pluralismo sindacale ormai accentuato nelle sue frammentazioni, le tensioni «parossistiche»[65] che ne derivano non sembrano più agevolmente componibili attraverso i soli meccanismi di autoregolazione interna del sistema negoziale. Resta così sullo sfondo la questione dell'attuazione dell'art. 39 Cost. oltre il suo primo comma, la cui compiuta realizzazione presupporrebbe un intervento legislativo coraggioso, ma idoneo a conferire finalmente coerenza e stabilità all'assetto delle relazioni sindacali. La distanza tra disegno costituzionale e prassi applicativa sembra rendere sempre più percepibile l'esigenza di un intervento capace di ricondurre a unità il complessivo equilibrio ordinamentale[66].

Papers C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».IT, 2010, n. 91; U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo*, in *Dir. rel. ind.*, 2000, p. 225 ss.; G. SANTORO-PASSARELLI, *I corsi, i ricorsi e i discorsi sul contratto collettivo di diritto comune*, in *Arg. dir. lav.*, 2009, n. 4, p. 970 ss., che a pagina 974 sostiene che: «i contratti collettivi quando assolvono, in virtù di un preciso rinvio legislativo, ad una funzione, non sono espressione di autonomia privata e possono essere considerati fonti di origine sindacale, pur in assenza di attuazione del quarto comma Cost. al pari del contratto collettivo con efficacia generale ex art. 39 quarto comma Cost»..

64 F. CARNELUTTI, *Teoria del regolamento collettivo dei rapporti di lavoro,* CEDAM, Padova, 1928, p. 108.

65 Il termine «parossistiche», qui drasticamente utilizzato per fotografare il livello di conflittualità e frammentazione del sistema, è mutuato da L. LAZZERONI, *Il parossistico «mercato» dei contratti collettivi*, in *Labor*, 2021, n. 2, pp. 135-153.

66 F. FERRARO, *op. cit.*, p. 332.

FOCUS

FOCUS

DAL "PIANO FANFANI" AL "PIANO SALVINI": TROVA LE DIFFERENZE

Nota per l'Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 2920, di conversione in legge del decreto-legge n. 66 del 2026, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa

MARIA AGOSTINA CABIDDU
Ordinaria di Istituzioni di Diritto pubblico - Politecnico di Milano

ABSTRACT: Mentre città e territori soccombono sotto il peso dell'*over tourism* e della speculazione, cresce il disagio abitativo di intere fasce della popolazione progressivamente escluse dal godimento del diritto costituzionalmente garantito all'abitazione. Il recente "piano casa" rischia di aggravare il problema: poche risorse spalmate in dieci anni da destinare all'edilizia popolare; dismissioni di patrimonio pubblico e promozione del contributo dei privati nella rigenerazione urbana; strumenti emergenziali di per sé poco coerenti con la dimensione strutturale del fenomeno.

While cities and regions are buckling under the weight of overtourism and speculation, housing insecurity is growing among entire segments of the population who are increasingly being excluded from enjoying their constitutionally guaranteed right to housing. The recent "housing plan" risks exacerbating the problem: limited resources spread out over ten years to be allocated to public housing; the divestment of public assets and the promotion of private-sector contributions to urban regeneration; and emergency measures that are, in and of themselves, inconsistent with the structural nature of the problem.

KEYWORDS: disagio abitativo; emergenza; dismissioni; rigenerazione urbana
housing insecurity; emergency; property divestitures; urban regeneration

SOMMARIO: 1. Premesse e… precedenti **- 2.** Il decreto, l'emergenza e il piano **- 3.** Il *pret-à-porter* istituzionale **- 4.** La dimensione strutturale del disagio abitativo e la rendita urbana **- 5.** Dismissione, appropriazione, gentrificazione.

1. Premesse *e… precedenti* -

Il contributo riproduce la nota depositata presso l'VIII Commissione della Camera dei Deputati, chiamata a esaminare il disegno di legge C. 2920, di conversione del decreto-legge n. 66 del 2026, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa. In questa sede, prima di passare all'esame dei punti

principali del ddl, nel frattempo convertito tal quale (l. 116/2026), è opportuno richiamare in premessa, sia pure brevemente, l'esperienza del più importante (e, si dovrebbe dire, il solo) Piano-casa, realizzato nel nostro Paese nel secondo dopoguerra, quando per dare corpo anche in questo settore ai diritti di cittadinanza, secondo quanto previsto dalla nuova Costituzione repubblicana, vennero adottati una serie di provvedimenti legislativi, imperniati sulla proroga delle locazioni di immobili, gli incentivi all'edilizia (per la ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici), gli investimenti diretti o sostenuti de(a)llo Stato e sulle agevolazioni tributarie.

Particolarmente importante, la c.d. "legge Fanfani" (l. n. 43/1949), recante "Provvedimenti per l'incremento e l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori", che istituiva il piano INA-Casa, con il duplice obiettivo di rilanciare l'economia, attraverso il tradizionale volano dell'edilizia, capace, di per sé, di assorbire manodopera anche non specializzata e di contribuire alla ripresa delle attività, industriali e artigianali (siderurgia, impiantistica, falegnameria, etc.) ad essa collegate, nonché di rispondere al disagio - abitativo ed economico - di una larga fetta di popolazione, con case di buon livello qualitativo a costi abbordabili. Il piano, finanziato da un fondo dello Stato, inizialmente alimentato anche dall'ERP (*European Recovery Program*, il c.d. "piano Marshall"), nonché da un contributo, pari allo 0,60% delle retribuzioni, versato da tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, cui si aggiunge quello dell'1,20% delle stesse retribuzioni a carico dei datori di lavoro: una partecipazione universale a favore dei meno abbienti, che testimonia l'ideale convergenza, emersa nel corso del vivace dibattito che aveva accompagnato l'iter legislativo, di concezioni solidaristiche originariamente antitetiche: dalla dottrina sociale della Chiesa al collettivismo comunista, dal socialismo di impronta Fabiana al comunitarismo Olivettiano. Quest'ultimo, in particolare, aveva dalla sua il fascino e la suggestione di un'"utopia" concreta, potendo contare su quanto effettivamente realizzato da un'azienda privata, direttamente o in collaborazione con enti pubblici, a partire dal 1926: abitazioni date in affitto o a riscatto ai propri dipendenti a condizioni vantaggiose rispetto ai prezzi di mercato, selezione degli aventi diritto in base a criteri quali il reddito, le condizioni familiari, l'anzianità aziendale, ecc., assistenza gratuita e finanziamento agevolato.

Né mancò la consapevolezza della necessità di adeguati strumenti di intervento politico, che Adriano Olivetti identificò nell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), di cui divenne presidente nel 1950, e nella partecipazione diretta del Movimento di Comunità alle politiche pubbliche, attraverso l'ingresso di molti professionisti e, in particolare di urbanisti qualificati, nei consigli comunali e provinciali e nelle istituzioni nazionali - dal parlamento alla Giunta tecnica consultiva del "Fondo per l'Incremento Edilizio", istituito dal Piano Fanfani -, dove era vivo il dibattito sull'(in)effettività della legge urbanistica nazionale e sulla sua possibile riforma.

I riflessi di quel fermento culturale sono evidenti negli indirizzi e nelle regole fissate dal Comitato di attuazione e dall'Ufficio di Architettura della Gestione del piano Ina Casa, circa le altezze e le distanze fra gli edifici, la quadratura e l'esposizione degli alloggi, la presenza di loggiati e balconi fino alle considerazioni riguardanti "La scala del quartiere residenziale", ovvero il rispetto dei caratteri propri del contesto territoriale di riferimento, del paesaggio e del patrimonio culturale - anche attraverso l'uso di materiali e maestranze locali - e il disegno degli spazi pubblici.

Avviato operativamente qualche mese dopo l'entrata in vigore della legge, con il primo cantiere a Colleferro, il Piano arriverà a realizzare 2800 alloggi a settimana, coinvolgendo un terzo dei 17 mila architetti e ingegneri italiani attivi in quegli anni: un'operazione senza precedenti dal punto di vista numerico ma anche per la qualità degli interventi, se è vero che i quartieri realizzati nei quattordici anni

(1949-1963) del Piano si distinguono, nella città contemporanea senza qualità, proprio per l'idea di solidarietà e di senso civico che ne aveva animato il progetto politico e tecnico.

L'attuale piano che - dovendo rispondere al disagio abitativo delle classi meno abbienti - sarebbe anch'esso un piano ERP (nel duplice senso di piano per l'Edilizia Residenziale Pubblica e di piano finanziato, almeno in parte, da un European Recovery Plan, questa volta, diversamente dal Program di provenienza americana, di marca unionale), propone una diversa ricetta e, se appena si guarda, anche una diversa e incongruente direzione.

2. Il decreto, l'emergenza e il piano -

Il poco tempo a disposizione degli auditi non consente un'analisi puntuale del testo e obbliga a concentrarsi soltanto sulle questioni essenziali e, per il giuspubblicista, su quelle che toccano concetti e istituti particolarmente sensibili e, per così dire, di "sistema". Ora, che l'urgenza di cui all'art. 77 sia da tempo intesa solo come urgenza del provvedimento (di quel provvedimento) e non del presupposto politico o di fatto richiedente l'intervento normativo del governo, in modo tale che detto intervento (anticipando un effetto legislativo rispetto alla manifestazione della volontà parlamentare) precostituisca la legge, obbligando il parlamento a pronunciarsi su di essa nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione, come se si trattasse di un procedimento alternativo, è cosa - per così dire - ormai "normalizzata". Il che non toglie, naturalmente, che si tratti di un procedimento divenuto via via sempre più "abusivo" ed è appena il caso di osservare che qui siamo ancora un passo oltre l'ordinario abuso: sostiene infatti la Relazione di accompagnamento al ddl di conversione che "*Il decreto-legge in esame trae la sua origine dalla stringente necessità di affrontare, con carattere di straordinarietà e urgenza, l'acuta tensione abitativa che interessa il territorio nazionale, delineando una strategia organica per incrementare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili*" e, se le parole hanno ancora un senso, posto che il decreto reca un piano, con impegni di spesa a valere oltre il 2034, davvero si fa fatica a inquadrare un tale dispositivo normativo fra quelli ascrivibili alla categoria, per quanto ampiamente intesa, dei "provvedimenti provvisori con forza di legge", previsti dall'art. 77 Cost. In effetti, delle due l'una: o il decreto *de quo* deve ritenersi una misura eccezionale e temporanea dettata dalla straordinaria (necessità e) urgenza a fronte di singole situazioni (quali? dove? con quali risorse? E perché, a distanza di un mese dall'entrata in vigore del decreto, non si è visto alcun cantiere?) oppure si tratta - come sembra - di uno dei tanti "Piani casa", alla stregua di quelli adottati negli ultimi anni non per far fronte alla dichiarata "emergenza" ma, molto più prosaicamente, per introdurre deroghe temporanee o strutturali all'ordinaria disciplina: un "salva Milano" *extra large*, che rischia di travolgere quel che resta della disciplina urbanistica ed edilizia, con evidenti profili, come si dirà meglio nel prosieguo, di illegittimità costituzionale. Vero è, infatti, che il dibattito - non solo politico ma anche scientifico - sugli atti di pianificazione ha conosciuto, nel tempo, una significativa evoluzione e accese contrapposizioni ideologiche e concettuali anche rispetto agli atti di programmazione[1] ma una cosa è certa, ovvero che i piani propriamente detti altro non sono che " disegni ordinati di condotte future composte di più elementi combinati, e aventi una durata temporale non breve"[2] e, come tali, specie nel contesto socioeconomico

1 Sul punto, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 102. Per due posizioni antitetiche, per fermarsi alla scienza amministrativistica, V. M. S. GIANNINI, *Pianificazione, ad vocem*, in *Enc. del dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 629 ss. e A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 742 ss.

2 M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 297.

e istituzionale contemporaneo, caratterizzato dal moltiplicarsi dei soggetti pubblici coinvolti nelle decisioni e dall'affermarsi di modelli partecipativi che integrano nel processo decisionale un pluralità di attori e interessi, hanno bisogno non di fretta ma di tempo: per discutere, per condividere, per decidere e… per fare. Salvo, infatti, pensare alla pianificazione quinquennale di stampo sovietico, imperniata sull'accentramento decisionale delle scelte, di cui tutti conoscono le magnifiche sorti e progressive, quando si tratta di affrontare problemi che hanno dimensione temporale pluriennale, si impone una rigorosa procedimentalizzazione delle decisioni, tanto più larga e aperta quanto più si intende davvero incidere sulla realtà.

3. Il *pret-à-porter* istituzionale - Dunque, anche questo decreto (*rectius*: la legge che lo ha convertito) si colloca, approfondendolo, nel solco di quella prassi che ha portato al progressivo esautoramento del Parlamento dal ruolo che la Costituzione gli assegna, imponendogli la sostanziale "ratifica" della decisone governativa … ma c'è di più e di più grave. Nel disegno del decreto, il Governo allunga le mani anche sull'implementazione del piano, rileggendo la necessità nel prisma dell'emergenza, derubricandola, per farvi rientrare qualsiasi fine o interesse reputato meritevole, sulla base del suo libero apprezzamento, di un trattamento differenziato da quello ordinario. Anche qui, si dirà, niente di nuovo sotto il sole: da tempo, infatti, nell'armadio del Governo le soluzioni *tailor made* sono state sostituite da prodotti istituzionali *pret-à-porter* e, tra questi, oltre ai decreti, l'emergenza, che poco o nulla può avere ormai in comune con i caratteri della straordinarietà, dell'imprevedibilità e della provvisorietà, classicamente associati all'eccezionale necessità, con l'unico obiettivo - sembra - di sottrarre un intero ambito materiale al Parlamento e agli enti e (altri) organi ordinariamente preposti, quali che siano i rilevantissimi effetti sia sul piano dei rapporti istituzionali che della tenuta complessiva del sistema.

Per poco che si guardi, infatti, sotto il primo profilo, siamo di fronte a un ulteriore spostamento del baricentro politico-normativo dal Parlamento verso il Governo[3], che finisce per superare anche i fragili limiti posti dalle teorie giuridiche del rischio o dalle ricostruzioni dell'emergenza in termini di "tecnica alternativa", dato lo strabordare dell'effettività politica e sociale su qualsivoglia criterio di normatività, dove la legge "emergenziale", "piuttosto di arginare e di attutire gli effetti dirompenti che potrebbero derivare dal diffondersi di sospensioni del sistema ordinario delle norme e degli atti" diventa essa stessa "uno strumento per smantellare le garanzie di ordine e di certezza affidate alla codificazione di regole e principi giuridici in norme ed atti»[4].

Con il che risulta evidente anche il secondo problema, ovvero la deriva del sistema governato non più da norme ma da situazioni, tanto più grave se si considera che l'emergenza e i poteri esercitati per contenerla e contrastarla, essendo per loro natura "conservativi, mirano (*rectius:* devono mirare) a riportare prima possibile il sistema nella normalità … proprio ciò che, invece questo decreto esclude in partenza, dal momento che reca un provvedimento di durata non breve: anni, si dice (e non si capisce bene quanti) e siamo, con questo, ben oltre la stessa emergenza, all'eccezione. Il che è confermato, d'altra parte, dall'art. 3, c. 1 del testo, che prevede la nomina - con decreto del Presidente del Consiglio

3 Sul punto, C. PINELLI, *Il decreto-legge e la teoria costituzionale: profili introduttivi,* in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia,* Macerata, 2006, p. *58,* ma anche E. ALBANESI - R ZACCARIA, *Le ordinanze di protezione civile «per l'attuazione» di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla l n.225 del1992),* in *Giur. cost.*, 2009.

4 V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, p. 236 ss.

dei ministri, su proposta del MIT - di un Commissario straordinario per l'attuazione degli interventi del programma nazionale di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) e sociale (ERS), al quale sono attribuite funzioni di indirizzo e di coordinamento rispetto al Programma stesso, anche "a mezzo di ordinanza, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea" (art. 3, c. 2). Con la precisazione - onde sgomberare il campo da ogni dubbio - che "le ordinanze adottate dal Commissario straordinario sono immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale".

Il punto è che, al di là delle specifiche perplessità, manifestate anche da altri auditi - a cominciare dall'insufficiente limitazione dei poteri di deroga in relazione a principi fondamentali della contrattualistica pubblica, al superamento di pareri ostativi a tutela di qualificati interessi (ambiente, paesaggio, salute pubblica etc.) mediante intervento governativo e, ancora, alla difficile compatibilità di un organo centrale "totipotente" con l'autonomia regionale in materia edilizia residenziale pubblica (art. 60 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112,) -, gestione commissariale e poteri di ordinanza sono la miglior prova del salto sistemico dall'emergenza all'eccezione, ovvero la 'situazione' che impone di salvare il sistema uscendo da esso, concentrando il potere in capo a un garante esterno, un potere tecnico (o neutro, come si sarebbe detto un tempo) che risponde non alla legge o alla Costituzione, ma esclusivamente al criterio dell'adeguatezza dell'azione alle circostanze; un'eccezione "relativa" si intende, non arrivando a toccare la vigenza del regime ordinario ma "solo" a sospenderne l'efficacia e tuttavia tanto più grave quanto più la "situazione" che si intenderebbe affrontare appare lontana - per il suo carattere strutturale e per l'azione di contrasto prevista di lungo periodo - dai presupposti che classicamente giustificherebbero il ricorso a un regime giuridico sostitutivo di quello ordinario.

4. La dimensione strutturale del disagio abitativo e la rendita urbana -

Secondo quanto emerge dall'XI Rapporto Annuale di Urban@it (Centro nazionale di studi per le politiche urbane", associazione cui aderiscono 17 Università italiane, tra cui il Politecnico di Milano e la Società Italiana degli urbanisti - SIU), le famiglie in condizioni di disagio abitativo sono, nel nostro Paese, circa un milione e mezzo (di queste il 78% vive in affitto) e si suddividono tra il 49 % in disagio acuto e il 51 % in disagio grave. Bastano questi numeri a dimostrare il carattere strutturale del fenomeno, nodo centrale per la qualità della vita delle persone che ne sono toccate così come per l'attrattività e la sicurezza delle nostre città, la cui soluzione reclama politiche chiare e coerenti, certezza dei tempi e risorse adeguate.

In questo quadro, è appena il caso di ribadire che la gestione commissariale straordinaria in materia di esercizio di competenze normative e amministrative di natura ordinaria si è rivelata, tutto al contrario, matrice di sovrapposizioni normative, incertezze e discontinuità nell'esecuzione, maggiori rischi e incremento dei costi. Ciononostante, la linea di azione che si intende adottare è, ai sensi dell'art. 2 del decreto, ancora una volta, *extra ordinem*. In particolare, il c. 2 dell'articolo in questione autorizza, al fine di realizzare il programma straordinario nazionale di recupero e di manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) all'erogazione di contributi a favore dei soggetti attuatori (enti costituiti o partecipati da enti territoriali titolari di funzioni in materia di edilizia pubblica e aventi come scopo l'acquisizione, la costruzione, la

gestione e la cessione di beni destinati all'edilizia residenziale pubblica e sociale, comunque denominati, compresi gli ex IACP). Ai sensi del c. 3, i contributi "sono erogati dal M.I.T. attraverso la stipula di apposita convenzione con il "soggetto gestore", ovvero l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA S.p.A.). Tale convenzione "definisce i criteri e le modalità di selezione, da parte di Invitalia, mediante uno o più avvisi pubblici, adottati di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, delle offerte presentate dai soggetti attuatori, al fine di promuovere la presentazione di proposte integrate di manutenzione straordinaria delle unità immobiliari destinate all'edilizia residenziale pubblica e di recupero degli immobili destinati all'edilizia sociale, che presentano più idonee condizioni di sostenibilità economica anche attraverso il ricorso a operazioni economiche di partenariato pubblico-privato coerenti con quanto indicato all'articolo 175, comma 9, del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

Certo, Invitalia è società totalitaria pubblica e tuttavia non si capisce per quale ragione il Governo (*rectius*: il Ministero sui cui fondi gravano le sovvenzioni), così pronto ad appropriarsi di spazi normativi altrui - e, segnatamente, del Parlamento -, in questo caso, invece, dismetta i propri per trasferirli a un soggetto privato, in contrasto con quanto disposto dalla legge generale sul procedimento amministrativo (cfr. art. 12, l. 241/1990) e senza che neanche siano chiari i profili di riparto giurisdizionale per le ipotesi di violazione dei criteri e delle modalità stabilite dalla stessa convenzione. La verità è che la fretta non è mai buona consigliera e che, quando si eccede nel saltare i passaggi, l'eterogenesi dei fini è dietro l'angolo, come insegnano, specie in materia di urbanistica ed edilizia gli ultimi decenni di semplificazioni e privatizzazioni; il che basterebbe - di per sé - a suggerire di riscrivere anche le disposizioni in materia di semplificazione e di coordinamento (e, in particolare, l'art. 8 d.l.) con l'occhio attento ai principi progressivamente elaborati dalle Supreme Magistrature (ordinaria e amministrativa, oltre che dalla Corte costituzionale) piuttosto che alle pressioni degli interessi.

Di più. Come dimostrano anche diversi studi recenti[5] una delle concause - la principale, sembra - dell'odierno disagio abitativo non risiede tanto nella mancanza di immobili quanto nella loro (in)disponibilità sociale: cioè nella loro sottrazione alla funzione abitativa - quella cioè a cui guarda la Costituzione negli articoli 42, 44 e 47 e, ovviamente, nei principi fondamentali di solidarietà, eguaglianza, dignità della persona - che è solo uno degli effetti della finanziarizzazione del mercato urbano, locuzione *up to date* per indicare il principale fattore patologico del mercato immobiliare - la rendita urbana -, responsabile dei suoi effetti perversi sulla città, sul territorio, sull'ambiente e sul paesaggio.

Sennonché, la questione della rendita urbana è uscita dai radar: il legislatore continua a non occuparsene e, anzi, come anche questo decreto dimostra, semmai la favorisce con politiche volte ad attrarre - si dice - investimenti privati, che troppo facilmente si traducono in appropriazione di quote rilevanti di patrimonio pubblico, attraverso dismissioni, grandi operazioni di rigenerazione urbana con procedure semplificate, riduzioni di oneri, incentivi fiscali, contributi e sovvenzioni. Sono, a ben guardare, gli stessi strumenti al centro di diverse proposte di legge all'esame del Parlamento in materia di contenimento dell'uso del suolo, di programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, di agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale pubblico e sociale e di rigenerazione urbana, per non dire delle proposte riguardanti, più ampiamente, la riforma del TU

5 Il riferimento è al Report "*La finanziarizzazione del Mercato Urbano. Il caso milanese*" del Competence CenteR AntiFragile Territories (CRAFT) del Politecnico di Milano, presentato nell'aprile u.s.

dell'edilizia e la legge urbanistica nazionale, rispetto alle quali l'accelerazione impressa dal decreto rischia di pregiudicare anche il necessario approccio sistematico, che sarebbe invece indispensabile se non si vuole ulteriormente aumentare l'entropia del sistema e lo spreco di denaro pubblico, a vantaggio non dei milioni di cittadini in condizioni di disagio abitativo ma delle solite *exceptae personae*, quelle che - verosimilmente - saranno selezionate come "soggetti attuatori", ai sensi della convenzione MIT/Invitalia di cui si è detto.

Altrettanto preoccupanti le disposizioni contenute nel Capo III dedicato alla disciplina dei "programmi infrastrutturali di edilizia integrata", volti "alla realizzazione congiunta nello stesso contesto territoriale di edilizia convenzionata e di edilizia residenziale libera non convenzionata", al fine di "consentire l'accesso a un'offerta sostenibile di alloggi a prezzi accessibili", da realizzarsi "con l'attrazione prevalente di investimenti privati e con le eventuali risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente". Più che la verbosità del *drafting*, alla quale ormai ci siamo arresi, colpisce l'uso delle parola "risorse" e la connessione di essa con gli attributi "eventuali" e "pubbliche": anche ammesso che al termine si voglia attribuire il significato stretto di "capitali" o "fondi" pubblici, ci sarebbe ragione di dubitare che il ricorso ad esse sia destinato a rimanere eventuale, certo è, invece, che se con tale termine si intende "qualunque utilità", sono gli stessi articoli 9 e 10 a incaricarsi di chiarire che le risorse pubbliche messe in campo sono invece certe e ingenti: diritti edificatori, volumetrie, superfici (come quelle direttamente interessate *"dall'intervento di edilizia residenziale convenzionata"*) che non concorrono "al conteggio della superficie lorda dell'intervento" e costi di bonifica a scomputo degli oneri di urbanizzazione, per non dire dell'insufficiente previsione circa la "*dotazione di servizi pubblici a servizio degli insediamenti oggetto degli interventi*", la cui determinazione viene lasciata alla convenzione fra Comune e soggetto attuatore, secondo una logica negoziale, già ampiamente sperimentata, che ha prodotto gli effetti che tutti conoscono[6]… e naturalmente, *as usual*, si tratta di incentivi che aumentano al crescere dell'intervento: basta qualificarlo strategico.

5. Dismissione, **appropriazione, gentrificazione** -

Diversi istituti di ricerca, organizzazioni sindacali ed esperti hanno già sottolineato, anche in audizione, la sproporzione tra obiettivi del piano ed esigenze rilevate nel Paese (centomila nuovi alloggi in dieci anni a fronte della carenza, oggi, di sessantamila abitazioni solo a Milano) e l'inadeguatezza dei fondi messi a disposizione, insieme troppo pochi (peraltro, se non erro, non ce ne sono di nuovi ma sono tutti "distratti" da altri capitoli di spesa sociale, ivi compresi i fondi di coesione già destinati ai Comuni[7])

6 Sul punto, recente, di AA.VV., *Torniamo all'urbanistica. Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio*, IFEL-Fondazione ANCI, Roma, 2026.

7 Secondo i commi 4, 5 e 6 dell'art. 2 del decreto:

"**4.** Per l'attuazione del programma straordinario di cui al presente articolo, è autorizzata la spesa complessiva di 970 milioni di euro, da destinare all'alimentazione del conto corrente di cui al comma 3, primo periodo, in ragione di 116 milioni di euro per l'anno 2026, 216 milioni di euro per l'anno 2027, 228 milioni di euro per l'anno 2028, 180 milioni di euro per l'anno 2029 e 230 milioni di euro per l'anno 2030, ai quali si provvede:

a) quanto a 116 milioni di euro per l'anno 2026, 166 milioni di euro per l'anno 2027, 178 milioni di euro per l'anno 2028, 180 milioni di euro per l'anno 2029 e 230 milioni di euro per l'anno 2030, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 403, primo periodo, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, come modificata dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199;

per coprire i costi e troppi (supererebbero il miliardo) per un programma straordinario gestito, con le procedure in deroga di cui si è detto, nel periodo elettorale 2026/2027, da Invitalia e Commissario (questo ultimo resterebbe in carica fino al 31 dicembre 2027). Sotto questo profilo ha ragione chi, come l'INU, ha definito il decreto non un piano ma un bando e se tale è, per evitare l'assalto alla diligenza, bisognerebbe ricorrere, altro che alle deroghe, a tutti gli strumenti che il Codice dei contratti e la tecnologia ci mettono a disposizione: dall'interoperabilità delle banche dati al BIM e al GID.

Rientra in questa visione "panbandistica", in particolare, la procedura "alta velocità" (il Commissario straordinario la deve avviare entro 30 gg. dalla nomina), disciplinata dall'art. 3, c. 3 del decreto, per la ricognizione "degli immobili (…) non redditizi e non in uso, corredata dalla manifestazione di interesse a destinarli a progetti di recupero e riconversione nel settore dell'edilizia sociale". Il censimento è funzionale alla predisposizione degli elenchi di immobili su cui possono essere presentate iniziative di edilizia sociale, per la cui realizzazione si prevedono procedure altrettanto straordinarie e accelerate, comprendenti addirittura "la consegna delle prestazioni in via di urgenza prima della stipula contrattuale, nelle more del completamento delle verifiche del possesso dei requisiti di ordine generale e speciale propedeutiche alla stipula del contratto", con il pericolo (concreto) che l'intento dichiarato di rispondere alla crescente domanda di "abitazione" delle fasce di popolazione non abbiente, sfruttando il degrado del patrimonio pubblico, si risolva in un processo di alienazione dello stesso o comunque delle parti di esso di maggior pregio per vantaggio posizionale. Con il che saremmo alla ingegnerizzazione del fenomeno, ben noto alla sociologia e all'urbanistica, che, a fronte di decenni di disinvestimento e di degrado urbano, autorizza la dismissione, l'appropriazione privata (spesso multinazionali immobiliari, fondi esteri, mafie) del patrimonio pubblico e la gentrificazione di interi quartieri e territori, andando in direzione ostinata e contraria agli intenti dichiarati e alle pressanti esigenze della popolazione: un'Italia non per gli italiani ma per business e turisti.

---

b) quanto a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2027 e 2028, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 284, della legge 30 dicembre 2023, n. 213.

5. Fermo quanto previsto dal comma 4, è altresì destinata al conto corrente di cui al comma 3, primo periodo, nel rispetto delle procedure previste dal regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, una quota, pari al 50 per cento, delle risorse destinate al sostegno di famiglie vulnerabili per la componente edilizia residenziale pubblica del Fondo sociale per il clima di cui al citato regolamento (UE) 2023/955.

6. Con il decreto di cui all'articolo 1, comma 43, terzo periodo, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, può essere disposto il conferimento al conto corrente di cui al comma 3, primo periodo, di una quota delle risorse di cui all'articolo 1, comma 42, della medesima legge n. 160 del 2019, nel limite di spesa di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030 e di 700 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2031 al 2034. Le risorse di cui al primo periodo sono oggetto di gestione separata rispetto a quelle di cui ai commi 4 e 5 e sono assegnate in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 43, secondo periodo, della legge n. 160 del 2019, mediante uno o più avvisi, adottati ai sensi del comma 3, secondo periodo, riservati ai comuni per la realizzazione dei progetti individuati nel rispetto dei criteri definiti dal predetto decreto di cui all'articolo 1, comma 43, terzo periodo, della legge n. 160 del 2019.

FOCUS

PICCOLE RIFLESSIONI SULLA CONSULENZA (SUL CONSULENTE) AMBIENTALE (E NON SOLO)

ALBERTO PIEROBON

Una premessa che ha radici lontane…

Sul filo dell'esperienza, oltre due lustri fa, mi sono soffermato sulla figura dei consulenti in materia ambientale.[1] Avevo, allora, puntato su alcune chiavi di lettura: la necessità di creare regole per la nostra paura e la necessità di controllare tutto, riportando il mondo sotto la tutela della razionalità, del prevedibile, del conoscibile, per così dire.. "umanizzando" il mondo e la natura (rendendo sopportabili le tragedie), nell'utilitarismo come razionalità dei mezzi/fini nei resoconti fattuali ove si orienta la descrizione a interpretazioni di valori per scelte sociali e morali (non politiche ma pseudo-tecniche); il rapporto tra attività lavorativa, scienza e vita (anche nei vari ambiti di cui ai referenti, linguaggi, metodi, convenzioni ecc.); il tecnico che è, al contempo, Dr. Jekyll (scienziato cartesiano) e Mr. Hyde (scienziato artista); la necessità di "aperture" anche ai misteri e alla molteplicità, fuori dalle opposizioni e dai dualismi; i pregiudizi burocratici e polizieschi anche nel rapporto tra il dover essere e la funzione pratica; la causalità e la probabilità (connessi al dolo o alla colpa nel comportamento e alla prevedibilità ed evitabilità dell'evento); i vari criteri e approcci che si possono concretamente (operativamente, ma non solo) utilizzare nelle casistiche;[2] i vincoli alla discrezionalità del tecnico-consulente nel rapporto con le strategie legali (la co-produzione tra diritto e scienza, nella riattrazione - anche processuale - degli elementi tecnico-scientifici o di regole tecniche ivi utilizzabili come prova); la tirannia degli obiettivi della committenza (e l'adulteramento degli oggetti esaminati, avvelenando anche la ricerca) che limita l'attività del consulente (che non può fare lo scienziato) e dei legali (nelle loro tattiche processual-procedimentali); la media, la statistica e il probabilismo come correzione della causalità di eventi causali (ovvero nell'incertezza), l'*esprit de finesse* (e l'artigianalità dei professionisti); il mondo giuridico (penale in particolare) in rapporto al lavoro tecnico-consulenziale nel giudizio di pericolo (clausola *coeteris paribus*, la regola della *conditio sine qua non*, l'*id quod plerumque accidit* nel pericolo astratto), la prassi giurisprudenziale quale ragionevole interpretazione della norma incriminatrice nel suo porsi come norma "vivente" («compenetrazione di vita con vita» diceva Capograsso), il fattore eccezionale, il criterio

1 In due articoli, ancora attuali: A. PIEROBON, *Ambiente: nuove opportunità per tecnici, consulenti e periti (prima parte)*, L'Ufficio Tecnico, n.11-12, 2015 e la *seconda parte* in L'Ufficio Tecnico, n.1-2, 2016.

2 Vedi una ampia rassegna e analisi in A. PIEROBON, *Ho visto cose. Tutti i trucchi per rubare in Italia raccontati da un manager pubblico,* Milano, 2017 ove sono sviluppati calcoli e dimostrazione dei casi, compresi quelli qui richiamati.

prognostico, il nesso logico, i fatti concreti e dati scientifici, il disvalore offensivo della condotta, eccetera), nel ragionamento giudiziario, nel criterio della ragionevolezza; i conflitti nello scambiare le conoscenze tecnico-scientifiche, la discrepanza tra teoria e prassi ricucita con la causalità e la stima probabilistica (abbandonando le leggi di precisione); la necessità di *make sense*, consapevoli dell'incompletezza (e imperfezione) del sistema di credenze dando spazio all'inaspettato, all'apertura di altre possibilità o alternative, ad es. alla c.d. «mossa del cavallo», alla regola usata contro la regola, nel concetto di olonomia, nelle esperienze e nelle ambivalenze, grazie alla propria "sensibilità" (o naso).

Ci sono poi nella vita (non solo lavorativa) dei fatti che, cambiando nel tempo, vengono reinterpretati, quali veri e propri «momenti di svolta», delle "eccezionalità" (emergenze, straordinarietà, enigmi da indagare col cuore, ecc.): forse si tratta di un "destino". Occorre, allora, azzardare e rischiare per uscire dall'orrore di un mondo estraneo e dalla mischia degli eserciti dei consulenti, nelle loro spiegazioni e pedagogie.

Trattasi non di scorciatoie, né di patti, ma (nel silenzio) è un rendersi conto dell'imponderabile, dell'improbabilismo, della falsità di ordini e forme, fuori dalle astrazioni, nella volontà e nella libertà di dare "valore" alla vita.

Questa è la "vera" posta in gioco.

I consulenti come zappatori…costretti nel mondo del diritto.

Si vogliono dei consulenti … zappatori di un orto delimitato e curato secondo regole e prassi preordinate. Come diceva Wittgenstein, seppur in altro contesto, ad un certo punto dello svolgimento di un'analisi, la vanga trova uno strato roccioso e si rompe.

Ci sono vari aspetti di metodo dai quali i consulenti sfuggono partendo da altrui analisi o assumendo posizioni che ritengono essere "autorevoli" o, comunque (come vedremo), funzionali ad un obiettivo concreto.

Tanto induce a riflettere su cosa sia oggi la consulenza e il ruolo del consulente, in generale la professione. Essi rientrano (come tante altre attività) nella «cornice» di una conoscenza, nella logica "classica" (utilizzata nelle pratiche quotidiane e scientifiche), che non ammette eversioni o disordini, richiamandosi, piuttosto, a prevedibilità, probabilismi e certezze. [3]

I funzionari ministeriali e parlamentari che aiutano/collaborano a redigere le norme e le regole della disciplina ambientale e/o che fanno parte di commissioni o di organi vari, possono anch'essi considerarsi dei consulenti. Lo stesso può dirsi per coloro che operano nelle *lobbies*, associazioni di categoria e non, enti locali, pubblici e privati che cooperano (avvalendosi di giuristi, di tecnici, di accademici, eccetera) per l'adozione o la formulazione di emendamenti, modificazioni, provvedimenti, regolamentazioni, per commentare, redigere o giudicare proposte, per avviare iniziative, predisporre progetti, eccetera.

Ovviamente, il quadro di riferimento qui deve ampliarsi: dalla normativa attuale e precedente (nel suo nugolo giurisprudenziale e dottrinale) alle novelle o alternative proposte, tenendo conto anche dell'ordinamento europeo, internazionale, ecc.

3 Rinvio al recentissimo A. PIEROBON, *La mediocrità della cornice Un viaggio,* AmbienteDiritto Editore, Tortorici (ME), 2026. Forse ho scritto anche di cose che non sapevo, cercando di raggiungere qualcosa che non conoscevo, che però ho sperimentato, sentito, provato, ecc. È un testo che fa da base e da sfondo a questo articolo.

Rimangono le categorie, qualificazioni, metodiche, riferimenti (anche tecnici) inseriti nella "cornice" di una razionalità ammessa in un sistema, e, di un linguaggio parimenti considerato accettabile a tali fini, così come di comportamenti e di rapporti che si muovono in questi ambiti e… limiti.

Del resto, il diritto produce una realtà giuridica che poco si interessa alla nostra realtà fisica, psichica, sociale. In questo mondo dobbiamo essere dei "funzionari" che seguono le forme-orme di un diritto che, qualificando le cose, comunque "tocca" anche la nostra vita individuale e sociale.

È operando performativamente che il diritto conferma la sua natura funzionale e pragmatica.[4]

Nel mondo del diritto i fatti, gli eventi e le cose vengono artificiosamente determinati modificando la realtà. Essi esistono giuridicamente, poichè istituiti per "trasformare" - mediante un rito (procedimento, lite, ecc.) che qualifica e destina questi aspetti - rendendo coestensivo il dire (le parole) con le cose (il fatto).

In breve: sono delle pratiche arbitrarie, dei saperi specializzati che ontologicizzano, sostanzializzano e antropologizzano le "cose".

La manipolazione del vero e del falso avviene tramite la finzione (che nega e inventa la realtà);[5] la presunzione (che riduce il dubbio nell'incertezza del vero)[6] e l'analogia (che riconosce una deduzione estendendola a norma).[7]

Qui i fatti e i rapporti umani vengono tutti reinventati (*rectius*, addomesticati in una rappresentazione di parole e di formule) e quindi costituiti per effetti e fini giuridici.[8]

La casistica, arte pragmatica e artigianale, offre molte riflessioni che pochi fanno coincidere coi metodi, in una conoscenza tecnica dove il concreto si fabbrica con l'astratto, in una razionalità collegata al mondo giuridico della forma e dell'astrazione.[9]

Ne viene che il mondo della realtà fisica (il dato pre-giuridico) viene forzato artificiosamente nel mondo giuridico.

Pochi consulenti superano l'analisi minuziosa del "caso", oltrepassando i dettagli tecnici per guardare diversamente (innovativamente) gli aspetti più generali e più ampi della questione che esaminano. Solitamente accade al contrario, in un meccanismo "a imbuto", deduttivo, assiomatico, algoritmico, delle proposizioni logico-formali condite con tecnicismi.

Invero, l'irrealtà sottratta al dovere giuridico pare essere più interessante e, purtroppo, viene meno scandagliata o investigata.

Casistiche e casuistiche: alcuni esempi.

4 G. AGAMBEN, *Tra il diritto e la vita*, in Y. THOMAS, *Il valore delle cose*, Macerata, 2022, p. 13.

5 Più esattamente, si hanno: una «finzione positiva» nel «come se» che nega la realtà, superando pragmaticamente il principio di non contraddizione, e, una «finzione negativa» nel «come se non» che neutralizzando la realtà ne inventa un'altra.

6 Nell'incertezza di una conoscenza o decisione, giuridicamente si pone una apparenza di certezza in una probabilità che non può essere eternamente discussa.

7 alcune tra le più note tecniche giuridiche originatesi nella scienza del diritto romano, o *ars iuris,* dal II sec. a.C.

8 Cfr. Y. THOMAS, *Fictio legis. La finzione romana e i suoi limiti medioevali* (a cura di M. SPANÒ), Macerata, 2016.

9 M. SPANÒ - M. VALLERANI, *Come se Le politiche della finzione giuridica,* in Y. THOMAS, *Fictio legis cit.*

Anche per un tecnico la realtà può essere prismatica e avere molte sfaccettature, prevalendo la «legge del caso per caso». Tornano i «fatti», che non sono agnostici, perché non esistono allo stato puro. Nietzsche parlava di interpretazioni dei fatti, ai quali attribuire un senso. I fatti si azzerano, si inventano pure. La realtà rimane sempre eccedente, va oltre il visibile. Talchè serve, come vedremo, immaginazione.

Con questo piglio provo a sintetizzare alcuni percorsi di lettura tratti da concrete casistiche,[10] indicandone - divulgativamente/provocatoriamente - le principali chiavi di lettura.

La parte e il tutto: nelle gestioni aziendali (*utilities* o privati uguali sono qui) si deve guardare non alla singola operazione (es. l'appalto di costruzione e/o di gestione di un impianto), bensì allo "insieme" che non è contemplato solamente nel contratto (e nei suoi allegati o documenti presupposti, quali il progetto, il capitolato d'oneri, ecc.) e nel piano economico finanziario, poiché va allargata la visione a tutta la gestione (bilancio, consuntivi, relazioni, ecc.) cercando di comprendere il senso e l'intreccio (o vasi comunicanti) di tante operazioni "singole" anche nei loro "passaggi" (contributi, *fee*, allocazione in fondi, politica di ammortamento, determinazione e spostamento di costi e ricavi da diversi esercizi, *unbundling*, ecc.). Ciò assume importanza soprattutto nelle *holdings*, nelle capogruppo e sue partecipate, nelle aziende *in house* e comune o soci, ecc.

La statica e la dinamica: nella pianificazione dei flussi (*input-output*) di un ente pubblico come di un soggetto privato, ad esempio nella gestione di un sistema integrato di rifiuti tra servizi (raccolta differenziata e altri) e impianti (di trattamento dei diversi flussi di rifiuti) il gioco tra «freno e acceleratore» di quantità e qualità diventa (nel contesto di spazio, tempo e altro) la cartina di tornasole di tante intenzioni e interessi, successi e insuccessi. Lo stesso si riscontra nelle poco perspicue pianificazioni pubbliche. Nelle trasformazioni dei codici EER dei rifiuti (ad es. dai «17» "pericolosi" ai «19» "non pericolosi") si assistono a queste alchimie dove la qualità e la quantità, la pericolosità e la non pericolosità nei flussi (e passaggi: o punti di fuga) trovano le loro *way out* più comode ed economiche, ad es. nello smaltimento in discarica (vietato per i pericolosi), nel trattamento in certuni impianti (dei codici «19»), nelle spedizioni transfrontaliere che consentono di realizzare "affari" per i flussi di rifiuti costì trasformati. Anche i flussi che nei loro conferimenti agli impianti finali e/o intermedi, si inceppano o bloccano (a causa di guasti, incendi, manutenzioni, ecc.) nelle "retroazioni" riducono o, addirittura, paralizzano le capacità impiantistiche di vari livelli (dall'ultimo all'indietro, fino agli stoccaggi, se non agli automezzi della raccolta). Talvolta il riciclaggio diventa una etichetta incoerente, considerando gli scarti prodotti e/o il mancato o diverso (inidoneo) trattamento dei rifiuti.

Abbuffata formale e omissione sostanziale: negli affidamenti, già in sede di gara (se non prima), si congeniano formule e meccanismi tali da garantire chi sarà il vincitore (in prima o seconda battuta). La forma dissuade la partecipazione ponendo condizioni capestro e prezzi incongrui. La connivenza (o peggio) dei funzionari della stazione appaltante o del committente, consente poi (nell'attività di monitoraggio, di controllo, eccetera) di far recuperare all'appaltatore (in altri modi: varianti, mancati servizi, diversa qualità prestazionale o di fornitura, ecc.) l'apparente *gap* tra il corrispettivo di affidamento e gli effettivi costi.

10 Rimando la disamina (anche per i calcoli e meccanismi) a A. PIEROBON, *Ho visto cose cit.*, e agli articoli apparsi, negli anni, in L'Ufficio Tecnico, Azienditalia, Osservatorio agromafie, ecc.

Omeopatia e rappresentazione: nel calcolo dei pesi specifici dei contenitori di rifiuti utilizzati in una tariffa puntuale, viene rappresentato un prezzo "civetta" per ogni svuotamento (o numeri di essi), presupponendo che ciò corrisponda a una effettiva capacità litri o chilogrammi, cioè alla quantità di rifiuti. In realtà, nelle centinaia di migliaia di svuotamenti e di utenze si creano, omeopaticamente, dei grandi numeri, ovvero dei notevoli sovra-ricavi a beneficio del gestore. Ad es. se un contenitore ha una conformazione (nello sportello superiore curvo) tale che i 240 litri di capienza in realtà sono praticamente utilizzabili per 233 litri, si comprende come 7 litri per ogni svuotamento moltiplicato per centinaia di migliaia, con il peso specifico attribuito, porti alla attribuzione di costi per un servizio diversamente dimensionato, oltre che per rifiuti inesistenti (i 7 litri di "vuoto" diventano reali in questo calcolo), ancorchè contabilizzati nel sistema presuntivo come adottato. Lo stesso può avvenire nelle perdite di reti acquedottistiche tra perdite apparenti e perdite reali (nel flusso dai serbatoi, prese fino al contatore utente, considerando anche la pressione, i lavaggi delle condotte, gli sfiori tecnici, gli insoluti, eccetera), negli errori di misura che, nei loro numeri finali, possono far cambiare il dato dei volumi di acqua fatturati agli utenti che si basa sull'acqua immessa nel sistema, spacciando una gestione efficiente che ha altri effetti nelle risorse tariffarie da utilizzarsi (ad es. per la manutenzione della rete).

Incatenamenti legislativi tra finzioni e presupposti: nella gestione dei rifiuti urbani prodotti dalle utenze non domestiche (un tempo i cosiddetti rifiuti assimilati) occorre guardare al costo effettivo finale che sostiene l'utenza (ad es. un artigiano) come risultante dal carico tariffario (quota fissa e quota variabile) praticato dal comune-*utilities* e dall'eventuale costo di prelievo di un soggetto privato. Ma i regolamenti comunali, la tariffa Arera (anche in salse casareccie), il regolamento di servizio della gestione rifiuti, ecc. impediscono o disincentivano le "uscite" dal sistema pubblico, nonostante obiettive incongruità, surrettiziamente deprimento il libero mercato e la concorrenza.

Il vuoto e il pieno: nelle capacità (di contenitori, serbatoi, automezzi, containers, magazzini, cumuli, impianti o altro ancora) non c'è mai una saturazione completa (un pieno), eppoi il tempo (nei vari momenti segmentati nelle fasi o attività rappresentate linearmente) cambia anche le riserve, gli spazi, ecc. (i vuoti).

Nei piani, nelle programmazioni, nelle autorizzazioni questi aspetti vengono però considerati in modo burocratico: la realtà per abitudine è un vuoto che va riempito, di fatto il riempire è una sostituzione, non una soppressione del vuoto. I gestori sanno invece come ottimizzare, a loro vantaggio, spazio, tempi e denaro. Elementi che si fondono coi soggetti e con il loro agire, una fusione che porta ad altri quadri di analisi e di valutazione fuori dagli oggetti, dal materiale, dal tempo-spazio burocratico.

Gli oggetti e i soggetti: la distinzione tra oggetti e soggetti fa "perdere" quanto è realizzabile nelle relazioni.

L'addomesticamento degli oggetti secondo criteri apparentemente neutralizzanti o oggettivanti, in realtà sono il portato di più e varie scelte tecniche che nascondono conflitti valoriali nella decisione che si deve motivare o blindare o supportare per altri interessi (vedasi *Clean Technology; Eco-Efficiency; Eco-Effectiveness; Triple Bottom Line; Full Cost Accounting; EMS; Risk Management; Restorative Technology, Balance Scorecard; Environmental Management; Corporate Social Responsibility; Stakeholder Prevention; Sustainable Development; Design for Environment; Green Design; ISO 14001; Waste Reduction; Natural Capitalism; Ecological Footprint; Social Return of Investmente (SROI*: rapporto tra il valore dei benefici e il valore degli investimenti); *Green Procurement; Green Building*; VIA; eccetera).

Le compensazioni tra attività e operazioni: i corrispettivi dei rifiuti recuperabili si riconoscono secondo certune classi di impurità presenti (ad es. per gli imballaggi in plastica) come accertati negli impianti certificati a tal fine. Qui potrebbero però volersi miscelare i vari conferimenti (presentanti diversi classi di impurità e quindi diversi ricavi ottenibili) compensando a vari effetti siffatte quantità-qualità.

Lo stesso può avvenire per evitare costi più alti dello smaltimento di alcuni rifiuti (di scarto): ad es. una polvere di rifiuti pericolosi omeopaticamente annaffiata su dei cartoni (che devono presentare una percentuale di impurità massima dell'1%) "sparisce" nella sussunzione ai rifiuti di cartone. Entrano in campo, pertanto, altre categorie: visibilità-invisibilità; omepatia-compattezza; ecc.

Tempo e azzardi: nei meccanismi prezzo *future* e prezzo *spot* i commercianti giocano grandi fortune, quasi mai perdendoci. Gli industriali altresì utilizzano la mentalità della "finanziarizzazione", operando sulla carta (senza la materialità dei beni) seguendo indici e prezzi e scambi di più mercati e luoghi. Non si parla più di sostanza, di materia, di toccare qualcosa: si astrae, si creano documenti e operazioni virtuali, persino materiali inesistenti…

Contro la stupidità gli Dei combattono invano? Chi è stupido e chi intelligente?

Non condivido *in toto* la nota posizione di C.M. CIPOLLA di cui al *best seller Le leggi fondamentali della stupidità umana*[11] se non per il fatto che «La vita è una cosa seria, molto spesso tragica, qualche volta comica», in un umorismo dove si dovrebbe ridere con gli altri, non degli altri.

Gli stupidi [sottovalutati nella loro grande presenza (prima legge fondamentale), stante la loro probabilità indipendente da qualsiasi altra caratteristica della persona (seconda legge fondamentale)] aggiungerebbero una dosa *extra* di tribolazione quotidiana, ossia un peso aggiuntivo alla nostra vita organizzata. Per quell'Autore, ciò che si fa per un individuo o un gruppo e che non si è fatto, rappresenta un «costo-opportunità» (cioè un mancato guadagno o una perdita) per quella particolare persona o gruppo, talchè ognuno di noi avrebbe una sorta di conto corrente con ognuno degli altri, ivi ricomprendendosi anche le ricompense e soddisfazioni psicologiche ed emotive e gli *stress* (cioè beni immateriali). Una analisi oggettivamente parlando (*sic!*) ardua, tanto da ricorrere ai «costi- benefici», che considera i benefici di Tizio e valuta le perdite o benefici derivanti a Caio, tenendo conto dei sistemi di valori di Tizio. Ma, per determinare il guadagno o la perdita di Caio è indispensabile riferirsi al sistema di valori di Caio, non di Tizio. Per Cipolla, si hanno 4 categorie: gli sprovveduti, gli intelligenti, i banditi e gli stupidi. Gli stupidi causerebbero danno a una altra persona o gruppo senza però realizzare alcun vantaggio per sé o addirittura subendo una perdita (terza, ed aurea, legge fondamentale). Invece, il bandito si procurerebbe un guadagno, causando una altrui perdita.

Lo sprovveduto farebbe guadagnare altri, conseguendo una perdita propria. Infine, gli intelligenti con la propria azione trarrebbero vantaggio assieme agli altri. Peraltro, le situazioni possono miscelarsi («una persona intelligente può talvolta comportarsi da sprovveduto, come può talvolta assumere un comportamento banditesco»); rimane che lo stupido normalmente avrebbe «una massima propensione per una piena coerenza in ogni campo d'attività». La «distribuzione della frequenza» quindi è diversa per le persone stupide rispetto alle altre 3 categorie.

11 C.M. CIPOLLA, *The Basic Laws of Uman Stupidity*, Bologna, 2011, leggibile in italiano in ID, *Allegro ma non troppo con le Leggi fondamentali della stupidità uman*a, Bologna, 1988.

Il potenziale degli stupidi (che poi non sanno di essere tali) di creare danni, dipenderebbe da un fattore genetico e dalla posizione di potere e di autorità (classe, casta, partiti, burocrazia, ecc.) che occupa nella società. Insomma, è il potere della stupidità! L'azione dello stupido non è prevedibile - nei suoi movimenti erratici ed irragionevoli - poichè sgarrando dalla razionalità coglierebbe di sorpresa, non consentendo di organizzare una difesa razionale. Si sottovaluta il potenziale nocivo delle persone stupide: «I non stupidi dimenticano costantemente che in qualsiasi momento e luogo, ed in qualunque circostanza, trattare e/o associarsi con gli individui stupidi si dimostra infallibilmente un costosissimo errore». Talchè, lo stupido avrebbe un potere devastante. Ecco che, nella macroanalisi, la persona stupida è il tipo di persona più pericoloso che esista (quinta legge fondamentale), impoverendo la società intera, mentre il bandito, alla fine, trasferisce ricchezza e/o benessere. In buona sostanza, si tratta di una visione "calcolatoria" (anche nei cosiddetti "valori" e "immateriali") che utilizza la razionalità utilitaristica che porta all'obiettivo di ottenere qualcosa o evitare un danno. Per cui chi non combina nulla sarebbe un insulso, ovvero provocando un danno ad altri, senza un tornaconto proprio (come invece fa il bandito) viene considerato uno stupido. Possono esserci però altre valutazioni: un martire (santo, poeta, partigiano, eroe, *whistleblower*, samaritano, ecc.) immolandosi per un proprio "ideale" va considerato uno stupido? Oppure, estendendo il ragionamento, si considera che per queste azioni o situazioni, la ricompensa del paradiso, la coerenza nell'ideale, il riconoscimento sociale, i valori perseguiti costituiscono di per sè un "beneficio" tali da escluderli dalla categoria degli stupidi? E' la solita tattica di apparentemente porsi fuori dal campo meramente operativo-computazionale, allargando lo spazio di valutazione e di giudizio, ma restando entro il mondo utilitaristico. Francamente, secondo questa posizione, una persona imprevedibile e fuori dagli schemi usuali, che ha il coraggio di andare contro tutti, subendo e creando cosiddette "perdite", rimane uno stupido. E questo spiegherebbe perchè, generalmente parlando, le persone fanno (prima) i loro conti, valutano la convenienza di fare, o non fare, qualcosa (ad es. denunciare una situazione, segnalare la *mala gestio* nella propria organizzazione, proteggere la vittima di un sistema, se non di un "bullismo", e così via). Così, proseguendo, gli stupidi con qualsiasi strumento loro offerto rimangono per Cipolla appiattiti a reazioni poco sensate, ciò anche dal punto di vista "*extra*". In un aforisma daviliano «I calcoli degli uomini intelligenti sono spesso sbagliati perchè si dimenticano dello stupido, quelli degli uomini stupidi perchè si dimenticano dell'intelligente»,[12] ma, appunto, chi è e come viene "categorizzato" l'intelligente e lo stupido? Anche perchè «Intelligente è solo colui che non teme di essere d'accordo con degli stupidi».[13]

Diventa quindi utile soffermarsi sui concetti di mediocrità e di cornice.[14]

Il consulente tra specialismo, probabilismo, disciplina tecnica: rinvio.

Oggi il consulente sembra "schiacciato" nella sua attività dalla intelligenza artificiale (I.A.) la quale si propone di dare risposte pertinenti, immediate, risolutive. Una tecnologia (anzi un insieme di tecnologie) basata su dati e algoritmi, su calcoli statistici e predittivi, la quale - pur potenziando (o efficientando) l'attività consulenziale - si rifà comunque a uno sfondo metodologico del quale bisogna essere consapevoli.

12 N. G. DAVILA, *Tra poche parole* (a cura di F. VOLPE), Milano, 2007, pp. 95-96.
13 *Ibidem*, p.121.
14 Vedi, acora, A. PIEROBON, *La mediocrità della cornice cit.*

L'I.A. riporta ai numerosi pregiudizi allignanti nella professione, per i quali tutti sono disposti a recitare la parte dell'esperto o del competente, assumendo un atteggiamento dogmatico, pretesamente sapienziale, venendo meno la interazione tra gli eventi e l'osservatore.

È una sorta di pedagogia che muove - oltre il dato giuridico (che alla fin fine "deve" applicarsi)[15] - dalla prevedibilità, programmazione, localizzazione, informazioni immagazzinate, accumulate, ordinate, orientate, eccetera.

La sensibilità viene qui soverchiata (se non soffocata) dalla specializzazione, l'immaginazione viene quasi sempre esclusa, l'imprevedibilità e l'eversione anche.

Non bisogna, infatti, pensare di rimettere la soluzione dei problemi umani *tout court* a siffatta metodica e pedagogia, cosiccome neppure all'I.A.

Epperò, il dominio dello scientismo sta imponendosi anche in queste (come vedremo) "meta-formosi".

Da decenni mi dedico a queste tematiche, più recentemente, abbriviandomi dal c.d. «probabilismo» in materia ambientale (rifiuti, bonifiche, tariffe), fino a sconfinare nell'improbabilismo!

Com'è noto, il consulente per esigenze professionali, affronta talune tematiche tecnico-scientifiche (richiamate anche dal diritto) necessariamente implicanti la conoscenza del probabilismo.

Di primo acchito, il probabilismo riduce l'astrattezza e la generalità della teoria (ad es. sui siti inquinati, ai rifiuti, nei servizi pubblici locali, ecc.), soprattutto formulando e proponendo soluzioni, prospettando vari scenari di intervento istituzionale, così come gestionali.

Chi ha a che fare con queste tematiche deve sforzarsi di non rimanere prigioniero dello specialismo, in quanto la valutazione e la misurazione degli aspetti messi in campo - ad esempio, nella disciplina dei rifiuti e delle bonifiche - richiama, oltre alla considerazione dell'utilizzo (attuale e successivo) dei luoghi sui quali si deve intervenire, dei parametri già fissati (ad es. il «suolo medio», dei «criteri tabellari», quelli «misti», ecc.) secondo approcci decisamente statistici (i modelli di dispersione sono spesso di tipo gaussiano).

Inoltre, le Linee Guida dell'ISPRA sui «modelli di analisi rischio» di cui ai valori «Concentrazione Soglie Contaminazione» o «CSR», portano al calcolo in contraddittorio con le autorità che approvano siffatti modelli, pur non escludendosi l'esercizio di discrezionalità correttive degli automatismi (appunto, anche probabilistici).

Si tratta, nel complesso, di informazioni che vanno relazionate tra di loro, assieme alla conoscenza della situazione fattuale, nonchè alle notizie che si hanno e/o si formalizzano nel procedimento.

Anche le analisi chimiche (prelievo campioni e analisi di laboratorio) dei tecnici incaricati risentono dell'incertezza. In proposito basti ricordare la qualità del dato prelevato ed esaminato; la «chemometria» del numero statistico applicato ai dati ambientali proprio per costituire la richiamata modellistica, ecc.[16]

Siffatto probabilismo si rifà, soprattutto, alla spiegazione induttiva di cui alla sentenza "Franzese" delle Sezioni Unite della Cass. Penale 10 luglio 2002, n. 30328 e alla teoria dello schema condizionalistico integrato dal criterio della sussunzione delle leggi scientifiche. Gli «indizi» nella famosa

15 Anche laddove si tratti delle norme e regole tecniche, nei vari modelli utilizzabili (nazionali, europei, ecc.) in proposito A. PIEROBON, *Norme tecniche tra politiche pubbliche e interessi particolari*, in (a cura di) A. LUCARELLI e A. PIEROBON, *Governo e gestione dei rifiuti. Idee, percorsi, proposte*, Napoli, 2009, pp. 255-295.

16 Si rinvia, più diffusamente a A. PIEROBON - R. QUARESMINI, *Bonifiche: guida pratica e ragionata*, Rimini, 2024.

«regola del più probabile che non» diventano rilevanti per il diritto che qui potrebbe dirsi probabilistico o percentualistico (cioè senza causa). [17]

Etichette, ragione, cornice, movimento, tra apparenze e rappresentazioni…

Giova ripetere come, al di là delle etichette che ci vengono appiccicate o che noi stessi spacciamo nei vari ambiti professionali o lavorativi (nelle vesti di consulenti, esperti, periti, dirigenti, amministratori, politici, investigatori, addetti e lavoratori adibiti a varie mansioni, ecc.), tutti noi facciamo "esperienza", attraverso schemi, categorie, modelli, ecc., cioè tramite una sorta di imbracatura razionale-logica (che, progressivamente, sostituisce la conoscenza senza filtri di quando… eravamo bambini).

Una imbracatura che è, appunto, una «cornice», esterna e/o implicita che sia. [18]

In ambito professionale la formazione avviene entro una ragione logico-razionale che è giocoforza limitata, come la scienza.

Per comprendere questa insufficienza, occorre preliminarmente intenderci su cosa sia la conoscenza razionale-scientifica, nonchè i suoi limiti: una conoscenza ove le domande "ultime" restano eluse, non "arrivando" al c.d. «fondamento».

La scienza è infatti scienza di «cause seconde» non potendo risolvere (tra altre) le domande sull'essere/ente. Una distinzione, quest'ultima, che rinvia al pensiero filosofico, dall'antichità (fra i più noti Plotino, Platone, Aristotele, ecc.) a quello contemporaneo, soprattutto da Heidegger (cfr., nelle distinzioni e diverse posizioni, i nostri Severino, Cacciari, Volpi, Possenti, Giametta, ecc.).[19]

Evito la vaghezza dell'argomento - ciò senza voler trascurare la potenza del concetto di «essere» nel pensiero heideggeriano e del pensiero orientale - riduttivamente assumendo il concetto di «ente», poichè immediatamente dato nella sua presenza e nell'organizzazione dell'odierna società, del suo apparato industriale-finanziario. Un sistema, alla fin fine, cosificante l'Io nella razionalità.

Per dirla in breve: alla scienza basta la potenza tecnica, ove gli enti diventano dei "pezzi" di ingranaggi, fondando la conoscenza e l'esistenza sull'oggettività delle cose, sulle cosiddette «verità di fatto» quale atteggiamento che pretende di imporsi.

---

17 A. PIEROBON, *Probabilismo e possibilismo nelle bonifiche (e rifiuti)*, AmbienteDiritto.it, gennaio 2025.

18 Argomento, richiamato in tante teorie e dottrine, ma altresì nelle dirette esperienze, storie, vicende, persone, insomma "vissuti", in proposito: A. PIEROBON, *La mediocrità della cornice cit.*

19 quella dell'Essere è una questione difficile, se non tenebrosa, ma non è una questione astratta, poiché trova fondamento nella nostra autorappresentazione culturale, nei testi della nostra tradizione che sono stati ripensati con radicalità da Heidegger in poi, nell'inquietudine del fondamento, ricercando nuove risorse simboliche, con un linguaggio nuovo, risignificante, distruggendo la storia dell'ontologia, nel superamento della metafisica. Provo fare una sintesi (da appassionato, ma non competente, lettore): per i greci l'essere è «semplice presenza», Heidegger pensa la differenza anzitutto tra il niente e ciò che è totalmente altro dal niente, ovvero l'essente non più come semplice presenza; successivamente come differenza tra Essere (non come verbo) ed essente. L'essente si sente, "essendolo", cioè in atto. C'è un altro "niente" che si suole scrivere "Niente" che è l'Essere medesimo, differente dall'ente. Tanto viene testimoniato nelle esperienze di chi pratica, seriamente, la meditazione (buddhista, eccetera). «Perché vi è, in generale, l'Essere e non il nulla?» si chiedeva M. HEIDEGGER (*Introduzione alla metafisica*, Milano, 2016, p. 13): l'Essere è qualcosa che si cela nella storia, nell'esperienza umana, intesa come indagine di senso in queste differenze. Ciò si percepisce nelle "voci" della sofferenza, solitudine, impotenza, angoscia: come diceva Heidegger, nella «gettatezza».

Così il consulente, al di là del ruolo o dell'etichetta, si considera un «ente» che vive in questa società e istituzioni. Ma non è possibile dissociare il "mestiere" dalla «persona», non possiamo ridurre un qualsivoglia lavoratore a semplice "funzionario" di siffatto "sistema".

Alla fin fine, un consulente, come qualsiasi altro professionista o lavoratore, dovrà fare i conti con sé stesso, con il proprio «movimento» e «coscienza»: altri termini sui quali dobbiamo intenderci, giacchè, ogni ente (persona) nell'atto, nell'azione, realizza *in progress* lo stato potenziale del proprio movimento, cioè l'azione stessa (Aristotele), nella «apparenza» del «fenomeno».[20]

Per l'intanto basti anticipare che le «apparenze», generalmente parlando, si presentano alla nostra «percezione» come casuali, indifferenziate. Trincerandosi nella sola «rappresentazione» (si badi: nella "reputazione" di essa) si perdono però altre «possibilità», tra le tante estraibili dalle medesime «apparenze».

Dogmatismo, casualità e indeterminismo.

Lo scientismo fa il paio con la disciplina giuridica, nei suoi canali multipli, imponendosi come un dogmatismo, cui il consulente si adegua (anche nei fraintendimenti), pena il rischio di rimanere quantomeno ai margini di quel che è il c.d. mercato professionale.

Siamo abituati a usare (e pensare ne) la «legge della causalità» - nel legame spazio-temporale della «causa-effetto» e dei suoi cosiddetti "anelli" causali - sia nelle nostre relazioni interpersonali (persino nelle storie affettive), sia per conoscere la realtà.

Minimizziamo ciò che non capiamo, pensando che gli «eventi» siano sequenze continue e causali, assumendo la discontinuità come insolita, cioè una «eccezione», considerato il semplice accadere non premeditato, il casuale.

L'empatia del conoscere consente di ricercare il possibile.

Siamo sempre implicati nell'accadere dei fenomeni, ed è l'anima (non l'Io) che svela l'enigma (più che la rappresentazione) del reale.

Nell'attività di consulenza ci si limita "giocoforza" al mondo dell'apparire, al primato della rappresentazione, in un trama che orienta e mostra le cose come si vogliono (appunto) far apparire. Del resto questa è l'americanizzazione nei suoi modelli e comportamenti.[21]

Riferendomi alla *governance* e/o alla gestione dei rifiuti/bonifiche fisiologica o patologica che sia, altresì rilevano (come in ogni altra tematica oggetto di consulenza) le convenzioni, la letteralità, il formalismo, il determinismo, lo schematismo, ecc.

---

20 Su Aristotele mi rifaccio alle ghiotte letture di (e su) Volpi: F. VOLPI, *La selvaggia chiarezza. Scritti su Heidegger*, Milano, 2011; A. GNOLI - F. VOLPI, *I filosofi della vita*, Milano, 2010; A. GNOLI e F. VOLPI, *Postfazione*, in J. P. FEINMANN, *L'ombra di Heidegger*, Vicenza, 2007; A. GNOLI - F. VOLPI, *L'ultimo sciamano. Conversazioni su Heidegger*, Milano, 2006; F. VOLPI (a cura di), *Ars. Majeutica. Scritti in onore di Giuseppe Faggin*, Vicenza, 1985; A. ARSLAN - F. VOLPI, *La memoria e l'intelligenza. Letteratura e filosofia nel Veneto che cambia. Introduzione di Enrico Berti*, Venezia, 1989; COMUNE DI LAVARONE (a cura di), *Atti dell'incontro internazionale del 24 aprile 2010. Ricordando Franco Volpi. Filosofo 04.10.1952 -14.04.2009*, Lavarone (TN), 2017; G. GIURISATTI - A. GNOLI, *Franco Volpi. Il pudore del pensiero, Brescia*, 2019; F. VOLPI, *Il nichilismo*, Roma-Bari, 2009. F. VOLPI, *Che cosa è stato per noi Giuseppe Faggin*, in AA.VV, *Per Giuseppe Faggin 1906-1995*, Vicenza, 2011; F. VOLPI (a cura di), *Ansia per l'uomo. Riflessioni sul pensiero di Romano Guardini*, Bologna, 1987.

21 Anche su questo punto rinvio al mio *La mediocrità della cornice cit.*, p. 30 ss. *et passim*.

Criteri che però tengono lontana (se non escludono) la nostra immaginazione (fantasia aristotelica), ovvero la funzione di regolare il flusso che viene dai sensi e va verso l'intellezione.

Del resto, per la scienza moderna il soggetto guarda (misura, calcola, analizza, ecc.) l'oggetto, nella pretesa di una conoscenza oggettiva, che rimane valida per tutti, fino alle cosiddette nuove "scoperte". La superstizione scientifica risiede nella categorizzazione, ideologicizzazione, compartimentazione del sapere, che comportano libertà di ricerca, di scelta, di movimento pure.[22]

Quel che ha caratterizzato tutto il pensiero classico e quello che va dal cristianesimo al positivismo sono: il tempo assoluto, la causalità, l'oggettività, il «principio di non contraddizione» e il «principio di identità».[23]

Ora, secondo la fisica e la filosofia contemporanea (quelle convergenti nell'originario pensiero orientale) il soggetto (l'osservatore) e l'oggetto (l'osservato) si trasformano nell'atto del conoscere.

Di più, l'oggetto osservato nella sua rete di relazioni emerge dal "vuoto" dove il tempo galleggia tra essere e non essere, in una potenzialità che evita doppiezze.

Eccoci ai punti decisivi di questa prima riflessione.

«Se ogni potenza è tanto potenza di essere che potenza di non essere, il passaggio all'atto può solo avvenire trasportando…nell'atto la propria potenza di non essere».[24]

In altre parole: la parte che solitamente trascuriamo, mettiamo in ombra, non valorizziamo, eccetera, è il «non-essere» che deve far parte dell'Essere per arricchire la nostra "vera" esistenza.

Cerco di semplificare, evitando oscurità, anche in questo argomento risulta difficile: «L'oscurità nasce sempre dall'imperizia con cui i discepoli adoperano il linguaggio del maestro. Il testo opaco è scritto in un lessico altrui».[25] Per questo serve "inverare" (o smentire) la teoria con racconti sul proprio o altrui vissuto, per non rimanere distanti e astratti, facendo respirare all'unisono mente, cuore e anima.[26]

Com'è altresì noto, le classiche condizioni deterministiche di prova e di verifica sperimentale nella fisica delle particelle sono state messe in crisi dal «principio di indeterminazione» (Heinsenberg), nonchè dal «principio di complementarità» (Böhr) per il quale ultimo, fenomeni identici possono spiegarsi teoricamente in modo alternativo.

Insomma, l'osservatore nell'osservazione modifica l'osservato.

Entrambe le cennate teorie presuppongono una «interferenza» dell'osservatore, del processo di osservazione, nella materia fenomenica.

Qualcuno ha provato (in un provocatorio romanzo americano) a confutare il principio di indeterminazione, rovesciando la logica in modo «sia circolare che paradossale [...poichè, se] in un universo probabilistico può succedere qualunque cosa, allora quell'universo potrebbe essere deterministico invece che probabilistico!».[27]

---

22 Una impostazione "difensiva", di buon senso pratico-istituzionale in E. CATTANEO, *Armati di scienza*, Milano, 2021.

23 H.A. CAVALLERA, *Ugo Spirito. La ricerca dell'incontrovertibile*, Milano, 2000, p.41.

24 G. AGAMBEN, *La comunità che viene*, Torino, 1990, p. 27.

25 N. G. DAVILA, *op.cit.*, p. 99.

26 Ho provato a farlo scrivendo *La mediocrità della cornice cit.*

27 A. FAWER, *Improbable*, Milano, 2004, pp. 95 e 218. L'autore, prima di dedicarsi alla scrittura, ha studiato economia e statistica negli USA, diventando poi amministratore delegato di *About.com*. Sintetizzo la sua posizione nel mio *La mediocrità cit.*

Non si tratta della sola idea di «probabilità» che va a sostituire la legge di causalità, nelle varie interpretazioni.

Faccio notare come, in questa prospettiva, il soggetto o la sua importanza "saltano".

Come forse qualcuno avrà avuto modo di sperimentare o percepire, si può uscire da noi stessi, addirittura dallo spazio-tempo, dal mondo (perdendosi, smarrendosi, abbandonandosi, negli attacchi di panico, ecc.). Un vuoto ove si convive, che si può illusoriamente "colmare".

Qualcuno parla di esperienze da «seduta spiritica permanente», quasi psichedeliche,[28] se non allucinatorie.

Ognun si avvede che la "piena" conoscenza è, alfine, impossibile.

I consulenti (il termine è il "pre-testo" per parlare di ogni altro lavoro o professione) si mettono in posa, senza far prevalere la «persona», anche nel fare i "piacioni" nei salotti o in altri luoghi ciarlieri, soprattutto massmediatici.

Nell'affrontare una qualsivoglia tematica/problematica/quesito trattando le soluzioni, risulta prioritario per il consulente l'obiettivo da raggiungere, predisponendo le "risposte" per "fornire" sicurezza, per non stare in silenzio, dando una immagine di competenza e di affidabilità.

Per vari motivi (che vedremo) si elude l'ineffabile, assicurandosi che non ci siano dei "vuoti" tra le cose,[29] evitando l'inaudito, ovvero: il fatto che tutto è precario, come lo è il mondo e… la nostra esistenza.

Nell'individualismo (che si rifà alle solfe delle scuderie dottrinarie) si postula la realtà come offerta dai consulenti (nel loro *status quo*) dai loro studi, ricerche, prestazioni, in rapporto positivo con la tecnologia e con l'I.A.

Un atteggiamento perlopiù dichiaratorio, tra tecnico e intellettuale, tra gestionale e politico, tra pratico e non.

Solitamente i consulenti parlano, e agiscono, con le parole, e i comportamenti, degli altri, perchè vedono e frequentano solo gli uomini simili a loro, in una commedia, un teatrino tra intrighi, confabulazioni e intrallazzi, dove non mancano ricatti e sudditanze collose. Pochi consulenti rimangono davvero incondizionabili, pochi sono fuori dai teatrini e commedie. Raramente i consulenti incarnano "altre" conoscenze, reinventando sè stessi e il mondo.

E' forse l'inevitabile destino (*sic!*) di ogni professione?

Coscienza e inconscio portano ad altro.

---

28 E. CAMURRI, *Introduzione alla realtà*, Palermo, 2024, p. 89 e pp. 77-79; ID, *La vita che brucia*, Roma, 2025; C. ROVELLI, *Helgoland*, Milano, 2020, p. 15.

29 L'antica filosofia del vuoto descrive la vacuità di esistenza intrinseca delle cose (che ricorda il vuoto quantistico) dove le proprietà delle cose nascono nell'interazione, in una danza di cui facciamo parte. La realtà è vuota di sostanze isolate, proprio perché è piena di relazioni. Ogni sostanza esiste solo grazie a qualcos'altro, in un infinito gioco di specchi, senza un oggetto originario riflesso. Tutti siamo vuoti, rimane la coscienza che sperimenta sè stessa come relazione. Anche il tempo scompare, nell'evento presente che contiene la rete di relazioni cosmiche.

La causalità e il determinato non portano alla coscienza (cfr. la teoria *Quantum Information-based Panpsychism* di D'Ariano-Faggin)[30]; tra la coscienza e quel che chiamiamo «inconscio» non c'è uno spazio spiegabile.

Qui, forse, occorre spiccare un… "balzo".

Comunque sia, la fisica contemporanea, sintonicamente alla filosofia contemporanea e al più verace pensiero orientale, apre ad altre conoscenze, imprevedibili e inattese (vedi, *ex multiis*, Rovelli, Prigogine, Stengers, Battiston, ecc.). [31]

Giacchè l'uomo deve dare un senso alla propria finitezza, i problemi da porsi non sono solo metodologici (almeno non soltanto di misurazione e di calcolo), bensì di fondazione e di senso: il mondo dell'al di qua (quello in cui "sguazziamo" costituendoci qui ed ora) come si pone col cosiddetto mondo dell'al di là?

La nostra quotidianità forse scorre nello «eterno ritorno dell'identico», cioè di qualcosa che si ripete sempre (anche nei nostri inconsci atteggiamenti, difetti, vizi, errori)? Oppure, abbandonando la sicumera della previsione calcolatoria, riusciamo a scorgere l'inaspettato o qualcosa che si rinnova?[32]

Basta per un consulente limitarsi (più o meno nell'ovvietà) al mondo visibile, determinato e determinabile, prevedibile, materiale, "normale", attuale? Perchè voler allora, anche nella professione, dare un senso alla vita che va oltre "questo" mondo? Perchè voler andare oltre la "normalità", fino all'insolito, alle stranezze, all'impensato?

Semplicemente perchè siamo uomini e viviamo fuori dalle inferenze e previsioni sui fatti, sprovvisti di trame e intrighi, passando per la nostra esperienza, immaginativamente e affettivamente, relazionandoci non solo agli eventi e ai fatti, ma anche a noi stessi, agli altri, al mondo.

Però per il consulente tutto va pragmaticamente impostato a un obiettivo, riducendo (ipersemplificando) a una equazione di primo grado, lavorando per presentare le cose nel modo in cui si prevede vadano viste (e apprezzate, se non mercificate), dimostrando "come" deve succedere quel che ci si aspetta succeda. Eccoci, ancora, alle strategie, presupposti, preamboli…cornici.

Insomma, nella consulenza primeggia e prevale l'attività meramente tecnica (nel senso sub-culturale) prestazionale, o non, da remunerare, da riconoscere in un qualche modo (carriere, riconoscimenti, prebende, ecc.).

Oltre questo, francamente, non vedo…. niente di veramente interessante!

---

30 Cfr. F. FAGGIN, *Irriducibile. La coscienza, la vita, i computer e la nostra natura*, Milano, 2023; ID (in conversazione con V. SARDEI), *Oltre l'invisibile. Dove scienza e spiritualità si incontrano*, Milano, 2024; prima ancora: ID, *Silicio. Dall'invenzione del microprocessore alla nuova scienza della consapevolezza*, Milano, 2019.

31 *Ex multis*: I. PRIGOGINE e I. STENGERS, *Tra il tempo e l'eternità*, Torino, 2014; K. W. FORD, *Il mondo dei quanti. La fisica quantistica per tutti*, Torino, 2004, pp.115 e 129; J. D. BARROW, *Da zero a infinito. La grande storia del nulla*, Milano, 2001; W. KINNEBROCK, *Dove va il tempo che passa. Fisica, filosofia e vita quotidiana*, Bologna, 2013; R. BATTISTON, *La meccanica quantistica. Spiegata a chi non ne sa nulla*, Roma, 2018; A. GRÜN - MICHAELGRÜN, *Qualche nota su Dio e sulla fisica quantistica*, Milano,2019; C. ROVELLI, *Helgoland cit.*; ID, *Il successo empirico della relatività generale e le sue implicazioni filosofiche per la comprensione della natura dello spazio e del tempo*, Associazione amici dell'accademia dei Lincei, Letture Corsiniane, Roma, 2020; ID, *Sette brevi lezioni di fisica*, Milano, 2014; ID, *La realtà non è come ci appare. La struttura elementare delle cose*, Milano, 2014; ID, *Prefazione*, C. BERNARDINI - S. TAMBURINI, *La probabilità fa al caso nostro. Le leggi del caso*, Roma, 2014; C. ROVELLI, *Sull'eguaglianza di tutte le cose. Lezioni americane*, Milano, 2025.

32 Sia permesso, ancora, rimandare a *La mediocrità della cornice Un viaggio cit.*

Per il professionista è importante avanzare ed affermarsi nel mercato della consulenza, della formazione, prestazionale, carrieristico, politico, ecc. più ancora, conta il «potere» non solo di fatturare per guadagnare, piuttosto quello… di "contare" in questo mondo e nelle conventincole.

Il rapporto tra i consulenti e gli altri: rinvio.

Nel lavoro di consulenza rimangono importantissimi i rapporti e le relazioni che si intessono e si coltivano (al di là delle cosiddette "interazioni burocratiche") con le altre persone, poichè sollecitanti la nostra coscienza, nelle varie situazioni e momenti di una quotidianeità che spesso sembra "eterna" (anche nella nostra memoria).

Certo, in taluni settori (ad es. l'ambiente) le cosiddette "frequentazioni" spesso diventano "problematiche", addirittura pericolose.

Estremizzando, potremmo avere: consulenti mercenari (la maggioranza, che guarda al fatturato o al carrierismo nelle sue varie forme); consulenti rigidissimi (quasi talebani, che fiutando "problemi" rifiutano gli incarichi o non fanno "piaceri") e consulenti che pur consapevoli di lavorare in un contesto, per così dire, naturalmente "radioattivo", dribblano i pericoli, senza però sottrarsi a queste acque limacciose.

Piaccia o non piaccia, questo è il mondo reale e, come si suol dire... «rubando con l'occhio» all'università dei criminali (che non significa automaticamente l'essere collusi o correi) si impara moltissimo, in particolare a ragionare fuori paradigma, creativamente, scaltramente, inventivamente, ecc. Un insegnamento che (va segnalato) rarissima dottrina e professionisti, manuali e/o corsi davvero non sanno offrire.

Il che conferma che la conoscenza (qualsiasi conoscenza), non possa appiattirsi alla mera descrizione, al dover essere, alla letteralità, al formalismo, ad una distanza dalle problematiche concrete, nonostante il «diritto vivente» cerchi (bisogna talvolta darne atto pur nella «gabbia di acciaio» weberiana) di arrivare ad esse tramite una giurisprudenza attenta e innovativa.

Dicevo che le descrizioni non catturano la sfuggente realtà: sono invece gli errori, gli enigmi, i fallimenti che mostrano il disordine e le sue potenzialità.

Insomma, anche qui, la interiorità (il micro o i micro) del consulente deve trovare il modo di convivere con il mondo esterno (il macro o i macro delle situazioni) nelle sue tante sollecitazioni, tentazioni e pericoli.

I consulenti sono, come tutti, mariti, figli, genitori, orfani, nipoti, ecc. cioè uomini con doveri e responsabilità, che stanno in un mondo giammai tenuto separato dal lavoro.

Non è possibile, quindi, separare gli stati affettivi e quelli di ragione, innescandosi ricordi, movimenti, azioni, pensieri, sentimenti, relazioni e decisioni.

Anche i consulenti, col loro lavoro, portano a casa, in famiglia, nel vivere sociale, "altri" problemi e viceversa.

Non si sfugge, consciamente e inconsciamente, a tutto questo.

Lo scambio di esperienze tra professionisti - nella varietà delle situazioni e delle problematiche che si pongono - aiutano laddove si esca dall'irregimentazione e dalle tronfie teorie.

Oggigiorno, però, le narrazioni delle consorterie, delle accademie, degli apparati, impoveriscono l'esperienza, negando le ispirazioni, le inspiegabilità, le… "sovversioni".

L'esperienza c.d. "accreditata", ovvero da seguire, si rifà all'autorità. Sono pochi coloro che seguono piste diverse, disorganizzando i percorsi, facendosi carico della perdita di autorità.

E' l'ordine da rispettare secondo logiche burocratiche, usando un linguaggio *standard* o comunque, per così dire, "allineato".

C'è sempre una "meta" nella consulenza, nel delirio della costrizione dei tempi e delle energie da dedicare a un incarico, nella congerie di altri impegni e lavori.

In questo senso, i consulenti "medi" (la stragrande maggioranza) puntano a incarichi e/o attività replicabili e prevedibili, in un prodotto (merce) da vendere (collocare) a più soggetti. Ciò avviene, sfruttando la serialità di prestazioni non rischiose, approssimate alle certezze (*sic!*).

Il tempo (standardizzato) si confronta con le singolarità e la specificità delle richieste, evitando le ambiguità, spesso dando senso alle proposizioni, in un effetto d'azione, ripercorrendo le orme di attività già svolte da altri in modo "autorevole" (difficilmente trasgredendole).

Si rimane, quindi, all'interno di un sapere mercenario, pratico, furbo, calcolato, fuorviato dalla anzidetta pedagogia professionale che condiziona l'impostazione di fondo.

Difatti, va ripetuto, i corsi, le riviste, i manuali, i siti specializzati, ecc. perlopiù costruiscono dei "porti" sicuri per questi consulenti, nella funzione di sfornare "verità" operative, dicendo quel che serve ai corsisti o ai lettori. Non c'è molto spazio o inventiva fuori da queste voci, da questi voler dire.

I professionisti cercano, fideisticamente, un orientamento, non tanto una bussola, "imbussulottandosi", non esplorando *funditus* le discipline, pedissequamente seguendo il filo più comodo - alla soluzione del caso o delle attività da sbrigare - nel labirinto delle interpretazioni, ascoltando (e facendo proprie) le voci più accreditate (autorevoli?), usando parole conosciute (donde il vocabolario tecnico-scientifico), inghiottiti da queste visioni e geografie.

Si comprende che i consulenti nella loro attività siano costretti a fornire alla committenza, al loro referente, al loro "superiore", un lavoro possibilmente compiuto, in tempi e risorse «efficientate». Lo segnala anche il senso comune, quale premessa di un lavoro che si pone nel gioco e nei rapporti gerarchici, entro la logica del mercato.

In tal modo si evitano (salvo l'eccentricità) le diseconomie (*sic!*), ma anche gli scarti, le perdite, come dire….le letture della realtà col "terzo occhio".

Nell'inadeguatezza e nell'approssimazione, vengono direzionate e fornite (mimando il pensiero tecnico-scientifico) prestazioni dirette al risultato atteso, in una coerenza di forma e di sostanza. Il tutto esibendo a favore dei terzi, caratteri di imparzialità, controllo, calcolo e prudenza: la cosiddetta professionalità!

Come detto, l'*opus*, la relazione, il parere, la perizia, ecc. devono rispondere in termini di tempo e di costi, cioè devono essere calcolabili *ex ante* e ricercare il "successo" (il bersaglio, l'obiettivo, il fine) nei tempi e modi pattuiti con la committenza. Infatti, la logica del mercato dei consulenti (e non solo di essi) comporta la predeterminazione di tempo e denaro acciò da dedicare, risorse da ottimizzare o, meglio, come si dice nel povero linguaggio manageriale, da «efficientare».[33]

33 un termine altresì transitato nelle *Authority* e nelle *utilities* scimmiottando le logiche privatistiche della gestione delle risorse e delle infrastrutture, nel raggiungimento (secondo cronoprogrammi) dei risultati previsti o assegnati. Il che conferma la contaminazione, se non la "colonizzazione", di un metodo, di un linguaggio e di un comportamento o "modello" che si, anche da parte dei soggetti "regolatori". Una ricostruzione critica sta in A. PIEROBON, *Servizi pubblici locali preterintenzionali e tariffe (ma non solo)*, Rivista Giuridica Ambiente Diritto, fascicolo n. 2, 2024.

Non amando le nuove parole e i nuovi concetti, i consulenti (come i burocrati)[34] si rifanno alle consuetudini burocratiche-tecnico-scientifiche, per attribuire vincoli o circostanze vincolanti, in uno spirito gregario, se non di mandria.

La burocrazia è una macchina ideologica, utilitaria, anomizzante nella sua c.d. «razionalità amministrativa», ove le cose apparentemente insensate, ignorate, in ombra, invisibili, non trovano cittadinanza, nella pretesa di rapidità, esattezza, visibilità, ecc.

Solo il "visibile" viene ammesso a creare vincoli e ponti conoscitivi. Allora, le cose nella consulenza, si presentano nel "modo" in cui sono visibili.

Si dimentica però che diversamente, in altre visioni, ad esempio, nella "regressione" si torna a vedere (come facevamo da bambini) gli oggetti e i loro intrecci, come se fosse la prima volta…

Proposizioni, logica, fatti, letture positiviste, ecc.[35]

Riannodare i fili di un argomento riporta in campo lo "scambio" conoscitivo e nei rapporti, insomma consente nuovi approcci e metodi.

Negli anni venti/trenta si cercava di capire la realtà e il mondo, attraverso le «proposizioni» (così per il Circolo di Vienna, gli Apostoli di Cambridge, il Gruppo di Bloomsbury, ecc.) guardando al soggetto e al suo attributo.

Il positivismo, come pure l'empirismo, sono arrivati al formalismo e al convenzionalismo, quali approcci che tentano di evitare l'incomprensione reciproca, gli antagonismi, nella ricerca di una verità (che, sia detto, rimane umanamente irraggiungibile).

L'ambizione dei logici era di raggiungere il vero e il falso delle «proposizioni», passando per quel loro linguaggio. Il che è solo logicamente fattibile, ma ingannevole, portando nei paradossi e accecamenti della logica, facendo esistere cose che non lo sono, ad es.: le favole, i miti, babbo Natale, ecc.

Richiamando Wittgenstein: «per tracciare un limite al pensiero, noi dovremmo poter pensare ambo i lati di questo limite, dovremmo, dunque, poter pensare quel che pensare non si può».

L'esistenza ha a che fare con l'aver poteri causali, con l'entrare in relazioni causali, o quanto meno con la disposizione a entrarvi (per Platone gli enti sono «potenza»). A fare la differenza è l'esistenza, con le seguenti precisazioni (vedi oltre sul «fatalismo»): la definizione non può dire che esistere è avere

34 Ho avuto modo di ricordare in A. PIEROBON, *Probabilismo e possibilismo cit.* e ID, *La mediocrità della cornice cit.*, più vicende, ad es. quella di "solerti" funzionari che cercarono, malevolmente, di stroncare la proposta di un piano rifiuti, "attaccandosi" persino all'utilizzo di (a loro dire inesistenti) neologismi (di manganelliana memoria), il che semmai esibiva la loro ignoranza e protervia. I successivi "esaminatori" (europei, nazionali, regionali), come pure la Commissione VIA Siciliana presieduta dall'indipendente Prof. A. Angelini, superarono le posizioni di questi dervisci distruttori, sgomberando una volta per tutte il campo da equivoci e/o da sabotaggi. Sarebbe stato utile, in altra sede, far uscire allo scoperto la intenzionalità (o motivazioni) di questi scarsi e inutilmente cavillosi personaggi, responsabilizzandoli al riguardo. Sulla visione e idee sottostanti al piano rifiuti (e altro) mi permetto rimandare a A. PIEROBON, *Governo e gestione dei rifiuti: approcci, metodi, percorsi e soluzioni*, Milano, 2022 e alla bibliografia ivi citata.

35 Si veda *La mediocrità della cornice cit.*, ove ho dedicato più di un capitolo alla tematica in parola.

poteri causali; l'esistenza non è una nozione logica; invocare in una caratterizzazione dell'esistenza i poteri causali è lasciar le cose intenzionalmente nel vago.[36]

In altre parole, per i logici la realtà (l'esistente) si costruisce nelle proposizioni col linguaggio. Le proposizioni cercano, con la logica formale, fors'anche un senso. Esse, però, rimangono delle "apparenze".

Insomma, si cerca una unità nell'ambivalenza, ma il senso sta nel "profondo", cioè oltre.

Non è la «apparenza», ma lo «avvenimento» che dà senso al mondo (anche nei suoi paradossi).

Invece, il «sillogismo» (da non confondere col «sofisma» o col «paralogismo» che indicano I ragionamenti falsi o ingannevoli) parte dalle necessità delle «premesse» per arrivare a delle «conclusioni», in una diversa logica rispetto a quella dell'avvenimento.

Più esattamente, la proposizione attribuisce un «predicato» a un soggetto, nelle loro «relazioni interne», cui Russell contrappone quelle «esterne».

L'antropologo De Martino suggeriva di verificare non astrattamente, bensì entro il sistema culturale che dà senso, il soggetto della proposizione, senza isolare i singoli elementi logici. Sono infatti le nostre «abitudini discorsive e di scambio» che danno valore alle parole e alle azioni, nelle dinamiche sociali.

In questa interazione reciproca, il soggetto si chiederà allora se le cose (cosiccome descritte o enunciate) siano vere o false, reali o irreali, assieme, appunto, al significato attribuito loro dal predicato, ossia al come viene stabilito che quelle cose siano vere o false, reali o irreali.[37]

Nel rapporto tra linguaggio e realtà, sono le «abitudini discorsive» e «di scambio» (Wittgenstein nella sua «svolta pragmatica» delle *Ricerche filosofiche*) a provvedere al senso e all'uso concreto all'interno di un contesto sociale, dando significato alle nostre parole e ai nostri atti. [38]

---

36 F. BERTO, *L'esistenza non è logica. Dal quadrato rotondo ai mondi impossibili*, Roma-Bari 2010, p. 53 e pp. 74-75.

37 Cfr. S. SALVADOR, *La natura della comprensione linguistica: fenomenologia della comprensione e fondamenti filosofici della semantica*, academia.edu., 2004.

38 Ho tratto spunti dalle (eterogenee) letture su Wittgenstein: M. CAMBULA, *Ludwig Wittgenstein. Stili e biografia di un pensiero*, Roma, 2003; N. ABBAGNANO, *Dizionario di filosofia* (terza edizione aggiornata ed ampliata da G. FORNERO), Torino, 2013, p. 997 ss.; G. REALE-D. ANTISERI, *Storia della filosofia, vol.10, Fenomenologia, esistenzialismo, filosofia analitica e nuove teorie*, Milano, 2008, pag.275; L. PERISSINOTTO, *Wittgenstein. Una guida*, Milano, 2008; ANTISERI, *Il leggendario scontro con Wittgenstein*, (a cura di) REDAZIONE DI RESET e B.LAI, *Popper liberale riformista*, Venezia, 2003; L. WITTGENSTEIN, *Ricerche filosofiche*, Milano, 2024; A. NEGRI, *Il ritorno. Quasi una autobiografia*, Milano, 2023, pp. 208-211 per il quale Wittgenstein è l'alternativa a Heidegger, permettendoci di entrare nel postmoderno dove domina la produzione immateriale interpretando la lingua come movimento costitutivo dell'essere, come segno, articolazione e struttura; N. BOBBIO, *Autobiografia* (a cura di A. PAPUZZI), Bari-Roma, 1997; C. ROVELLI, *Sull'eguaglianza di tutte le cose. cit*, 2025, p. 168 e p. 192; S. HUSTVEDT, *La donna che trema. Breve storia del mio sistema nervoso*, Torino, 2011; U. ECO, *Sei passeggiate nei boschi narrativi. Harvard University, Norton Lectures 1992-1993*, Milano, 2018; G. VATTIMO, *Essere e dintorni.* (a cura di). G. IANNANTUONO, A. MARTINENGO, S. ZABALA, Milano, 2018, p.40 e p.57; G. VATTIMO con P. PATERLINI, *Non essere Dio. Un'autobiografia a due mani*, Reggio Emilia, 2006, p. 121 segnalando come Rorty (neo-pragmatista) indica i più grandi filosofi del 900 in J. Dewey, L. Wittgenstein e M. Heidegger; G. STEINER, *Errata. Una vita sotto esame*, Milano, 1998 ove il linguaggio in sé stesso è infinito con un potenziale però non illimitato; ID, *Vere presenze. Contro la cultura del commento, una difesa del significato dell'arte e della creazione poetica*, Milano, 2006; ID, *Dieci (possibili) ragioni della tristezza del pensiero*, Milano, 2005 per il quale Wittgenstein

In un mondo fatto di cose, cioè di significati ci aspettiamo che tutto sia nominabile, ma «è il linguaggio che per funzionare ha bisogno che esistano significati, come terminali metafisici delle parole». L'oggetto fisico è un concetto logico (platonico) che si nomina. «Il realismo è una posizione metafisica non empirica, il realista crede che esistano oggetti fisici ossia significati. Il realista è quindi un platonico (…) una proposizione grammaticale ha rispetto a una empirica la stessa funzione: permette il normale funzionamento del linguaggio, cioè le proposizioni empiriche». Sin da bambini noi impariamo, col tempo (smarrendo un diverso sapere), ad agire secondo un sistema di riferimento, secondo delle "cornici", secondo delle regole sociali strettamente legale al linguaggio, credendo agli adulti.[39]

Il linguaggio segnala la nostra distanza dal mondo. Potremmo forse pensare che l'espansione del linguaggio espanda noi stessi? Ovvero che la realtà linguistica sia ontologica?

Per Heidegger noi siamo il linguaggio, per Wittgenstein non possiamo vedere il linguaggio da fuori, perchè in un qualche modo esso crea la realtà.[40]

Mi pare di osservare qui che l'Io, p.c.d. "immersivo" nel (e col) mondo mostrerebbe gli altri Io come "vuoti" (cfr. il pensiero orientale e le tecniche meditative), mentre l'Io p.c.d. "distintivo" (se non "divisivo") ovvero individualistico mostrerebbe gli altri Io come "alterità".

---

profetizzava, con riferimento al discorso filosofico o poetico di Meister Eckhart e di Heidegger che non andiamo da nessuna parte; F. GUALA, *Filosofia dell'economia. Modelli, causalità, previsione, Bologna, 2006*; S. NATOLI, *Parole della filosofia, o dell'arte di meditare*, Feltrinelli, Milano, 2005: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Giovanni Gentile, filosofo italiano, 17 giugno 2004*, Roma, Soveria Mannelli (CZ),2004, p. 22; A. RONCAGLIA, *Sraffa. La biografia, l'opera, le scuole*, Roma-Bari, 1999, pp.20-22 e 60; J. HILLMAN, *Sul mio scrivere*, Roma, 2015, p. 105; B. ANTOMARINI, *Pensare con l'errore. Il bersaglio mobile della conoscenza*, Torino, 2007, p. 84; A. ZANINI, *Filosofia economica. Fondamenti economici e categorie politiche*, Torino, 2005, p. 258 sulla Cambridge di Keynes, Russel e Wittgenstein; s. ZAMAGNI, *Avarizia. La passione dell'avere. I 7 vizi capitali*, Bologna, 2009, pp.16-17; F. CIMATTI, *Il postanimale. La natura dopo l'Antropocene*, Roma, 2021per il quale Wittgenstein ci parla del mondo come ce ne parlerebbe «il virus» che è «la rivolta del mondo contro il linguaggio» («fondamento infondato del linguaggio» per W.): l'esperienza del mondo come miracolo, ossia la perfetta aderenza alla vita che si vive) p.33, e p. 97; ID, *La fabbrica del ricordo*, Bologna, 2020 Wittgenstein imposta il problema del mondo interiore proponendo una analogia col linguaggio (linguaggio privato e mondo interiore, linguaggio misterioso perché nessuno per definizione potrebbe capirlo) p.150; E. ACOTTO, *Contro Agamben. Una polemica filosofico-politica (ai tempi del Covid-19)*, Roma, 2021, p. 170 *et passim*.

39 F. CIMATTI, *Il postanimale* cit., p. 98 ss. In particolare, Cimatti ragiona sul caso del *virus*. «Quello che è stabile non lo è perché è mantenuto tale da ciò che gli sta intorno» (Wittgenstein). Il v*irus* sta mostrando che la distinzione grammaticale fra cosa ed entità vivente non è più operativa: l'asserzione il virus è vivo è empirica, ma presuppone l'indimostrabile proposizione grammaticale che il *virus* sia un oggetto (sia il significato a cui si riferisce il nome *virus*) e che, come tale, possa essere nominato. Il *virus* si rifiuta di prestarsi a questa operazione metafisica: collassa la distinzione fra empirico e grammaticale, cioè fra certezza e dubbio, fra sfondo e figura. Senza significati rovina tutto l'edificio del linguaggio. Il virus pone il dubbio prima della credenza (il bimbo crede agli adulti). Non si può più arrivare alla certezza. La difficoltà consiste nel riuscire a vedere l'infondatezza della nostra credenza (Wittgenstein). Ora finalmente la vediamo: «è difficile sapere una cosa e fare come se non la si sapesse» così, ancora, Wittgenstein cit. a p.103.

40 D. FOSTER WALLACE, (a cura di S. J. BURN), *Un antidoto contro la solitudine. Interviste e conversazioni*, Roma, 2018, p. 94 *et passim.*

Giustamente Cimatti ci avvisa: «Credere di seguire una regola non è seguire la regola». Non può nemmeno esistere un linguaggio privato, e, quindi, paradossalmente, «se un linguaggio privato non può esistere, allora non può esistere nemmeno un mondo privato interiore. O, meglio, forse qualcosa del genere esiste, ma noi non possiamo conoscerlo, perché possiamo riferirci a questo mondo solo usando una lingua intersoggettiva, la lingua di tutti».[41] Nella lettura celatiana[42] di Wittgenstein, l'essere critici verso il mondo è un mordersi la coda: poichè possiamo essere scettici sul fatto che esprimiamo scetticismo, ma non su tutto quel che facciamo e su quel che esiste nel mondo. Peraltro, il linguaggio copre tutto l'esistente?

Occorre, allora, sostituire il convenzionale e il formale col vissuto.

Neppure gli algoritmi che usano regole logiche (cfr. Frege) possono provare se una affermazione sia vera o falsa (cfr. Turing e Church con Hilbert nel 1936).

Non serve nemmeno ripescare la «coerenza» di idealistica memoria, o il «criterio della verità come corrispondenza», poichè (come abbiamo visto) le proposizioni non sono fatti, e, comunque riguardano un mondo logico-causale.

Si è quindi pensato ad utilizzare la probabilità nelle figure di relazioni dinamiche tra le proposizioni: ma, appunto, come la mettiamo con lo «evento»?

Si dice che un evento è «certo» se il soggetto lo ritiene vero quale conseguenza inevitabile dei fatti che conosce. E' un evento «impossibile» se il soggetto, con quel criterio di conoscenza dei fatti e delle inevitabili conseguenze, lo ritiene falso. E', invece, un evento «possibile» quando nessuno dei due esiti può essere stabilito a priori, cioè nessuno può essere escluso.[43]

Qui altresì soccorrono le «condizioni di contorno»[44] sulle caratteristiche dell'insieme, ovvero del mondo in cui agiamo.[45]

Formulando i fatti in proposizioni, esistono degli "scarti" perchè le proposizioni sono vere solo in certe situazioni e in base a certe condizioni, nei loro universi logici di implicazione (Russell),[46] ovvero di referenza (Keynes).[47]

---

41 F. CIMATTI, *La fabbrica cit.*, p. 152.

42 Celati ha sviluppato visioni e intuizioni stimolanti che ho tratto, tra altro, dalle seguenti letture: "SUSAN AND DONALD MAZZONI" SEMINAR, *Scrittori inconvenienti. Essays on and by Pier Paolo Pasolini and Gianni Celati. Edited by ARMANDO MAGGI and REBECCA WEST*, Ravenna, 2009; (a cura di) M. BELPOLITI, M. SIRONI e A. STEFI, *Gianni Celati*, Macerata, 2023; M. RIZZANTE, *Il geografo e il viaggiatore. Letere, dialoghi, saggi e una nota azzurra sull'opera di Italo Calvino e di Gianni Celati*, Cremona, 2017; M. RIZZARDI, *Frontiere erranti. Autoritratto di un erede senza eredi*, Cremona, 2025; G. CELATI, *Il transito mite delle parole. Conversazioni e interviste 1974-2014*, Macerata, 2022.

43 M. MALVALDI e D. LEPORINI, *Capra e calcoli. L'eterna lotta tra gli algoritmi e il caos*, Roma-Bari, 2016.

44 J. P. ZBLIUT-A. GIULIANI, *L'ordine della complessità*, Milano, 2009.

45 C. VALERIO, *La matematica è politica*, Torino, 2020.

46Cfr. L. PERISSINOTTO (a cura di), *Russell*, Milano, 2019; A. J. AYER, *Russell*, Milano, 1992; P. ZELLINI, *La matematica degli dèi e gli algoritmi degli uomini*, Milano, 2016; S. CAPUTO, *Fattori di verità*, Milano, 2005; M.DI FRANCESCO, *Introduzione a Russell*, Roma-Bari, 1990; B. RUSSELL, *L'autobiografia*, 2 voll., Milano, 1967.

47 *Ex multiis*: R. ROSSINI FAVRETTI, *L'argomentazione nella comunicazione e nell'epistemologia keynesiana*, Studi italiani di linguistica teorica ed applicata, anno XVII,1988, n.1; (a cura di) S. MARZETTI DALL'ASTE BRANDOLINI e R. SCAZZIERI, *La probabilità in Keynes: premesse e influenze*, Bologna, 1999; L.L. PASINETTI, *Keynes e i keynesiani di Cambridge*, Roma-Bari, 2010; F. VICARELLI, *Keynes. L'instabilità del capitalismo*, Bologna, 1989; A.H. HANSEN, *Guida allo studio di Keynes* (a cura di A.M. FUSCO), Napoli, 1977; G. LA MALFA,

I «gradi di probabilità» riguardano le evidenze tra le relazioni e i rapporti logici, tra l'evidenza e la conclusione che fondano la evidenza medesima, guardando anche al fatto sociale che può non essere estratto dal contesto (ma inserito nel campo, omogeno ad altri)

Siffatti gradi di probabilità, valgono solo in riferimento a una qualche ipotesi-evidenza del valutatore che deve considerare tutte le possibilità.

I postulati o «proposizioni primarie» e quelli procedurali e/o secondarie vanno comparate, pur escludendo un "qualcosa", considerando che le «proposizioni secondarie» si rifanno a un contesto specifico di conoscenza.

Si definisce così un quadro analitico tra saperi regionali e proposizioni nelle loro ambiguità, tra principi generali (extralogici e indimostrabili) e sapere individuale, relazionandoli, in un modello pragmaticamente regolativo e normativo (*à la* Kelsen). Indi, si comparano le probabilità nelle loro relazioni, definendo il giudizio di irrilevanza, nel «principio di indifferenza» (negativo), in una comparazione che non avviene per probabilità di natura diversa.

Alla fine, come diceva Keynes (che rifiuta l'interpretazione frequentista) «il probabile è ciò che per noi è razionale credere».

Il convenzionale è, pertanto, una istanza normativa per il razionale agire, ovvero per governare l'eccezione, l'anomalia, la straordinarietà (cioè il non normale, il non ordinario, lo scarto, ecc.) diventando una sorta di barriera epistemologica all'irrazionale, delimitando al contempo il razionale.

L'idea di «normale» (normalità) sembra quindi essere una «costruzione politica».[48]

Le (recenti) teorie sulla probabilità:cenni.

Tralascio le origini antiche del probabilismo, le teorie di Pascal, Bacone, e di tanti altri, [49]limitandomi ad osservare come dal *cogito* di Cartesio, nel modo di pensare cui siamo abituati, tutti gli oggetti sono probabili.

L'incertezza deriva ovviamente dalla non esaustività del sapere, dalla sua relatività in quel che per noi è razionale credere, per poi quindi agire (Keynes).

Il probabile si richiama al «certo che crediamo essere il vero» (Sartre).

Negli anni trenta i fisici Heisenberg, Einstein, Böhr, Schrödinger, e altri proponevano una teoria soggettivistica della probabilità; le indagini sull'induzione e la probabilità furono condotte anche dal Gruppo di Cambridge (Johnson, Keynes, Jeffreyes, Ramsey), con applicazione in più settori, ad esempio alla teoria delle decisioni razionali dei comportamenti in condizioni di incertezza (dei fatti e utilità cognitive), nella credenza per diversi gradi di intensità di Bayes. [50]

Keynes l'eretico. Vita e opere del grande economista che ha cambiato l'Occidente, Milano, 2022; A. MINC, *Diavolo di un Keynes*, Milano, 2019; A. ZANINI, *Filosofia economica. Fondamenti economici e categorie politiche*, Torino, 2005.

48 Così Becattini su Marshall e Keynes nel passaggio dagli economisti classici, cfr. G. BECATTINI, *I nipoti di Cattaneo. Colloqui e schermaglie tra economisti italiani*, Roma, 2002, p. 14 e nota 24.

49 disseminate nelle riflessioni vita-pensiero-azione leggibili in *La mediocrità della cornice cit.*

50 D.GILLIES e G. GIORELLO, *La filosofia della scienza nel XX secolo*, Roma-Bari, 2010; B.J. BUTLER *cit.* da C. CORICA - A. SORDI, *Bayesianesimo e frequentismo: due approcci per un unico problema*, in (a cura di E. DI BERNARDINO, R. LUCCHETTI, V. SCHIAFFONATI), *Temi filosofici dell'ingegneria e della scienza*, Rimini, 2011; G. BRUNO e G. GIORELLO, *Introduzione. Scienza senza illusioni*, B. DE FINETTI, *L'invenzione della verità*, Milano, 2006.

Il teorema di Bayes descrive come le credenze esistenti, espresse formalmente come distribuzioni di probabilità, siano modificate dall'accesso a nuove informazioni.

Più esattamente, il bayesianesimo calcola a partire dal numero di volte in cui un evento non si è verificato, la probabilità che si verifichi nel corso di occasioni future: le credenze esistenti (nella distribuzione di probabilità su un insieme di valori possibili) si modificano con le nuove informazioni che integrano quelle incomplete (ciò avviene, ad esempio, nei *tests* diagnostici medici).

Va sottolineato che nel processo induttivo il grado di fiducia è soggettivo, con un approccio alla stima che permette di unire le opinioni a priori e quelle a posteriori, ossia come probabilità iniziale e finale di cui alla «verosimiglianza», nel «principio di condizionalizzazione» che aggiorna le probabilità iniziali sulla base delle conoscenze di sfondo e delle sperimentazioni.

Ancora, sulle proposizioni, l'induzione gioca un ruolo anche partendo dai principi generali per inferire eventi,[51] ma l'induzione non va utilizzata come premessa, giacchè occorre selezionare i fattori causali rilevanti che la guidano. Ad esempio: che speranza di vita ha il Signor Rossi? E' una valutazione che dipende dalla classe dei fattori pertinenti in cui si colloca (viene collocato, *sic!*) il Signor Rossi: fumatori, piloti di formula uno, età media, ecc.

Riemerge, ancora, l'importanza delle relazioni nella loro intrinseca natura e validità, senza che quella logica costituisca un unico modo e linguaggio, proprio per capire la possibilità di probabilità diverse, nella indeterminatezza che è razionale in circostanze normali.

L'approccio soggettivo di Ramsey e de Finetti («didattico-fusionista») sembra esser più ampio perchè guarda allo stesso fenomeno sotto angolazioni e lenti diverse, senza disdegnare l'intuizione. La probabilità qui è una proprietà dell'interazione tra l'osservatore e il mondo, non una proprietà oggettiva del mondo esterno. Una probabilità degli eventi non nota a priori, ma intesa come «grado di fiducia» riposta da un individuo nel verificarsi di un evento. Si confondono qui questioni psicologiche e logiche?

Popper, nella sua teoria propensionale, afferma che si deve dare preferenza a qualcosa che è preferibile alla luce di argomenti critici (argomentazione, non credenza), non esistendo la logica induttiva, sostituendola con il metodo deduttivo dei controlli o «falsificazione», per la quale una ipotesi è verificabile-controllabile empiricamente solo dopo che è stata proposta.[52]

Evidenzio che Popper non parla di probabilità, bensì di «propensione» la quale mostra, nella ripetizione, una tendenza verso la stabilità nelle circostanze che rimangono inalterate, come forze inerenti a una situazione della quale l'oggetto fa parte (ad es. un dado truccato ha propensioni diverse se viene lanciato su una superficie sabbiosa o sul marmo, ecc.). Popper si pone così dietro alle «frequenze relative» che sono quel che appare (i risultati, gli eventi) di una tendenza o propensità, non direttamente osservabile nella sua sequenza o successione di eventi.

---

51 la logica della probabilità induttiva in Keynes è una estensione della logica deduttiva di Russell-Withehead, così G. GIORELLO, *Prefazione,* A. W. WHITEHEAD, *Simbolismo*, Milano, 1998.

52 K. R. POPPER, *La ricerca non ha fine. Autobiografia intellettuale*, Roma, 2002, pp. 162-165; M. BALDINI, *Introduzione a Karl R. Popper*, Roma, 2002, p. 46; D. MILLER, *Sir Karl Popper, Una biografia scientifica*, Soveria Mannelli, 2000, p. 22; G. LOLLI, *Filosofia della matematica. L'eredità del Novecento*, Bologna, 2002, p. 195; D. ANTISERI, Karl Popper, Soveria Mannelli, 1999, pp. 138-139; G. GIORELLO, *I bersagli di Popper*, in (a cura di) B. LAI, *Contro Popper*, Roma, 1998, p. 71; REDAZIONE DI RESET E B. LAI, *Popper liberale riformista*, Venezia, 2003.

Il futuro diventa allora oggettivamente aperto, il passato rimane fisso e il presente è una continua attualizzazione di invisibili propensioni che smettono di essere un processo reale allorquando si realizzano.

Il mondo non è solo una «macchina causale».[53]

Il fatalismo nella professione (nella vita) tra causalità fisiche, logiche modali, linguaggio.

Per Wallace, nel fatalismo confliggono il «principio di bivalenza» (non è quello «del terzo escluso») ove ogni proposizione è vera o falsa (la «legge di contraddizione» stabilisce che non può essere vera sia l'affermazione che la sua contraddizione); il «principio dell'atemporalità della verità» ove ogni proposizione è vera o falsa per sempre; e il «principio della libera scelta» ove si danno situazioni nelle quali l'uomo è libero di scegliere cambiando anche gli eventi futuri.[54]

Il fatalismo del «ciò che faccio è necessario, ciò che non faccio è impossibile, ciò che accade e accadrà non è affatto sotto il mio controllo» [55] viene messo alla prova nei «contingenti futuri» che sono eventi e stati di cose non ancora verificatisi, ma trattati entro i confini semantici della logica *standard* a due valori (i famosi «vero o falso»).

Qui si pone la questione del libero arbitrio, tra onniscenza divina, concezioni astrologiche, e sul piano (semantico) logico-linguistico nella teoria della corrispondenza (tra verità/falsità e realtà), nel determinismo causale per il quale ogni evento è determinato, tra condizione sufficiente e condizione necessaria (anche nella loro reciprocità) nei «vincoli di circostanza», che non sono limiti intrinseci delle capacità o dei poteri dell'agente.

Riemergono qui le distinzioni modali che attivano i concetti di necessità, possibilità e contingenza. Quale necessità? Le scelte possono modificare il corso del futuro? Le nostre scelte sono inevitabili? Per Wallace occorre muovere dalle teorie o strategie messe in atto, non dalle premesse linguistiche, semantiche e logiche, approdando (per lui erroneamente in questo svolgersi) a una conclusione di ordine metafisico.

Si badi: il fatto che un ragionamento mostri come uno stato di cose dovrebbe essere, non implica che quello stato di cose sia effettivamente così nella realtà.

La logica modale (lo abbiamo visto) nelle «proposizioni» permette di integrare le dimensioni causali, fisiche e situazionali implicate, reintroducendo nel ragionamento il mondo concreto, la situazione concreta (come le cose si danno nel mondo fisico-causale, secondo le leggi della natura) cui le proposizioni si riferiscono, evitando che l'argomentazione resti sospesa in un piano puramente formale [56].

La necessità prenderebbe quindi significato reale come concetto modale. Gli eventi sarebbero qui conseguenze (necessarie, causali) di altri eventi.

Ma, ci sono forse altri eventi ed eventi che sono precondizioni necessarie per altri eventi? [57]

---

53 R. CORVI, *Invito al pensiero di Popper*, Milano, 1993, pp. 143-144; S. GATTEI, *Introduzione a Popper*, Roma-Bari, 2008, p. 88 ss.

54 G. BAGGIO e M. DE CARO, *Un narratore con l'hobby della filosofia*, in D. FOSTER WALLACE, *Contro il fatalismo*, Torino, 2026, pp. X-XI.

55 D. FOSTER WALLACE, *Contro il fatalismo cit*. p. 11 cioè sarebbe impossibile? p. 31

56 G. BAGGIO e M. DE CARO, *op.cit.*, pp. XXIII.

57 D. FOSTER WALLACE, *op. cit*. p. 33.

L'impossibilità diventa qui «situazionale», riguardando il carattere modale di eventi, azioni e stati di cose, tenendo conto dei vincoli determinati da circostanze contingenti che valgono per situazioni e momenti determinati (contingenti e mutevoli della realtà), pur se determinati da leggi fisiche generali ecc.

Gli insieme di circostanze variano, di volta in volta, nel corso del tempo, condizionando ciò che accade, perchè «Non esiste una modalità fisica *simpliciter*, avulsa dal contesto temporale e situazionale».[58]

In effetti, sono le proposizioni fisico-modali temporali, nelle loro relazioni e interazioni, a specificare il contesto in cui una proposizione va interpretata e valutata.

Qui i momenti temporali, pur se relativizzati da indici, non dicono che "X" è stato vero in passato o che "X" lo sarà in futuro, (cosa che invece fa l'operatore temporale). Le modalità fisiche situazionali variano con e dipendono dal tempo, dalle situazioni del mondo e dagli insiemi di condizioni in un modo che le modalità logiche non fanno. Le situazioni cambiano di momento in momento, ci sono tempi differenti e valutazioni relative a quei tempi e situazioni, come date in quel tempo. [59]

I presupposti (lo abbiamo visto) condizionano la conoscenza, ma non sono oggetto di conoscenza: sono scelti da decisioni in ultimo non fondate,[60] sono cioè oggetto di scelte di coscienza che (come i valori supremi) «non sono nè teoremi "dimostrati", nè assiomi "autoevidenti" e "autofondatisi" », tant'è che le norme etiche e giuridiche non sono derivabili da asserti descrittivi. [61]

Nelle relazioni, ricostruzioni, analisi perizie (ad esempio nell'ambito di un inquinamento) al consulente non interessa quel che fisicamente sarebbe potuto accadere nel passato data la situazione fisica che si presenta ora, piuttosto (anche agli effetti della responsabilità e altro) rileva ciò che era fisicamente possibile ieri data la situazione fisica che si presentava ieri, per come si pone oggi alla luce della disciplina di riferimento, che non è solo giuridica.[62]

Ripescando i concetti dianzi accennati, la possibilità fisica appare allora come la relazione diacronica di compatibilità tra insiemi di condizioni e situazioni distribuite nel tempo, secondo leggi generali (nel fondamentale tema: leggi deterministiche o probabilistiche?) e appropriate relazioni causali; mentre ciò che fanno i soggetti-agenti è determinato dal carattere, dalle motivazioni e dai rapporti con altre cose e soggetti.

Sfuggono, nelle interpretazioni aprioristiche delle teorie frequentistiche (es. di Venn, Von Mises, Reichenbach),[63] gli «eventi singolari o unici», che non sono riconducibili a «classi di riferimento omogenee». Ad es. von Mises considera questi eventi «successioni casuali incalcolabili, ma nel disordine delle ipotesi frequenziali», in un concetto di causalità come complessità, tant'è che per von Mises si può efficacemente utilizzare la teoria della calcolabilità, piuttosto che quella della probabilità.[64]

---

58 *Ibidem*, p. 5.

59 G. BAGGIO e M. DE CARO, *op. cit.*, in nota 32 al testo a pp. 40-41

60 D. ANTISERI, *Contro Rothbard. Elogio dell'ermeneutica*, Soveria Mannelli, 2011, pp. 76-79.

61 D. ANTISERI, *Relativismo, nichilismo, individualismo. Fisiologia o patologia dell'Europa?* Soveria Mannelli, 2005, p.19.

62 Vedi, ancora, A. PIEROBON - R. QUARESMINI, *op.cit.*

63 J. LADYMAN, *Filosofia della scienza. Un'introduzione*, Roma, 2014, pp. 67-68; M. MONDADORI, *Introduzione* a B. DE FINETTI, *La logica dell'incerto*, Milano, 1989, p. XIV.

64 G. C. ROTA - J. P. S. KUNG, *Probabilità. Con un saggio di Marco Li Calzi*, Roma, 2019, p. 158.

Obiettivamente, la logica situazionale e l'interpretazione propensionale possono aiutare.[65]

Rimane che diverse sono le possibilità logiche da quelle fisiche e le loro proposizioni (e sottese analisi), soprattutto con riferimento alle compatibilità, causalità, situazioni, sincronie nei tempi (e mondi) diversi. [66]

Il principio di causalità varia nella diversa concezione della scienza che sostituisce la logica (in cui si «deduce il certo dal certo») col calcolo delle probabilità (che «deduce il probabile dal probabile»).

Prevediamo se un fatto avverrà o non, in un certo modo, grazie all'esperienza fatta nel passato e alla ragionevolezza della previsione, non ricercando i fatti e le loro cause, ma immaginando i rapporti di causalità, essendo comodo spiegare i fatti «coordinarli, e renderne possibile la previsione». [67]

Vivendo nel presente, siamo portati a pensare e agire sul tempo qui e ora: solo queste sono le attuali possibilità.

In particolare, occorre distinguere il tempo di un evento che è possibile, dal tempo di possibilità dell'evento.

Diversamente, nei presenti alternativi (mondi simultanei) abbiamo possibilità secondo contesti di altre situazioni ai tempi nel futuro e nel passato.

Pertanto, vanno creativamente[68] selezionati i fattori causali che guidano la induzione. L'impossibile ha carattere soggettivo e dipende dallo stato delle informazioni, determinando la probabilità in relazione a certe situazioni di partenza. Chi intende rinserrarsi nel possibile dispone di molte frecce nella propria faretra, ma non colpisce il "vero" bersaglio.

Così, paradossalmente «la valutazione di una probabilità dipende da un sentimento».[69]

Qui la capacità (che poi diventa potere) del soggetto è un misto di conoscenza pratica e teorica, consapevoli delle limitazioni fisiche, si impara dall'esperienza, guardando oltre…

Anche per queste esigenze il linguaggio va "revisionato" nel suo uso.

I fatti sono mutevoli: noi aspettiamo "questo" e giunge "quello".

Esiste un fine per il quale si possano leggere, in chiave funzionalistica (e pure qualitativa), le cose prima ancora del loro dipanarsi sul proscenio della fatticità (ad es. come avviene nel diritto)?

---

65 A. M. PETRONI, *Introduzione*, in G. RADINITZKY, *L'epistemologia di Popper e la ricerca scientifica*, Roma, 1982, p.7.

66 Tralascio la "scossa" assestata agli assiomi di causalità dalla sincronicità junghiana: cfr. V. MARCHIS, *Ingegnerie della divinazione. Dalle profezie degli aruspici ai modelli della complessità, sotto lo sguardo di Pareto*, in AA. VV., *Misurare il futuro. Ingegneri, scienziati, economisti e politici (con Pareto) alla scoperta dell'inconoscibile*, Torino, 2018, p. 7 ss.; soprattutto in A. SPARZANI - A. PANEPUCCI (a cura di), *Jung e Pauli. Il carteggio originale: l'incontro tra Psiche e Materia*, Bergamo, 2015.

67 F. DE FINETTI e L. DE NICOTRA, *Bruno de Finetti. Un matematico scomodo*, Livorno, 2008, p. 135.

68 La giustificazione dell'induzione subirebbe in de Finetti «uno slittamento creativo» per G. BRUNO e G. GIORELLO, *Introduzione. Scienza senza illusioni*, B. DE FINETTI, *L'invenzione della verità*, Milano, 2006, pp.41-43.

69 B. DE FINETTI, *L'invenzione cit*., pp.116-117. La induzione «da ricerca di presunte "ragioni" o frequenze "oggettive" si traduce nella stima degli "stati d'animo" soggettivi e nella valutazione anch'essa soggettiva, della ragionevolezza di certe assunzioni, quale l'ipotesi di scambiabilità» G. BRUNO e G. GIORELLO, *op.cit.* p. 48.

Nella vita è come se la causa venisse dopo l'effetto. [70]

Si capisce, si attribuisce, un significato *ex post*; mentre la poesia (come il sentimento che sorge dal nulla, il colpo di fulmine, l'illuminazione, il sentirsi rapiti e immersi nell'universo) è una formidabile sintesi *ex ante*.

Anche la cibernetica sembra utilizzare questo "meccanismo".

La causa e l'effetto nella nostra razionalizzazione a posteriori vengono poste in relazione di continuità e di omogeneità, anzichè nei vuoti, nei salti, nelle eterogeneità intermedie della molteplicità degli aspetti che portano all'astrattezza che si incrocia col particolare-concreto (anche molteplice): di qui il mio artigianale metodo *in progress* della «analitica a posteriori con rimbalzo indiziario», nell'acronimo «A.P.R.I.». [71]

Un approccio che consente di porre in relazione tutte le situazioni temporali e spaziali, cioè l'insieme di eventi o stati di cose che secondo le leggi fisiche avrebbero potuto verificarsi e/o hanno avuto origine. Ciò si vede partendo dalla situazione concreta, effettiva, che "appare" in un certo tempo e spazio, coinvolgendo soggetti-agenti e atti-comportamenti, guardando poi all'indietro l'insieme di tutte le possibilità e alternative (perlopiù occulte o mascherate) partendo dall'attuale situazione, soffermandosi sugli aspetti di convenienza, utilità, profitto, depistamenti, eccetera.

Chiaro che si rimane dentro una "pista", ma questa discende da una visione esperenziale che mette assieme più aspetti, più approcci, selezionando, valutando, provando, ecc. in una "conclusione" più ragionevole e fondata.

La probabilità non predetermina il reale e la scienza stabilisce a posteriori (se vi riesce) ciò che le probabilità hanno …. misurato a priori.

Ma non basta, perchè serve un "sentire", un diverso metodo non causale, lineare, burocratico, ecc.

In buona sostanza, ci sono parti di diversi "percorsi" che possono spiegarsi analizzando gli eventi posteriori, in una regressione indiziaria che mette in campo più elementi coinvolgibili (soggetti, atti, oggetti, effetti, spazio, tempo, interessi, ecc.), non per ottenere una conclusione certa, ma quella più "forte" e attendibile (anche nelle prove), integrata da ragionevoli intuizioni.

Non può infatti mancare (lo abbiamo visto anche nel probabilismo) la capacità di "sentire" del soggetto che può optare o agire secondo l'ipotesi meno probabile (mentre Keynes puntava, non solo da economista, alla convenienza del maggior bene ottenibile).

Va dato atto che Keynes dirà «La teoria della probabilità è connessa col fatto che una descrizione più generale, cioè più incompleta, è probabilmente adeguata di una più completa».[72]

Pertanto, la nostra cornice va allargata, estesa, verticalizzata, se non trascesa, finanche fuori dagli aspetti settoriali- tecnici, cioè professionali.

Come ben osservava Wittgenstein «noi aspettiamo questo e siamo sorpresi da quello».

La decisione come questione sociale.

---

70 Rinvio alle vicende, storie, accadimenti riportati in *La mediocrità della cornice cit.,*

71 Una prima, *in progress*, impostazione sta nella parte introduttiva e generale (*Metodi e sfondamenti: prime ipotesi*).. *et passim* di (a cura di) A. PIEROBON, *Nuovo manuale di diritto e gestione ambientale*, Santarcangelo di Romagna, 2012, successivamente ho affinato e perfezionato il metodo nel corso di analisi, perizie, relazioni, consulenze, ecc.

72 Cit. da A. ZANINI, *Filosofia economica cit.*, p. 282.

Il probabilismo col quale i consulenti si cimentano nella materia tecnica rileva in più tematiche consentendo di meglio capire l'incertezza e l'inconoscibile, fuori dall'intento giuridico della regola di provvedere (controllare e decidere, ossia "dominare") sulla complessità delle situazioni di rischio o di pericolo o di avvenuto inquinamento.

Invero, la decisione rimane una «questione sociale», essendo (almeno per il nostro ordinamento) il portato di un processo istituzionale il quale, in condizioni di incertezza (es. nell'inquinamento), richiama altri aspetti (ad es. la valutazione economica delle risorse ambientali e la valutazione del danno).

Una valutazione che spesso si rifà alle preferenze degli individui (la convenienza, l'utilitarismo, ecc.), ovvero alla disponibilità a pagare una somma di denaro per non subire un danno ambientale o per ricevere un beneficio ambientale[73] ove esistono diverse categorie di metodi per la valutazione monetaria (ad es. il «Valore Attuale Netto» o «VAN» viene utilizzato per valutare alternative di interventi negli aspetti tecnici e ambientali, ecc. in scelte temporali che pongono la questione - non tanto economica e di mercato, quanto ambientale - delle generazioni future).[74] Ciò vale anche in altri campi, ad es. nell'econometria.

Nel guazzabuglio di fatti puri e semplici, privi di senso, serve - come ben sottolineava Schumpeter[75] - creatività, non trascurando le catene causali corte, la molteplicità degli elementi secondari e, altresì, non sottovalutando la sequenza lunga dei nessi (Sraffa).[76]

Qui torna il problema di una conoscenza non legata al solo rapporto tra soggetto e oggetto, bensì collegata all'esperienza del molteplice, all'infinita varietà del mondo.

Comunque sia, va ripetuto: la probabilità non determina il reale.

La maggioranza dei consulenti rimane (giocoforza o per scelta) applicativa, descrittiva, convenzionale, facilitando così l'offerta e l'*opus*, secondo i consueti metodi e *standard*.

Il consulente dovrebbe, invece, operare come fa l'archeologo o (nell'immaginario) il *detective*, scoprendo le tracce, negli indizi, riunendo i frammenti della totalità (di una gestione o di altro). Difatti, gli indizi vanno oltre le parole e il carattere lineare di esperienze-eventi, riorientando fuori dai cosiddetti "programmi" o idee, ipotesi, piani iniziali.

Attenzioniamoci quindi sui «frammenti» e sulle parti che appaiono oggetti senza storia, in una sorta di nichilismo vuoto che si fronteggia, ancora una volta, con griglie formali per insicurire sè stessi e i committenti, oltre le parti coinvolgibili (i controllori, la burocrazia, la polizia giudiziaria, la magistratura, ecc.).

E' possibile allora "interpretare" i fatti o, è preferibile, fermarsi alla loro descrittività, ad una sorta di comodo prontuario?

---

73 Un esempio in (a cura di) F. FIORENTINI, D. PATASSINI, A. PIEROBON, *Le tariffe per la gestione dei rifiuti, Indagine sull'utenza civile di Asolo*, Daest, Università di Venezia, 1999.

74 Ad es., un'area privata adibita a parco pubblico mette a disposizione della collettività questo spazio, senza che ci sia qualcuno che paghi l'esistenza di questo bene: come va esso valorizzato? Secondo un valore di uso, con la disponibilità a pagare per l'accesso la fruizione di questo servizio-spazio? Che altro? La valutazione alla fin fine prescinde dalle preferenze dei soggetti che possono venire orientate in vista di un risultato economico: è politica!

75 R. SWEDBERG, *Joseph A. Schumpeter. Vita e opere*, Torino, 1998.

76 Cfr. A. RONCAGLIA, *Sraffa. La biografia, l'opera, le scuole*, Roma-Bari,1999 vedi qui, altresì, tra Sraffa e Wittgenstein il problema del metodo dell'economia, p. 57 ss; A. RONCAGLIA -P. SYLOS LABINI, *Il pensiero economico. Temi e protagonisti*, Roma-Bari, 2002, pp. 80-82.

Riemerge, ancora una volta, la separazione voluta tra il soggetto e l'oggetto, non relazionati nella loro interrelazione, fusione, miscelazione, tempi-spazi e mondi diversi.

Fuori dall'Io, evitando che l'esperienza venga rimpiazzata dai fatti.

Solitamente (soprattutto per chi non abbia numi tutelari) nell'attività consulenziale si deve, come dire... "sudare" per fatturare (e prima ancora per acquisire clienti, sperando nella loro affidabilità di pagatori) e non solo…

Questo non significa, automaticamente e necessariamente, che la professione debba omogenizzarsi, entropizzarsi, banalizzarsi, chiudersi ai cambiamenti negli approcci, metodi e puranche (appunto) nelle "relazioni".

La società, alla media delle persone chiede di irrigimentarsi, di aderire alle ovvietà, al «sentire comune», per come viene fabbricato e imposto dai mass-media, come pure dai codici familiari e sociali.[77]

Ognuno ha un proprio carattere e bagaglio esperenziale. La vita ci presenta situazioni diverse, come pure diversi modi per affrontarle. Il che si riflette anche nei rapporti umani e quind'anche lavorativi.

La "maggioranza" ragiona in bianco e nero, secondo dualismi, opposizioni, sistemi binari, senza deragliare dalle "credenze" di scuderia, senza aver sperimentato trasformazioni, «spersonalizzazioni» o che.

I discorsi degli accademici, degli esperti, dei politici che si rifanno alle verità cosiddette oggettive, assoggettano tutto alla «verità dell'autorità», fuori dall'affettività. Ciò anche nelle furbate di chi pensa di sapere più degli altri e/o di imbrogliare il Prossimo.

E' una letteratura che trova valore e credito nella reputazione o personalità della schiera di consulenti che raramente incarnano un sapere affettivo, oltre che intellettuale, portando a una competizione (meglio prevalenza) che non lascia molti spazi alla creatività. Ormai siamo abituati a credere alle verità propinate da queste "fonti" mondane, illudendoci che tutto sia stato chiarito, quantomeno a quei livelli di conoscenza, in verità vieppiù virtuali, sempre meno concrete.

La realtà viene così incasellata senza discriminare, nell'immersione razionalistica, venendo meno le domande, prendendo per buona la nostra cosiddetta "individualità", pensando che siamo dentro un "guscio" protettivo dove non siamo più soli. Ovviamente è un'illusione.

Finché restiamo asserragliati nel fortino dell'Io, in una forte identità e rigida credenza, è difficile aprirsi ai "veri" cambiamenti fuori paradigma, fuori cornice.

Come scriveva Kundera, occorre viaggiare (infinitivamente) verso l'essenza di quello che l'Io ha vissuto, evitando «i trabocchetti dell'Io» e che l'esperienza vissuta venga rimpiazzata dai fatti, insomma in una realtà riflessa ove la vita si comprende, non la si subisce. [78]

---

77 Basta soffermarsi sulle chiacchiere che, giocoforza, si odono nelle spiagge invase da ombrelloni, turisti, pendolari, piccoli proprietari di seconde case e così via. Difficilmente qualcuno riesce a parlare seriamente di cose che non siano sarcastiche, informazioni propinate dai mass-media, notizie cruente (annegamenti, rapine, violenze, ecc.) che la stampa e internet amplificano e così' via. Si dirà: ma siamo in vacanza, occorre rilassarsi, recuperare energie, siamo fuori dalla *routine* quotidiana, dall'addestramento che dobbiamo fare ogni giorno per prepararci al lavoro e ai nostri doveri sociali, familiari, eccetera. Ma è davvero così?

78 M. KUNDERA, *L'arte del romanzo*, Milano, 1988, pp. 33, 60, 141 e 180.

L'apertura fenomenica.

Come visto, nella professione alligna l'intolleranza all'incertezza, preferendosi adottare la "sicura" (*sic!*) metodica tecnico-scientifica, della razionalità che (tra categorie, causalità, determinismo, calcolo, ecc.) stabilisce le certezze e gli strumenti necessari per affrontare le casistiche lavorative, la realtà lavorativa insomma.

Vengono bandite l'irrazionalità e le parti oscure e inconsce che, comunque, trapelano in altre forme e modi.

Si spacciano come oggettive le predizioni della probabilità, non ascoltando le proprie intuizioni o presentimenti, che arrivano (anche nel sonno) dal nostro inconscio o Sé superiore.

Questi aspetti sono oggetto di chiacchiere o di riflessioni relegate al fuori dal lavoro, alla curiosità, se non all'esoterismo, ecc.

Trattasi, invece, (per chi non si ferma alle risalenti strutture freudiane della psiche, ancorché rivitalizzate da Lacan e dai suoi seguaci) di informazioni o centri di energia che rimandano alla monade leibniziana[79] e/o alle *seity* fagginiane, comunicando un disegno, una relazione tra parte-intero, accessibili con altri linguaggi e «uscite».

Del resto i sogni, i *flash back*, i fenomeni anomali e/o di chiaroveggenza sono dei *flirt* quantistici.[80]

Entro una «cornice», riposizioniamo i contenuti ritagliati dalla complessiva realtà, importandoli entro un sistema di riferimento e i suoi parametri.

Una cornice, lo abbiamo visto, che è creata dall'uomo per paura dell'incertezza, del caos, del tempo che dobbiamo attraversare.

Riconosciamolo: l'uomo ha paura della morte, della mutevolezza incessante, della precarietà, eccetera, preferendo l'ordine storico, le "regole" di opportunità e la logica.

L'uomo, per le proprie esigenze (psichiche, filosofiche, sociali, ecc.) vuole un mondo ordinato, governabile, sicuro (pur nelle sue alee), infischiandosene di sconfinare dalle frontiere di "contenimento" definite o derivanti dall'autorità, dalla forma, da altro (dispositivi, potere, ecc.).

Ma è proprio il perimetro della «cornice», i suoi limiti che mostrano il fuori, il resto, l'inaspettato…. il di più.

Tra l'accidentale, l'inatteso, l'inaspettato e la c.d. normalità che poi è la prevedibilità, esiste infatti una sorta di "rapporto di scambio".

Nella normalità si raccontano gli eventi, ma la verità delle apparenze rimane nascosta.

Solo con l'esperienza, nell'interazione tra l'evento, noi, si riesce a diseppellire la rappresentazione.

Entro la cornice possiamo però notare gli errori di una realtà ridotta o limitata dal pensiero razionale tecnico-scientifico, nelle relazioni che languono, senza davvero trasformare il soggetto e l'oggetto. Del resto gli errori sono inevitabili, ma non possono togliere la fiducia alle nostre aperture e al domandare.[81]

---

79 Anche la monade leibniziana riceve e irradia informazioni a tutto il Cosmo, a tutti gli essenti. La monade nella pluralità che manifesta, è l'anima della cosa, la sua ragione sufficiente, «è il punto di vista agente sul tutto che è la totalità di questi punti di vista-azioni» così M. CACCIARI, *Metafisica concreta*, Milano, 2023, p. 137.

80 A. MINDELL, *Quantum Mind. La mente quantica al confine tra fisica e psicologia*, Roma, 2017, p. 288.

81 Sugli errori e menzogne P.SLOTERDIJK sostiene che sono una ribellione al dovere di dire la verità, ricorrendo qui altre figure, quali: dell'inganno volontario e di quello subìto (in una sorta di «patto»);

Sono livelli di realtà e di significati sempre sorretti dal linguaggio (ancora Wittgenstein). Il mondo non si dà nella sua oggettività, bensì - come diceva Bachelard -[82] nell'apertura fenomenica.

Aprirsi ad altro.

Eccoci alla necessità di integrare (non di sostituire) il pensiero tecnico-scientifico con altri saperi (l'archeologia, la letteratura, l'arte, la poesia, ecc.), nel sincretismo.

Potremmo dire… grazie ad una visione metafisica, in un «tesoro atemporale»[83] che consente di attraversare i deserti anche quando mancano punti di appoggio, orientamenti, comunque fuori da pre-giudizi, senza mappe.

Ma il mercato, le istituzioni, la società, vogliono un consulente, come dire... "tutto d'un pezzo", diversamente considerano il consulente (nella sua persona) un bizzarro, anomalo, strambo, cioè… fuori dal mondo (meglio, da quel mondo).

Di qui la reticenza che si avverte nel "socializzare" queste preziose conoscenze, non più geometriche, bensì effuse in quella che è bene pensare come «intelligenza affettiva».[84] Già i greci sottolineavano l'importanza degli investimenti emotivi.

Non è una lettura cervellotica.

Per i "commensali" basta che il consulente capisca e risolva quel singolo, particolare, specifico caso (ad es. di un sito inquinato), cosiccome richiesto dal committente, il quale ultimo non ha quasi mai voglia o interesse ad intrattenersi su panoramiche ricostruzioni, bilanciate affermazioni, percorsi ardui e impegnativi che, nella loro lettura e analisi, potrebbero aprire ad "altro" (a meno che ciò non serva per tirarsi fuori dalle "rogne"). [85]

---

della consapevolezza che può sfociare nella superstizione, ideologia, autosuggestione, abrogazione intenzionale della fede, nichilismo, ecc;

82 Cfr. F. BONICALZI, *Leggere Bachelard. Le ragioni del sapere*, Milano, 2007; G. CANGUILHEM - D. LECOURT, *L'epistemologia di Gaston Bachelard* (a cura di F. BONICALZI), Milano, 1997; V. CICERO, *Istante durata ritmo. Il tempo nell'epistemologia surrazionlista di Bachelard*, Milano, 2007.

83 Quel «qualcosa di quieto e permanente, che non risiede nel suo arbitrio e del suo potere individuale» dell'uomo semplice che ha «la capacità di fondare». E'una «intima energia, che agisce nei secoli» così Jünger in E. JÜNGER - C. SCHMITT, *Il nodo di Gordio* (a cura di G. GIURISATTI), Milano, 2023, p. 106.

84 Nella «intellettualità non separata dalla spiritualità che poi è «il senso delle relazioni tra intelligenza e anima». L'intelligenza affettiva mi ha colpito sin dalla prima adolescenza nelle insaziabili letture guittoniane: J. GUITTON, *L'assurdo e il mistero*, Milano, 1986; ID, *Che cosa credo* (*Prefazione* di G. GIORELLO), Milano, 2003; ID, *Visita ad Heidegger*, Milano, 2008; ID, *Il libro della saggezza e delle virtù ritrovate* (con J.J. ANTIER), Casale Monferrato, 1999; ID, *Arte nuova di pensare*, Torino, 1970. ID, *L'evangelo della mia vita*, Brescia, 1978; ID, ID, *Il mio secolo, la mia vita*, Santarcangelo di Romagna, 1990; ID, *Lettere aperte*, Milano, 1995; ID, *Il lavoro intellettuale*, Torino, 1996; ID, *Ogni giorno che Dio manda in terra (conversazioni con* P. GUYDARD*)*, Milano, 1997; ID, *Il secolo che verrà*, Milano, 1997; ID - J. MARITAIN, *La fede. Dono e mistero*, Milano, 1998; ID, *Il genio di Giovanna d'Arco*, Milano, 2001. Sulla sua vita e pensiero: J.J. ANTIER, *Jean Guitton. Pensatore e testimone*, Milano, 1999; P.POLI, *Il pensiero di Jean Guitton: l'uomo, il tempo, Dio*, Lecce, 2025.

85 In veneto il detto comune (che ha un sapore di rassegnazione, ma anche di vile incitamento alla sbruffonaggine) è il c.d. «*articolo quinto: chi ga i schei ga vinto!*» che fa il paio con l'articolo terzo (in dialetto: *terso*) «*chi no ga i schei ga perso!*». Insomma, colui che dispone di denaro, che gode di relazioni potenti, ha la possibilità, il "potere" di sfuggire alla giustizia, di sbeffeggiarsi delle regole, di coloro che

In queste attività l'astrazione non viene tollerata, chiedendosi una risposta il più possibile "secca", operativa, calcolata e misurabile, ovvero efficace e, possibilmente economica nei costi.

Ma, il consulente non è una "macchina", non è un *jucke-box*.

Il consulente rimane un uomo che non tratta solo un oggetto, potendo guardare ai soggetti e ai loro comportamenti, assumendo una visione complessiva, olistica, rizomatica, ecc.

Tanto si realizza, superando la descrittività, attraverso una esperienza di tutto il nostro essere, persino nell'atto di "fede" su come si può pensare una cosa e viverla.

Non sono esoterismi: tra il micro e il macrocosmo esiste una solidarietà di fondo e una armonia. Qui la conoscenza è, al contempo, interiore e metafisica, liberando l'Io, tendendo alle persone, verticalizzandosi (anche nell'immanenza).

Anche un incidente sul lavoro, il rischiare la pelle, un lutto, la morte di qualcuno, l'angoscia, eccetera, ci fanno uscire dallo spazio e dal tempo che conosciamo; in tal modo la conoscenza e il vissuto si fondono, si trasformano nel soggetto.

Il tempo allora cambia: passato e futuro non si distinguono nella categoria cronologica. Sono un *continuum*, il passato si rivela anche nell'emersione del futuro dei sogni, immaginazione, pensieri. E' un altro modo di cogliere il senso della vita, ma anche di guardare alla vita (quind'anche al lavoro che fruttifica diversamente).

Peraltro, il futuro, il passato e il presente, pur se ricondotti dalla dottrina psicoanalitica al «principio di non contraddizione» e all'inconscio (dove tutto è possibile), non sono (come già visto) immodificabili nel loro continuo processo di attualizzazione, nell'esperienza *kairologica*.

Qui si comprende meglio la frase paolina «Cristo tornerà come un ladro nella notte» (1 TS 5,2).

Il destino non si inventa.

La reversibilità del tempo vale per la fisica quantistica, altresì nei nostri viaggi metafisici.

Il passato è una dimensione aperta, nelle tante possibilità coesistenti, fino all'impossibile. Il passato non va caricato di aspettative, togliendone le imprevedibilità, guardando alla sua frammentazione, perché possiamo guardare agli scarti, agli sconfinamenti. Il passato era un momento del presente, aperto ai molteplici "avvenire": sono i possibili del passato (che erano presenti allora) che pur se non accaduti rendono possibile il passato.

Se nel presente riusciamo a conoscere davvero una persona le strappiamo di dosso la maschera, riguardando all'indietro (al passato vissuto con quella persona) riconosciamo che "quella" era una altra persona, non la persona che scopriamo "ora". In questa nuova "storia" cambiamo il passato e il futuro e pure noi stessi.

Anche per Agamben il ricordo non è l'avvenuto o l'inavvenuto, ma il loro ridiventare possibili nell' immaginazione e ambiguità, aprendosi all'ineffabile. [86]

---

non possono godere di queste situazioni. Tanti anni fa il *manager* di una azienda quotata in borsa soleva ripetere ai propri consulenti e dipendenti: «non si deve badare a spese per pagare: l'avvocato che ti fa evitare la galera o sanzioni; per il medico che ti tira fuori dai problemi di salute; per il fiscalista che ti fa risparmiare o evitare le tasse».

86 Autore assai acuto e interessantissimo, del (e sul quale) vedasi *ex multiis*: AGAMBEN, *Bartleby o della contingenza* in G. DELEUZE- G. AGAMBEN, *Bartleby. La formula della creazione*, Macerata, 1993; ID, *Infanzia e storia. Distruzione dell'esperienza e origine della storia*, Torino, 1978; ID, *Genius*, Roma, 2004; ID, *La potenza del pensiero. Saggi e conferenze*, Vicenza, 2020; ID, *Categorie italiane*, Macerata, 2021; ID, *Che cos'è reale. La scomparsa di Majorana*, Vicenza, 2016; ID, *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, 1995; ID,

Una immaginazione (la *réverie*) che bachelardiamente «aumenta il valore della realtà».

E, non si tratta dello «eterno ritorno dell'identico» (attribuito a Nietzsche, ma che già si discuteva nell'antichità) giacchè Leibniz[87] ha mostrato che nell'infinito numero di combinazioni (in matematica come nelle «sostanze») ci sono sempre differenze.

L'azione nell'atto di libertà è quindi aperta, una nuova nascita che travolge il tempo e la causa. La ripetizione dell'esistente (nell'eterno), di infiniti e rinnovantesi stati presenti, non è tanto un peso, quanto una occasione. Meglio, sembra essere una sorta di "sfondo", invero molto teoricizzato (dalla fisica contemporanea, da certuna filosofia e dal pensiero orientale), che non possiamo capire nel nostro affogare quotidiano, nel nostro contingente e accidentale.

Sono le «rappresentazioni» che riorganizzano ideologicamente, o altrimenti fabbricano, le cose, le scelte, le persone, insomma la nostra esistenza.

Ecco perchè occorre "sentire" e aprirsi ad altro.

Uscite dal mondo?

Il mosaico della nostra esistenza è fatto di tanti eventi, piccoli e grandi, dove manca sempre una qualche tessera.

Lo stesso avviene, inevitabilmente, nei nostri lavori: ci si affanna a ricostruire il quadro disciplinare di riferimento, le relative norme, quelle applicabili, quelle richiamabili, la «scacchiera delle norme» (Italia)[88] ove saper muovere le pedine, passare tra diversi livelli, interpretando, nella finalità di pervenire alla "soluzione" di una questione, o quantomeno ad una accettabile lettura e (possibilmente) prudente applicazione tecnico-giuridica.

Le risposte arrivano non tanto dalla nostra acculturazione specifica (lo specialismo è il primo ostacolo e veleno) quanto (spero lo si sia capito) dalla nostra formazione e apertura.

Qui conta l'esistenza, che ci fa sperimentare le nostre continue morti e resurrezioni, si potrebbe dire che siano quasi…. dei «salti quantici»: tra cadute e salite (Catabasi e Anabasi) da fondersi assieme.

Moltissimi evitano queste sperimentazioni, questi attraversamenti, queste prove, che impongono di scollegarsi dalle convenzioni, dal gregarismo, dalle mode, insomma dalla c.d. mediocrità.

Filosofia prima filosofia ultima. Il sapere dell'Occidente fra metafisica e scienze, Torino, 2023; C. SCHMITT, (a cura di G. AGAMBEN), *Un giurista davanti a sé stesso. Saggi e interviste*, Vicenza, 2012; D. GENTILI, *Italian Theory. Dall'operaismo alla biopolitica*, Bologna, 2012; C. CROSATO, *Giorgio Agamben. Eccezione/Nuda vita/Dispositivo/Tempo della fine/Forma-di-vita*, Bologna, 2023; E. ACOTTO, *Contro Agamben cit*.

87 Leibniz aveva una «mente barocca», una cultura vastissima e un ingegno strabiliante, ancora tutto da scoprire nei suoi tanti campi e materie di studio, vedasi: M. R. ANTOGNAZZA, *Leibniz. Una biografia intellettuale*, Milano, 2015; U. PAGALLO, *Leibniz. Una breve biografia intellettuale*, Milano, 2026; G. ZINGARI, *Invito al pensiero di Leibniz*, Milano, 1994; F. CIMATTI, *La fabbrica del ricordo*, Bologna, 2020; I. MOLIN, *Gentile e Leibniz. Verso una virtualità dell'atto*, Milano-Udine, 2018; M. GERETTO, *L'angeologia leibniziana*, Soveria Mannelli, 2010; G. TOGNON, *Il Leibniz di Giovanni Gentile. Un capitolo sulla storia e sulla fortuna di Leibniz in Italia*, in AA.VV., *Scritti in onore di Eugenio Garin*, Scuola Normale Superiore, Pisa, 1987; M. CACCIARI, *Metafisica concreta cit*.

88 Autore prolifico e chiarissimo, si vedano ad esempio: V. ITALIA, *La legislazione di principi*, Milano, 2017; ID, *Le probabilità nelle leggi*, Milano, 2021.

Diventare persona non è un apprendimento logico-formale, nè questione di determinismo, nè di fatalismo. E' un destino. Per dirla spinozianamente, è una coincidenza di necessità e di libertà.

Nella professione, come nella vita, tanto diventa assolutamente rilevante, oltre che vero.

L'iperattivismo di tanti può leggersi come una forma di compensazione, nei molti casi di disadattamento, di malattie, di depressione, di patologie che testimoniano di vuoti interiori, nelle crescenti insoddisfazioni, nella mancanza di senso. In altri termini, spesso si tende a sostituire il fare (inteso come agitazione meschina) all'essere. Il prodotto del lavoro diventa la "testimonianza" (*sic!*) per i consulenti, del loro essere competenti, bravi, apprezzati, di… successo!

Guai a chi non sa, però, "attraversare" le crisi (professionali come della vita) in un percorso di vero cambiamento. Purtroppo, per la nostra cultura, la solitudine equivale alla morte, è un tabù. E chi attraversa questi deserti deve sapere star da solo.

Già dalla scuola, i maestri e i professori insegnano quel che è stato loro insegnato, con parole che non hanno sofferto e rimasticato sulla loro pelle; così il vuoto aleggia tra loro e tra gli alunni o discenti, limitandosi a vedere solo quel che si vuole far vedere, perdendo il dono del proprio percorso, del destino insomma.

E, allora gli uomini si mettono in gregge, in branchi.

Questo accade anche nella professione, nelle tante attività lavorative.

Il "gregge" pensa che sia meglio rimanere nel proprio prato, senza sorprese, adeguandosi, nella finalità di guadagnare dal proprio lavoro il più possibile col minimo sforzo, minizzando i costi. Questo è l'atteggiamento prevalente nel c.d. mercato della consulenza. Anche chi fa l'eccentrico, il simpatico, ergendosi a "faro", spesse volte rischiando di fare la figura del "pagliaccio", rimane entro queste «mediocri» imbracature o cornici. Ecco, ancora, emergere l'elemento della paura, per la quale oggigiorno i professionisti ritengono sia preferibile abbracciare i percorsi algoritmici, utilizzando l'intelligenza artificiale (I.A.), arrivando a coprodurre dinamicamente il soggetto con gli algoritmi, quali *partner* di un dialogo esistenziale, nei processi di *feed-back* che modificano oggetto e soggetto, in una sovraproduzione di realtà, manipolando la percezione.

Persino i mass-media e la filmografia illudono e orientano, aprendo *way out* dal mondo deterministico e causale costruito dal linguaggio e dai modelli in voga, strumentalizzando le esperienze incantatorie dei sogni, dei miti, del passato mitico (che ci fa convivere con i morti, gli antenati, il sacro), del destino e dei simboli per quanto ammissibili nel contesto e nel nostro sistema tecnico-scientifico.

I nostri pensieri vengono così spodestati da ricostruzioni fantascientifiche, inoculanti artificiosità, dove gli spettri esistono, come pure i sogni illusori: basta guardare ai film distopici, fantastici, apocalittici (es. *2001 Odissea nello spazio*, *Matrix*, *Limitless*, ecc.).

Nel flirtare quantistico la realtà e l'irrealtà si miscelano, come nei sogni, qui tutte le particelle si correlano, essendo noi parti inseparabili del Tutto.

Ecco, viviamo in un labirinto esistenziale come pure professionale, che può impaurire, dove è facile "perdersi". Continuare a interrogare e ascoltare l'appello alla verticalità ci può aiutare, giungendo alla soglia delle «uscite dal mondo».[89]

89 E' il titolo di uno scritto dell'eccentrico, ma profondo: E. ZOLLA, *Uscite dal mondo*, Milano, 1992; ID, *Il dio dell'ebbrezza*, Torino, 1998; ID, *Archetipi*, Venezia, 1988; ID, *Che cos'è la tradizione? Una idea decisiva dell'ampio mareggiare della storia umana*, Venezia, 2023. L'ultima moglie di Zolla, grande studiosa del pensiero orientale, ha continuato a ricordarlo: G. MARCHIANÒ, *Elémire Zolla, Il conoscitore di segreti. Una biografia intellettuale*, Venezia, 2012; ID, *Introduzione*, E. ZOLLA, *Conoscenza religiosa. Scritti 1969-1983*,

Parte e tutto: un altro *bluff*.

Operativamente si continua a guardare alla parte, al pezzo, alla frazione di un insieme. Tra le cose si cerca il pieno, anche se è nel vuoto (in cui siamo) che troviamo nuovi percorsi e visioni, oltre la spartizione cartesiana tra *res extensa* e *res cogitans*.

Anche l'abitudine di andare dal vuoto al pieno è, bergsonianamente, la fonte di problemi inesistenti, invece l'arte, la letteratura, la poesia, scavalcano i limiti, trasformando le forme, il tempo del presente-passato e futuro.

Le abitudini seguono l'apparire dei fenomeni, cosiccome nell'esplicito ordinato o vissuto, dove (a seconda del nostro porsi) siamo o non siamo presenti. L'interiorità può annullare lo spazio-tempo disconnettendo il vedere classico, in una apertura di nuovi modi di pensare e immaginare.

La poesia, che agisce nei secoli, rispetto alla scienza, è un metodo più veloce per conoscere la realtà (Rimbaud). Più icasticamente: poeticizzare la realtà è fare uno sgambetto e metterla alla prova, sfidandola.[90]

Insomma, la gravità della vita può essere superata.

Affrontando un problema occorre evitare di rifarsi al "pezzo" ritagliato da un insieme, per poi collocarlo - secondo una propria interpretazione o per ricostruire un nuovo insieme - nel c.d. mediocre linguaggio burocratico, che non collega il particolare all'universale, ma solamente uno o alcuni "dettagli" ad un progetto o piano o programma, ossia ad un teorema, che è, come dire… nella "testa" di chi scrive (consulente, investigatore, funzionario, ecc.). Ne ho accennato più sopra.

Trovo icastico l'esempio del filosofo Giametta che esorta ad evitare di ritagliare una bistecca dal bue, per poi cucinarla a modo nostro. Le bistecche non fanno infatti il bue, soprattutto il bue vivo che pascola nei prati della sua epoca, essendo con essa in stretto ricambio.[91]

Di nuovo: separando il soggetto e l'oggetto (e il mondo in cui viviamo) non si può conoscere davvero. Occorre una giusta distanza tra il soggetto che vede e la cosa vista, poichè entrambe si fondono in un disordine d'affezione, non essendoci contrapposizione tra soggetto e oggetto, anzi!

Ma nel linguaggio poliziesco o burocratico (che è lo stesso alla fin fine), seguendo una "pista", i "pezzi" vengono predati o estratti, soprattutto dalle conversazioni (intercettazioni) e documenti relativi a persone e vicende.

Anche la rappresentazione del consulente sembra peccare di un certo apriorismo ed è pianificata marsupiando le tante verità dei fatti e dei comportamenti, rendendole/spacciandole per delle "prove". Si formalizza così una verità come "buona", in una unica lettura col fine di "incriminare" un soggetto (almeno nel rito processuale).

Roma, 2006; ID, *Sugli orienti del pensiero. La natura illuminata e la sua estetica*, 2 voll., Soveria Mannelli, 1994. Introduzioni a Zolla sono anche quelle di H. A. CAVALLERA, *Elémire Zolla. La luce delle idee*, Roma, 2011 e, più divulgativa, E. ZOLLA - D. FASOLI, *Un destino itinerante. Conversazioni tra Occidente e Oriente*, Venezia, 2002.

90così G. VIGORELLI, *Il Manzoni e il silenzio dell'amore*, Roma, 1954, p. 26 ss. Un critico letterario di respiro europeo, testimone dei cambiamenti italiani ed europei nella letteratura del dopoguerra, vedasi: ID, *Carte d'identità. Il Novecento letterario in 21 ritratti indiscreti,* Milano, 1989; ID, *La terrazza di pensieri,* Genova, 1967; ID, *L'Europa letteraria*, Torino, 2021.

91 S. GIAMETTA, *Il bue squartato e altri macelli. La dolce filosofia*, Milano, 2012, pp. 26-27.

Qui le singolarità e le frammentarietà diventano opinabili nei loro sillogismi, deduzioni, causalità, alti gradi di probabilità, conseguenze, pregiudizi, ecc. con i "pezzi" che vengono distaccati, incasellati, alterati, ordinati, imbrigliati in una realtà che, invece, rimane molteplice e dinamica.

Il che diventa un ostacolo, perchè - riprendento l'icastica metafora di Giametta - bisogna confezionare una bistecca, lasciando in disparte il bue che scorazza nel prato.

Anche qui si anatomizza un "pezzo", sussumendolo in un insieme di altri "pezzi", tra i tanti possibili. Quasi un supermercato che mette sullo scaffale tante confezioni di bistecche, da prelevare/acquistare secondo i desideri/esigenze/possibilità del "consumatore" (*sic!*).

Il tutto in un *puzzle* ove i "pezzi" risentono dell'ordine scelto - seguendo una propria coerenza e logica - dagli investigatori, mostrando un "intero/insieme" (un artificio insomma) che si propaga anche alla persona, ai fatti, alla vicenda esaminata.

Anche in questo caso non esiste un vero-falso.

La fenomenologia (o una maggiore e più attenta disamina) aiuterebbe a comprendere il "come" i fatti potrebbero essere diversamente raccontati e rappresentati.

Rieccoci alle apparenze, al linguaggio, che non sono un fatto tecnico, bensì un miscuglio di cose non tanto razionali, quanto emotive, fantastiche, allucinate, ecc.

Invece, il consulente cerca il riscontro alle proprie rappresentazioni, cosiccome assunte entro la propria cornice.

Di qui (ripeto) il rischio di facili manipolazioni nei *bias*, teoremi, fallacie o peggio ancora.

Negli eventi ordinati rimangono dei residui, nelle "serie" che sono discontinue. Qui la singolarità (l'evento/avvenimento) è un accidente che dovrebbe portare a rivedere le presupposizioni, essendo una momentaneità irripetibile del suo apparire in una infinita parcellizzazione del presente (e il passato e futuro?).

Siamo ancora alla complessa (ma illuminante) questione dei tempi.

Guardando all'avvenimento, fuori dalla frammentazione, possiamo trovare la singolarità come *mèlange* di incontri (ove gli opposti e i contrari si uniscono) nell'ambiguità o ambivalenza.

Insomma, un «non-senso» che apre a tutti i possibili.

Non è la rappresentazione che si ha nel mondo dei verbali e nelle relazioni burocratiche-poliziesche, ove la realtà si trasforma quale frutto abduttivo, generante teoremi, partendo da situazioni - puranche "strane" o "irregolari" - che vengono riportate, nella loro complessità e diacronicità, in un artefatto ordine logico, spesso senza davvero riuscire a comprendere appieno le persone (fuori dall'anagrafe e dai *clichès*) e le situazioni.

L'imprevedibilità della vita e delle cose risulta incasellata "a forza" in un linguaggio stereotipato e caricaturale, in quel visibile (la parte dell'invisibile riportato a visibile) che non comprende le sfumature, le analisi psicologiche, ecc. fermandosi all'effetto, all'adempimento, alla statistica dei successi e degli insuccessi.

Abbagli e reti a strascico…

Ripeto: si confonde la ragione con la conoscenza, razionalizzandola e orientandola.

Ma l'uomo è impastato di sentimenti, ansie, vibrazioni, irriverenze, impurezze, imprevedibilità, ecc.

Invece, si sussumono questi elementi nel controllo e nello "stampo" di un pensiero razionale che li sostituisce (o li adultera, soffoca, trasforma, ecc.), con una intelligenza strumentale a tal fine.

Come visto, la verità ha sempre più volti, non si riduce a un secco e semplice vero e falso, un si e no, una cosa buona o cattiva, eccetera.

La verità vive in queste ambiguità.

Putroppo la trama poliziesca e il suo linguaggio, che è anche burocratico, si prendono troppo sul serio, mostrano un disegno, un pregiudizio, un insieme, una ideologia, una causalità, una storia orientata al colpevole, al cittadino… alla piatta realtà dei fatti: ancora i fatti!

E' una rappresentazione che sa di finzione, in un gioco combinatorio dove le relazioni non sono interpretabili nell'ambiguità, nell'invisibilità, nelle apparenti contraddizioni, perchè si deve visibilizzare (se non … eroicizzare) il reale, i comportamenti, il mondo.

Paradossalmente, non si può dare ingresso all'innocenza aprioristica: o fai parte del "gioco", secondo quelle regole, o sei "fuori" e, quindi, colpevole di non essere stato al gioco (alle sue regole). Comunque un gioco, delle regole alle quali si crede.

Ma queste regole burocratiche-poliziesche ingabbiano (col loro linguaggio e formule e riti) la realtà e la vita altrui, quasi mai intercettando l'*extra*.

Basta scorrere le «rappresentazioni» di cui ai tantissimi verbali, rapporti, registri, referti polizieschi e burocratici, ecc. redatti nelle materie che i consulenti affrontano, per rendersi conto dell'esistenza di "reti" che presuppongono la pesca di squali o di *piranha*, tirando dentro di tutto (anche gli "innocenti").[92] Qui una azione assume diverse interpretazioni a seconda di chi la compie: ancora una «apparenza» che va scavata, in modi fenomenologici e linguaggi diversi.

Sono attività che potremmo dire di "abbaglio", nell'abitudine avvocatesca «a mutuare menzogna e verità, a dare all'una le vesti dell'altra, che ad un certo punto non le distinguete più. Come il Serpotta, che impreziosiva di vesti le baldracche e ne ritraeva immagini delle Virtù» .[93]

Imposture sociali, oltre che giuridiche, insomma finzione e falsificazione qui vanno spesso a braccetto.

Siamo uomini e, a capirci, devono essere uomini (non meri funzionari) di cultura, aperti agli altri esseri umani (fuori dalla commovibilità e dal falso umanitarismo).

Invece, le procedure, la modellistica, i prontuari, le *check-list*, le certificazioni pure e (oggigiorno) gli algoritmi simulano processi mentali, in una ragione limitata e ottusa.

Spesso anche i consulenti cadono nelle reti "a strascico".

Il sacro aiuta?

La pluralità di interpretazioni non può confonderci, pur convivendo, noi tutti, nelle diverse conoscenze e in un ragione sfoderante più metodologie, approcci, forme, stili, basati sulla dimostrazione e su diverse modalità di sperimentazione.

L'interesse e il disinteresse, la utilità pratica o non, possono, come diceva Auden «fare avvenire il niente o niente».[94]

92 «Sull'autenticità strisciante delle testimonianze si innalza la più nobile autenticità dell'immaginazione» così N. G. DAVILA, *op.cit.*, p. 98. Bisogna cioè essere uomini a tutto tondo, fuori dalla burocrazia, dai suoi metodi, dai suoi linguaggi e da una cultura ristretta e settoriale. Occorre immaginare per "saltare" fuori da queste gabbie e limitazioni.

93 L. SCIASCIA, *Il consiglio di Egitto*, Milano, 1989, pp. 111-112.

94 Citato da G. STEINER, *Errata. Una vita sotto esame*, Milano, 1998, p. 135.

Ma la tecno-scienza irride le potenzialità umane irrazionali o inutili, laddove esse si pongano fuori dalla logica e dall'oggettività.

Forse la categoria del sacro, nella sua trasversalità, può aiutarci.

Peraltro, il sacro sta "tornando" anche nella tecnologia e nella ecologia (*Deep Ecology*, Gaia di Lovelock, nel rapporto francescano o buddhista con natura, ecc.), poichè, al di là delle specificità religiose, c'è in loro una unità trascendente che intercetta il nostro bisogno ideale, spirituale, extramondano.

Le nuove religioni (*New Age*, Pentecostali, Testimoni di Geova, *Hare Kri*shna, ma anche il c.d. «transumanesimo» che porta alla metempsicosi digitale, all'*homo technicus,* mescolando la provvidenza cosmica col divino) mostrano il disagio che è provocato dalla complessa e disumana società contemporanea, negli indicatori di mode, pubblicità, sport o di culture alternative (il *rapper*) come pure della droga, criminalità e dei giovani marginalizzati. [95]

Nei tentativi di guarire da ogni male non manca chi ricorre alla lettura delle rune, dei tarocchi, alla pulizia dell'aura, al riequilibro dei *chakra*, alla gestione dell'energia vitale, alla alimentazione con *prana* vegano, ecc. [96]

Oggi il cosiddetto «sacro tecnologico» di Harari (il datismo e la sacralizzazione dei dati),[97] il *cyberspazio* sacro con le comunità virtuali, le immagini digitali, la realtà virtuale, il potenziamento del presente; le nuove tecnologie cosiddette «NBIC» (nanotecnologie,biotecnologie, informatica con i *big data* e l'*internet* degli oggetti, il cognitivismo e l'intelligenza artificiale) stanno rimpiazzando l'esperienza privata e i desideri come fonti di tutto il significato e il senso della vita, in una nebulosa mistico-esoterica, ossia in forme rinnovate di gnosticismo.

Lo spazio sacro viene però amministrato, anzi sussunto nelle logiche economico-sociali. Il che accade (e pochi se ne accorgono veramente) anche per le altre "conoscenze" (o saperi) in particolare per quelli tecno-scientifici ed operativi-professionali.

Agire professionale, agire sociale, agire …umano.

Le cose rimangono alla fin fine inafferrabili, vaghe, figlie del disordine, del Caos.

Ecco perchè la nostra ragione cerca di dare una forma, un ordine alla molteplicità degli elementi eterogenei fluttuanti in quel Caos che, di primo acchito, si presenta (a livello "basso") come un groviglio di situazioni e di cose, inestricabili, difficili da percepire in un colpo d'occhio o con un approccio di insieme.

Di nuovo, ricadiamo nell'abitudine di tagliare le cose, guardarle a "pezzi", ricomponendole in altre forme e ordini. Altrimenti il disordine o la complessità ci mandano, per così' dire, in "*tilt*".

Si tratta di un ripiego, una abitudine, una rete rassicurante.

---

95 Vedi M. O' CONNELL, *Transumanesimo. Un caso di millenarismo tecnologico*, Festival filosofia paideia, Modena Carpi Sassuolo, 19-21 settembre 2020; M. NARO, *La metempsicosi digitale nell'aldilà algoritmico: risorgere nel tempo dell'Intelligenza Artificiale*, *Path*, vol. 23, *Pontificia Accademia Theologica*, 2024, 2, Misericordia e giustizia, p.403.

96 Cfr. A. COLAMEDICI- M. GANCITANO, *Tu non sei Dio. Fenomenologia della spiritualità contemporanea*, Roma, 2016.

97 Y. H. HARARI, *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Milano, 2017.

D'altronde è altrettanto illusorio rivolgersi astrattamente a dottrine o soluzioni (financo trascendentali), senza aver prima provato ad attraversare le nostre difficoltà esistenziali, come pure quelle professionali (situazioni che sono embricate).

Nella nostra esperienza incontriamo dei non fattuali che si contaminano con i fattuali. Di qui la necessità di un ripensamento ontologico.

L'ontologia pensa, infatti, la potenza in relazione all'atto: come agire e divenire, guardando alla destinazione di effettuarsi e del compiersi in atto.

Disincantando le forme a priori e le altre caratteristiche già osservate (determinismo, schematismo, riduttivismo, logicismo, ecc.) si rinuncia al mero approccio soggettivistico della conoscenza.

La nostra vita sociale (tra biopolitica, comunità e non), nella congiuntura epocale della sovranità e del c.d. «impero», ci conduce a ragionare sulla dimensione della persona, tra immanenza e trascendenza.[98]

Siccome ci hanno abituati a vivere separando gli aspetti lavorativi da quelli esistenziali, (e molto altro ancora), si lavora e si procede nel quotidiano senza porsi questi problemi, salvo che siano loro ad "aspettarci" con le malattie, i lutti, i tradimenti, le crisi, le angosce, ecc.

Di qui le lusinghe del pensiero orientale a uso e consumo del cittadino occidentale che ha bisogno di meditare, fare dello *joga* (o altro), armonizzando la psiche e il corpo con tante tecniche e nei cenacoli che vanno per la maggiore.

Parimenti, il pensiero troverebbe un balsamo nella «filosofia perenne», universale, astorica, indicata con nomi diversi: Assoluto, Tao, Puro Spirito, Coscienza, Dio Sommo Bene, Uno, *Atman* nell'induismo, l'Unico neoplatonico fagginiano (dove Uno è la *seity*/ego che portiamo dentro di noi come potenziale Uno), il *Buddha,* lo *Zen* e cosi via. [99]

Nella fenomenologia radicale (come nelle filosofie orientali) occorre "vedere", non solo porsi le domande (nella dualità soggetto-oggetto), alfine dissolvendo (nell'osservazione senza giudizio) colui che le pone, rimanendo così solo l'atto dell'esperienza. La visione unisce: l'interrogante diventa una sola cosa con la realtà osservata.

La coscienza può quindi dare il senso del Tutto e dell'Uno che sono intrisecamente «relazione», lo confermano sia la fisica quantistica che la filosofia contemporanea.

Si suol dire che il lavoro è lavoro, poi si va in palestra o a meditare o in chiesa o a curare l'anima e il corpo pensando ad altro. La conoscenza tecnico-scientifica viene utilizzata nel lavoro e per altri numerosi aspetti operativi e quotidiani della nostra vita.

A ben guardare (mi si perdoni la ripetizione) quasi tutti vivono scissi, oppure spezzando il corso della giornata (e delle frequentazioni) tra queste attività e pensieri.

98 Una teoria della coscienza colloca in questa riflessione le tragedie, le catastrofi, gli incidenti o accidenti. Diversamente, dovremmo pensare che questi eventi derivino da una contingenza spontanea o automatica o da una sfortuna, anche quelli cosiddetti di "seconda natura" (ad es. lo *tsunami* che è seguito alla castrofe nucleare di *Fukushima* del 2011 cfr. Y. HUI (a cura di B. ANTOMARINI), *Pensare la contingenza. La rinascita della filosofia dopo la cibernetica,* Roma, 2022, p.43. Ciò vale anche per le crisi finanziarie, come quelle provocate dalle catastrofi algoritmiche.

99 Vedi *La mediocrità della cornice cit.*

Il nostro "sentire" conta e non può sterilizzarsi con l'I.A. e le tecnologie che sostituiscono i rapporti tra gli uomini. [100]

E' importante allora sperimentare in modo incondizionato, fuori dalle certezze del «so», «così è», «la dottrina lo dice», «l'esperto lo conferma», e così via.

In questo modo (rieccoci) possiamo cambiare noi e la nostra esistenza, quind'anche le nostre attività lavorative, quanto si pensa e si fa anche nell'agire sociale.

Il sapere come guazzabuglio: necessità dell'aspetto indiretto e panoramico.

Il segreto di un buon consulente rimane la pratica e lo studio, l'esempio concreto, sul quale occorre approfondire con curiosità, immaginazione e intuizioni, allargandone il "quadro", il panorama, saltando gli steccati e le limitazioni.

Paradossalmente, grazie alle informazioni "esterne" (*sic!*) le teorie possono stare in disparte. Più esattamente, l'aspetto strettamente pratico dovrebbe saldarsi e trovare forza con l'aspetto indiretto, panoramico col quale entriamo in rapporto (tra il dentro e il fuori, ecc.).

Nella attività professionale, oltre alle fonti ufficiali (leggi, circolari, decreti, istruzioni, ecc.) il consulente quasi sempre si rivolge e/o attinge alle risposte, indirizzi, alle c.d. "pillole" stabilite dalle *èlites* culturali. Si rimane sovente nel solco di un tracciato…

Occorre sempre relazionare le cose e le idee diverse, frutto della nostra ispirazione e intelligenza affettiva. I consulenti non sono quasi mai degli artisti, ma l'atteggiamento innovativo e fuori paradigma può aiutare molto, anche se ciò comporta porsi fuori (se non "contro") dal campo dei descrittivisti, formalisti, logicisti, eccetera.

La tecnica è più ragionevole allorquando si ottengono (e prima si pensano) le risposte secondo le possibilità dell'accadere nella c.d. determinatezza. Come fossimo in un gioco (perfetto) di un dado in cui sono incluse solo sei-6 possibilità: si pensa e si agisce in questo "recinto". Non si ipotizza l'esistenza di un dado irregolare o truccato, oppure che il pavimento possa interferire, e così via.

Pur nella incalcolabilità della realtà, la tecnica misura e calcola nella commisurazione dei fini, superando il particolare, mischiando (confondendo) una verità con altre coesistenti, propinandola alfine come fosse l'unica verità (unità).

Ancora, siamo all'immaginazione, in un reale che non è un concetto razionalmente risolvibile.

Aveva ragione Parise a dire che il sapere è «disordine, esplosioni, fulmini, scariche elettriche varie, vulcani e fabbriche più o meno sotterranee».[101]

Un sapere non può essere infatti una regola, un ordine. E' come la vita, costituita di tante cose, ovvero un guazzabuglio.

La verità statistica non è la verità (che ha tanti volti) …

---

100 ad esempio, oggigiorno nelle banche raramente si incontrano o si stabiliscono rapporti personali e diretti, trovando un unico referente. Spesso tutto si svolge con app telefoniche, *home bank* e altri sistemi tecnologici o con sbrigativi incontri "specializzati" (chi per prelevare, chi per compare titoli, chi per ottenere un prestito e così via).

101 G. PARISE, *Il significato della filosofia*, (a cura di) F. VOLPI, *Ars. Majeutica. Scritti in onore di Giuseppe Faggin*, Vicenza, 1985, p. 93.

Nella realtà (anche virtuale) occorre recuperare l'intuizione pascaliana, che coglie in un solo sguardo la persona nelle sue possibilità e impossibilità, consentoci di uscire dalle «cornici» fatte di linguaggi, psiche, cultura indotta, ecc.

Come sappiamo, il conoscibile della realtà pratica (es. rifiuti, bonifiche, ecc.) ricorre alla razionalità, alla statistica, al probabilismo dovendo prendere decisioni in condizioni di incertezza, cosiccome "accettate" dalle istituzioni quale intervento dovuto o soluzione al caso concretamente posto (inquinamento di un sito, gestione dei rifiuti, ecc.).

Si impone così il mondo giuridico e tecnico del settore, in una visione parcellizzata, sistematica, entro una predeterminata «cornice» (nonostante le "valvole respiratorie" cui si ricorre in certe interpretazioni, dottrine e/o pronunce giurisprudenziali), nelle discrezionalità tecniche ammesse e perimetrate dalla giurisprudenza, ecc.

Il diritto è una tecnica di guida, di orientamento di una condotta, è un voler ordinare che le cose siano in un certo modo, fornendo ai destinatari delle ragioni e motivazioni per agire, per comportarsi in un certo modo. Alla fine (lo ripeto) si tratta di una scelta politica (più o meno assiologica) che sta alla base del dovere normativo per cui è giusta o opportuna la facoltà rimessa al cosa fare.[102]

Richiamando il cosa debba farsi dinnanzi ad un inquinamento, preliminarmente ci si deve chiedere quali e quante siano le sostanze e/o gli inquinanti che rilevano a tal fine, come debba verificarsi l'allarme che porta alle fattispecie di pericolo e/o di rischio, eccetera.

Il rischio sostanzialmente è la probabilità che si verifichi un evento. Sono situazioni, imprevisti, che si vogliono tenere sotto controllo. Riemerge così il problema della loro conoscenza, nonchè della possibilità di dominare il tempo (il futuro) e lo straordinario (ciò che non riusciamo a collocare e gestire come ordinario), insomma l'eccezione.

Come avviene tutto questo? Con che metodi, con quale razionalità occorre valutare l'incertezza? Quali decisioni (pratiche, tecnico-scientifiche, normative - quasi sempre rifuggendo dall'intuizione e dal sentimento) dobbiamo assumere? Sulla base di quali logiche e prove?

Il probabilismo tende a governare l'incertezza, secondo dei metodi e calcoli che, almeno in questo campo, risentono della convenienza o utilità a provvedere. Sono cioè scelte influenzate da un contesto culturale e di pensiero che guarda a certuni effetti, non solo ambientali, soprattutto economico-sociali.

Qui il linguaggio non è mai neutro, crea i fatti (Wittgenstein), giacchè mettendo in luce gli eventi, essi diventano diversi da quelli che sarebbero cambiando il linguaggio e l'ordine, le modalità logiche, eccetera.

Rimane però la paura della "diversità" che non chiede risposte esterne e libresche, bensì atti di coraggio, spesso sofferti in solitudine.

In buona sostanza, pur impregnati del linguaggio, non può qui mancare il tono emotivo.

Sono le nostre categorie teoriche a organizzare il reale, spesso impedendoci di fare davvero esperienza.

Infatti, un linguaggio troppo alto e astratto ci condiziona, non ci mette in gioco, non crea empatia.

Rimangono, comunque, "fuori" le situazioni estreme, tragiche, cioè quelle che ci fanno andare "fuori" da noi stessi e dal linguaggio. C'è chi soccombe, chi si adatta (malamente), chi si ribella, chi riesce ad attraversarle dando un senso e un valore a queste esperienze.

102 T. GAZZOLO, *Diritto filosofico*, Torino, 2025, p. XII e pp. 388 - 393.

La sensibilità, l'innamoramento, l'affettività, le crisi, ecc. consentono le aperture e i viaggi fuori dalla retorica e dalle trappole psicologiche dell'Io.

Fuori dal burocratico (uso il termine in senso lato, intendendo il modo mediocre di rapportarsi alla realtà) il mito del *detective,* dell'esperto d'arte, dello psicanalista provano (non sempre in modo condivisibile) col ragionamento abduttivo a penetrare le situazioni, i vissuti.

Solitamente è la media gaussiana il riferimento alla mediocrità intesa come norma di prudenza, non escludendosi il migliore (l'imbecille non esclude il genio) perchè nella media - osserva Ferraris - siamo tutti imbecilli. [103]

Già in Gauss la natura primaria della distribuzione normale, fa scoprire la più importante distribuzione di probabilità, quella appunto "normale" o gaussiana, conosciuta anche come come curva a campana, che nel centro rappresenta la media (di campionamento) e, nei due estremi, i migliori e i peggiori. Un metodo che veniva utilizzato, nella risalente disciplina sugli appalti, con «il taglio delle ali».

E' un centro o una media rilevante sotto vari aspetti (es. nella criminalità come deviazione dallo *standard*; nello inquinamento di aree inquinate e/o da bonificare).

Di nuovo, si evidenzia in questo modo quello che è normale e quello che non lo è, cioè la differenza. La statistica "ripara" e ci fa accettare il rischio, il pericolo, eccetera.

Ma la verità statistica (lo abbiamo capito) non è la verità.

Un approdo che è un cammino continuo, quasi un perdersi….

Proviamo allora ad arrivare (provvisoriamente) a un punto in mezzo alla congerie di queste cose, tra visibile e invisibile, tra Uno e Tutto, tra limite e infinito, eccetera.

La questione torna a cercare un metodo per arrivare alla risposta.[104]

Non esiste però un vero metodo, bensì occorre rassegnarsi ad una ricerca incessante.

Chi pretende di non cambiare, rimanendo nella zona *comfort* può farlo, senza però irridere le diverse nozioni, linguaggi o idee che sbordano dalla "loro" cornice. Insomma, bisogna tollerare gli altri modi per uscire dal mondo e la conoscenza incorniciata mediocremente.

Occorre, pertanto, fare esperienza dell'impossibilità, superando gli aspetti tecnico-operativi- pratici di un agire rapsodico e pratico, funzionalizzato al reddito, al consenso sociale, al carrierismo, alle accademie, ai *clubs* e circoli che gravitano su quel mondo professionale.

La nuova conoscenza, la informazione "viva", il sacro possono consentirci di reinterpretare il reale, in un diverso tempo.

Fa riflettere la vicenda della sparizione del fisico Majorana, quale azione che rompe i modelli, gli schemi, le prevedibilità.

Sparendo si esce (*rectius*, si è fuori) dalla probabilità, dalle catene causali dei ragionamenti (sillogistici o proposizionali o altri), si esce dal criterio del "come se". Si sparigliano i giochi…

Paradossalmente nella scomparsa, nell'assenza, come avviene ad ese. in un lutto, ecc. si afferma il reale, un maggiore reale.

Si tratta di una eccezione all'ordine normale delle cose, alle loro regole e medie. Si potrebbe dire che l'eccezione diventa la vera regola.

---

103 M. FERRARIS, *L'imbecillità è una cosa seria*, Bologna, 2016, p.101 *et passim.*

104 R. P. FEYNMAN, *Il senso delle cose*, Milano, 2020.

Ma l'eccezione, come pure le emergenze, sembra gettarsi in un "vuoto".

L'azione cerca di farsi largo o di non inabissarsi in questo vuoto, manifestando la nostra identità personale, espondendoci al rischio, evitandoci di recitare una parte, in una parola: tentando di essere uomini, come esortava la Arendt.[105]

Tutto questo può considerarsi … un miracolo, una natalità, sfuggendo alla logica della causazione ci si pone in un possibile inaudito, un esistenziale impossibile (Jullien),[106] diventando interconnessi ai sistemi quantistici del mondo micro (quello interiore) con il Sè cosciente, nel primato della volontà personale sulla legge immanente (per intenderci quelle fisico-causali-logiche).

Serve però una disposizione dell'anima fuori dalle fantasticherie, dalle artificiose virtualità, dalle illusioni o dottrine confortanti, ove molti si rifugiano per disperazione, solitudine, nevrosi, ecc. Occorre, altresì, una nuova motivazione etica. [107]

Possiamo allora evitare quella mediocrità che ci schiaccia, che ci fa subire il male, ciò pur consapevoli della nostra piccolezza, finitudine e fragilità. Il male e il bene si fondono tra loro, non si escludono, non vanno nemmeno assolutizzati.

Il mondo è troppo complesso per essere liquidato in facili teorie, essendo (come visto) la combinazione di tante cose che ci attraversano dall'esterno al nostro interno e viceversa.

Con gli atti imprevedibili (le eccezioni) il reale inteso come possibile osservabile, determinabile e misurabile può essere lasciato dietro le nostre spalle.

Il "potere" qui diventa in atto, nell'azione che realizza *in progress* lo stato potenziale del movimento, ovvero l'azione stessa, in un fenomeno che appare, ma che è ben altro.

Vivere autenticamente significa quindi recuperare gli aspetti sommersi, invisibili, nella volontà di rifondare quel che si scarta, il poco, il niente. E' una diversa conoscenza ed esperienza del groviglio del mondo e dell'esistere.

Ciò vale anche per la professione, per la consulenza, per ogni attività lavorativa.

---

105 Cfr. H. ARENDT, *Humanitas Mundi. Scritti su Karl Jaspers* (a cura di R. PELUSO), Milano-Udine, 2015; P. RICOEUR, *Hanna Arendt*, Brescia, 2017; S. MALETTA, *Hannah Arendt e Martin Heidegger. L'esistenza in giudizio*, Milano, 2001; A. PRINZ, *Io, Hannah Arendt. Professione: filosofa*, Roma, 2009; S. CONDORELLI, *Hanna Arendt. Il pensiero ritrovato*, Catania, 2005.

106 Cfr. F. JULLIEN, *Risorse del cristianesimo. Ma senza passare per la via della fede*, Milano, 2019; ID, *Dio è de-coincidenza*, Brescia, 2024; ID, *La vera vita*, Bari-Roma, 2021.

107 Alimentando e fortificando il nostro essere soggetti morali, vedi A. FABRIS, *Etica per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*, Roma, 2018, p.9.

OSSERVATORIO

OSSERVATORIO DI DIRITTO CIVILE N. 3/2026

Civil law observatory n. 3/2026

Andrea Giocondi – Andrea Greco[1]

***Abstract* [ITA]**: questo numero contiene un massimario delle più importanti sentenze della Cassazione e della Corte costituzionale depositate nel terzo trimestre 2026 nonché il riferimento ad alcune novità normative intervenute nel medesimo periodo.

Parole chiave: diritto civile – evoluzioni giurisprudenziali – novità normative

***Abstract* [ENG]**: *this issue contains a summary of the most important rulings of the Supreme Court and the Constitutional Court filed in the third quarter of 2026 as well as references to some regulatory innovations.*

Keywords: *civil law – jurisprudential developments – regulatory innovation*

SOMMARIO: 1. Il repertorio delle più importanti pronunce della suprema Corte di cassazione relative al terzo trimestre 2026. – **2.** Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte costituzionale relative al terzo trimestre 2026. – **3.** Le principali novità normative.

1. Il repertorio delle più importanti pronunce della suprema Corte di cassazione relative al terzo trimestre 2026.

Cass., Sez. Un., Ord. 3 luglio 2026 (ud. 24 marzo 2026), n. 22643 *(Pres. Orilia, Rel. Vincenti)*[2]
Decadenza dagli incentivi – Azione restitutoria del GSE – Riparto di giurisdizione

La norma di cui all'art. 133, comma 1, lett. o), c.p.a., nel devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie, incluse quelle risarcitorie, attinenti alle procedure e ai provvedimenti della pubblica amministrazione concernenti la produzione di energia non comporta una attribuzione generalizzata di tutte le controversie che trovano la loro origine in rapporti incentivanti o in precedenti atti amministrativi. Qualora infatti il provvedimento autoritativo non sia più in discussione essendo stata definitivamente accertata la decadenza dagli incentivi la domanda proposta dal GSE per il recupero degli incentivi già corrisposti rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

Cass., Sez. III, Ord. 6 luglio 2026 (ud. 28 maggio 2026), n. 22709 (*Pres. Rubino, Rel. Fanticini)*
Giudizio di riscatto agrario – Litisconsorzio necessario – Esclusione

Nel giudizio di riscatto agrario non si versa in tema di litisconsorzio necessario, non sussistendo la

[1] In questo numero, il repertorio della giurisprudenza della Corte di cassazione e quello delle novità normative sono stati curati dall'avv. Andrea Greco; il repertorio della giurisprudenza della Consulta dall'avv. Andrea Giocondi.

[2] La Suprema Corte ha affermato il medesimo principio con la sentenza Cass., Sez. Un., Ord. 10 aprile 2026 (ud. 24 marzo 2026), n. 9087 (Pres. D'Ascola, Rel. Vincenti), massimata nel numero dell'osservatorio 2/2026 pubblicato in questa Rivista.

necessità che al giudizio partecipi anche il proprietario venditore del fondo e ciò in quanto l'azione tende a realizzare la sostituzione del retraente al retrattato e non si versa in ipotesi di cause inscindibili. Ne consegue che vertendosi nell'ipotesi di cause scindibili, trova applicazione al caso di specie l'art. 332 c.p.c., secondo cui se l'impugnazione è proposta solamente nei confronti di alcune delle parti il giudice ne ordina la notificazione alle altre nei cui confronti l'impugnazione non è preclusa.

Cass., Sez. V, Ord. 15 luglio 2026 (ud. 26 giugno 2026), n. 23288 *(Pres. Socci, Rel. Libri)*
Vincoli idrogeologici – Calcolo IMU

In tema di IMU, l'esistenza di vincolo idrogeologico che condizioni di fatto l'edificabilità del suolo non esclude la natura fabbricabile dell'area – rilevante *ex* art. 2 del d.lgs. n. 504 del 1992 e desunta dalla qualificazione attribuita nel piano regolatore generale adottato dal Comune – ma incide unicamente sulla concreta valutazione del relativo valore venale, riducendo, quindi, la base imponibile salvo che le limitazioni alle facoltà del proprietario imposte dal predetto vincolo comprimano fino ad annullare completamente la relativa vocazione edificatoria, traducendosi in vincolo di inedificabilità assoluto.

Cass., Sez. II, Ord. 29 luglio 2026 (ud. 23 giugno 2026), n. 24277 *(Pres. Mocci, Rel. Grasso)*
Comunelle altopiano carsico – Usi civici – Esclusione

Le comunelle o vicinie o vicinanze dell'altopiano carsico – triestino, comunque designate o denominate, costituiscono enti esponenziali dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168/17 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie soggetto solo alla Costituzione; pertanto, il contrario assoggettamento della relativa base territoriale agli usi civici ex lege n. 1766/27, stabilito da un bando commissariale ancorché anteriore al riconoscimento dell'ente esponenziale, non produce effetti per carenza del corrispondente potere amministrativo.

Cass., Sez. Un., Ord. 19 agosto 2026 (ud. 24 marzo 2026), n. 24707 *(Pres. D'Ascola, Rel. Grasso)*
Usi civici – Giurisdizione ordinaria

In tema di giurisdizione spettano al giudice ordinario e non al commissario per la liquidazione degli usi civici sia le controversie tra privati in cui l'accertamento sulla qualità del terreno che si assume di "uso civico" (cd. "*qualitas fundi*") debba essere risolto "*incidenter tantum*" per essere stata la relativa eccezione sollevata al solo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo di cui la controparte sostenga di essere titolare risolvendosi la stessa nella contestazione di un fatto costitutivo del diritto azionato, sia quelle in cui insorga una questione possessoria su un terreno la cui appartenenza al demanio civico sia già stata oggetto di accertamento coperto da giudicato, non avendo essa più attinenza con la "*qualitas soli*", che notoriamente afferisce al petitorio.

Cass., Sez. Un., Ord. 22 agosto 2026 (ud. 24 marzo 2026), n. 24735 *(Pres. D'Ascola, Rel. Grasso)*
Condono edilizio – Suddivisione in più unità abitative

In tema di condono, l'opera edilizia abusiva deve essere identificata con riferimento all'unitarietà dell'immobile o del complesso immobiliare qualora realizzato in esecuzione di un disegno unitario essendo irrilevante la suddivisione in più unità abitative e la presentazione di istanze separate, tutte imputabili ad un unico centro di interesse.

Cass., Sez. Un., Ord. 26 agosto 2026 (ud. 24 marzo 2026), n. 24779 *(Pres. D'Ascola, Rel. Marotta)*
Appalti pubblici – Riparto di giurisdizione

In tema di appalti pubblici, la stipulazione del contratto rappresenta lo spartiacque tra la giurisdizione esclusiva spettante al Giudice amministrativo in ordine alle controversie in materia di affidamento di lavori,

servizi e forniture (art. 133, comma 1, lett. e), n. 1, cod. proc. amm.), cui devono aggiungersi quelle relative all'affidamento di un pubblico servizio (art. 133, comma 1, lett. c), cod. proc. amm.) e la giurisdizione del Giudice ordinario in ordine a quelle riguardanti la fase esecutiva del rapporto, rilevandosene l'idoneità a proiettare i suoi effetti anche in materia di concessione di pubblici servizi, nell'ambito della quale la giurisdizione esclusiva può trovare giustificazione soltanto se la Pubblica Amministrazione agisce nell'esercizio di un potere autoritativo e non anche quando la stessa opera in posizione di tendenziale parità con la controparte esercitando la propria autonomia negoziale.

2. Il repertorio delle più importanti pronunce della Corte costituzionale relative al terzo trimestre 2026.

Corte Cost., 6 luglio 2026 (ud. 6 maggio 2026), n. 121 *(Pres. Amoroso - Rel. D'Alberti)*
Usi civici – Infrastrutture di telecomunicazione – Tutela paesaggistica

È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 9 Cost., l'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 259 del 2003 nella parte in cui esclude l'applicazione del vincolo paesaggistico previsto dall'art. 142, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 42 del 2004 per gli interventi sulle infrastrutture di telecomunicazione nelle zone gravate da usi civici. L'interesse alla diffusione delle reti, pur potendo giustificare semplificazioni procedimentali, non consente di presumere in via generale la compatibilità paesaggistica degli interventi e il bilanciamento con le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio richiede una valutazione riferita al concreto contesto territoriale, da svolgersi nel procedimento secondo il principio di proporzionalità.

Corte Cost., 16 luglio 2026 (ud. 14 aprile 2026), n. 127 *(Pres. Amoroso - Rel. Luciani)*
Impianti fotovoltaici a terra – Zone agricole – Tutela del suolo e diffusione delle energie rinnovabili

Non sono fondate le 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, nella parte in cui limitano l'installazione di impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra nelle zone classificate agricole. Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili ammette eccezioni dirette a proteggere altri interessi costituzionali, tra cui il suolo, l'attività agricola e il paesaggio agrario. Tale limitazione supera il vaglio di ragionevolezza e proporzionalità poiché riguarda una specifica modalità di installazione, lasciando consentiti gli impianti agrivoltaici con moduli non collocati a terra e contempla ulteriori deroghe. La destinazione urbanistica agricola costituisce un criterio idoneo a individuare i terreni da proteggere, rilevando anche la loro potenzialità di utilizzo agricolo, indipendentemente dalla coltivazione in atto.

Corte Cost., 23 luglio 2026 (ud. 19 maggio 2026), n. 142 *(Pres. Amoroso - Rel. D'Alberti)*
Parchi e riserve regionali – Vincolo idrogeologico – Allocazione delle funzioni autorizzatorie

Sono costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 25-29 della legge della Regione Toscana n. 49 del 2025, che attribuiscono a Unioni di comuni e alla Città metropolitana di Firenze il rilascio delle autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Infatti, l'art. 61, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 (T.U. Ambiente) conferisce integralmente alle regioni le relative funzioni amministrative, comprese quelle autorizzatorie, sicché, dal momento che esse attengono alla tutela dell'ambiente, la Regione non può modificarne con propria legge l'allocazione stabilita dal legislatore statale trasferendole a Enti infraregionali; l'esigenza di un esercizio unitario consente lo svolgimento delle funzioni direttamente da parte della Regione o di Enti inclusi nella sua struttura.

Corte Cost., 23 luglio 2026 (ud. 10 giugno 2026), n. 144 *(Pres. Amoroso - Rel. Buscema)*
Impianti da fonti rinnovabili – Moratoria regionale dei procedimenti autorizzativi

È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 1, lett. b), della legge della Regione Sardegna n. 31 del 2025, che, in attesa di un regolamento regionale, sospende l'esame delle istanze già presentate e impedisce la presentazione di nuove domande per impianti da fonti rinnovabili in aree non incluse tra quelle idonee. La misura, pur prevista come temporanea, costituisce una moratoria incompatibile con il principio fondamentale desumibile dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, vincolante anche per la Regione autonoma Sardegna ai sensi degli artt. 3 e 4, lett. e), dello Statuto speciale. La sospensione automatica è inoltre irragionevole ai sensi dell'art. 3 Cost., poiché colpisce indistintamente i procedimenti pendenti, senza considerare il diverso stato delle istruttorie; la mancata inclusione di un'area tra quelle idonee, infatti, non equivale, di per sé, a un divieto assoluto di installazione.

3. Le principali novità normative.

- **L. 2 luglio 2026, n. 116**, pubblicata in GURI – serie generale n. 152 del 3 luglio 2026 – avente ad oggetto «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa».

La legge converte, con modificazioni, il d.l. n. 66 del 2026, introducendo un insieme di misure volte ad ampliare l'offerta di abitazioni a condizioni sostenibili. Un primo asse del Piano Casa riguarda il patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale: è previsto un programma straordinario per recuperare gli alloggi pubblici oggi non assegnabili a causa di carenze manutentive e gli immobili destinati all'edilizia sociale. Per tale programma è autorizzata una spesa complessiva di 970 milioni di euro nel periodo 2026–2030. Gli interventi sono proposti dai soggetti attuatori e selezionati mediante avvisi pubblici, secondo il meccanismo disciplinato dal decreto.

Per sostenere l'attuazione del programma, il provvedimento prevede la nomina di un commissario straordinario incaricato della ricognizione dei fabbisogni e del programma degli interventi. Interviene inoltre sulla morosità incolpevole nei contratti di locazione di edilizia residenziale pubblica e include determinate persone e famiglie con disabilità grave tra le categorie prioritarie per l'accesso al Fondo di garanzia per la prima casa.

La legge disciplina anche il riscatto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica esistenti e istituisce il «Fondo housing coesione», destinato a sostenere interventi di edilizia pubblica e sociale. Un ulteriore nucleo di disposizioni riguarda i programmi di edilizia integrata, rivolti a persone e nuclei che non accedono all'edilizia residenziale pubblica ma per i quali la locazione o l'acquisto dell'abitazione principale sul libero mercato rappresentano comunque un onere non sostenibile. Tali programmi mirano a offrire alloggi a prezzi accessibili, anche attraverso investimenti privati.

- **D.lgs. 30 luglio 2026, n. 151**, pubblicato in GURI – serie generale n. 186 del 12 agosto 2026 – recante «Disposizioni in materia di coltivazione, promozione, commercializzazione, valorizzazione e incremento della qualità e dell'utilizzo dei prodotti del settore florovivaistico e della filiera florovivaistica, in attuazione della delega di cui alla legge 4 luglio 2024, n. 102».

Il decreto legislativo dà attuazione alla delega sul florovivaismo e disciplina la filiera nelle sue diverse componenti, dalla produzione e distribuzione dei prodotti vegetali alle attività degli operatori del verde. Definisce i centri per il giardinaggio, demanda a un successivo decreto l'individuazione delle figure professionali del settore e valorizza i percorsi formativi degli ITS Academy e delle università. Introduce inoltre una disciplina del contratto di coltivazione, con il quale l'imprenditore florovivaistico cura lo sviluppo dei prodotti vegetali secondo le indicazioni del committente e li cede a quest'ultimo al termine del ciclo biologico.

Sul piano degli interventi, il provvedimento destina risorse all'adeguamento dei mercati all'ingrosso come piattaforme logistiche per i prodotti florovivaistici e prevede un Piano nazionale di riconversione delle strutture produttive. Quest'ultimo è rivolto, in particolare, alla riqualificazione e al riutilizzo del patrimonio serricolo deteriorato, anche mediante interventi di efficientamento energetico e possibili impieghi

agroenergetici. Regioni e Province autonome possono inoltre stabilire criteri di premialità per le aziende florovivaistiche nell'ambito degli interventi di sviluppo rurale previsti dalla PAC.

La programmazione del settore è affidata a un Piano nazionale del settore florovivaistico, di durata quinquennale, da adottare previa intesa in Conferenza unificata. Il Piano fornisce indirizzi alle Regioni e alle Province autonome e comprende azioni per la ricerca e l'innovazione, la sostenibilità delle coltivazioni, il miglioramento del materiale vegetale e la realizzazione di aree verdi e foreste urbane e periurbane. Presso il Ministero dell'agricoltura è istituito un Tavolo tecnico di filiera, con funzioni consultive e di supporto alla predisposizione e all'attuazione del Piano. Sono previsti anche un sistema annuale di rilevazione statistica dei dati del settore e una ricognizione dei marchi nazionali esistenti.

Infine, il decreto dedica specifiche disposizioni al vivaismo forestale: disciplina il contributo degli operatori privati alla produzione di materiali forestali di moltiplicazione certificati, consente alle Regioni di promuovere la messa a dimora di alberi con priorità per i comuni di piccole dimensioni e prevede la possibilità di concedere o affittare terreni pubblici a condizioni agevolate per attività della filiera vivaistica.

- **L. 7 agosto 2026, n. 152**, pubblicata in GURI – serie generale n. 192 del 20 agosto 2026 – avente ad oggetto «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2026, n. 107, recante disposizioni urgenti per interventi infrastrutturali e per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché ulteriori disposizioni finanziarie urgenti».

La legge converte il d.l. n. 107 del 2026, che interviene su infrastrutture, attuazione del PNRR e finanza pubblica. Nel settore dei trasporti introduce misure relative al materiale rotabile utilizzato per i servizi ferroviari regionali e agli investimenti ferroviari, stradali e autostradali. Comprende inoltre disposizioni sulla disattivazione di un reattore nucleare della Marina militare, sulla decarbonizzazione dell'industria siderurgica, sugli investimenti nelle strutture ricettive e sulla continuità degli approvvigionamenti energetici degli impianti strategici.

Di particolare interesse per la materia idrica è l'art. 7-*bis*, introdotto in sede di conversione. La disposizione riguarda la progettazione e l'autorizzazione degli interventi necessari al potenziamento dello schema di captazione, regolazione e utilizzazione delle risorse idriche superficiali a servizio dell'Acquedotto della Romagna, attribuendo specifici compiti al Commissario straordinario per la scarsità idrica. Si tratta di un intervento puntuale sulla realizzazione delle infrastrutture di approvvigionamento, inserito nel più ampio insieme delle misure infrastrutturali del decreto.

Un secondo nucleo riguarda la riforma della contabilità pubblica prevista dal PNRR. Il testo coordinato disciplina il percorso di adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale per le amministrazioni interessate, definendone principi e regole, adempimenti preparatori, formazione del personale e fase di sperimentazione. Prevede inoltre, dal 2027, la produzione da parte dell'ISTAT di stime trimestrali sul saldo delle amministrazioni pubbliche.

Le disposizioni aggiunte in sede di conversione comprendono ulteriori misure per gli investimenti e la rendicontazione del PNRR, anche nei settori dell'istruzione e della cultura, oltre a interventi sulle politiche di coesione.

La legge contiene, infine, ulteriori disposizioni finanziarie, tra cui modifiche relative all'attuazione della disciplina sull'intelligenza artificiale.

- **D.l. 28 settembre 2026, n. 167**, pubblicato in GURI – serie generale n. 225 del 28 settembre 2026 – recante «Misure urgenti per la circolazione dei veicoli ad alimentazione diesel appartenenti alla categoria ambientale "EURO 5"».

Il decreto-legge interviene sulla disciplina delle limitazioni strutturali alla circolazione dei veicoli diesel *Euro 5* prevista dall'art. 1, comma 2, del d.l. n. 121 del 2023. Con una modifica puntuale, sposta dal 1° ottobre 2026 al 1° ottobre 2027 la decorrenza indicata da tale disposizione per l'inserimento delle limitazioni nei piani regionali di qualità dell'aria. Il rinvio riguarda le autovetture e i veicoli commerciali delle categorie N1, N2 e N3 nelle Regioni interessate dalla disciplina del bacino padano: Piemonte, Lombardia, Veneto ed

Emilia-Romagna.

La modifica è motivata dall'esigenza di evitare ripercussioni immediate sulla mobilità e sulle attività economiche, lasciando alle Regioni più tempo per completare le misure dirette al conseguimento degli obiettivi di qualità dell'aria. Quindi, il provvedimento non elimina tali obiettivi né equivale a un'autorizzazione generale a circolare senza limiti: occorre allora distinguere il termine fissato dalla norma statale dalle misure eventualmente previste dai singoli piani e provvedimenti regionali.

- **Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio**, **del 13 giugno 2024**, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale **(«AI Act») – applicazione delle disposizioni previste a decorrere dal 2 agosto 2026**.

Va infine segnalato che, a partire del 2 agosto 2026, è iniziata la fase generale di applicazione dell'*AI Act*, che disciplina lo sviluppo e l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale nell'Unione europea secondo un approccio proporzionato ai rischi. Alcune sue disposizioni erano già applicabili in passato quali: dal febbraio 2025 i divieti relativi a determinate pratiche di IA; dall'agosto 2025 le regole sui modelli di IA per finalità generali e parte della disciplina di *governance*.

Tra le disposizioni divenute invece applicabili a partire dal 2 agosto 2026, assumono particolare rilievo gli obblighi di trasparenza. In determinati casi gli utenti devono essere informati che interagiscono con un sistema di IA; sono inoltre previste regole per rendere riconoscibili i contenuti generati o manipolati artificialmente e per segnalare i *deepfake* e alcuni testi diffusi per informare il pubblico su questioni di interesse generale. Tali obblighi incidono sulla conoscibilità dell'impiego dell'IA nei rapporti con gli utenti e nella circolazione dei contenuti digitali. Dalla stessa data prende avvio la fase di applicazione e vigilanza affidata alle autorità nazionali e all'Ufficio europeo per l'IA.

La data del 2 agosto 2026 non coincide tuttavia con l'applicazione di tutte le regole del regolamento. A seguito dell'intervento europeo denominato *AI Omnibus*, entrato in vigore nel luglio 2026, gli obblighi relativi ai sistemi ad alto rischio nei settori individuati dall'allegato III si applicheranno solo a partire dal 2 dicembre 2027, mentre per i sistemi ad alto rischio incorporati nei prodotti contemplati dall'allegato I, la data è il 2 agosto 2028.

Osservatorio di diritto penale sostanziale n. 3/2026

Substantive criminal law observatory n. 3/2026-

Gaia Gandolfi – Andrea De Lia[1]

***Abstract* [ITA]**: questo numero contiene un massimario delle più importanti sentenze della Cassazione e della Corte costituzionale depositate nel terzo trimestre 2026, nonché il riferimento ad alcune novità normative in materia di diritto penale sostanziale intervenute nel medesimo periodo.

***Abstract* [*ENG*]**: *this issue contains a summary of the most important rulings of the Supreme Court and the Constitutional Court filed in the third quarter of 2026, as well as references to some regulatory innovations in the field of substantive criminal law.*

Parole chiave: diritto penale sostanziale – evoluzioni giurisprudenziali – novità normative

Key words: *substantive criminal law – jurisprudential developments – regulatory innovation*

SOMMARIO: 1. Premesse. – **2.** Il repertorio delle più importanti pronunce della suprema Corte di cassazione relative al terzo trimestre 2026. – **3.** Il repertorio delle sentenze della Corte costituzionale. – **4.** Le novità normative.

1. Premesse.

Il presente numero dell'Osservatorio contiene una rassegna delle massime relative ad alcune delle più interessanti pronunce della Corte di cassazione relative al terzo trimestre 2026. Seguirà un repertorio delle massime delle sentenze pronunciate dalla Consulta, nonché una rassegna delle novità normative.

2. Il repertorio delle più importanti pronunce della suprema Corte di cassazione relative al terzo trimestre 2026.

1) Cass., Sez. VI, 1 luglio 2026 (ud. 19 marzo 2026), n. 24224
Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti – associazione per delinquere – concorso

Il delitto di cui di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. concorre con il reato di associazione per delinquere di cui all'art. 416 c.p., nella misura in cui il primo, a differenza di quello associativo, non richiede, per la sua configurazione, una pluralità di soggetti agenti, trattandosi di fattispecie mono-soggettiva, essendo, invece, richiesta una molteplicità di operazioni, in continuità temporale, relative ad una o più delle diverse fasi in cui si concretizza ordinariamente la gestione dei rifiuti. Sicché, deve affermarsi la possibilità di concorso tra detto delitto e quello *ex* art. 416 c.p., essendo necessaria la presenza degli elementi costitutivi di entrambe le fattispecie.

2) Cass., Sez. V, 1 luglio 2026, (ud. 17 aprile 2026), n. 24299
Sequestro di persona e violenza privata

Il reato di violenza privata e quello di sequestro di persona, per quanto accomunati dall'elemento della costrizione, si differenziano sotto il profilo del bene protetto: mentre il primo, infatti, tutela la libertà morale e psichica di autodeterminazione del soggetto passivo, il secondo presidia la libertà personale, intesa come possibilità della persona di muoversi liberamente nello spazio. In tale prospettiva, allora, la circostanza che la privazione della

1 In questo numero, il repertorio della giurisprudenza della Corte di cassazione, nonché la rassegna delle novità normative, sono state curate da Gaia Gandolfi. Il repertorio della giurisprudenza della Consulta, invece, è stato curato da Andrea De Lia, responsabile dell'Osservatorio.

libertà si sia realizzata all'interno di un'autovettura (come nel caso al vaglio) non esclude la configurabilità del delitto di cui all'art. 605 c.p., qualora la persona offesa sia stata trattenuta a bordo contro la propria volontà o sia stata, comunque, posta nell'impossibilità di abbandonare il veicolo senza esporsi a un rischio per la propria incolumità.

3) Cass., Sez. VI, 2 luglio 2026 (ud. 20 maggio 2026), n. 24677

Confisca di denaro ex art. 322-ter c.p. – reati commessi anteriormente all'introduzione dell'art. 578-bis c.p.p. – ammissibilità

La confisca del denaro corrispondente al profitto dei reati di cui all'art. 322-*ter* c.p., anche laddove realizzati anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 578-*bis* c.p.p., può essere confermata anche in ipotesi di intervenuta prescrizione del reato contestato, purché vi sia stata una precedente condanna, e l'accertamento della responsabilità e del nesso tra bene e reato sia rimasto immutato nei gradi di giudizio. In tali casi, infatti, la misura ablativa avente ad oggetto la somma di denaro costituente profitto illecito, pur potendo astrattamente essere qualificata come diretta o per equivalente, rappresenta, comunque, misura di natura ripristinatoria e non punitiva, non trovando, dunque, applicazione il divieto di retroattività dell'*overruling* sfavorevole di cui all'art. 7 CEDU.

4) Cass., Sez. III, 8 luglio 2026 (ud. 10 giugno 2026), n. 25510

Attività di gestione di rifiuti non autorizzata – concorso del terzo

Sussiste concorso nel reato di cui all'art. 252, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 da parte del proprietario di un fondo che, con condotta cosciente e volontaria, tolleri che il soggetto al quale ha affidato la gestione dell'immobile vi realizzi una discarica abusiva, nella misura in cui tale comportamento, per quanto passivo, contribuisce, moralmente e materialmente, alla realizzazione dell'illecito, non potendo, dunque, la condotta essere sussunta nell'alveo della connivenza non punibile.

5) Cass., Sez. III, 15 luglio 2026 (ud. 24 giugno 2026), n. 26435

Reati edilizi – sospensione condizionale della pena subordinata all'ordine di demolizione

In caso di condanna per reati edilizi, la subordinazione della sospensione condizionale della pena alla demolizione dell'opera abusiva costituisce una mera facoltà per il giudice e non già un obbligo, con la conseguenza che egli è tenuto ad indicare specificamente le ragioni per le quali, all'esito del giudizio prognostico di cui all'art. 164, comma 1, c.p., ritenga necessario porre l'esecuzione di tale ordine come condizione per la fruizione del beneficio *de quo*.

6) Cass., Sez. V, 21 luglio 2026 (ud. 13 luglio 2026), n. 27404

Legittima difesa – eccesso colposo – stato di grave turbamento

In tema di legittima difesa, lo stato di grave turbamento di cui all'art. 55, comma 2, c.p., che, in alternativa alla minorata difesa, rende la condotta realizzata non punibile, necessita, quale presupposto, di una situazione di pericolo in atto, essendo irrilevanti stati d'animo che abbiano cause preesistenti o diverse. In tale contesto, allora, il giudice deve svolgere un esame di tutti gli elementi fattuali per verificare se la concretezza e gravità del pericolo in essere possano avere ingenerato un turbamento così grave da rendere inesigibile quella razionale valutazione sull'eccesso di difesa, che rappresenta l'oggetto del rimprovero mosso a titolo di colpa.

7) Cass., Sez. III, 23 luglio 2026 (ud. 2 luglio 2026), n. 27667

Discarica abusiva

Affinché sia configurabile il reato di cui all'art. 256, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, la discarica non autorizzata deve possedere specifiche caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere integrata la condotta vietata, quali: l'accumulo non occasionale di rifiuti in un'area determinata; l'eterogeneità dei materiali; la definitività del loro abbandono; il degrado dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei predetti materiali. È, allora, del tutto irrilevante il difetto di attività di trasformazione, recupero o riciclo, proprie di una discarica autorizzata.

8) Cass., Sez. II, 27 luglio 2026 (ud. 30 aprile 2026), n. 28366

Giustizia riparativa – dissenso della persona offesa – oneri in capo all'imputato

In tema di accesso a programmi di giustizia riparativa, in caso di dissenso della persona offesa alla partecipazione al programma, è onere dell'imputato istante quello di prospettare l'utilità di una mediazione estesa ai gruppi parentali della medesima persona offesa, ovvero alla vittima di un reato diverso da quello oggetto di processo; ciò in quanto, l'accoglimento della richiesta è correlato all'efficacia dello svolgimento del programma nella prospettiva della risoluzione delle questioni derivanti dal reato.

9) Cass., Sez. III, 29 luglio 2026 (ud. 29 aprile 2026), n. 28667

Immobile abusivo – ordine di demolizione – condono

In tema di immobile abusivo oggetto di condono, ai fini della revoca dell'ordine di demolizione il giudice dell'esecuzione deve verificare la legittimità del sopravvenuto atto concessorio in punto di sussistenza dei presupposti per la sua emanazione; in particolare, il giudice è tenuto ad accertare la disciplina normativa applicabile, la legittimazione del soggetto che abbia ottenuto il titolo in sanatoria, la tempestività della domanda, il rispetto dei requisiti strutturali e temporali per la sanabilità dell'opera, il tipo di vincolo eventualmente esistente, nonché la sussistenza dei requisiti volumetrici o di destinazione assentibili.

10) Cass., Sez. III, 31 luglio 2026 (ud. 22 aprile 2026), n. 29121

Lottizzazione abusiva negoziale

Per la configurabilità del reato di lottizzazione abusiva negoziale, il frazionamento di un terreno, da intendersi come qualsiasi attività giuridica che abbia per effetto la suddivisione in lotti di un'area di più ampia estensione, attribuendone la disponibilità a terzi al fine di realizzare una trasformazione urbanistica o edilizia del territorio non consentita, non deve necessariamente avvenire mediante una specifica operazione catastale che preceda le vendite o gli atti di disposizione, potendosi realizzare con ogni altra forma di suddivisione fattuale dello stesso.

11) Cass., Sez. III, 31 luglio 2026 (ud. 10 giugno 2026), n. 29122

Attività di gestione di rifiuti non autorizzata

In base al combinato disposto degli artt. 183 e 184-*bis* del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 deve intendersi per sottoprodotto e, dunque, non rifiuto in senso normativo, qualsiasi sostanza che: origini da un processo di produzione, di cui sia parte integrante, sebbene non ne costituisca la finalità; sia certamente destinata ad un successivo uso (legittimo e non nocivo per la salute e per l'ambiente), in relazione al quale non richieda alcun ulteriore trattamento. In tale prospettiva, allora, il c.d. "pastazzo" di agrumi (costituito dagli scarti di limoni e arance sottoposti alla spremitura), pur possedendo in astratto i requisiti per essere qualificato come sottoprodotto ai sensi della normativa di settore, qualora esposto agli agenti atmosferici senza accorgimento alcuno e soggetto, pertanto, per la sua composizione, ai naturali processi di fermentazione, costituisce un rifiuto, con la conseguenza che l'abbandono o il deposito incontrollato dello stesso costituiscono condotte penalmente rilevanti.

12) Cass., Sez. III, 31 luglio 2026 (ud. 7 luglio 2026), n. 29217

Abbandono di rifiuti non pericolosi

In tema di abbandono di rifiuti non pericolosi, quanto al rapporto tra la fattispecie criminosa di cui all'art. 255, comma 1.1, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e l'illecito amministrativo di cui al successivo comma 1.2 della medesima disposizione, non opera il principio di specialità degli illeciti amministrativi di cui all'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689, sussistendo, piuttosto, un concorso apparente di norme, che deve essere risolto nel senso della configurabilità del reato laddove sussistano elementi di sicuro rilievo penale, quali l'abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti speciali, nonché in presenza di condotte che, indipendentemente dal tipo di rifiuto, siano poste in essere da parte di titolare di impresa o ente.

13) Cass., Sez. II, 5 agosto 2026 (ud. 30 giugno 2026), n. 29804

Associazione per delinquere

Le condotte di promozione e partecipazione ad un sodalizio criminoso possono essere provate anche attraverso la consumazione dei reati-fine, purché, però, le modalità con cui gli stessi vengono progettati e realizzati, le relazioni tra i concorrenti, gli strumenti apprestati per la loro costituzione, siano rivelatori della sussistenza di una organizzazione stabile ed autonoma, dotata di una capacità progettuale che persiste anche oltre la consumazione

dei reati-scopo. Questi ultimi, infatti, costituiscono una manifestazione collaterale del potenziale criminale del consorzio, non esaurendolo, però, atteso che il pericolo correlato alla associazione deve persistere oltre e dopo la consumazione dei reati-fine; è proprio tale pericolo che legittima la punizione dei partecipi per una condotta che si assomma all'attività criminosa concorsuale e che, dunque, deve profilarsi come autonoma.

14) Cass., Sez. IV, 7 agosto 2026 (ud. 21 maggio 2026), n. 30132

Circostanze aggravanti ad effetto speciale – quantificazione della pena

In tema di circostanze aggravanti ad effetto speciale, laddove venga esclusa la circostanza ad effetto speciale più grave, si verifica una "riespansione" dell'ordinaria efficacia della circostanza a effetto speciale residua, non trovando, dunque, applicazione il meccanismo di contenimento della pena di cui all'art. 63, comma 4, c.p. Sicché, qualora nel giudizio di appello venga esclusa un'aggravante ad effetto speciale, residuandone, tuttavia, un'altra, con conseguente esclusione del concorso che aveva determinato l'applicazione, da parte del primo giudice, di quanto disposto dall'art. 63, comma 4, c.p., il meccanismo di aggravamento della pena subisce una novazione strutturale, non consentendo più l'applicazione dello sbarramento operante, invece, nel precedente grado di giudizio.

15) Cass., Sez. fer., 7 agosto 2026, (ud. 4 agosto 2026), n. 30188

Bancarotta fraudolenta documentale

L'art. 216, comma 1, n. 2, r.d. 16 marzo 1942, n. 267, sanziona due ipotesi alternative di bancarotta fraudolenta documentale: la prima, c.d. "specifica", consistente nell'occultamento, omessa tenuta o distruzione delle scritture contabili, è assistita dal dolo specifico di recare danno ai creditori o procurare, a sé o altri, un ingiusto profitto; la seconda, c.d. "generica", consistente nella tenuta delle scritture contabili con modalità tali da impedire la ricostruzione del patrimonio o del movimento degli affari dell'impresa, richiede, invece, il dolo generico. In caso, allora, di contestazione di entrambe le suddette ipotesi, accertata la responsabilità in ordine alla tenuta della contabilità in modo da rendere impossibile la ricostruzione del movimento degli affari e del patrimonio della fallita – che, come rimarcato, richiede il solo dolo generico – diviene superfluo accertare il dolo specifico richiesto per la condotta di sottrazione o distruzione dei libri e delle altre scritture contabili.

16) Cass., Sez. fer., 12 agosto 2026 (ud. 6 agosto 2026), n. 31016

Furto e appropriazione indebita

La distinzione tra il reato di furto e quello di cui all'art. 646 c.p. (appropriazione indebita) si fonda sulla natura del rapporto che il soggetto agente intrattiene con il bene oggetto della condotta. Qualora, infatti, si eserciti un potere di fatto autonomo e indipendente dal controllo altrui, l'utilizzo del bene in violazione dei limiti derivanti dal titolo integra il delitto di appropriazione indebita; laddove, invece, il soggetto agente disponga soltanto della materiale disponibilità della *res* nell'interesse del titolare e sotto il suo controllo, la condotta integra il reato di furto.

17) Cass., Sez. III, 18 agosto 2026 (ud. 9 luglio 2026), n. 31546

Intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro – contratto di lavoro regolare

Lo stato di bisogno di cui al reato *ex* art. 603-*bis* c.p. non è escluso dalla regolare assunzione del lavoratore e dalla conseguente possibilità di ricorrere agli strumenti di assistenza sociale in caso di licenziamento, ovvero di dimissioni per giustificata causa oggettiva (cd. "NASPI"). Sotto un primo profilo, infatti, mentre il licenziamento dipende comunque da una decisione unilaterale del datore di lavoro, le dimissioni per giustificato motivo oggettivo onerano il lavoratore del dovere di dimostrare la sussistenza delle condizioni che hanno legittimato la risoluzione del rapporto di lavoro, con conseguente diritto al beneficio. Sotto altro profilo, non solo la misura del beneficio è inferiore alla retribuzione, ma la stessa è parametrata in base alle retribuzioni ufficialmente corrisposte. Sicché, nelle ipotesi di retribuzioni non dichiarate o corrisposte in misura inferiore a quella pattuita (come nel caso di specie), il danno che il lavoratore subirebbe (in termini di *an* e *quantum* del beneficio) non esclude lo stato di bisogno di cui alla disposizione incriminatrice *de qua*, che si risolve nella passiva accettazione della situazione lavorativa in atto, avendo riguardo anche alla complessiva situazione familiare, patrimoniale e finanziaria del singolo lavoratore.

18) Cass., Sez. II, 19 agosto 2026 (ud. 10 giugno 2026), n. 31569

Delitti contro il patrimonio – tentativo – danno di speciale tenuità

In tema di reati contro il patrimonio, la circostanza attenuante del danno di speciale tenuità di cui all'art. 62, n. 4, c.p. è applicabile anche al delitto tentato laddove, alla luce delle concrete modalità del fatto e in base ad un preciso giudizio ipotetico, sia possibile desumere con certezza che, qualora il reato fosse stato portato a compimento, il danno patrimoniale per la persona offesa sarebbe stato di rilevanza minima (nel caso di specie, la Cassazione ha ritenuto impermeabile a censure la sentenza resa in sede di merito, con la quale l'imputato era stato condannato per il reato di tentata rapina aggravata. La Corte, nell'esprimere il principio di cui alla massima, ha rimarcato che nel caso al vaglio era verosimile che nelle casse del supermercato ove si era verificato il fatto, nell'orario in cui era stato posto in essere il tentativo di rapina, vi fossero somme di denaro significative, con ogni consequenziale effetto in punto di diniego del riconoscimento della circostanza attenuante *de qua*).

19) Cass., Sez. V, 19 agosto 2026 (ud. 30 giugno 2026), n. 31583

Atti persecutori – remissione tacita della querela – inammissibilità

La distinzione tra remissione processuale ed extraprocessuale non è correlata al luogo o al contesto nel quale si manifesta il comportamento del querelante, bensì alle modalità attraverso le quali viene esteriorizzata la volontà remissiva. In questa prospettiva, allora, la mancata comparizione del querelante all'udienza alla quale sia stato citato in qualità di testimone (art. 152, comma 3, n. 1, c.p.), per quanto fatto che si verifica nel corso del procedimento, sostanzia una forma di remissione tacita della querela, atteso che l'effetto abdicativo non discende da una dichiarazione formale di volontà, ma viene fatto derivare, direttamente dalla legge, da una condotta omissiva ritenuta incompatibile con la volontà di persistere nella querela. Ciò posto, per quanto specificamente attiene al reato di cui all'art. 612-*bis* c.p., la remissione tacita ed extraprocessuale della querela, quale quella di cui al citato art. 152, comma 3, n. 1, c.p., pur collocandosi temporalmente nel corso del procedimento, è incompatibile con il regime speciale previsto dalla norma incriminatrice *de qua*, che ammette esclusivamente la remissione processuale della querela, la quale non richiede necessariamente che la dichiarazione sia resa nel corso di una specifica udienza o direttamente innanzi al giudice procedente, essendo, invece, sufficiente che essa sia ricevuta da un'autorità giudiziaria o da un ufficiale di polizia giudiziaria nell'ambito del procedimento. Ciò che rileva, pertanto, non è il contesto nel quale la volontà viene concretamente manifestata, bensì il carattere formale ed espresso della dichiarazione remissiva, che costituisce l'elemento indefettibile della remissione processuale.

20) Cass., Sez. V, 19 agosto 2026 (ud. 13 maggio 2026), n. 31592

Furto in abitazione – immobile disabitato

La nozione di "privata dimora" di cui all'art. 624-*bis* c.p. si estende anche agli immobili che, sebbene non abitati, debbano ritenersi non abbandonati e che, per caratteristiche intrinseche, risultino funzionalmente destinati allo svolgimento di atti della vita privata. La destinazione attuale dell'immobile alle attività della vita privata, dunque, si considera persistente sino a che il bene non risulti effettivamente abbandonato, non essendo necessari né lo svolgimento attuale, né quello potenziale delle attività private nel momento concreto del fatto di reato.

21) Cass., Sez. III, 24 agosto 2026 (ud. 12 giugno 2026), n. 31782

Dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti – elemento soggettivo

Il delitto di cui all'art. 2 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 è assistito dal dolo specifico rappresentato dal «fine di evadere le imposte», comprensivo, altresì, del fine di conseguire un indebito rimborso o il riconoscimento di un inesistente credito d'imposta. Il dolo di evasione deve, allora, sussistere nel momento della presentazione della dichiarazione e non già nel momento antecedente dell'annotazione in contabilità delle fatture per operazioni inesistenti.

22) Cass., Sez. I, 27 agosto 2026 (ud. 9 luglio 2026), n. 32099

Continuazione – unicità del disegno criminoso

Affinché sia riconosciuta l'unicità del disegno criminoso di cui all'art. 81, comma 2, c.p., è necessaria la sussistenza della programmazione e deliberazione iniziale di una pluralità di condotte criminose in vista di un unico fine. La pianificazione può essere, nella sua fase iniziale, anche solo di massima, purché, però, i reati da compiere risultino previsti quanto meno nelle loro linee essenziali. La coerenza modale degli episodi e la loro contiguità temporale, nella prospettiva dell'unitarietà del fine, rappresentano, allora, elementi indicatori dell'assenza di

interruzioni della deliberazione originaria, potendosi, dunque, escludere che le condotte criminose successive siano frutto dell'insorgenza di autonome risoluzioni anti-doverose.

23) Cass., Sez. VI, 28 agosto 2026 (ud. 9 luglio 2026), n. 32151

Favoreggiamento personale – vantaggio del soggetto favorito – irrilevanza

Sostanzia il reato di favoreggiamento personale di cui all'art. 378 c.p. qualunque condotta, attiva o omissiva, che alteri negativamente il contesto fattuale nell'ambito del quale le indagini e le ricerche sono già in corso o potrebbero iniziare, essendo, invece, irrilevante la dimostrazione dell'effettivo vantaggio conseguito dal soggetto favorito.

24) Cass., Sez. VI, 28 agosto 2026 (ud. 9 luglio 2026), n. 32153

Corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio e induzione indebita

Il reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319-*quater* c.p. si differenzia dalle fattispecie corruttive, in quanto il primo richiede una condotta di prevaricazione abusiva del soggetto qualificato, idonea, a seconda dei contenuti che assume, a costringere o a indurre l'*extraneus*, che versa in una posizione di soggezione, alla dazione o alla promessa indebita, laddove, invece, l'accordo corruttivo presuppone la *par condicio contractuailis* e, dunque, l'incontro libero e consapevole della volontà delle parti (nel caso di specie la ricorrente, in sede di merito, era stata condannata ai sensi dell'art. 319 c.p. per aver corrisposto a pubblici ufficiali somme in denaro pattuite, secondo l'impostazione accusatoria, in cambio del mancato rilevamento della presenza di personale irregolare e/o clandestino all'interno dell'esercizio commerciale di cui la medesima ricorrente era titolare. L'imputata aveva, allora, proposto ricorso per cassazione avverso la sentenza resa nel giudizio di appello, lamentando, in estrema sintesi, la mancata riqualificazione dei fatti nell'alveo della fattispecie di induzione indebita, deducendo, tra l'altro, che non era affatto inverosimile che il soggetto qualificato potesse ingenerare soggezione e timori, pur senza esplicitare vere e proprie minacce. La Cassazione, investita del ricorso, ha rigettato l'impugnazione, rilevando che, sulla base degli elementi acquisiti nei giudizi di merito, era emerso che la ricorrente non si fosse affatto limitata a subire l'iniziativa del pubblico ufficiale, attivandosi, invece, ella stessa per creare il contatto e verificare la disponibilità del pubblico ufficiale. Ad avviso della Corte, dunque, l'imputata aveva agito mostrando un'intraprendenza che evidenziava una parità di piani, tipica delle dinamiche corruttive, senza soggezione alcuna nei confronti del pubblico ufficiale).

25) Cass., Sez. VI, 31 agosto 2026 (ud. 7 luglio 2026), n. 32426

Esercizio arbitrario delle proprie ragioni – prospettazione della volontà di attivare un'iniziativa giudiziaria

La prospettazione della volontà di avviare un'iniziativa giudiziaria nei confronti di un terzo, per tutelare una pretesa che il soggetto agente ritiene fondata, non è qualificabile in termini di minaccia di un male ingiusto, atteso che trattasi di previsione di esercitare un diritto di azione che ha rilievo costituzionale e che, dunque, si pone in contrasto logico con il precetto dettato dall'art. 393 c.p.

26) Cass., Sez. VI, 2 settembre 2026 (ud. 10 luglio 2026), n. 32649

Stupefacenti – lieve entità – non occasionalità – abitualità

In materia di reati correlati alle sostanze stupefacenti, il fatto lieve occasionale, che consente di inquadrare la condotta nell'alveo dell'art. 73, comma 5 prima parte, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, si caratterizza per il suo carattere episodico ed estemporaneo, riconducibile a circostanze contingenti e, dunque, non riferibile ad un'attività stabilmente orientata allo "spaccio". In tale prospettiva, allora, la mera esistenza di un precedente specifico non appare di per sé incompatibile con il riconoscimento dell'occasionalità, atteso che il significato sostanziale della nozione impone di verificare se il fatto rappresenti realmente un episodio isolato, ovvero sia espressione di una più ampia attività criminosa. Il fatto lieve non occasionale, che costituisce una circostanza aggravante della fattispecie di cui sopra, presuppone, invece, una condotta non meramente episodica, pur senza raggiungere quel grado di reiterazione e stabilità che connota l'abitualità; la non occasionalità, allora, al di là della presenza di un precedente specifico, può essere desunta da ulteriori oggettivi, sintomatici della continuità dell'attività di spaccio. Quanto, invece, all'abitualità, che esclude la configurabilità della fattispecie di lieve entità, trattasi di requisito che richiede un grado di reiterazione più intenso e una serialità delle condotte, tale da evidenziare una stabile

propensione all'attività criminosa; in tale ottica, la presenza di almeno due precedenti illeciti rappresenta presupposto necessario per configurare il comportamento in termini di abitualità.

27) Cass., Sez. VI, 3 settembre 2026 (ud. 3 luglio 2026), n. 32807

Maltrattamenti in famiglia – sospensione condizionale della pena subordinata alla partecipazione ed al positivo superamento di percorsi di recupero

L'art. 165, comma 5, c.p. – ai sensi del quale in caso di condanna per la fattispecie, tra l'altro, di cui all'art. 572 c.p. la sospensione condizionale della pena è sempre subordinata alla partecipazione e al superamento con esito favorevole di specifici percorsi di recupero – non consente alcuna discrezionalità al giudice della cognizione, al quale è preclusa ogni valutazione in merito alla concreta possibilità per il condannato di ottemperare alla prescrizione di partecipare ad un programma di recupero, trattandosi di condizione obbligatoria per legge. Tuttavia, l'inadempimento degli obblighi in disamina non comporta la revoca automatica del beneficio, atteso che è demandata al giudice dell'esecuzione la valutazione degli elementi offerti dal al fine di dimostrare l'impossibilità, per il medesimo, ad adempiere, riconducibile a cause a lui non imputabili.

28) Cass., Sez. V, 4 settembre 2026 (ud. 3 luglio 2026), n. 32909

Bancarotta fraudolenta – scissione societaria

La scissione societaria non costituisce, *ex se*, condotta distrattiva, trattandosi di un'operazione straordinaria prevista e disciplinata dall'ordinamento, assistita da specifici strumenti di tutela dei creditori. Può, tuttavia, configurare il delitto di bancarotta fraudolenta per distrazione laddove, attesa la situazione debitoria della società scissa nonché gli effetti economici concretamente prodotti, si riveli volutamente depauperativa e pregiudizievole per le ragioni creditorie nella prospettiva concorsuale. In tali casi, dunque, è necessario procedere ad un'attenta e concreta verifica della situazione economica e debitoria della società scissa al momento dell'operazione, della consistenza patrimoniale della beneficiaria, dell'entità dei beni e dei debiti trasferiti, della prospettiva di un effettivo riequilibrio patrimoniale, nonché di tutti gli ulteriori indici rivelatori della funzione perseguita, valutati anche alla luce delle operazioni successive.

29) Cass., Sez. I, 8 settembre 2026 (ud. 3 settembre 2026), n. 33122

Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Ai fini della configurabilità del delitto di cui all'art. 479 c.p., costituiscono atti pubblici non solo quelli destinati ad assolvere una funzione attestativa o probatoria esterna, correlati ai rapporti tra privati e pubblica amministrazione, ma anche gli atti interni, ovverosia quelli destinati ad inserirsi nel procedimento amministrativo, offrendo un contributo di conoscenza o di valutazione, nonché quelli che si collocano nel contesto di un complesso *iter*, che costituiscono necessario presupposto di momenti procedurali successivi. In tale prospettiva, allora, costituisce atto pubblico l'accertamento operato dal personale della Polizia municipale, incaricato, *ex* art. 19 d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223, di verificare l'effettiva sussistenza del requisito della dimora abituale in capo al richiedente l'iscrizione anagrafica; sicché, integra il reato di falso ideologico in atto pubblico la relativa attestazione in cui si dia atto, contrariamente al vero, in assenza di accesso *in loco* finalizzato alla verifica dell'effettività della residenza dichiarata, di aver effettuato i controlli necessari ad accertare che la persona dimori effettivamente nel territorio comunale.

30) Cass., Sez. III, 10 settembre 2026 (ud. 5 marzo 2026), n. 33224

Emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti – truffa ai danni dello Stato – concorso

Sussiste un rapporto di specialità tra le fattispecie penali tributarie in materia di frode fiscale ed il delitto di truffa aggravata ai danni dello Stato, in quanto qualsiasi condotta fraudolenta diretta all'evasione fiscale esaurisce il proprio disvalore penale all'interno del perimetro delineato dalla normativa speciale. Tuttavia, è configurabile un concorso tra il delitto di cui all'art. 8 del d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 e quello *ex* art. 640-*bis* c.p. laddove, dall'utilizzazione dei documenti (fatture o altri documenti emessi a fronte di operazioni inesistenti), derivi un profitto ulteriore e diverso rispetto all'evasione fiscale, quale l'ottenimento di pubbliche provvidenze.

31) Cass., Sez. III, 15 settembre 2026 (ud. 24 giugno 2026), n. 33608

Reati edilizi – titolo abilitativo in sanatoria – limiti volumetrici e di metri cubi

Al fine conseguire un titolo edilizio ai sensi dell'art 32, comma 25, della l. 24 novembre 2003, n. 326, qualora si proceda all'ampliamento di un manufatto preesistente, i limiti previsti dalla predetta disposizione (estensione del manufatto contenuto nel limite del 30% della volumetria della costruzione originaria e nel perimetro di 750 metri cubi) devono essere entrambi rispettati, non essendo sufficiente che l'intervento edilizio eseguito senza titolo si sia mantenuto al di sotto dei 750 m3, essendo al contempo necessario che non ecceda il 30% della volumetria originaria.

32) Cass., Sez. III, 24 settembre 2026 (ud. 16 settembre 2026), n. 34437

Beni culturali – abusi – sanatoria edilizia – esclusione

Ai fini dell'estinzione del reato edilizio è necessaria la sussistenza della c.d. "doppia conformità" delle opere alla disciplina urbanistica vigente, sia al momento della realizzazione del manufatto, sia al momento della presentazione della domanda di permesso in sanatoria. Ciò posto, laddove l'intervento abusivo abbia ad oggetto un bene culturale esclude in radice la possibilità della sanatoria edilizia, atteso che l'insanabilità della violazione del bene non consente di configurare un'astratta regolarità al momento della realizzazione delle opere.

3. Il repertorio delle sentenze della Corte costituzionale.

1) Corte cost., 3 luglio 2026, ud. 20 maggio 2026, n. 120 – Pres. Amoroso – Rel. Marini F.S.

Morte o lesioni come conseguenza di delitti in materia di immigrazione clandestina

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12-*bis*, commi 1 e 3, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, sollevate per irragionevolezza e difetto di proporzionalità della pena edittale ivi prevista. L'entità dell'offesa arrecata alle vittime – sia in punto di elementi modali della condotta, sia sotto il profilo degli eventi lesivi descritti nella norma incriminatrice, che compromettono beni giuridici tutelati in misura massima – è tale da connotare i fatti sussumibili nella fattispecie astratta di reato di elevatissimo disvalore e allarme sociale, tanto da legittimare una risposta sanzionatoria, anche nel minimo edittale, di notevole asprezza. Quanto, poi, alla figura del c.d. "migrante-scafista" non trafficante – ovverosia il migrante irregolare, estraneo all'eventuale sodalizio criminale che ha organizzato il trasporto, cui viene assegnato, in via occasionale ed episodica, il compito di condurre il mezzo di trasporto o altro ruolo logistico – al fine di evitare che l'applicazione della fattispecie incriminatrice in tali ipotesi si traduca in un trattamento sanzionatorio sproporzionato, il giudice è chiamato a fare uso di tutti gli strumenti che messi a disposizione dell'ordinamento, quali la sussistenza di cause scriminanti o il riconoscimento di circostanze attenuanti comuni. La norma indubbiata, dunque, non si pone in frizione con il principio di proporzionalità della pena. Ad analoghe conclusioni, in punto di infondatezza delle questioni sollevate, debbono essere rassegnate sotto il profilo della dedotta irragionevolezza della pena prevista dalla disposizione incriminatrice in disamina; ciò anche in considerazione del fatto che il delitto di cui all'art. 12-*bis* d.lgas. n. 286/1998 è preposto a tutela di più beni giuridici, quali l'ordinata gestione dei flussi migratori, gli interessi costituzionalmente rilevanti ad essa sottesi e, soprattutto, i diritti fondamentali dei migranti, come la loro dignità, la loro incolumità e la loro vita.

2) Corte cost., 24 luglio 2026, ud. 23 giugno 2026, n. 152 – Pres. Amoroso – Rel. Viganò - Antonini

Istigazione o aiuto al suicidio

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 580 c.p., come risultante a seguito della sentenza n. 242/2019 di questa Corte, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32, comma 2, Cost., limitatamente alle parole «tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale». Ad avviso del giudice rimettente la condotta di agevolazione dell'altrui suicidio meriterebbe un'estensione dell'area di liceità anche ai casi in cui dovesse difettare il requisito della sottoposizione della persona a trattamenti di sostegno vitale. La disposizione censurata, anche alla luce del consolidato orientamento di questa Corte formatosi sul punto, non lede, anzitutto, il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nella misura in cui non è stato riconosciuto un generale diritto di terminare la propria vita in ogni situazione di sofferenza intollerabile, fisica o psicologica, determinata da una patologia irreversibile, essendo stato ritenuto irragionevole solo precludere l'accesso al suicidio assistito di pazienti che – versando nelle condizioni di cui sopra e mantenendo intatte le proprie capacità decisionali – già abbiano il diritto di decidere di porre fine alla propria vita, rifiutando il trattamento necessario ad assicurarne la sopravvivenza.

Soggetti, questi ultimi, la cui posizione è diversa da quella di coloro che non dipendono da trattamenti di sostegno vitale, i quali non hanno (o non hanno ancora) la possibilità di lasciarsi morire semplicemente rifiutando le cure. Non possono dirsi neppure violati i principi personalista, della libertà personale e della libertà di autodeterminazione in ambito terapeutico, di cui agli artt. 2, 13 e 32 Cost., atteso che proprio la tutela della libertà di autodeterminazione, affinché sia responsabile, giustifica e legittima il bilanciamento con il dovere dello Stato di tutela della vita, che si colloca in posizione apicale nell'ambito dei diritti fondamentali della persona.

4. Le novità normative.

1) **D.lgs. 12 giugno 2026, n. 115**, pubblicato in GU 1 luglio 2026 n. 150, entrato in vigore il 16 luglio 2016, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2024/1712 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime", che si inserisce nel solco degli interventi legislativi volti a rafforzare il sistema di contrasto alla tratta di esseri umani. Si evidenziano qui di seguito le principali novità introdotte in materia di diritto penale sostanziale, il cui fine precipuo è quello di adeguare il quadro sanzionatorio alle nuove forme di sfruttamento emergenti.

Modifiche al codice penale (art. 3 d.lgs. n. 115/2026):

- **art. 600 c.p.**: in tema di riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù, è stato ampliato il novero delle forme di sfruttamento, includendovi esplicitamente «la realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale», nonché la maternità surrogata, il matrimonio forzato, l'adozione illegale o il sottoporsi al prelievo di organi o comunque al compimento di attività illecite che ne comportino lo sfruttamento;
- **art. 601 c.p.**: per quanto attiene la fattispecie di tratta di persone, nell'ambito delle prestazioni sessuali è stata inserita anche «la realizzazione di immagini, video o materiale analogo di natura sessuale», e la maternità surrogata, il matrimonio forzato e l'adozione illegale sono state aggiunte alle forme di sfruttamento già in precedenza indicate nella norma;
- **art. 601.1 c.p.**: rubricato "Approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta", è stato inserito dal d.lgs. n. 115/2026, ai sensi del quale «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque sfrutta le prestazioni di chi sa essere vittima dei reati di cui agli articoli 600 e 601 è punito con la pena della reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 500 a euro 3.000»;
- **art. 602-*ter* c.p.**: nell'ambito delle circostanze aggravanti, è stata inserita, al comma 1, lett. c-*bis*, quella che comporta un aggravio di pena «se l'autore del reato ha diffuso o ha agevolato la diffusione, mediante l'utilizzo della rete internet o di altre reti o mezzi di comunicazione, di immagini, video o analogo materiale di natura sessuale relativo alla vittima»;
- **art. 609-*decies* c.p.**: nell'alveo dei reati di cui a detta disposizione è stato inserito anche quello di nuova introduzione *ex* art. 601.1. c.p., fattispecie che, qualora realizzate in danno di minorenni, impongono al Procuratore della Repubblica di darne notizia al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

Il decreto legislativo in disamina ha, inoltre, innovato l'**art. 18 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286** (art. 8 d.lgs. n. 115/2026):

- comma 3-*ter*, introdotto dal testo normativo *de quo*, con il quale è stato previsto che, in presenza di oggettivi indicatori di tratta, al soggetto interessato è rilasciato un attestato nominativo «valido per un periodo di recupero e riflessione della durata di quarantacinque giorni»;
- comma 3-*quater*: anche questo inserito dal d.lgs. n. 115/2026, ai sensi del quale alcuna esecuzione di rimpatrio può aver luogo nei confronti del soggetto al quale sia stato riconosciuto il periodo di recupero e riflessione di cui al precedente comma 3-*ter* prima della scadenza di tale termine, sempre che non sussistano le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno. Al termine del predetto periodo, ove sussistano i presupposti, il Questore rilascia il permesso di soggiorno, fatta salva la possibilità per la persona di chiedere la protezione internazionale;
- comma 3-*quinquies*: disposizione anch'essa inserita dal decreto in disamina, ai sensi della quale «in attesa del rilascio del permesso di soggiorno di cui al comma 1, lo straniero, cui è stata rilasciata dal competente ufficio la ricevuta attestante l'avvenuta presentazione della richiesta, può legittimamente soggiornare nel territorio dello Stato e svolgere l'attività lavorativa trascorsi quarantacinque giorni dalla presentazione della domanda, se il ritardo non

può essere attribuito al richiedente, fino a eventuale comunicazione da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, da notificare anche al datore di lavoro, che attesta l'esistenza dei motivi ostativi al rilascio del permesso di soggiorno».

Modifiche introdotte al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (art. 12 d.lgs. n. 115/2026):

- **art. 76**: è stata estesa l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche in deroga ai limiti di reddito, anche alle persone offese dal reato di approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta di cui al neo introdotto art. 601.1 c.p.

Modifiche apportate al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (art. 13 d.lgs. n. 115/2026):

- art. 25-*quinquies*: è stato ampliato il novero dei reati c.d. "presupposto", prevedendo, al comma 1, lett. c-*bis* di nuovo inserimento, la sanzione pecuniaria da cento a seicento quote per il delitto di cui all'art. 601.1 c.p. (approfittamento della vittima di riduzione in schiavitù o di tratta). Quanto alle sanzioni interdittive di cui al successivo comma 2, con il decreto in disamina è stato previsto che per il delitto di cui all'art. 601.1 c.p. la durata della sanzione interdittiva non può essere inferiore a sei mesi.

Collaborazione con AMBIENTEDIRITTO.IT

La rivista è aperta, in particolare, ad accademici, a studiosi ed esperti delle discipline giuridiche; la collaborazione con AMBIENTEDIRITTO.IT è gratuita e volontaria. Può consistere nell'invio di testi e/o di documentazione giuridica (sentenze, ordinanze etc.). Gli scritti e quant'altro inviato, anche se non pubblicati, non verranno restituiti.

Le proposte di collaborazione, per l'espletamento della procedura di valutazione, possono essere sottoposte alla redazione di AD a questo indirizzo E-mail: **rivista** @ ambientediritto.it.

I riferimenti agli autori dei lavori pubblicati (articoli, commenti, interventi...) saranno citati all'interno del testo ed in una pagina appositamente creata. È inoltre possibile, previo accordo, creare e gestire nuove sezioni del Portale.

L'esubero di nuove informazioni continuamente prodotte ed acquisite *determina un istintivo atteggiamento collettivo di difesa, come segnalano la frantumazione dei linguaggi scientifici in un gran numero di settori e sottosettori spesso scarsamente comunicanti e, nel più vasto riferimento sociale, una cultura sempre più frammentata in tanti interessi particolari e quasi mai tesa alla ricerca con prospettive globali.*

La cultura fortemente frammentata e accelerata *è sfociata sul piano intellettuale e su quello sociale nel senso dell'effimero, è diventata cultura dell'effimero e ha aumentato l'incapacità di creare sintesi come risposte ai problemi giuridici, sociali e del diritto. Occorre articolare collegamenti e interdipendenze capaci di mettere in relazione e valorizzare a pieno tutta la ricchezza, la fecondità e la capacità autoprogettuale di ogni singola disciplina e sottodisciplina. Occorre una ricerca interdisciplinare che sia ricerca di globalità come ricerca di relazione fra diversi frammenti e quindi come ricerca di orizzonti di significati.*

Una comunicazione "certificata del diritto" *è il tentativo complesso di localizzare nella storia l'istante dell'originalità primitiva, di indicare lo stadio larvale di ciò che verrà. Le nostre difficoltà, ovviamente, non alla sola effimera modernità sono imputabili: arduo è imparare a farsi esperti, a vivere.*

AMBIENTEDIRITTO.it - EDITORE ©®

https://www.ambientediritto.it/

La Rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - (Classe A) - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. www.ambientediritto.it. - Catalogo (CINECA) - Codice rivista: E197807 - (Codice DoGi:) 9080 - Archivio Collettivo Nazionale dei Periodici ((ACNP)) Codice rivista PT03461393 - Catalogo internazionale (ROAD), patrocinato dall'UNESCO.