

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 167° - Numero 15

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

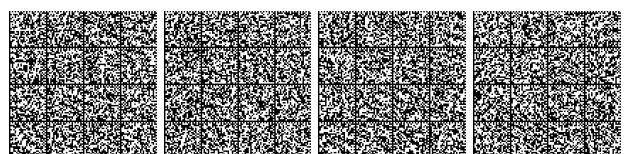
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 aprile 2026

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

N. 49. Sentenza 11 febbraio - 9 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Impugnazioni - Decisione sulla confisca urbanistica in casi particolari - Dichiarazione di estinzione, per prescrizione, del reato di lottizzazione abusiva - Contestuale decisione del giudice dell'impugnazione ai soli effetti della confisca - Necessità, secondo il diritto vivente, del previo accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine al reato estinto indicato - Denunciata violazione del diritto, anche convenzionale ed eurounitario, alla presunzione di innocenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 578-bis.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; direttiva (UE) 2016/343, artt. 3 e 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48. . . . .

Pag. 1

N. 50. Sentenza 23 febbraio - 13 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata violazione del diritto di difesa dell'Agenzia delle entrate in relazione all'interesse fiscale di cui è portatrice - Non fondatezza delle questioni.**

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria - Non fondatezza delle questioni.**

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata disparità di trattamento tra Agenzia delle entrate e contribuente - Non fondatezza delle questioni.**

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata disparità di trattamento tra contribuenti sottoposti al solo processo tributario e quelli sottoposti anche a processo penale, nonché violazione della funzione giurisdizionale del giudice tributario - Interpretazione della norma censurata, nel senso che essa non riferisce ai casi in cui vengano in considerazione fattispecie riconducibili a presunzioni legali tipiche o quando l'assoluzione sia stata pronunciata in conseguenza dell'inutilizzabilità di prove nel giudizio penale suscettibili però di esserlo in quello tributario - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 21-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 97, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma. . . . .

Pag. 11



N. 51. Sentenza 23 febbraio - 14 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Beni culturali - Regime dei beni “in transito” dall’estero - Certificazione, a domanda, di ingresso nel territorio nazionale - Ambito di applicazione - Inclusione delle opere d’arte di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni (c.d. cose d’arte antica), di valore inferiore a euro 13.500 (c.d. sotto soglia) - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento nonché compressione della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Beni culturali - Regime dei beni “in transito” dall’estero - Certificazione, a domanda, di ingresso nel territorio nazionale - Ambito di applicazione - Inclusione delle opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d’arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (c.d. opere recenti) - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.**

**Beni culturali - Acquisto coattivo per valore - Ambito di applicazione - Inclusione delle opere d’arte di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni (c.d. cose d’arte antica), di valore inferiore a euro 13.500 (c.d. sotto soglia) - Omessa previsione - Denunciata violazione della tutela del patrimonio culturale e del principio del buon andamento della p.a. - Non fondatezza delle questioni.**

**Beni culturali - Disciplina del procedimento di esportazione “semplificato” di cose stabilmente presenti in Italia - Denunciata disparità di trattamento, violazione della tutela del patrimonio culturale, dell’autonomia negoziale, della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà nonché del buon andamento della p.a. - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 65, commi 3, lettera *a*), 4 e 4-*bis*, 68, 70 e 72, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 41, 42 e 97, secondo comma. ....

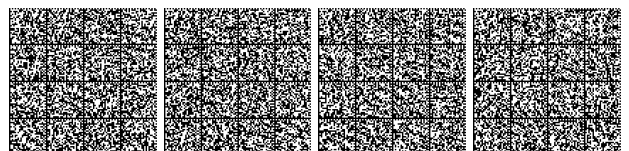
Pag. 32

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 marzo 2026 (della Regione autonoma della Sardegna).

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che sono considerate tali le aree specificamente indicate – Previsione che l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere *a*), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, *c*), *d*), *e*), *f*) e *l*), numeri 1) e 2), dell’art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024.**

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che sono considerati tali i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all’art. 20 del decreto-legge n. 17 del 2022, come convertito, ivi inclusi gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all’Agenzia del demanio o non ancora alienati, nonché i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell’interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all’art. 10 del decreto-legge n. 144 del 2022, come convertito.**



- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che ciascuna regione e provincia autonoma, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell’art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del successivo comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del relativo comma 5, tra i quali l’impossibilità di prevedere divieti generali e astratti all’installazione di impianti a fonti rinnovabili.**
- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che ciascuna regione e provincia autonoma, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell’art. 11-*bis* del d.lgs. n. 190 del 2024, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del successivo comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del relativo comma 5 – Previsione che, in caso di mancata adozione della suddetta legge entro il termine stabilito, ovvero di mancata ottemperanza ai citati principi, criteri e obiettivi, si applica l’art. 41 della legge n. 234 del 2012.**
- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee a mare – Previsione che sono considerate aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile *off-shore*, ivi compresi gli interventi di cui all’Allegato C, Sezione II, lettera *v*), del d.lgs. n. 190 del 2024, le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo, ai sensi dell’art. 5, commi 1, lettera *c*), e 5, del d.lgs. n. 201 del 2016 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017 – Previsione che ai fini della realizzazione di tali interventi sono considerati idonei, tra l’altro, i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell’istanza di autorizzazione unica.**
- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee – Previsione che la realizzazione degli interventi di cui agli Allegati A e B del d.lgs. n. 190 del 2024 che insistano in aree idonee non è subordinata all’acquisizione dell’autorizzazione dell’autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso – Previsione che nell’ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all’Allegato C del suddetto decreto legislativo, che insistano in aree idonee, l’autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell’impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante.**
- Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Individuazione degli interventi realizzabili nelle zone di protezione dei siti UNESCO – Previsione che, in tali zone, l’installazione di impianti da fonti rinnovabili è consentita limitatamente agli interventi di cui all’Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024.**
- Decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili e il raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza), convertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, art. 2, comma 1, lettera *h*), nella parte in cui ha inserito nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118) l’art. 11-*bis*, avuto riferimento ai commi 1, 2, 3 e 4; l’art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g*), in combinato con l’art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell’energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 354, e *h*); gli artt. 11-*ter*, avuto riferimento al combinato disposto dei commi 1 e 2, lettera *b*); 11-*quater* e 11-*quinquies*, quest’ultimo in relazione all’Allegato A del medesimo decreto legislativo. ....



## N. 53. Ordinanza della Corte di cassazione del 19 marzo 2026

**Enti locali – Disposizioni urgenti per Roma Capitale – Obbligazioni contratte dal Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008 – Assunzione da parte della gestione commissariale istituita per il rientro dall’indebitamento pregresso – Applicazione delle previsioni dell’art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) concernenti la dichiarazione di dissesto – Effetti nei confronti dei creditori – Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive e blocco della maturazione di interessi e rivalutazione del credito per tutta la durata della procedura di risanamento e di liquidazione.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 78, comma 6. ....

Pag. 70

## N. 54. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 25 febbraio 2026

**Tributi – Contributo unificato per le spese di giustizia – Procedimenti civili – Fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, preclusione all’iscrizione a ruolo della causa in caso di mancato versamento dell’importo del contributo unificato determinato ai sensi dell’art. 13, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002 o del minor contributo dovuto per legge.**

- Legge 30 dicembre 2024, n. 107 (*recte*: 207) (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, comma 812. ....

Pag. 85

## N. 55. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Venezia del 12 marzo 2026

**Adozione e affidamento – Adozione di minori residenti all’estero – Persone unite civilmente residenti in Italia – Possibilità di presentare la dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all’estero e di chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui risiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all’adozione – Omessa previsione.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 29-*bis*, comma 1. .

Pag. 86



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 49

*Sentenza 11 febbraio - 9 aprile 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Impugnazioni - Decisione sulla confisca urbanistica in casi particolari - Dichiarazione di estinzione, per prescrizione, del reato di lottizzazione abusiva - Contestuale decisione del giudice dell'impugnazione ai soli effetti della confisca - Necessità, secondo il diritto vivente, del previo accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine al reato estinto indicato - Denunciata violazione del diritto, anche convenzionale ed eurounitario, alla presunzione di innocenza - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 578-bis.
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 2; direttiva (UE) 2016/343, artt. 3 e 4; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 48.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 578-bis del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di N. D.L. e P. O., con ordinanza del 30 maggio 2025, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di N. D.L., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'11 febbraio 2026 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi gli avvocati dello Stato Massimo Di Benedetto e Antonio Trimboli per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 maggio 2025, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2025, la Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578-bis del codice di procedura penale, nella parte in cui, secondo il «diritto vivente» (è citata Corte di cassazione, sezioni unite penali, 30 gennaio-30 aprile 2020, n. 13539), prevede che, quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia. (Testo A)», il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto per prescrizione il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato.

Ad avviso della Corte rimettente, il citato art. 578-bis cod. proc. pen. si porrebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché con lo stesso art. 117, primo comma, e con l'art. 11 Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.- Il giudice *a quo* riferisce di dover pronunciare sull'appello proposto da due imputati ritenuti in primo grado responsabili dei reati di cui agli artt. 30, 44, comma 1, lettera c), e 95 t.u. edilizia, per aver realizzato, in assenza di permesso, un complesso intervento di trasformazione urbanistica e edilizia, qualificabile come lottizzazione abusiva, con violazione altresì delle disposizioni di cui al Capo IV del medesimo testo unico.

Gli imputati sono stati entrambi condannati alla pena di dieci mesi di arresto e di 37.500,00 euro di ammenda, con ordine di demolizione delle opere eseguite, ed è stata altresì disposta dal giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 44, comma 2, t.u. edilizia, la confisca dell'area e delle opere abusivamente costruite. Gli atti d'appello presentati dai difensori degli imputati chiedono l'assoluzione degli stessi e la revoca della confisca.

Il giudice *a quo* rileva, tuttavia, che i reati risulterebbero estinti per prescrizione, individuandone la data di commissione nel giorno del sequestro dell'area e delle opere (9 agosto 2018) ed essendo decorso il termine massimo di cinque anni. Non risulterebbe che l'estinzione del reato per prescrizione sia maturata in data antecedente all'esercizio dell'azione penale, il che avrebbe precluso la possibilità di disporre la confisca.

Esponde la Corte d'appello di Lecce che l'intervenuta prescrizione dei reati comporterebbe il venir meno dell'ordine di demolizione delle opere abusive, mentre, facendo applicazione del censurato art. 578-bis cod. proc. pen., come interpretato dalla costante giurisprudenza di legittimità, dovrebbe essere mantenuta la confisca già disposta in primo grado, ove sia accertata la sussistenza degli elementi soggettivo e oggettivo del reato di lottizzazione abusiva.

Il rimettente richiama la sentenza di questa Corte n. 182 del 2021, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578 cod. proc. pen., sollevate in riferimento ai medesimi parametri oggi evocati a sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578-bis cod. proc. pen.

Tale sentenza, nella comparazione con la disposizione in quel caso censurata, ha rimarcato che l'art. 578-bis cod. proc. pen. prevede il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato», presupponendo, ai fini della sua applicazione, che nel grado precedente sia stata ordinata la «confisca in casi particolari» prevista dal primo comma dell'art. 240-bis del codice penale o da altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-ter cod. pen., e quindi richiedendo al giudice dell'impugnazione penale, in seguito alla sopravvenuta causa estintiva del reato (per prescrizione o amnistia), la verifica della sussistenza dei presupposti di una sanzione avente natura punitiva secondo i canoni interpretativi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Quanto alla natura di «pena» ai sensi dell'art. 7 CEDU della confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, t.u. edilizia, l'ordinanza di rimessione richiama la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia.

2.1.- Il giudice *a quo* rappresenta, quindi, che il diritto vivente imporrebbe al giudice di appello, che debba decidere sull'impugnazione ai soli effetti della confisca urbanistica ex art. 44, comma 2, t.u. edilizia, di accertare la responsabilità penale dell'imputato in ordine al reato estinto di lottizzazione abusiva, verificandone tutti gli elementi costitutivi, oggettivi e soggettivi. Ciò deporrebbe per la rilevanza del dubbio di coerenza dell'art. 578-bis cod. proc. pen. con il diritto fondamentale al rispetto della presunzione di innocenza sancito dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché dagli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE e dall'art. 48 CDFUE, quali parametri interposti in riferimento agli artt. 117, primo comma, e 11 Cost.



2.2.- Con riguardo al parametro convenzionale, l'ordinanza di rimessione riporta un ampio stralcio del testo della sentenza della Corte EDU, prima sezione, 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, che ha ravvisato la violazione dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU nella conferma della confisca di beni disposta dal giudice d'appello nonostante il proscioglimento per prescrizione del reato, e ciò sulla base della considerazione che, per confermare la confisca, il giudice d'appello aveva ribadito la responsabilità penale dell'imputato. La Corte di Strasburgo ha ritenuto in questo modo violato il cosiddetto secondo aspetto della presunzione di innocenza, in base al quale la persona assolta da un'accusa penale, o nei cui confronti è stato disposto il non luogo a procedere, non può essere trattata dai pubblici ufficiali o dalle autorità come se fosse colpevole del reato di cui è stata accusata.

La Corte d'appello di Lecce menziona altri precedenti della Corte EDU (tra cui Corte di Strasburgo, grande camera, sentenza 11 giugno 2024, Nealon e Hallam contro Regno Unito) e trae dalla giurisprudenza convenzionale la conclusione che «[c]iò che conta, al fine di tutelare la presunzione di innocenza del (già) imputato, è che il giudice che si pronuncerà sul risarcimento del danno o sulla confisca, sia che si tratti dello stesso giudice che si è pronunciato sull'imputazione penale nell'ambito del medesimo procedimento, ovvero altro giudice (o altra pubblica autorità) in diverso procedimento, non affermino in alcun modo che il risarcimento del danno o la confisca siano conseguenza della ritenuta penale responsabilità dell'imputato».

Quindi, il giudice *a quo*, considerata l'attribuzione della natura di «pena», ai sensi dell'art. 7 CEDU, alla confisca urbanistica, osserva che la stessa può essere disposta anche all'esito di un giudizio che non ha la natura di «procedimento penale»; ove tuttavia detta confisca venga disposta nell'ambito di un procedimento penale, che si chiude con sentenza di assoluzione o di estinzione del reato per prescrizione, sul presupposto del riconoscimento della responsabilità penale dell'imputato, si verificherebbe la paventata violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU. A quest'ultima conseguenza, secondo il rimettente, condurrebbe l'applicazione dell'art. 578-bis cod. proc. pen., essendo comunque preclusa - alla luce delle indicazioni fornite da questa stessa Corte nella citata sentenza n. 182 del 2021 - una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme della disposizione censurata.

La necessità che la decisione sull'impugnazione ai soli effetti della confisca sia accompagnata dall'accertamento degli elementi oggettivo e soggettivo del reato, peraltro estinto per prescrizione, emergerebbe, secondo l'ordinanza di rimessione, con particolare riguardo alla confisca urbanistica, dalla sentenza delle sezioni unite penali della Corte di cassazione n. 13539 del 2020.

D'altro canto, aggiunge il rimettente, dalla sentenza di questa Corte n. 146 del 2021 (punti 3.4.2. e 5.2. del Considerato in diritto) si trarrebbe conferma che con l'applicazione della confisca urbanistica il giudice penale interverrebbe in via tendenzialmente suppletiva rispetto alle determinazioni dell'autorità amministrativa comunale ai sensi dell'art. 30, commi 7 e 8, t.u. edilizia.

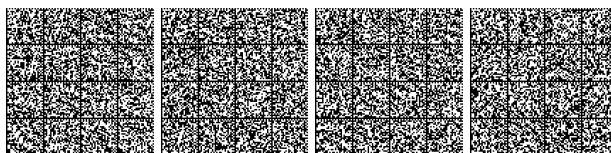
2.3.- L'ordinanza di rimessione esamina quindi l'art. 578-bis cod. proc. pen. anche sotto il profilo dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, assumendo che la sua applicazione leda il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza come riconosciuto e garantito dall'art. 48 CDFUE, nonché dagli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, emanata, ai sensi dell'art. 82, paragrafo 2, lettera *b*), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, secondo l'interpretazione in più occasioni datane dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

La Corte d'appello di Lecce argomenta pure in ordine alla direttiva (UE) 2024/1260 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 aprile 2024, riguardante il recupero e la confisca dei beni, che sostituisce la direttiva (UE) 2014/42 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea.

L'art. 15 (Confisca non basata sulla condanna) della direttiva 2024/1260/UE prevede che la confisca possa essere disposta anche quando il procedimento penale sia stato avviato, ma non sia stato possibile farlo proseguire a causa di determinate circostanze, tra cui quella che i termini di prescrizione per il reato stabiliti dal diritto nazionale siano inferiori a 15 anni e siano scaduti dopo l'avvio del procedimento penale (paragrafo 1, lettera *d*).

Il giudice *a quo* avverte, tuttavia, che la direttiva 2024/1260/UE impone agli Stati membri obblighi di armonizzazione sostanziale delle relative discipline limitatamente all'ambito dei reati specificamente menzionati (art. 2), tra i quali non rientra quello di cui all'art. 44, comma 1, lettera *c*), t.u. edilizia. Inoltre, dai considerando n. 46 e n. 51 della direttiva sarebbe comunque fatto salvo il rispetto della presunzione di innocenza sancito dall'art. 48 CDFUE.

2.4.- Quale effetto dell'accoglimento delle sollevate questioni, il rimettente prefigura che il giudice d'appello (o la Corte di cassazione) dovrebbe limitarsi a constatare la sopravvenuta causa estintiva ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. e a revocare la disposta confisca, ferma restando la possibilità da parte della competente autorità amministrativa di provvedere a norma dell'art. 30 t.u. edilizia, nel rispetto dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU.



3.- Si è costituito N. D.L., coimputato appellante nel giudizio principale, previa rimessione in termini concessa con decreto presidenziale del 20 gennaio 2026 a seguito di istanza contenuta nell'atto di costituzione depositato in cancelleria il 12 dicembre 2025, con la quale si è rappresentata l'impossibilità del difensore di depositare tempestivamente l'atto di costituzione per gravi motivi di salute.

La parte ha aderito alle deduzioni in diritto svolte nell'ordinanza di rimessione ed ha chiesto l'accoglimento delle questioni.

4.- è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, in via gradata, non fondate.

4.1.- L'atto di intervento argomenta dapprima circa la manifesta infondatezza delle questioni, sostenendo che la sentenza della Corte EDU resa nella causa *Episcopo e Bassani* non avrebbe accertato che la violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU discende in astratto dall'applicazione dell'art. 578-bis cod. proc. pen. (peraltro, in quel caso con riguardo a confisca ex art. 322-ter cod. pen.), né dal meccanismo della confisca senza condanna, avendo essa deciso sulla base di una valutazione della fattispecie concreta, all'esito della quale si sarebbe preso atto che i giudici nazionali avevano in quella vicenda leso la presunzione di innocenza essenzialmente per l'utilizzo di un certo linguaggio, restituendo l'idea di una responsabilità penale del soggetto non formalmente condannato.

La difesa statale sottolinea che nella consolidata giurisprudenza della Corte EDU un aspetto fondamentale dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU sarebbe dato dalla protezione della reputazione del soggetto non condannato, ostando la presunzione di innocenza a che qualsiasi autorità rifletta l'idea della colpevolezza penale della persona non irrevocabilmente condannata, sicché parimenti essenziale è l'importanza del linguaggio utilizzato dai giudici nazionali. A identici approdi condurrebbe la lettura della sentenza *GIEM srl* della medesima Corte EDU, che sarebbe pervenuta a negare l'incompatibilità della confisca urbanistica senza condanna con l'art. 7 CEDU, ravvisando, invece, pur sempre nel caso concreto, la violazione della presunzione di innocenza ex art. 6, paragrafo 2, CEDU.

L'Avvocatura generale richiama, ancora, le sentenze della Corte EDU, seconda sezione, *Sud Fondi srl* e altri contro Italia, 20 gennaio 2009, e *Varvara* contro Italia, 29 ottobre 2013, nonché quella resa nella causa *GIEM srl*, per ricordare che ad esse si dovrebbe il chiarimento che, per disporre la confisca urbanistica in ipotesi di prescrizione del reato, il giudice penale dovrebbe accertare l'esistenza di ogni elemento costitutivo della stessa fattispecie incriminatrice, e non soltanto la materialità del fatto, il che avrebbe rappresentato un innalzamento del livello di garanzia dell'imputato rispetto al provvedimento ablatorio: innalzamento del quale è espressione proprio il censurato art. 578-bis cod. proc. pen., riferibile d'altro canto a tutte le confische, sia che rilevino come pene ai sensi dell'art. 7 CEDU, sia che abbiano natura di misure di sicurezza.

La difesa dello Stato prospetta che, se venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 578-bis cod. proc. pen., la confisca senza condanna potrebbe essere ordinata indipendentemente dall'accertamento del reato, diminuendo le garanzie proprio dell'imputato. Viene pure sottolineato che la disposizione censurata, nel richiedere al giudice di decidere sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato, non reca l'aggettivo penale, ciò che suggerirebbe l'adozione della cautela richiesta dalla Corte EDU in punto di linguaggio, non dovendo il giudice nazionale statuire espressamente o implicitamente circa la responsabilità penale di chi irrevocabilmente condannato non sia stato.

A ulteriore conforto della dedotta non fondatezza delle questioni sollevate dalla Corte rimettente, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che nel procedimento *Episcopo e Bassani* contro Italia la Corte EDU ha respinto la richiesta del Governo italiano di rinviare la causa all'esame della Grande camera, lasciando desumere che sarebbe stata acclarata una violazione non strutturale, ma riferita alle peculiarità del caso concreto.

L'atto di intervento menziona ancora la sentenza della Corte EDU resa nella causa *Nealon e Hallam*, ove si è affermato che la presunzione d'innocenza d'interesse convenzionale sarebbe quella «agli occhi della legge», e non già quella «fattuale».

4.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri rinviene un'ulteriore ragione di non fondatezza delle questioni in ciò che la sentenza *Episcopo e Bassani* della Corte EDU ha applicato le conclusioni della sentenza *Nealon e Hallam* della Grande camera - relative a provvedimenti di carattere risarcitorio nei confronti di persona già assolta o prosciolta - a una vicenda relativa, invece, all'inflizione di una confisca senza condanna, che, avendo carattere afflittivo, dovrebbe essere soggetta alla disciplina dettata in ambito convenzionale dall'art. 7 CEDU.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la confisca disposta dopo la dichiarazione di prescrizione non potrebbe incrinare l'innocenza giuridica rispetto al reato, non più in discussione, atteso che il giudice dell'impugnazione penale non prenderebbe atto dell'esistenza di una precedente condanna di primo grado, ma dovrebbe invece accertare la sussistenza del reato e del legame con il bene da ablare, con ciò preservando l'esito di un proscioglimento sulla responsabilità penale dell'interessato.



4.3.- Infine, l'atto di intervento allega che la sentenza della Corte EDU resa nella causa Episcopo e Bassani non si allineerebbe all'evoluzione del diritto dell'Unione europea sulla confisca senza condanna, la quale concernerebbe non i beni meramente illeciti, ma i beni derivanti da reato, e perciò imporrebbe ai giudici degli Stati membri di accertare, appunto, il reato e la responsabilità del suo autore.

5.- La parte costituita, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria illustrativa.

### *Considerato in diritto*

6.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578-bis cod. proc. pen., nella parte in cui, secondo il «diritto vivente» (Cass., sez. un. pen., n. 13539 del 2020), prevede che, quando è stata ordinata la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, t.u. edilizia, il giudice di appello (o la Corte di cassazione), nel dichiarare estinto per prescrizione il reato di lottizzazione abusiva di cui all'art. 44, comma 1, lettera c), t.u. edilizia, decide sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato, deducendone il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE e 48 CDFUE.

6.1.- La Corte rimettente espone di dover pronunciare sull'appello proposto da due imputati ritenuti in primo grado responsabili dei reati di cui agli artt. 30, 44, comma 1, lettera c), e 95 t.u. edilizia, per aver realizzato, in assenza di permesso, un complesso intervento di trasformazione edilizia, e condannati alla pena di dieci mesi di arresto ed euro 37.500,00 di ammenda, con ordine di demolizione delle opere e confisca dell'area e delle opere abusivamente costruite.

Il giudice *a quo* rileva che i reati per i quali gli imputati sono stati condannati risultano estinti per prescrizione, maturata in data successiva all'esercizio dell'azione penale; e tuttavia, facendo applicazione del censurato art. 578-bis cod. proc. pen., la confisca già disposta in primo grado dovrebbe essere mantenuta ove fosse accertata la sussistenza degli elementi soggettivo e oggettivo del reato di lottizzazione abusiva.

In tal modo, però, sarebbe violato il secondo aspetto della presunzione di innocenza, sancita dall'art. 6, paragrafo 2, CEDU (quale parametro interposto rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.), il cui fine - secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU - è quello di proteggere le persone che sono state assolve da un'accusa penale o nei cui confronti è stato disposto il non luogo a procedere dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero effettivamente colpevoli del reato di cui sono state accusate.

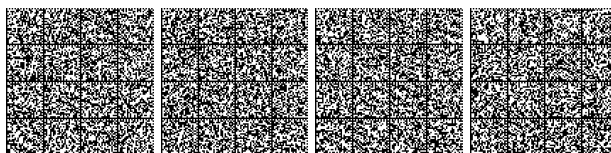
Il giudice *a quo* richiama, in particolare, la sentenza Episcopo e Bassani contro Italia, con la quale la Corte EDU ha ravvisato la violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU in un caso nel quale la corte d'appello aveva confermato la confisca disposta in primo grado con la sentenza di condanna, benché il reato fosse stato dichiarato estinto per prescrizione: e ciò proprio in ragione del fatto che il giudice d'appello, per confermare la confisca, aveva ribadito la responsabilità penale dell'imputato.

La Corte rimettente reputa violati anche gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione al diritto alla presunzione di innocenza garantito dall'art. 48 CDFUE, nonché agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza: disposizioni tutte che, ai sensi dell'art. 52, paragrafo 3, CDFUE, dovrebbero intendersi in senso conforme ai principi affermati dalla Corte EDU.

6.2.- Quale effetto dell'accoglimento delle sollevate questioni, il rimettente prefigura che il giudice d'appello o la Corte di cassazione dovrebbero limitarsi a constatare la sopravvenuta causa estintiva del reato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. e a revocare la disposta confisca, ferma restando la possibilità da parte della competente autorità amministrativa di provvedere a norma dell'art. 30 t.u. edilizia, nel rispetto dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

7.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Lecce chiedono a questa Corte di verificare se la necessità di un previo accertamento, da parte del giudice che debba dichiarare estinto il reato per prescrizione, della responsabilità di un imputato ai fini della valutazione, in sede di impugnazione, circa il mantenimento della confisca - nella specie, urbanistica - disposta in primo grado, sia compatibile con il secondo aspetto della presunzione di innocenza (art. 6, paragrafo 2, CEDU).

7.1.- Per dare risposta a tale richiesta è opportuno ripercorrere le vicende, giurisprudenziali e normative, che hanno preceduto l'introduzione nell'ordinamento nazionale, a opera dall'art. 6, comma 4, del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, recante «Disposizioni di attuazione del principio di delega della riserva di codice nella materia penale a norma dell'articolo 1, comma 85, lettera q), della legge 23 giugno 2017, n. 103», dell'art. 578-bis cod. proc. pen., ove si dispone che, quando è stata ordinata la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'art. 240-bis cod.



pen. e da altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-ter cod. pen., il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, «previo accertamento della responsabilità dell'imputato».

7.2.- Il richiamato intervento normativo ha fatto seguito alla sentenza di questa Corte n. 49 del 2015, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, t.u. edilizia, basata sul presupposto che il diritto vivente - secondo il quale la sanzione della confisca urbanistica consegue non soltanto alla sentenza di condanna, ma anche alla dichiarazione di prescrizione del reato qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi - doveva considerarsi incompatibile con la sentenza della Corte EDU resa nella causa Varvara contro Italia, la quale avrebbe vietato, in quanto contraria all'art. 7 CEDU, la confisca in questione (avente natura di pena agli effetti della citata disposizione della Convenzione) ove non disposta con una sentenza di condanna per il reato di lottizzazione abusiva.

Nell'occasione, questa Corte ha osservato che al giudice penale, chiamato a dichiarare la prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, non è affatto precluso un accertamento incidentale sulla sussistenza della contravvenzione, nei suoi elementi oggettivo e soggettivo, che superi la presunzione di non colpevolezza e permetta, perciò, di applicare la confisca nel pieno rispetto delle garanzie imposte dalla CEDU. Dunque, ciò poteva accadere anche in occasione di una sentenza di proscioglimento, senza necessità che il giudizio penale esitasse in una formale pronuncia di condanna.

La sentenza n. 49 del 2015 ha ulteriormente chiarito che «[s]ia che la misura colpisca l'imputato, sia che essa raggiunga il terzo acquirente di mala fede estraneo al reato, si rende perciò necessario che il giudice penale accerti la responsabilità delle persone che la subiscono, attenendosi ad adeguati standard probatori e rifuggendo da clausole di stile che non siano capaci di dare conto dell'effettivo apprezzamento compiuto».

7.3.- La successiva sentenza della Grande camera della Corte EDU, resa nella causa GIEM srl e altri contro Italia, ha riaffermato il principio che la Convenzione deve essere letta nel suo insieme, in particolare in relazione agli artt. 7 e 6, paragrafo 2, CEDU (paragrafo 244). Al contempo, ha ritenuto non violato l'art. 7 CEDU quando, nonostante la prescrizione del reato, il tribunale nazionale abbia accertato tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva, quale condizione per poter applicare una sanzione punitiva nel senso convenzionale come la confisca dei terreni abusivamente lottizzati (paragrafi 258-261).

7.4.- Nell'ordinamento interno, peraltro, l'art. 578-bis cod. proc. pen. era stato anticipato anche dalla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite penali, 26 giugno-21 luglio 2015, n. 31617, secondo cui il giudice, nel dichiarare l'estinzione del reato per intervenuta prescrizione, può disporre la confisca diretta del prezzo o del profitto del reato a condizione che vi sia stata una precedente pronuncia di condanna e che l'accertamento relativo alla sussistenza del reato, alla responsabilità penale dell'imputato e alla qualificazione del bene da confiscare come prezzo o profitto rimanga inalterato nel merito nei successivi gradi di giudizio.

Sulla base della costante interpretazione della medesima giurisprudenza di legittimità, di cui è primaria espressione la sentenza delle Sezioni unite penali n. 13539 del 2020, indicata dalla Corte rimettente quale diritto vivente, la confisca urbanistica, di cui all'art. 44, comma 2, t.u. edilizia, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 578-bis cod. proc. pen. e può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva del reato determinata dalla prescrizione, purché la sussistenza del fatto sia stata già accertata, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il pieno contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati.

7.5.- Con specifico riferimento alla natura e all'applicazione giudiziale della confisca urbanistica, e ai relativi percorsi interpretativi seguiti dalla giurisprudenza di questa Corte, nel dialogo con la giurisprudenza convenzionale e di legittimità, possono ribadirsi gli approdi della sentenza n. 146 del 2021. In tale sentenza si è innanzitutto affermato che la natura amministrativa della sanzione in esame non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto delle garanzie discendenti dall'art. 7 CEDU per le sanzioni di natura punitiva, considerato che ciò corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela (così già la sentenza n. 49 del 2015 e l'ordinanza n. 187 del 2015).

Si è quindi evidenziato che l'impossibilità di prescindere - nella valutazione di adeguatezza della sanzione al singolo caso oggetto di giudizio - dalla «concreta valutazione degli specifici comportamenti messi in atto nella commissione dell'illecito» (sentenza n. 161 del 2018) conduce a ritenere non più conforme al quadro costituzionale e convenzionale che l'applicazione della confisca urbanistica avvenga in modo automatico e indifferente alle circostanze del caso di specie. Con la conseguenza della recessività dell'orientamento che descrive la confisca come sanzione da applicarsi automaticamente, rispetto alla quale il giudice è privo di qualsiasi potere di valutare l'an e il quomodo, essendosi piuttosto consolidata l'interpretazione della giurisprudenza di legittimità secondo cui, in caso di declaratoria di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per intervenuta prescrizione all'esito del giudizio di impugnazione,



il giudice d'appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-*bis* cod. proc. pen., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca urbanistica anche al fine di verificare il rispetto del principio di proporzionalità della sua applicazione (Cass., sez. un. pen., n. 13539 del 2020).

Non di meno, ricordava la sentenza n. 146 del 2021, l'applicazione della confisca urbanistica a opera del giudice risente, in un'ottica di tendenziale residualità, delle concorrenti legittime determinazioni dell'autorità amministrativa, titolare del potere di programmazione urbanistica e edilizia, ai sensi dell'art. 30, commi 7 e 8, t.u. edilizia.

7.6.- Circa la portata dell'art. 578-*bis* cod. proc. pen. assume rilievo, inoltre, la sentenza di questa Corte n. 182 del 2021, con la quale si è chiarito che, allorché, pur a seguito di proscioglimento per prescrizione del reato, il giudice sia chiamato a valutare i presupposti per l'emissione di un provvedimento accessorio avente natura punitiva, come la confisca, per un verso, le garanzie processuali che circondano la predetta valutazione non precludono l'accertamento della responsabilità dell'imputato in ordine al reato estinto; per altro verso, tale accertamento - nel suo profilo sostanziale di «accertamento di responsabilità» contenuto nella motivazione della sentenza, che prescinde dalla formale enunciazione della condanna nel dispositivo - è imposto dal diverso parametro convenzionale di cui all'art. 7 CEDU, che, ai fini dell'applicazione di una sanzione sostanzialmente penale, esige la previa dichiarazione della relativa responsabilità.

La sentenza n. 182 del 2021 ha così sottolineato che l'art. 578-*bis* cod. proc. pen., a differenza dell'art. 578, comma 1, del medesimo codice, ove il reato sia estinto per prescrizione o per amnistia, postula, per la decisione del giudice sull'impugnazione sulla confisca in casi particolari, il «previo accertamento della responsabilità dell'imputato», in quanto la sopravvenuta causa estintiva travolge la condanna emessa nel grado precedente, ma non l'eventuale sussistenza dei presupposti del provvedimento ablatorio di natura punitiva prevista dal primo comma dell'art. 240-*bis* cod. pen. o da altre disposizioni di legge o della confisca prevista dall'art. 322-*ter* cod. pen.

In questo caso, pur rilevata la causa estintiva del reato, essendo il giudice chiamato a valutare i presupposti della conferma di una sanzione di carattere punitivo ai sensi dell'art. 7 CEDU, la dichiarazione di responsabilità dell'imputato in ordine al reato ascrittogli appare, quindi, non solo consentita, ma doverosa, poiché non si può irrogare una sanzione sostanzialmente penale senza il giudizio sulla sussistenza di una responsabilità personale, sebbene sia sufficiente che tale giudizio risulti nella «sostanza dell'accertamento» contenuto nella motivazione della sentenza.

8.- Anche la giurisprudenza di legittimità, del resto, è univoca nel ribadire che la confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, non è preclusa dalla prescrizione del reato, ma richiede comunque che sia accertata la sussistenza dell'elemento oggettivo e soggettivo del reato, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato la più ampia partecipazione degli interessati e che abbia verificato l'esistenza di profili quantomeno di colpa dei soggetti nei confronti dei quali la misura è destinata a incidere, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa estintiva, il giudizio non può, in forza dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenze 11 giugno-10 ottobre 2025, n. 33526, 13 novembre 2024-27 febbraio 2025, n. 8067, 14 dicembre 2023-19 marzo 2024, n. 11389, 19 gennaio-6 marzo 2024, n. 9456, 11-24 ottobre 2023, n. 43235 e 25 febbraio-23 aprile 2021, n. 15310).

9.- Il quadro normativo e giurisprudenziale consente, dunque, di affermare che nell'ordinamento interno, allorché il reato sia prescritto e il giudice di appello o la Corte di cassazione debbano pronunciarsi sulla impugnazione avverso una decisione che abbia condannato l'imputato e abbia contestualmente disposto la confisca obbligatoria, la pronuncia sul mantenimento della confisca stessa postula che il giudice proceda all'apprezzamento della sussistenza dell'elemento oggettivo e di quello soggettivo del reato, accertando quindi la responsabilità, senza ulteriore specificazione, dell'imputato.

10.- Tanto premesso, le questioni sollevate con riferimento all'art. 578-*bis* cod. proc. pen. non sono fondate.

La norma censurata, prevedendo che, quando è stata ordinata la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'art. 240-*bis* cod. pen. e da altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall'art. 322-*ter* cod. pen., il giudice di appello o la Corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, «previo accertamento della responsabilità dell'imputato», non viola, invero, il diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza (quanto, in particolare, al cosiddetto secondo aspetto della stessa), come declinato nel sistema convenzionale dalla giurisprudenza consolidata della Corte EDU e come riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione europea.

La decisione sull'impugnazione «ai soli effetti della confisca» non si pone in contrasto con l'art. 6, paragrafo 2, CEDU, giacché la stessa non equivale all'attribuzione di una «responsabilità penale» al prosciolto. «[I]mputare una responsabilità penale a una persona significa manifestare l'opinione che la stessa è colpevole in base alla norma che disciplina l'accertamento di colpevolezza, il che lascia supporre che l'esito del processo penale avrebbe dovuto essere differente» (sentenza n. 2 del 2026). La responsabilità oggetto di accertamento ai sensi dell'art. 578-*bis* cod. proc. pen., deve invece intendersi come mera ascrizione della misura ablativa a chi pure è stato prosciolto dall'imputazione penale.



Nel caso oggetto del giudizio *a quo*, ad esempio, è oggetto di accertamento l'effettiva sussistenza della fattispecie di lottizzazione abusiva ex art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, in tutti i suoi elementi, oggettivi e soggettivi (in tal senso, sentenze n. 49 del 2015, n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008).

Il giudice di appello o la Corte di cassazione non possono, dunque, al fine di applicare l'art. 578-*bis* cod. proc. pen., adombrare in motivazione che il processo penale, definito con la dichiarazione di estinzione del reato, si sarebbe dovuto concludere in modo diverso.

10.1.- Di recente, questa Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578, comma 1, cod. proc. pen., sollevate anche in quel caso dalla Corte d'appello di Lecce, con riferimento ai medesimi parametri interposti di fonte convenzionale (art. 6, paragrafo 2, CEDU) e unionale (artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE, e art. 48 CDFUE) evocati nel presente giudizio (sentenza n. 2 del 2026).

In quella occasione, si è rilevato che «nella sentenza [...] 11 giugno 2024, Nealon e Hallam contro Regno Unito, la Corte EDU ha precisato che, ai fini della garanzia del cosiddetto secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza, di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, non ha alcun rilievo, né ai fini del giudizio per il risarcimento del danno da reato, né ai fini degli altri processi extra-penali, distinguere tra pronunce di assoluzione e pronunce di non luogo a procedere, e che la violazione della regola convenzionale si verifica allorché tali procedimenti si risolvano nell'attribuire una responsabilità penale al soggetto già assolto».

Nel tracciare gli effetti extra-penali dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU, la sentenza della Grande camera resa nella causa Nealon e Hallam ha, dunque, ammonito a valutare «globalmente», nel loro complesso, le decisioni nazionali, calandole all'interno dell'ordinamento di provenienza, e ha specificato che ciò che deve ritenersi precluso al giudice che decida sugli effetti civili o amministrativi del reato è l'indebita attribuzione alla persona assolta della responsabilità penale sul presupposto della erroneità del suo proscioglimento, sicché emerga la sensazione che il medesimo processo penale avrebbe dovuto concludersi diversamente secondo lo standard di quello stesso giudizio (paragrafo 168).

10.2.- Nel complesso equilibrio del rapporto tra decisione del giudice dell'impugnazione penale sugli effetti civili o sulla confisca e obblighi dello stesso di pronunciare sentenza di assoluzione, non può, del resto, accettarsi un esito interpretativo che, nel perseguire la salvaguardia del cosiddetto secondo profilo della presunzione di innocenza, trascuri o subordini le esigenze costituzionali e convenzionali correlate al "primo profilo" della stessa garanzia e al diritto di difesa.

Rispetto al lungo ed elaborato percorso ermeneutico che ha condotto all'introduzione del censurato art. 578-*bis* cod. proc. pen., in nome della garanzia che l'applicazione della confisca urbanistica, nel caso della prescrizione del reato, postuli comunque l'accertamento giudiziale della responsabilità e della colpevolezza di chi la subisce, sarebbe contraddittorio, per le ravviate esigenze di tutela del secondo aspetto del diritto dell'imputato alla presunzione di innocenza, sottrarre al giudice dell'impugnazione penale o, comunque, limitare il suo potere di valutare, secondo adeguati standard probatori, l'an e il quomodo della misura ablatoria, rendendo la stessa applicabile automaticamente sol che sia verificato il fatto obiettivo costituito dall'illiceità dell'opera.

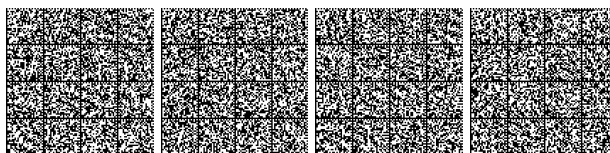
10.3.- Non risulta peraltro metodologicamente corretto, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte d'appello rimettente, astrarre il significato da attribuire alla presunzione di innocenza di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU alla stregua non della acquisita interpretazione datane dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, quanto soltanto della applicazione dei principi stessi fatta nella sentenza Episcopo e Bassani, in un caso avente a oggetto una confisca diversa da quella che è in questa sede in discussione, e avente comunque tratti del tutto peculiari.

I due casi decisi da tale sentenza riguardavano la confisca dei beni dei ricorrenti, ordinata, nonostante la prescrizione del reato, in quanto considerati proventi diretti del reato a norma dell'art. 322-*ter* cod. pen., e non solo beni dei quali era stata accertata la mera origine illecita.

In particolare, nel primo caso, concernente il ricorrente Episcopo, dopo che il Tribunale competente aveva condannato l'imputato e disposto la confisca di beni equivalenti al profitto dei reati, la Corte d'appello aveva dichiarato la prescrizione degli stessi, aveva escluso di dover pronunciare sentenza di assoluzione ai sensi dell'art. 129, comma 2, cod. proc. pen. e aveva ordinato la confisca dell'immobile provento di reato, ritenendo espressamente «accertata la responsabilità penale» dell'imputato per effetto della condanna di primo grado, poi seguita dall'estinzione per prescrizione.

La Corte EDU ha ravvisato, con riguardo al primo ricorrente, la violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU, in quanto l'attribuzione della responsabilità penale operata nonostante fosse stata dichiarata la prescrizione («despite the discontinuation of the proceedings») aveva leso il suo diritto di essere presunto innocente nel secondo aspetto convenzionale.

La sentenza Episcopo e Bassani ha ribadito, infatti, che l'art. 6, paragrafo 2, CEDU appresta dapprima una garanzia procedurale nel contesto del processo penale e inoltre disvela un secondo aspetto, che opera dopo la garanzia volta a prevenire un'iniqua condanna e il cui fine è quello di proteggere le persone che sono state assolte da un'accusa penale, o nei cui confronti è stato disposto il non luogo a procedere, dall'essere trattate dai pubblici ufficiali e dalle autorità come se fossero effettivamente colpevoli del reato di cui sono state accusate (paragrafo 122).



In particolare, la citata sentenza ha ribadito che una decisione giudiziaria può rispecchiare l'opinione che il ricorrente sia colpevole anche in assenza di una formale constatazione della colpevolezza, essendo sufficiente che alcuni degli argomenti utilizzati suggeriscano che l'imputato sia colpevole (paragrafo 124). Proprio per questo, sempre sulla scorta della sentenza resa nella causa Nealon e Hallam, è stato riaffermato che, nei casi concernenti il rispetto della presunzione di innocenza, il linguaggio utilizzato da chi adotta la decisione è di importanza cruciale nel valutare la compatibilità della decisione stessa e della sua motivazione con l'art. 6, paragrafo 2, CEDU. Si deve tenere conto, a tale riguardo, della natura e del contesto del particolare procedimento in cui sono state effettuate le dichiarazioni contestate, al fine di determinarne il vero significato, fermo che anche l'uso di un linguaggio infelice può non integrare una violazione della norma convenzionale (paragrafo 125).

La Corte EDU si è detta, peraltro, consapevole del crescente ricorso - sia ai sensi dell'ordinamento giuridico interno che a livello internazionale - a forme di confisca non basate su una condanna, confermando il convincimento che la protezione offerta dal secondo aspetto dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU non deve essere interpretata in modo da precludere ai tribunali nazionali di occuparsi degli stessi fatti decisi nei procedimenti penali al fine di disporre confisci, purché non attribuiscono all'interessato la responsabilità penale (paragrafo 129).

Facendo applicazione di tali principi al caso di specie, la Corte EDU, pur evidenziando che il primo ricorrente non aveva fatto questione dello specifico linguaggio utilizzato nelle sentenze dei tribunali interni, ha, nondimeno, ritenuto di dover valutare se tali sentenze avessero comportato un'attribuzione della responsabilità penale al ricorrente.

A tal fine, è apparso dirimente che la Corte d'appello avesse constatato che il ricorrente era stato condannato in primo grado e che, in sede di gravame, tale constatazione di responsabilità fosse rimasta sostanzialmente inalterata, con ciò soddisfacendo il requisito dell'accertamento occorrente per disporre la confisca dei beni. In tal modo, tuttavia, la dichiarazione dei giudici italiani, consistente nell'attribuzione per relationem all'imputato prosciolto della responsabilità "penale" accertata in primo grado con la condanna, denotava un chiaro indizio del fatto che la confisca era stata disposta perché il ricorrente era stato considerato penalmente responsabile (paragrafo 133).

10.4.- È allora evidente che nella sentenza Episcopo e Bassani, al fine di ravvisare la violazione dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU, con riferimento alla portata sostanziale della presunzione d'innocenza, sono venuti in rilievo il carattere non strettamente necessario della condanna per consentire quella confisca, nonché le affermazioni fatte e il linguaggio adoperato nella concreta fattispecie dai giudici nazionali.

All'esigenza di salvaguardare la presunzione di innocenza rispetto al linguaggio adoperato nei provvedimenti diversi da quelli volti alla decisione in merito alla responsabilità penale dell'imputato, fino a quando la colpevolezza non sia stata irrevocabilmente accertata, assolve l'art. 115-bis cod. proc. pen., introdotto dall'art. 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 188, recante «Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali».

Si tratta, peraltro, di criterio di redazione degli atti non coincidente con la prospettiva del descritto "secondo significato" della presunzione d'innocenza, la cui sfera d'azione si riverbera, altresì, sugli altri procedimenti, anche di natura diversa, aventi un legame indiretto con la vicenda già trattata in sede penale, ove vengono in rilievo, piuttosto, le garanzie difensive dell'interessato e l'eventuale tutela della reputazione dello stesso.

La sentenza Episcopo e Bassani stigmatizza, quindi, una difettosa applicazione, valutata ex post, alla luce della formulazione adottata dal giudice nazionale, del requisito del «previo accertamento della responsabilità dell'imputato», al quale il giudice dell'impugnazione in sede di decisione sulla confisca in casi particolari nell'ipotesi di estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, deve comunque procedere, ma che non è di per sé imputabile all'art. 578-bis cod. proc. pen. Tale previsione, alla luce di quanto esposto *supra* (punto 10.2.), si rivela anzi allineata al medesimo significato desumibile dalle norme convenzionali, ciò che porta a ritenere che da essa non derivi alcuna lesione sistemica del secondo aspetto del diritto alla presunzione di innocenza, di cui all'art. 6, paragrafo 2, CEDU.

Deve, allora, escludersi che dalla richiamata giurisprudenza della Corte EDU emergano elementi che possano indurre a ritenere violato il parametro convenzionale interposto dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU e, quale conseguenza, a dichiarare costituzionalmente illegittima la norma interna, ove, come imposto dall'art. 578-bis cod. proc. pen., il giudice d'appello decida sull'impugnazione ai soli effetti della confisca urbanistica di cui all'art. 44, comma 2, t.u. edilizia, accertando la responsabilità dell'imputato.

10.5.- Appare significativo considerare altresì che, quale effetto dell'accoglimento delle sollevate questioni, il rimettente prefigura - come già detto - che il giudice d'appello (o la Corte di cassazione) dovrebbe limitarsi a constatare la sopravvenuta causa estintiva del reato ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. e a revocare la disposta confisca, ferma restando la possibilità da parte della competente autorità amministrativa di provvedere a norma dell'art. 30 t.u. edilizia, nel rispetto dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU.



Non è allora comprensibile perché, per scongiurare i vulnera rappresentati rispetto alle esigenze di tutela del secondo aspetto della presunzione di innocenza convenzionale - la quale, come ricordato, opera anche al di fuori della *matière pénale*, proteggendo dalle pubbliche autorità la reputazione di chi sia stato assolto altresì nei procedimenti extra-penalistici collegati al reato -, si ritenga più rassicurante confidare nelle determinazioni dell'autorità amministrativa titolare del potere di programmazione urbanistica ed edilizia anziché nell'accertamento giudiziale del fatto condotto secondo i principi del giusto processo costituzionale e convenzionale, come supposto dall'art. 578-*bis* cod. proc. pen.

10.6.- Una volta ricondotta all'art. 6, paragrafo 2, CEDU la necessità di valutare «globalmente» le decisioni nazionali, nell'ambito dell'ordinamento di provenienza, onde verificare che il giudice, pronunciando sugli effetti civili o amministrativi del reato, non sia pervenuto, eventualmente attraverso l'impiego d'un linguaggio infelice, a un'indebita attribuzione di responsabilità penale per l'assunta erroneità del proscioglimento (*supra* punto 10.1.), la tutela del diritto alla presunzione di innocenza non riceverebbe comunque una maggiore garanzia dalla sollecitata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 578-*bis* cod. proc. pen.

11.- Non può del resto sottacersi che il diritto dell'Unione - vincolato anch'esso al rispetto del diritto della presunzione di innocenza ai sensi dell'art. 48 CDFUE, da interpretarsi a sua volta alla luce dell'art. 6, paragrafo 2, CEDU - obbliga gli Stati membri a disporre la confisca di beni strumentali, proventi o beni «nei casi in cui un procedimento penale sia stato avviato ma non sia possibile farlo proseguire a causa», tra l'altro, della circostanza che «i termini di prescrizione per il reato stabiliti dal diritto nazionale sono inferiori a 15 anni e sono scaduti, dopo l'avvio del procedimento penale» (art. 15, paragrafo 1, lettera d, della direttiva 2024/1260/UE). La medesima disposizione stabilisce, al paragrafo 2, che la confisca debba essere disposta nei casi in cui «il procedimento penale avrebbe potuto portare a una condanna penale» e «l'organo giurisdizionale è convinto che i beni strumentali, i proventi o i beni da confiscare derivino dal reato in questione o siano ad essi connessi direttamente o indirettamente».

A prescindere dall'applicabilità o meno di questa norma alle singole confische disciplinate dall'art. 578-*bis* cod. proc. pen., è evidente che il diritto dell'Unione non solo consente, ma in alcuni casi impone al giudice penale che pronuncia sentenza di prescrizione di procedere a un compiuto accertamento sull'origine criminosa del bene al fine della sua (doverosa) confisca, nonostante l'intervenuta prescrizione del reato.

12.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578-*bis* cod. proc. pen., sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, paragrafo 2, CEDU, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva 2016/343/UE e all'art. 48 CDFUE, devono quindi essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 578-bis del codice di procedura penale, sollevate - in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 2, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3 e 4 della direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, e all'art. 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - dalla Corte d'appello di Lecce, sezione prima penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 9 aprile 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_260049



n. 50

*Sentenza 23 febbraio - 13 aprile 2026*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata violazione del diritto di difesa dell'Agenzia delle entrate in relazione all'interesse fiscale di cui è portatrice - Non fondatezza delle questioni.**

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata violazione del principio di eguaglianza tributaria - Non fondatezza delle questioni.**

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata disparità di trattamento tra Agenzia delle entrate e contribuente - Non fondatezza delle questioni.**

**Tributi - Processo tributario - Incidenza della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario - Efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi - Denunciata disparità di trattamento tra contribuenti sottoposti al solo processo tributario e quelli sottoposti anche a processo penale, nonché violazione della funzione giurisdizionale del giudice tributario - Interpretazione della norma censurata, nel senso che essa non riferisce ai casi in cui vengano in considerazione fattispecie riconducibili a presunzioni legali tipiche o quando l'assoluzione sia stata pronunciata in conseguenza dell'inutilizzabilità di prove nel giudizio penale suscettibili però di esserlo in quello tributario - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 21-bis.
- Costituzione, artt. 3, 24, 53, 97, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111), promossi dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione 3, e dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13, rispettivamente con ordinanze del 10 marzo 2025 e del 16 giugno 2025, iscritte ai numeri 79 e 256 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 19 e 51, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di A. R., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Alfonso Celotto per A. R., nonché le avvocate dello Stato Erica Farinelli e Gianna Maria De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026.

*Ritenuto in fatto*

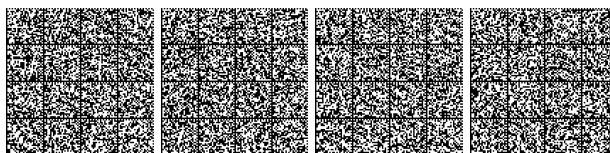
1.- Con ordinanza del 10 marzo 2025 (iscritta al n. 79 del registro ordinanze 2025) la Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione 3 (CGT Piemonte), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111).

La disposizione censurata prevede: «1. La sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi. 2. La sentenza penale irrevocabile di cui al comma 1 può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati».

Il giudice *a quo* espone che la controversia ha a oggetto gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate per gli anni dal 2014 al 2016 nei confronti della società Flashmap srl, ritenuta a ristretta compagine sociale, e dei suoi due soci ai quali era stata contestata l'omessa dichiarazione degli utili extracontabili percepiti. La pretesa dell'amministrazione finanziaria si basava sull'assunto che una società svizzera, la Flashmap sa, facente capo ai medesimi soci della società Flashmap srl e unica proprietaria di quest'ultima, fosse fittizia, in quanto costituita al solo fine di sottrarre all'imposizione i profitti realizzati dalla Flashmap srl, fiscalmente domiciliata in Italia. Riferisce inoltre che il giudice tributario di primo grado aveva rigettato i ricorsi ritenendo provato che la sede effettiva della società svizzera fosse in Italia, data la documentazione rinvenuta presso la società italiana nonché del fatto che uno dei soci era stato rinviato a giudizio per la fattispecie delittuosa di omessa dichiarazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000. Le società contribuenti, sia quella italiana che quella svizzera, nonché i soci, avevano quindi proposto appello insistendo per l'effettività della sede della società Flashmap sa in Svizzera, «anche considerando che ivi risiede il suo amministratore», e contestando, fra l'altro, la rilevanza probatoria riconosciuta al rinvio a giudizio in sede penale.

2.- Il rimettente segnala che, con riferimento alle annualità 2015 e 2016, il Tribunale ordinario penale di Torino aveva assolto, con sentenza passata in giudicato, uno dei soci della Flashmap srl dal reato di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 che gli era stato contestato sul presupposto dell'esterovestizione della società Flashmap sa, e, di conseguenza, ritiene di essere tenuto a fare applicazione della previsione di cui all'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000.

Vi sarebbero, infatti, i presupposti per estendere gli effetti del giudicato penale al giudizio tributario, con conseguente automatico annullamento degli avvisi di accertamento.



Il giudice *a quo* evidenzia a tal proposito che: *a*) la sentenza penale era passata in giudicato; *b*) l'assoluzione era stata pronunciata a seguito di dibattimento e con la formula «perché il fatto non sussiste», in quanto non si era raggiunta la prova che «la Flashmap S.A. avesse una stabile organizzazione in Italia e ivi fosse localizzata la gestione amministrativa della medesima»; *c*) i fatti materiali oggetto di valutazione del giudizio penale erano i medesimi di quelli che dovevano essere accertati nel giudizio tributario; *d*) gli effetti del giudicato penale relativo al socio dovevano essere estesi, in forza del comma 3 dell'art. 21-*bis*, citato, alla società e agli altri soggetti interessati.

3.- Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost.

3.1.- Il contrasto con l'art. 24 Cost. viene prospettato in quanto l'estensione degli effetti del giudicato penale nel giudizio tributario comporterebbe la lesione del diritto di difesa dell'Agenzia delle entrate, posto che a essa non sarebbe consentito di intervenire nel giudizio penale per far valere la tutela dell'interesse fiscale di cui sarebbe istituzionalmente portatrice, subendo in via diretta e immediata l'esito del giudizio penale cui è rimasta estranea.

A supporto di questo argomento richiama la sentenza 12 ottobre 2022, n. 29862 delle sezioni unite civili della Corte di cassazione, che avrebbe affermato che l'Agenzia delle entrate che si costituisce parte civile nel processo penale potrebbe chiedere solo il risarcimento del danno subito e non il pagamento del tributo evaso, poiché il danno risarcibile sarebbe ontologicamente diverso dal credito fiscale.

3.2.- Né, secondo il giudice *a quo*, potrebbe sostenersi che, nel processo penale, la tutela dell'interesse pubblico alla corretta riscossione delle imposte sarebbe garantita dalla presenza del pubblico ministero.

3.3.- Aggiunge il rimettente che, anche qualora si volesse ammettere che la costituzione di parte civile nel processo penale dell'Agenzia delle entrate possa essere rivolta alla tutela del credito erariale, potrebbe comunque configurarsi una lesione del diritto di difesa per il fatto che l'ente «possa non ricevere l'avviso di cui all'articolo 419 [del codice di procedura penale]».

4.- La violazione dell'art. 3 Cost., per il rimettente, sussisterebbe, in primo luogo, perché la disposizione censurata introdurrebbe una non ragionevole disparità di trattamento «fra gli effetti assolutori extra penali per reati non tributari e quelli per reati tributari che incidono negativamente sui primari interessi dello Stato».

Pone infatti in rilievo che, secondo l'art. 652, comma 1, del codice di procedura penale, la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, ma solo se questi «si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile».

Pertanto, osserva il giudice *a quo*, mentre la sentenza penale di assoluzione può incidere nei giudizi civili o amministrativi solo se il danneggiato abbia partecipato o sia stato messo nelle condizioni di parteciparvi, analoghe condizioni non sarebbero previste dalla disposizione censurata con riferimento al processo tributario, «con irragionevole disparità tra situazioni assolutamente comparabili».

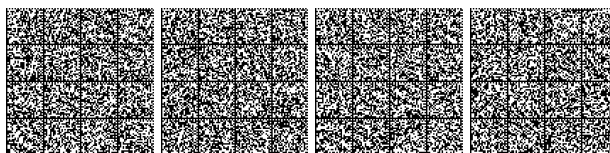
Infatti, la disposizione censurata prevederebbe l'estensione del giudicato penale nel giudizio tributario a prescindere dalla partecipazione dell'amministrazione finanziaria nel processo penale, con conseguente «marcato sbilanciamento a danno dell'interesse dello Stato» alla riscossione delle imposte non versate.

Del resto, «il regime probatorio è molto più rigoroso nel giudizio penale (laddove la condanna si fonda sul criterio del “oltre ogni ragionevole dubbio”) rispetto a quello tributario (laddove vige il criterio civilistico del “più probabile che non”)», per cui se ne ricaverebbe «l'irragionevolezza dell'estensione automatica degli effetti assolutori ad un giudizio di parte, fondato su regole probatorie e processuali differenti, con parti processuali che non coincidono con gli attori del procedimento penale. Tant'è che proprio questa considerazione giustifica una norma come l'articolo 652 c.p.p.: solo se il danneggiato è potuto intervenire nel giudizio penale, eventualmente ivi svolgendo le proprie istanze istruttorie, si può ritenere ragionevole il contemperamento così raggiunto».

5.- Secondo il rimettente, inoltre, la disparità di trattamento emergerebbe anche dal fatto che l'Agenzia delle entrate non potrebbe giovare con analogo automatismo della sentenza penale di condanna. Non sarebbe quindi comprensibile la ragione per cui l'esigenza di assicurare il rispetto del giudicato al fine di garantire il coordinamento tra i diversi sistemi processuali «sia avvertita solo a favore dell'imputato e non anche, in caso di condanna, a favore dell'Agenzia».

6.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o manifestamente infondate le questioni.

6.1.- In primo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, non avendo il giudice *a quo* descritto sufficientemente il «quadro fattuale e normativo di riferimento».



6.1.1.- Circa il profilo relativo alla insufficiente descrizione del quadro fattuale, la difesa statale premette che la Corte di cassazione, sezione tributaria, con la sentenza 25 febbraio 2025, n. 4935, ha chiarito che le condizioni essenziali per l'applicabilità della disposizione censurata sono: *a)* l'identità dei fatti esaminati nel processo tributario rispetto a quelli contestati nel processo penale; *b)* l'identità dei soggetti attinti dal processo penale e da quello tributario; *c)* la formula assolutoria del processo penale, che deve essere resa unicamente «perché il fatto non sussiste» o «perché l'imputato non lo ha commesso»; *d)* infine, il fatto che la sentenza penale di assoluzione deve essere pronunciata a seguito di dibattimento.

Evidenza quindi che il rimettente non avrebbe specificato quali erano i fatti materiali posti alla base del procedimento penale e di quello tributario e se vi fosse identità fra gli stessi.

Inoltre, ritiene che il rimettente non avrebbe chiarito qual era stata la formula assolutoria della sentenza penale che avrebbe avuto effetto di giudicato nel giudizio in corso, essendosi limitato a riferire che l'assoluzione era stata pronunciata «perché il fatto non sussiste», senza, tuttavia, «precisare se [la stessa] sia stata resa ai sensi del primo o secondo comma dell'art. 530 [cod. proc. pen.]».

Questa precisazione sarebbe stata tuttavia necessaria, poiché la Corte di cassazione, sezione tributaria, con la sentenza 7 aprile 2025, n. 9160, avrebbe affermato che, ai fini dell'applicazione della disposizione censurata, non rileverebbe una sentenza di assoluzione resa con la formula di assoluzione di cui all'art. 530, comma 2, cod. proc. pen.

6.1.2.- Con riferimento, poi, all'incompleta ricostruzione del quadro normativo, la difesa statale sostiene, in primo luogo, che il rimettente si sarebbe limitato a richiamare la disposizione censurata senza, tuttavia, compiere una esaustiva illustrazione del suo contenuto; in secondo luogo, che il giudice *a quo* avrebbe del tutto omesso di confrontarsi con il contrasto attualmente esistente nella giurisprudenza di legittimità circa l'ambito di estensione del giudicato penale nel giudizio tributario, se cioè debba essere limitato alle sole sanzioni irrogate o possa riguardare anche il presupposto impositivo.

6.2.- Inoltre, l'Avvocatura eccepisce il difetto di motivazione dell'ordinanza di rimessione, in quanto il giudice *a quo*, dopo avere fatto riferimento all'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'Agenzia delle entrate potrebbe richiedere nel processo penale solo il risarcimento del danno e non anche il tributo non versato, tuttavia non avrebbe illustrato «le ragioni in base alle quali ritiene che il supposto vulnus ai valori costituzionali sia arrecato dall'intervento legislativo ora in esame, piuttosto che dalla soluzione giurisprudenziale concernente il tema dei limiti alla costituzione di parte civile».

6.3.- Infine, per la difesa statale la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 97 Cost. sarebbe inammissibile per difetto di motivazione, non avendo il rimettente illustrato le ragioni del contrasto con esso della disposizione censurata.

7.- Nel merito, secondo la difesa statale le questioni sarebbero manifestamente infondate.

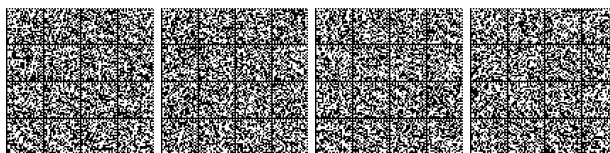
7.1.- Circa la violazione dell'art. 24 Cost., argomenta che, nell'ordinamento interno, la cura dell'interesse fiscale è affidata, da un lato, all'amministrazione finanziaria, che esercita funzioni di verifica, accertamento e riscossione delle entrate tributarie e il cui corretto esercizio è rimesso al controllo del giudice tributario; dall'altro, al giudice penale, cui è rimesso di accertare se le condotte evasive più gravi siano penalmente rilevanti.

Rispetto, quindi, alla tutela di un medesimo bene giuridico, qual è quello fiscale, vi sarebbe una concorrenza di competenze tra diversi poteri dello Stato.

L'interesse fiscale, pertanto, costituirebbe un bene giuridico «super individuale», rimesso alla cura di più poteri che operano su piani diversi (amministrativo e penale) non confliggenti tra loro ma rivolti alla «unicità del fine», quello di assicurare la sua tutela.

Da tale considerazione, secondo la difesa statale, dovrebbe discendere l'erroneità dell'affermazione del giudice *a quo* secondo cui il credito fiscale «non ha dimora all'interno del giudizio penale, e, conseguentemente, non può essere il Pubblico Ministero il soggetto che garantisce l'interesse dello Stato alla riscossione delle imposte».

Infatti, dalla natura «super individuale» dell'interesse fiscale deriverebbe che, nel processo penale, la cura del medesimo interesse sia istituzionalmente affidata al pubblico ministero, al quale l'art. 112 Cost. impone di esercitare obbligatoriamente l'azione penale e, quindi, di attivarsi per tutelare il credito erariale. Il pubblico ministero, a tal fine, è dotato degli strumenti processuali e procedurali necessari per l'accertamento e la repressione dei reati fiscali. Pertanto, il credito fiscale avente a oggetto l'imposta evasa troverebbe tutela nel processo penale mediante l'attività svolta dal pubblico ministero quale organo istituzionalmente preposto alla tutela dell'interesse pubblico.



Secondo la difesa statale, inoltre, sarebbe inconferente, rispetto alla questione di legittimità costituzionale sollevata, il riferimento compiuto dal giudice rimettente al fatto che, ove si volesse comunque ammettere che l'Agenzia delle entrate possa costituirsi parte civile a tutela del credito erariale, sarebbe lesivo del diritto di difesa «ipotizzare che questa possa non ricevere l'avviso di cui all'art. 419 c.p.p.».

Questo perché la disposizione censurata non prevede che l'Agenzia delle entrate non debba ricevere tale avviso di fissazione dell'udienza preliminare.

8.- Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., la difesa statale ritiene che l'art. 652 cod. proc. pen., che disciplina l'efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio penale o amministrativo di danno, non possa essere messa a confronto con l'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000.

In primo luogo, pone l'attenzione sul fatto che la disposizione censurata dovrebbe essere esaminata alla luce di «un ben più ampio disegno legislativo volto a rivedere funditus i rapporti tra contribuente e Fisco».

Secondo l'Avvocatura, questo percorso evolutivo sarebbe stato tracciato dalla legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), il cui obiettivo sarebbe stato quello di semplificare e ridurre la pressione fiscale e di instaurare un rapporto collaborativo tra contribuente e fisco, incentrato sulla trasparenza e sulla fiducia, al fine di stimolare l'adempimento spontaneo e ridurre la conflittualità. In coerenza con gli obiettivi fissati dall'art. 20, comma 1, lettera *a*), della citata legge delega, il d.lgs. n. 87 del 2024, apportando significative modifiche al sistema sanzionatorio tributario, avrebbe inteso «migliorare l'integrazione tra le sanzioni amministrative e quelle penali, evitando forme di duplicazione non compatibili con il divieto di bis in idem, al fine di giungere ad una revisione generale dei rapporti tra processo penale e tributario».

Ponendosi sulla medesima linea, il legislatore avrebbe da tempo attuato una serie di riforme del procedimento e del processo tributario ispirate alla *ratio* della parità delle armi, in particolare: «la generalizzazione del contraddittorio endoprocedimentale [art. 6-*bis*, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente)], la consacrazione del divieto di bis in idem procedimentale (art. 9-*bis*, statuto dei diritti del contribuente), la positivizzazione dell'autotutela obbligatoria (art. 10-*ter*, Statuto dei diritti del contribuente), l'introduzione della prova testimoniale scritta [art. 7 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413)]».

Secondo la difesa statale, questo «ampio quadro di riforma» non potrebbe essere riferito ai reati non tributari, la cui disciplina, quindi, non sarebbe stata correttamente messa a confronto dal rimettente con quella ora all'esame.

Aggiunge l'Avvocatura che, mentre la disposizione di cui all'art. 652 cod. proc. pen. disciplina gli effetti del giudicato penale nei giudizi civili o amministrativi nei confronti del «danneggiato», cioè di chi «è necessariamente un soggetto privato», la disposizione censurata riguarderebbe, invece, gli effetti assolutori del giudicato penale nel giudizio tributario in cui è parte l'Agenzia delle entrate, titolare di un interesse tutelato mediante l'impulso del pubblico ministero.

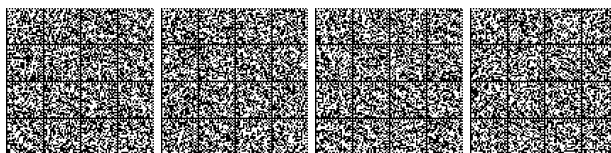
8.1.- Circa la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., prospettata dal rimettente in base alla considerazione che l'Agenzia delle entrate non potrebbe avvantaggiarsi nel processo tributario, con analogo automatismo, del giudicato penale di condanna, la difesa statale ribadisce che la disposizione censurata dovrebbe essere valutata nell'ambito del complessivo intervento normativo con cui il legislatore ha inteso perseguire la finalità di apprestare un sistema integrato di garanzie del giusto processo e del diritto di difesa del contribuente.

Prosegue la difesa statale evidenziando che «[i]n questo quadro non sembra che possa essere fondatamente lamentata la disparità di trattamento rispetto alla sentenza penale di condanna, la cui estensione nel processo tributario risponde al diverso principio del divieto del ne bis in idem, che trova diretto fondamento nella Costituzione».

9.- La difesa statale ha depositato memoria con la quale ha richiamato le considerazioni già svolte con l'atto di intervento e ha argomentato circa la questione relativa alla lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

In particolare, dopo avere illustrato le modifiche nel tempo compiute dal legislatore circa i rapporti tra le pronunce penali e il processo tributario, evidenzia che dalla giurisprudenza di questa Corte risulterebbe che «nell'ordinamento hanno pari diritto di esistere sia istituti riconducibili al principio di c.d. unità della giurisdizione e sia istituti riconducibili al principio del c.d. doppio binario, da ciò potendo dunque evincersi che il legislatore può ritenersi libero di strutturare istituti di coordinamento tra le varie giurisdizioni che siano ispirati all'una o all'altra logica», sempre che detti istituti rispettino i valori costituzionali o unionali.

Pone quindi in evidenza che la prospettiva verso cui è rivolta la disposizione censurata sarebbe quella di «introdurre nuove garanzie a protezione della sfera personale del contribuente che sia anche imputato in un processo penale sui medesimi fatti», pervenendo al risultato di un giusto bilanciamento e di equilibrio con il contrapposto diritto dello Stato alla riscossione dei tributi.



10.- Con ordinanza del 16 giugno 2025 (iscritta al n. 256 del registro ordinanze 2025) la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13 (CGT di Roma), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, 97, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), del d.lgs. n. 87 del 2024.

Il rimettente espone che la controversia ha a oggetto gli avvisi di accertamento emessi dall'Agenzia delle entrate per maggiori importi dovuti a titolo di IVA e imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per l'anno 2013 nei confronti di soci occulti e amministratori di fatto di una società cooperativa ritenuta fittiziamente costituita al fine di realizzare un complesso meccanismo fraudolento finalizzato all'evasione fiscale.

Evidenzia che, per i fatti di rilevanza penale sulla base dei quali erano stati emessi gli avvisi di accertamento, era intervenuta «sentenza penale (anche) di assoluzione pronunciata dalla Corte d'appello di Milano n. 2754 del 28/3/2023, dep. il 10/8/2023» con le formule «perché il fatto non sussiste» o «per non avere commesso il fatto», con conseguente rideterminazione della pena inflitta per i fatti per i quali era stata, invece, accertata la responsabilità penale nei confronti di due imputati. Precisa, inoltre, che il giudice penale aveva ritenuto fondata l'eccezione di inutilizzabilità degli elementi di prova acquisiti dai funzionari dell'Agenzia delle entrate in violazione dell'art. 220 delle norme di attuazione del codice di procedura penale.

Per quanto riguarda, poi, i fatti di reato per i quali, all'esito del giudizio di appello, era stata accertata la penale responsabilità dei due imputati, il rimettente pone in rilievo che «per entrambi gli imputati, in esito al ricorso per cassazione interposto da entrambi (oltreché dal procuratore generale però dichiarato inammissibile), ritenuto dalla Corte non manifestamente infondato con riguardo ai comuni motivi di violazione di legge di cui all'art. 220 disp. att. cod. proc. pen., è maturata la prescrizione, sicché la Cassazione ha annullato senza rinvio la sentenza d'appello».

10.1.- Il rimettente pone quindi in rilievo che i fatti contestati e in ordine ai quali era intervenuta l'assoluzione riguardavano: *a*) il delitto di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di una serie indeterminata di delitti di emissione e di utilizzazione di fatture per operazioni oggettivamente e soggettivamente inesistenti; *b*) taluni reati-fine coinvolgenti a vario titolo la fittizia società cooperativa di utilizzazione di fatture per operazioni inesistenti, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000; *c*) l'emissione di fatture per operazioni inesistenti, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000; *d*) l'omessa dichiarazione di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000; *e*) infine, le dichiarazioni infedeli di cui agli artt. 4 e 20 del d.lgs. n. 74 del 2000.

Afferma il giudice *a quo* che si tratterebbe «dei medesimi fatti (e delle identiche riprese a tassazione) posti a fondamento dell'avviso di accertamento impugnato innanzi a questa Corte».

Il rimettente ritiene quindi di dovere fare applicazione dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, ma dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, 97, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

11.- In punto di rilevanza, ritiene che la disposizione censurata sarebbe applicabile nel giudizio *a quo* in quanto, come affermato da un costante indirizzo della suprema corte (si cita Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 2 dicembre 2024, n. 30814), la stessa avrebbe natura processuale, «e, quindi, senz'altro influente per la sua definizione».

D'altro lato, aggiunge il rimettente, il suo tenore letterale sarebbe preclusivo di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Inoltre, dà atto che, «sulla portata applicativa dell'art. 21-*bis* d.lgs. n. 74/2000 [...] è già stata rimessa alle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione - a dimostrazione della problematicità della norma *de qua* - la risoluzione delle seguenti questioni controverse concernenti l'ambito di efficacia dell'art. 21-*bis* sia in relazione all'estensione anche al rapporto impositivo - ovvero alla limitazione alla sola parte sanzionatoria - degli effetti della sentenza penale irrevocabile di assoluzione dal reato tributario (emessa ad esito del dibattimento con la formula "perché il fatto non sussiste"), sia in ordine all'applicabilità della nuova disciplina all'ipotesi di assoluzione con la formula prevista dall'art. 530, comma 2, cod. proc. pen. (Cass. civ., Sez. trib., ord. interl. 4 marzo 2025, n. 5714)».

Pone tuttavia in rilievo che «al di là dell'esatto ambito di applicazione da riconoscere alla norma indubbiata [...] a prescindere dalle soluzioni che saranno offerte dal giudice massimamente nomofilattico, quand'anche fossero le più restrittive (ovvero: applicabilità alle sole sanzioni e alle sole ipotesi assolutorie ex art. 530, comma 1, cod. proc. pen.), esse non farebbero venire meno» le ragioni di illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000.

12.- Quanto al merito, il rimettente ritiene, in primo luogo, che la disposizione censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto l'automatismo processuale da essa introdotto «[esprimerebbe] una scelta legislativa del tutto arbitraria che ineluttabilmente [perturberebbe], anzitutto, il canone costituzionale dell'eguaglianza».

Infatti, la stessa avrebbe introdotto una irragionevole disparità di trattamento tra gli effetti assolutori extra penali per reati non tributari rispetto a quelli per reati tributari.



Il rimettente evidenzia che, a differenza di quanto previsto dall'art. 652 cod. proc. pen., secondo cui la possibilità di estendere l'efficacia della sentenza penale di assoluzione nei giudizi civili o amministrativi è condizionata dal fatto che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto nelle condizioni di costituirsi parte civile, la disposizione censurata prevederebbe un effetto automatico del giudicato penale di assoluzione nel processo tributario senza alcuna condizione.

Vi sarebbe, quindi, un irragionevole trattamento differenziato, posto che l'interesse fiscale subirebbe una diversa e ridotta tutela rispetto a quella assicurata al singolo individuo qualora un suo diritto sia leso da un fatto costituente reato.

12.1.- In secondo luogo, la disposizione violerebbe il combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., in particolare il principio di capacità contributiva e di uguaglianza tributaria.

Infatti, per effetto della disposizione censurata si verrebbe a determinare «una situazione di disuguaglianza tributaria tra il contribuente assolto in sede penale il quale ottiene l'automatico annullamento giudiziale dell'avviso di accertamento o [del]l'atto impositivo quando anche egli manifesti una propria capacità contributiva, mentre eguale sorte non è assicurata al contribuente che non sia mai stato attinto da procedimento penale, nonostante abbia commesso violazioni tributarie, giustappunto, meno gravi».

Pertanto, dare «automatico ingresso nel processo tributario alla sentenza irrevocabilmente assolutoria, quando anche la stessa - come nel caso di specie emblematicamente - sia fondata su vizi procedurali o di inutilizzabilità probatoria» si risolverebbe, in sostanza, in una «aprioristica» rinuncia alla pretesa tributaria fatta valere con l'atto impositivo oggetto di impugnazione da parte del contribuente anche in quelle ipotesi in cui quest'ultimo, sebbene assolto in sede penale, «possied[a] una capacità contributiva idonea a giustificarne il prelievo», ledendosi in tal modo il dovere di solidarietà contributiva.

12.2.- Inoltre, la disposizione censurata violerebbe l'art. 24 Cost., in quanto sarebbe leso il diritto di difesa dell'Amministrazione finanziaria portatrice dell'interesse alla corretta riscossione delle imposte e al recupero delle imposte non versate, posto che questa non potrebbe intervenire nel processo penale per la tutela di quel medesimo interesse, tenuto conto di quanto affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 12 ottobre 2022, n. 29862, e, quindi, non potrebbe far valere in sede penale l'interesse al pagamento del tributo evaso, subendo «nel processo tributario in via diretta ed immediata l'esito di un giudizio al quale è rimasta estranea, e sul quale non è mai stata in condizione di influire».

Dovrebbe peraltro escludersi, aggiunge il giudice rimettente, che la tutela della pretesa fiscale nel processo penale possa essere assicurata dalla presenza del pubblico ministero, essendone titolare solo l'amministrazione finanziaria.

12.3.- Inoltre, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 102, primo comma, Cost., che tutela la funzione giurisdizionale esercitata dal giudice tributario, e l'art. 111, primo comma, Cost., in quanto «[inibirebbe] completamente al giudice tributario l'esercizio di ogni potere valutativo-deliberativo sulle statuizioni assolutorie».

Sarebbe infine violato l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata avrebbe alterato il principio della parità delle parti nel processo tributario, poiché i loro poteri processuali risulterebbero non omogenei: mentre il contribuente si potrebbe avvalere in sede tributaria della sentenza di assoluzione pronunciata dal giudice penale e invocare gli effetti del giudicato a lui favorevole, l'Amministrazione finanziaria non potrebbe produrre dinanzi al giudice tributario la sentenza penale di condanna, resa nei confronti del medesimo contribuente, per farne valere i medesimi effetti.

13.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa statale ha chiesto, in rito, di dichiarare inammissibile, per difetto di motivazione, la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 97 Cost., essendo stato solo evocato senza illustrare in che modo, secondo il giudice rimettente, il richiamato parametro costituzionale sarebbe stato violato dalla disposizione censurata.

Nel merito, ha chiesto di dichiarare le questioni manifestamente infondate.

In particolare, la difesa statale riproduce gli stessi argomenti già svolti nell'atto di intervento di cui al giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 79 del reg. ord. 2025 con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra gli effetti assolutori extrapenalistici per reati tributari rispetto a quelli per reati non tributari, per i quali troverebbe applicazione la disposizione di cui all'art. 652 cod. proc. pen., nonché per disparità di trattamento e per irragionevolezza, conseguente al fatto che l'Agenzia delle entrate non potrebbe avvantaggiarsi nel processo tributario, con analogo automatismo, del giudicato penale di condanna, e, infine, con riferimento alla violazione dell'art. 24 Cost.

Circa, poi, il contrasto della disposizione censurata con gli artt. 3 e 53 Cost. per violazione del principio di capacità contributiva, la difesa statale evidenzia, in primo luogo, che tale principio non riguarderebbe norme di carattere processuale, come quella di cui all'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000.



Inoltre, ritiene che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'art. 53 Cost. andrebbe interpretato nel senso di impedire che la contribuzione dei cittadini alla spesa pubblica avvenga in misura superiore alla propria capacità contributiva, mentre rientrerebbe nella discrezionalità del legislatore la determinazione dei singoli fatti espressivi della capacità contributiva, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza: pertanto, in assenza di tali indici, sarebbe manifestamente non fondato il dubbio di costituzionalità sollevato dal giudice rimettente.

In ogni caso, aggiunge la difesa statale, la ragionevolezza della disposizione censurata dovrebbe essere ricavata dal complesso sistema di garanzie del giusto processo e del diritto di difesa del contribuente che sarebbe stato introdotto dalla disciplina della novella legislativa, ispirato a una modifica radicale dei rapporti tra il fisco e il contribuente.

14.- Ha depositato atto di costituzione in giudizio A. R.

Il contribuente ha premesso che l'Agenzia delle entrate gli aveva notificato un avviso di accertamento con il quale, relativamente all'anno 2013, gli era stato contestato un maggior reddito imponibile, ai fini IRAP e IVA, oltre sanzioni, quale socio della Cargo Logistica, società formalmente cooperativa, ma riqualificata dall'amministrazione finanziaria come società di fatto. I maggiori redditi erano stati a lui contestati per trasparenza, oltre che agli altri soci di fatto, nonché alla stessa società di fatto.

L'avviso di accertamento, in particolare, originava da una complessa attività di verifica fiscale, i cui esiti erano confluiti in una più ampia indagine penale svolta nei confronti di un consorzio operante nel settore della logistica, facchinaggio e trasporti. Secondo la prospettazione dei verificatori, il consorzio e una pluralità di cooperative di primo livello, tra cui la Cargo Logistica, avrebbero costituito un sistema operativo unitario, strutturato in forma piramidale, finalizzato alla riduzione del costo del lavoro mediante sistematiche violazioni fiscali e contributive, con attribuzione delle responsabilità tributarie a soggetti giuridici solo formalmente distinti.

La parte segnala quindi che, a seguito dell'impugnazione dell'avviso di accertamento, nel corso del giudizio pendente dinanzi alla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, era intervenuta sentenza penale irrevocabile e, pertanto, aveva chiesto l'applicazione a proprio favore della disposizione di cui all'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000.

15.- Ciò premesso, la parte ritiene, in rito, che sia inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto il rimettente non avrebbe motivato sulla non manifesta infondatezza.

Nel merito, sostiene che le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri costituzionali sarebbero manifestamente infondate.

Afferma che l'intervento riformatore, lungi dal rivelarsi foriero di irragionevoli e arbitrarie disparità di trattamento, risponderebbe a precisi criteri e principi direttivi volti a rafforzare l'integrazione dei sistemi sanzionatori nella prospettiva del rispetto del principio del *ne bis in idem* nei rapporti tra processo penale e processo tributario, evitando altresì che, per effetto della separazione dei giudizi penale e tributario, possano emergere valutazioni divergenti sulla medesima realtà fattuale.

Con tale intervento il legislatore avrebbe, infatti, voluto evitare che ciò che risulta insussistente sul piano fenomenico in ambito penale possa invece essere considerato esistente nel processo tributario, almeno quando la sentenza penale sia frutto di un giudizio dibattimentale, caratterizzato da garanzie procedurali e standard probatori più elevati rispetto a quelli previsti nel processo tributario.

Questa scelta legislativa, oltre che rispondere a canoni di coerenza del sistema, di economia degli strumenti processuali e di presunzione di innocenza, assicurerebbe una maggiore conformità dell'ordinamento interno anche ai principi del diritto sovranazionale.

Con la disposizione censurata, infatti, il legislatore avrebbe inteso superare il tradizionale sistema del doppio binario, prevedendo che l'accertamento dell'inesistenza del fatto in sede penale - quando espresso con la formula «perché il fatto non sussiste» - abbia efficacia vincolante anche nel processo tributario, così introducendo una disciplina processuale speciale che attribuisce al giudicato penale di assoluzione un effetto preclusivo pieno, indipendentemente dalla circostanza che l'assoluzione sia stata pronunciata con la formula prevista dal primo o dal secondo comma dell'art. 530 cod. proc. pen.

Nel compiere questa scelta, il legislatore delegato non avrebbe solo dato attuazione allo specifico principio e criterio direttivo di cui all'art. 20, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge n. 111 del 2023, ma anche a quello più generale fissato dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), della medesima legge, adeguando in tal modo l'ordinamento interno ai principi stabiliti a livello sovranazionale e, in specie, dal diritto unionale e internazionale, quali, fra l'altro, quello della presunzione di innocenza.



Sotto tale prospettiva, secondo la parte, le questioni prospettate dal giudice rimettente non sarebbero idonee a dimostrare il superamento dei limiti esterni della discrezionalità legislativa, con la conseguenza che la valutazione circa l'opportunità e la misura del bilanciamento tra i molteplici interessi contrapposti non potrebbe che rientrare nella scelta discrezionale del legislatore. Trasparirebbe, piuttosto, dall'ordinanza di rimessione una non condivisione del rinnovato bilanciamento tra interessi contrapposti realizzato con la riforma fiscale del 2023, ma questo non sarebbe sufficiente al fine di condurre a una violazione dell'art. 3 Cost.

Né, secondo la parte, sarebbero violati gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto, se il contribuente è stato assolto in sede penale, ciò dovrebbe significare che non vi sarebbe stata alcuna condotta illecita e, quindi, non potrebbe essere ragionevolmente invocata alcuna violazione del principio di capacità contributiva.

Circa, poi, la violazione degli artt. 24 e 111, primo e secondo comma, Cost., evidenzia che l'interesse fiscale sarebbe comunque adeguatamente tutelato e rappresentato anche in sede penale per il tramite del pubblico ministero, il quale esercita l'azione penale anche a tutela degli interessi finanziari dello Stato. A ciò aggiunge che il materiale probatorio rilevante in sede penale e in sede tributaria sarebbe, nella sostanza, coincidente, con la conseguenza che la scelta del legislatore di attribuire efficacia vincolante alla sentenza dibattimentale assolutoria non determinerebbe un'irragionevole compressione delle prerogative difensive dell'amministrazione finanziaria, limitandosi a dare rilievo a un accertamento che sarebbe stato già compiuto anche nell'interesse pubblico alla corretta applicazione delle norme tributarie.

D'altro lato, conclude la parte, per quanto concerne la violazione del principio della parità delle armi, la scelta del legislatore positivizzata all'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 sarebbe il risultato di un delicato bilanciamento tra interessi - pubblici e privati - contrapposti, che il legislatore avrebbe legittimamente operato nell'esercizio della propria discrezionalità.

#### *Considerato in diritto*

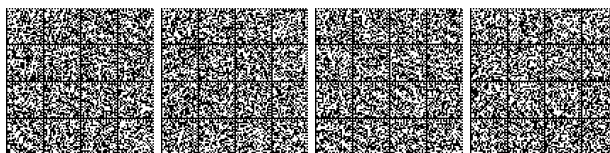
16.- Con ordinanza del 10 marzo 2025 (iscritta al reg. ord. n. 79 del 2025) la CGT Piemonte ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), del d.lgs. n. 87 del 2024.

La disposizione censurata prevede: «1. La sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, pronunciata in seguito a dibattimento nei confronti del medesimo soggetto e sugli stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario, ha, in questo, efficacia di giudicato, in ogni stato e grado, quanto ai fatti medesimi. 2. La sentenza penale irrevocabile di cui al comma 1 può essere depositata anche nel giudizio di Cassazione fino a quindici giorni prima dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio. 3. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, limitatamente alle ipotesi di sentenza di assoluzione perché il fatto non sussiste, anche nei confronti della persona fisica nell'interesse della quale ha agito il dipendente, il rappresentante legale o negoziale, ovvero nei confronti dell'ente e società, con o senza personalità giuridica, nell'interesse dei quali ha agito il rappresentante o l'amministratore anche di fatto, nonché nei confronti dei loro soci o associati».

Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 24 Cost., poiché l'Agenzia delle entrate, titolare dell'interesse all'accertamento e riscossione delle imposte, sarebbe soggetta agli effetti assolutori della sentenza penale nel giudizio tributario, senza avere, tuttavia, la possibilità di tutelare il credito fiscale nel processo penale costituendosi parte civile, atteso che, secondo la sentenza Cass., sez. un. civ., n. 29862 del 2022, di questo strumento processuale l'Agenzia delle entrate potrebbe avvalersi solo per richiedere il risarcimento del danno subito, non il pagamento del tributo evaso. L'interesse fiscale risulterebbe, così, privo di tutela nel processo penale, non potendosi neppure ritenere, secondo il rimettente, che questa possa essere assicurata dal pubblico ministero.

Aggiunge il rimettente che, in ogni caso, anche qualora si volesse ammettere che la costituzione di parte civile dell'Agenzia delle entrate nel processo penale possa essere rivolta alla tutela del credito erariale, potrebbe configurarsi una lesione del suo diritto di difesa in quanto il suddetto ente potrebbe non ricevere l'avviso di cui all'art. 419 cod. proc. pen.

17.- Inoltre, la disposizione censurata violerebbe l'art. 3 Cost. perché introdurrebbe una non ragionevole disparità di trattamento «fra gli effetti assolutori extra penali per reati non tributari e quelli per reati tributari che incidono negativamente sui primari interessi dello Stato».



Infatti, mentre l'art. 652 cod. proc. pen. prevede che la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata a seguito di dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo solo se il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile nel processo penale, analoghi limiti non sarebbero previsti dalla disposizione censurata, posto che la stessa consentirebbe l'estensione del giudicato penale di assoluzione nel giudizio tributario a prescindere dal fatto che l'amministrazione finanziaria abbia preso, o abbia potuto prendere, parte al processo penale.

Del resto, il regime probatorio sarebbe molto più rigoroso nel giudizio penale «(laddove la condanna si fonda sul criterio del “oltre ogni ragionevole dubbio”) rispetto a quello tributario (laddove vige il criterio civilistico del “più probabile che non”)»; ne discenderebbe quindi l'irragionevolezza dell'estensione automatica degli effetti assolutori «ad un giudizio di parte, fondato su regole probatorie e processuali differenti, con parti processuali che non coincidono con gli attori del procedimento penale».

Secondo il rimettente un'ulteriore ragione di disparità di trattamento sarebbe riscontrabile nel fatto che la disposizione censurata tutelerebbe unicamente l'interesse del contribuente a estendere al processo tributario gli effetti della sentenza penale di assoluzione a lui favorevole, non anche quello dell'Agenzia delle entrate a giovare con analogo automatismo della sentenza penale di condanna.

18.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o manifestamente infondate le questioni.

19.- Con ordinanza del 16 giugno 2025 (iscritta al reg. ord. n. 256 del 2025) la CGT di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, 53, 97, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost. questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *m*), del d.lgs. n. 87 del 2024.

19.1.- Il rimettente ritiene, in primo luogo, che la disposizione censurata violerebbe l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto avrebbe introdotto un'irragionevole disparità di trattamento tra gli effetti assolutori extrapenalici per reati non tributari rispetto a quelli per reati tributari, posto che, a differenza di quanto previsto dall'art. 652 cod. proc. pen., secondo cui la possibilità di estendere l'efficacia della sentenza penale di assoluzione nei giudizi civili o amministrativi è condizionata dal fatto che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto nelle condizioni di costituirsi parte civile, la disposizione censurata prevedrebbe un effetto automatico del giudicato penale di assoluzione nel processo tributario senza alcuna condizione.

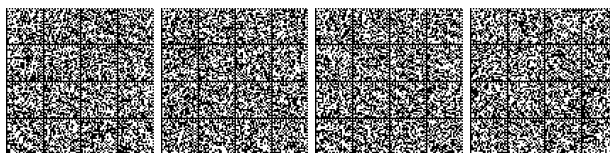
19.2.- Inoltre, secondo il rimettente, la disposizione censurata violerebbe gli artt. 3 e 53 Cost.: per effetto della disposizione censurata si verrebbe a determinare «una situazione di disuguaglianza tributaria tra il contribuente assolto in sede penale il quale ottiene l'automatico annullamento giudiziale dell'avviso di accertamento o [del]l'atto impositivo quando anche egli manifesti una propria capacità contributiva, mentre eguale sorte non è assicurata al contribuente che non sia mai stato attinto da procedimento penale, nonostante abbia commesso violazioni tributarie, giustappunto, meno gravi».

Pertanto, dare automatico ingresso nel processo tributario alla sentenza irrevocabilmente assolutoria, anche quando la stessa sia fondata su vizi procedurali o di inutilizzabilità probatoria, si risolverebbe, in sostanza, in una aprioristica rinuncia alla pretesa tributaria fatta valere con l'atto impositivo pure in quelle ipotesi in cui il contribuente, sebbene assolto in sede penale, possieda una capacità contributiva idonea a giustificare il prelievo.

19.3.- Vi sarebbe anche la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto sarebbe leso il diritto di difesa dell'amministrazione finanziaria, posto che la stessa, tenuto conto di quanto affermato da Cass., sez. un. civ., sentenza n. 29862 del 2022, non potrebbe intervenire nel processo penale per far valere in quella sede l'interesse al recupero delle imposte non versate di cui è portatrice; né, aggiunge il rimettente, potrebbe ritenersi che la tutela dell'interesse fiscale nel processo penale possa essere assicurata dalla presenza del pubblico ministero, essendone titolare solo l'amministrazione finanziaria.

19.4. - Inoltre, secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata violerebbe l'art. 102, primo comma, Cost. in quanto sarebbe lesa la funzione giurisdizionale esercitata dal giudice tributario, e l'art. 111, primo comma, Cost., poiché impedirebbe al giudice tributario di esercitare il proprio potere di valutare autonomamente se e quali effetti avrebbe nel processo tributario la sentenza penale di assoluzione.

Sarebbe altresì violato l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata avrebbe alterato il principio della parità delle parti nel processo tributario, poiché i loro poteri processuali risulterebbero non omogenei: a differenza del contribuente assolto in sede penale, che potrebbe invocare in sede tributaria gli effetti del giudicato penale a lui favorevole, l'amministrazione finanziaria non potrebbe, infatti, produrre nel processo tributario la sentenza penale di condanna, resa nei confronti del contribuente, per farne valere i medesimi effetti.



19.5.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 97 Cost., e, nel merito, di dichiarare le questioni manifestamente infondate.

20.- Preliminarmente, poiché le ordinanze di rimessione hanno a oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in larga parte coincidenti, va disposta la riunione dei giudizi per una loro trattazione congiunta.

21.- In entrambi i giudizi la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità per difetto di motivazione della questione sollevata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto i giudici rimettenti non avrebbero esplicitato la ragione di tale richiamo.

L'eccezione è fondata.

Sebbene in entrambe le ordinanze di rimessione sia stato fatto espresso riferimento all'art. 97 Cost. quale parametro costituzionale alla luce del quale è stata prospettata la questione di legittimità costituzionale, tuttavia nelle motivazioni è totalmente mancante la spiegazione della pertinenza del parametro, con conseguente inammissibilità della relativa questione per difetto di motivazione.

22.- Nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 79 del 2025, l'Avvocatura ha altresì sollevato, in primo luogo, eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, non essendo stato sufficientemente descritto il quadro fattuale e normativo di riferimento.

In particolare, secondo la difesa statale il giudice rimettente non avrebbe compiuto la necessaria verifica dell'identità dei fatti materiali valutati nel processo penale rispetto a quelli del giudizio tributario.

Inoltre, non sarebbe stato precisato dal giudice *a quo* se la formula assolutoria conclusiva del giudizio penale fosse stata resa ai sensi del comma 1 o del comma 2 dell'art. 530 cod. proc. pen. Invece, questa precisazione sarebbe stata necessaria in quanto la giurisprudenza di legittimità avrebbe chiarito che la sentenza di assoluzione di cui all'art. 530, comma 2, cod. proc. pen. non rilevarebbe agli effetti dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, non contenendo alcun accertamento positivo in ordine alla insussistenza degli elementi strutturali del fatto, ma solo una constatazione circa l'assenza di elementi di prova idonei ad attribuire all'imputato la responsabilità penale.

22.1.- L'eccezione non è fondata.

Circa il profilo relativo alla non esaustiva ricostruzione del quadro fattuale, va osservato che il giudice rimettente ha chiaramente descritto, da un lato, i fatti alla base della contestazione fiscale e, dall'altro, i fatti di reato per i quali è intervenuta la sentenza di assoluzione.

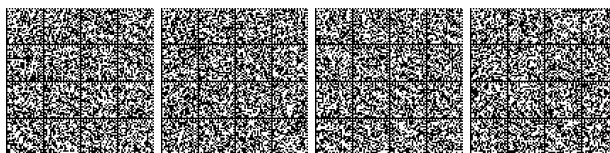
Infatti, ha posto in evidenza che, con gli avvisi di accertamento, era stata contestata l'omessa presentazione delle dichiarazioni fiscali relative agli anni 2015 e 2016 e che tale omissione aveva a presupposto la ritenuta esterovestizione di una società, la Flashmap sa, che sarebbe stata fittiziamente costituita all'estero al solo fine di sottrarre all'imposizione in Italia i profitti realizzati dalla società con domicilio fiscale nello Stato. Il rimettente, inoltre, ha specificato che il Tribunale penale di Torino aveva assolto uno dei ricorrenti dal reato di omessa dichiarazione (di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000) e che tale reato aveva come presupposto proprio la fittizia costituzione della società svizzera.

Ciò precisato, il giudice *a quo* ha quindi evidenziato che sia il giudizio penale che quello tributario si basavano sui medesimi fatti materiali oggetto di valutazione, cioè sull'esterovestizione della società Flashmap sa, da cui era derivata, sul versante penalistico, la contestazione della violazione dell'omessa dichiarazione e, su quello tributario, la percezione di utili non dichiarati.

Circa, poi, il profilo relativo all'insufficiente specificazione della formula assolutoria, va rilevato che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa statale, il rimettente ha precisato che il giudice penale aveva assolto uno dei ricorrenti dal reato di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 74 del 2000 con la formula «perché il fatto non sussiste» ed è per tale ragione che, dovendo fare applicazione della disposizione censurata, ha ritenuto che la sentenza penale di assoluzione avrebbe dovuto avere efficacia di giudicato nel processo tributario.

È, inoltre, priva di pregio la tesi della difesa statale per cui, ai fini del giudizio di rilevanza delle questioni, il giudice rimettente avrebbe dovuto seguire l'orientamento interpretativo della giurisprudenza civile di legittimità secondo cui la formula assolutoria, cui farebbe riferimento la disposizione censurata, sarebbe solo quella di cui all'art. 530, comma 1, cod. proc. pen. - che postulerebbe un accertamento positivo circa l'insussistenza degli elementi strutturali del fatto -, e non anche quella di cui all'art. 530, comma 2, cod. proc. pen.; ciò in quanto, con quest'ultima, il giudice penale si limiterebbe a compiere solo una valutazione negativa circa l'idoneità delle prove ad attribuire all'imputato la responsabilità penale e, pertanto, non potrebbe dirsi vincolante per il giudice tributario.

Va qui ribadito che, secondo il costante orientamento di questa Corte (da ultimo sentenza n. 25 del 2025), «il giudizio sulla rilevanza è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente "esterno", limitato ad accertare l'esistenza di una motivazione non implausibile, non palesemente erronea o contraddittoria (per



tutte, sentenze n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice a quo a determinate conclusioni, potendo interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento (sentenza n. 218 del 2020)».

Con riferimento alla questione in esame, non è implausibile la scelta interpretativa compiuta dal giudice rimettente di ritenere applicabile la disposizione censurata in caso di assoluzione con la formula «perché il fatto non sussiste», senza necessità di verificare se il giudice penale avesse compiuto un accertamento positivo in ordine alla insussistenza degli elementi strutturali del fatto di reato.

A questa considerazione è possibile pervenire anche tenendo conto che, all'indomani della entrata in vigore della disposizione censurata (29 giugno 2024), con l'ordinanza interlocutoria del 4 marzo 2025, n. 5714, la Corte di cassazione, sezione tributaria, ha rimesso gli atti alla Prima Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni unite della questione di massima di particolare importanza relativa all'ambito di efficacia della medesima disposizione, essendo insorto un contrasto interpretativo in ordine a due profili: il primo, relativo all'estensione o meno degli effetti del giudicato penale di assoluzione anche al rapporto impositivo e non soltanto, quindi, alla sanzione; il secondo, riguardante l'applicabilità della nuova disciplina alla ipotesi di assoluzione con la formula prevista dal secondo comma dell'art. 530 cod. proc. pen.

Pertanto, la lettura interpretativa fornita dal giudice rimettente, seppure implicitamente, circa la valenza di giudicato nel processo tributario dell'accertamento contenuto nella sentenza penale di assoluzione resa con la formula «perché il fatto non sussiste», anche qualora quell'accertamento sia stato negativo in quanto non è stata raggiunta la prova del reato, non risulta implausibile.

23.- L'Avvocatura ha, inoltre, eccepito l'inammissibilità delle questioni per una incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, avendo il giudice *a quo* solo genericamente fatto richiamo alla disposizione censurata senza, tuttavia, dar conto dell'esistenza di orientamenti interpretativi diversi circa il suo ambito di applicazione.

Secondo la difesa statale, il giudice *a quo*, in presenza di divergenti orientamenti giurisprudenziali, avrebbe dovuto illustrare le ragioni in base alle quali avrebbe ritenuto di potere accedere all'una piuttosto che all'altra delle opzioni interpretative.

23.1.- L'eccezione non è fondata.

Il giudice rimettente ha chiaramente riportato il testo della disposizione censurata e ha posto in evidenza che di questa era tenuto a fare applicazione, posto che l'«assoluzione, come prevista dalla menzionata norma, è avvenuta con formula piena e in seguito a dibattimento». Da tale considerazione ha quindi fatto derivare che, «con riferimento ai medesimi fatti materiali oggetto di valutazione, tale sentenza ha efficacia di giudicato nel processo tributario».

Sotto tale profilo, il quadro normativo di riferimento risulta sufficientemente chiaro, anche ai fini della valutazione della rilevanza della questione.

Resta l'ulteriore profilo, evidenziato dalla difesa statale, circa la mancata considerazione del contrasto di giurisprudenza sull'ambito di estensione della disposizione censurata: se, cioè, il giudicato penale abbia effetto nel processo tributario solo relativamente alle sanzioni (come si sarebbe orientata una parte della giurisprudenza di legittimità a seguito dell'indirizzo inaugurato dalla Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 14 febbraio 2025, n. 3800) ovvero anche alla pretesa fiscale.

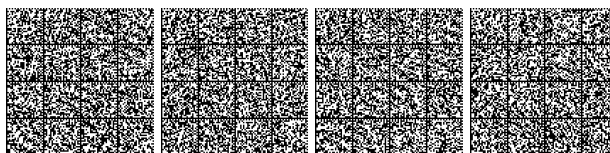
A tal proposito, va ribadito il principio che, ai fini della valutazione della rilevanza, «questa Corte non è chiamata a sindacare la fondatezza delle diverse interpretazioni delle disposizioni censurate che si contendono il campo, ma è tenuta solo a vagliare la plausibilità della premessa ermeneutica da cui muove l'ordinanza di rimessione per avvalorare la pertinenza al caso esaminato del dubbio di legittimità costituzionale espresso (*ex plurimis*, sentenze n. 207, n. 183, n. 181, n. 59, n. 32, n. 22 e n. 15 del 2021)» (sentenza n. 27 del 2022).

Da questo punto di vista, la scelta interpretativa del giudice rimettente, che privilegia l'orientamento secondo cui la disposizione censurata troverebbe applicazione anche in relazione alle imposte e non solo alle sanzioni, risulta essere non implausibile.

24.- Un'ulteriore eccezione di inammissibilità è stata proposta dall'Avvocatura in considerazione del fatto che la violazione dell'art. 24 Cost. sarebbe stata motivata dal giudice rimettente tenendo conto dell'orientamento della giurisprudenza di legittimità a tema del quale, nel processo penale, l'Agenzia delle entrate può costituirsi parte civile solo al fine di ottenere il risarcimento del danno subito, non anche per far valere la pretesa al pagamento del tributo non versato.

Secondo la difesa statale, il giudice rimettente non avrebbe illustrato le ragioni per cui la violazione dell'art. 24 Cost. discenderebbe «dall'intervento legislativo ora in esame, piuttosto che dalla soluzione giurisprudenziale concernente il tema dei limiti alla costituzione di parte civile».

24.1.- L'eccezione non è fondata.



Nel prospettare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 24 Cost., infatti, il giudice rimettente, con adeguata motivazione, ha ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale ed è in relazione a questa valutazione complessiva che ha fatto discendere la conclusione che la disposizione censurata lederebbe il diritto di difesa dell'Agenzia delle entrate, posto che le imporrebbe di "subire" gli effetti dell'accertamento assolutorio compiuto dal giudice penale.

25.- All'esame del merito delle questioni è opportuno premettere una sintetica ricostruzione dell'evoluzione del regime con cui il legislatore ha, nel tempo, inteso regolare i rapporti tra il processo penale e quello tributario.

La disciplina di tali rapporti ha origini risalenti e trova nella disposizione censurata una scelta che riflette il significato che l'ordinamento, dopo una complessa evoluzione, oggi attribuisce al rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente, segnato, da un lato, dalla considerazione che l'adempimento fiscale costituisce espressione del dovere inderogabile di solidarietà del cittadino di concorrere alle spese pubbliche; dall'altro, dalla necessità di individuare forme di garanzia efficaci per il contribuente.

26.- Era espressione di autoritarismo, infatti, l'originaria impostazione su cui si basava l'art. 21, comma 4, della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie), che imponeva la cosiddetta "pregiudizialità tributaria", prevedendo che: «[p]er i reati previsti dalle leggi sui tributi diretti l'azione penale ha corso dopo che l'accertamento dell'imposta e della relativa sovrimposta è divenuto definitivo a norma delle leggi regolanti tale materia».

Si trattava di una scelta di fondo che non venne scalfita nemmeno quando, di lì a breve, in forza della ritenuta superiorità della giurisdizione penale sulle altre, con l'art. 28 del codice di procedura penale del 1930 (disposizione poi oggetto della dichiarazione di incostituzionalità nella sentenza n. 55 del 1971) venne stabilita l'efficacia vincolante e automatica del giudicato penale sugli altri giudizi, in quanto il medesimo articolo prevedeva l'esclusione della sua applicazione in quelli in cui erano previste «limitazioni alla prova del diritto controverso», risultando pertanto non applicabile al processo tributario, caratterizzato da un peculiare regime probatorio.

Nel valutare la responsabilità penale relativa a reati di rilievo penal-tributario, quindi, il giudice penale risultava vincolato dagli esiti dell'accertamento fiscale e dall'eventuale verifica che ne avessero fatto le commissioni tributarie, organi amministrativi non indipendenti, dato che «la legge (art. 285, primo comma, del [regio decreto 14 settembre 1931, n. 1175, recante «Testo unico per la finanza locale»]) sottrae[va] alla competenza dell'autorità giudiziaria ogni questione che si riferisca "ad estimazione di redditi o ad accertamenti di fatto relativi alla materia imponibile"», con una limitazione «risalente ad una epoca nella quale la tutela giurisdizionale non trovava piena e completa attuazione» (sentenza n. 6 del 1969).

Inoltre, lo stesso accesso alla tutela giurisdizionale era limitato dalla regola del solve et repete, prevista da diverse disposizioni di legge, a tenore della quale l'onere del pagamento del tributo costituiva il presupposto imprescindibile per l'esperibilità dell'azione ai fini dell'accertamento giudiziale dell'illegittimità della pretesa tributaria.

L'assetto complessivo del sistema era quindi connotato in termini fortemente statalistici, lontani dalla ben diversa configurazione del rapporto tra autorità e libertà che sarebbe stata introdotta dalla Costituzione repubblicana.

Significativa, da questo punto di vista, è stata la rapida sequenza di dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle regole riconducibili al solve et repete (sentenze n. 21 e n. 79 del 1961, n. 75, n. 86 e n. 89 del 1962, n. 100 e n. 125 del 1969), nonché la revisione delle commissioni tributarie compiuta con il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (Revisione della disciplina del contenzioso tributario), che ne sancì la natura giurisdizionale.

Ancor più emblematica è stata, successivamente, la sentenza n. 88 del 1982, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale della pregiudizialità tributaria, che ha riguardato gli «artt. 60 e 21, terzo comma, della legge 7 gennaio 1929, n. 4, nella parte in cui preved[evano] che l'accertamento dell'imposta e della relativa sovrimposta, divenuto definitivo in via amministrativa, fac[esse] stato nei procedimenti penali per la cognizione dei reati preveduti dalle leggi tributarie in materia di imposte dirette».

Secondo la sentenza citata, la pregiudizialità tributaria è «certamente incompatibile con il principio del libero convincimento, tanto più rigoroso in sede di giudizio penale», di cui all'art. 101, secondo comma, Cost., e con l'art. 24 Cost. «in quanto l'accertamento amministrativo che fa stato nel giudizio penale impedisce l'esercizio del diritto inviolabile della difesa».

26.1.- Pochi mesi dopo questa pronuncia, il legislatore, con l'art. 12, primo comma, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429 (Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516, stabilì che «[i]n deroga a quanto disposto dall'articolo 3 del codice di procedura penale il processo tributario non può essere sospeso; tuttavia la sentenza irrevocabile di condanna o di proscioglimento pronunciata in seguito a giudizio relativa a reati previsti in materia di imposte sui redditi e di imposta sul valore aggiunto ha autorità di cosa giudicata nel processo tributario per quanto concerne i fatti materiali che sono stati oggetto del giudizio penale».



Di conseguenza, il legislatore del 1982, da un lato, escluse la sospensione del processo tributario a causa della pendenza di quello penale, configurando, per questo aspetto, un “doppio binario” tra i due processi, nel senso di consentire che gli stessi potessero iniziare in via autonoma e indipendente.

Dall’altro, pur all’interno di una prospettiva diretta all’inasprimento delle sanzioni penali per i reati tributari, stabilì la prevalenza dell’autorità del giudicato penale nel processo tributario per quanto concerneva l’accertamento dei fatti materiali oggetto del processo penale.

Venne così capovolto il precedente ordine di pregiudizialità che aveva caratterizzato il sistema del 1929, stabilendo un coordinamento tra i due processi strutturato in senso più garantistico, in modo non dissimile da quello introdotto dalla norma censurata, salvo per il fatto che al processo tributario veniva esteso l’effetto vincolante anche della sentenza di condanna e non solo di quella di assoluzione.

La deroga alla regola della pregiudizialità penale nel processo tributario fu oggetto di considerazione nella sentenza n. 349 del 1987, che precisò: «non perpetra violazione della Costituzione l’impugnato art. 12 co. 1 [del d.l. n. 429 del 1982, come convertito] che per un verso consente alle commissioni tributarie di espletare il proprio ministero sebbene penda giudizio penale e per altro verso statuisce che la sentenza definitiva - sia essa di condanna o di proscioglimento - espliciti l’autorità di giudicato nel processo tributario con il rispetto dei limiti soggettivi segnati dalla C. cost. 15 luglio 1983, n. 247».

Inoltre, la sentenza n. 120 del 1992, sebbene relativa al secondo comma del suddetto art. 12, ne fornì poi un’interpretazione costituzionalmente orientata diretta a vincolare in ogni caso l’amministrazione finanziaria al giudicato penale e la sentenza n. 264 del 1997 si pose nella medesima direzione, affermando che: «l’adeguamento della fattispecie tributaria all’accertamento dei fatti operato dal giudice penale va compiuto, dietro eventuale sollecitazione del contribuente, senza soggiacere al limite temporale della scadenza del termine per l’accertamento tributario: limite che “secondo una lettura della norma conforme a Costituzione, e condotta alla stregua del principio generale come sopra enunciato” è da ritenersi vincolante in modo assoluto soltanto con riguardo all’attività degli organi fiscali diretta a modificare in peius la posizione del contribuente. Sicché lo svolgimento di tale attività conformativa avviene a prescindere dal momento in cui si forma il giudicato. Né assume rilevanza la mancata partecipazione dell’amministrazione al giudizio penale, stante il diverso ambito decisionale di questo rispetto al procedimento amministrativo».

26.2.- Il codice di procedura penale del 1988 ha poi riscritto - a opera degli artt. 651, 652, 653 e 654 - la disciplina degli effetti del giudicato penale.

Per quanto qui interessa, l’art. 654 cod. proc. pen. ha previsto che: «1. Nei confronti dell’imputato, della parte civile e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo penale, la sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall’accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa».

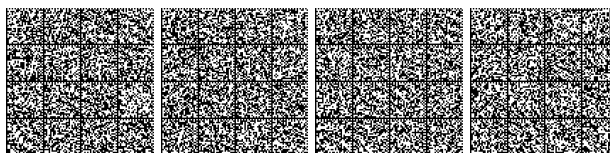
La giurisprudenza di legittimità ritenne poi che l’art. 654 cod. proc. pen. aveva comportato l’abrogazione dell’art. 12 citato (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 29 settembre 2004, n. 19481).

Secondo il consolidato orientamento della Corte di cassazione questo assetto comportava che «il Giudice tributario non può limitarsi a rilevare l’esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna o di assoluzione dell’imputato in materia di reati tributari e ad estendere automaticamente gli effetti della stessa con riguardo all’azione accertatrice del singolo Ufficio tributario, ma, nell’esercizio dei propri autonomi poteri di valutazione della condotta delle parti e del materiale probatorio acquisito agli atti (art. 116 cpc), deve in ogni caso verificarne la rilevanza nell’ambito specifico in cui il compendio probatorio è appunto destinato ad operare» (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2002, n. 9109).

In altre parole, secondo il cosiddetto principio della “circolarità delle prove”, la sentenza penale definitiva di assoluzione poteva essere presa in considerazione come possibile fonte di prova dal giudice tributario, liberamente valutabile in rapporto alle ulteriori risultanze istruttorie, anche di natura presuntiva (Corte di cassazione, sezione quinta, sentenza 13 febbraio 2015, n. 2938).

26.3.- Con l’art. 20 del d.lgs. n. 74 del 2000 venne sancito il regime del “doppio binario pieno” relativo ai rapporti tra procedimento penale e processo tributario, basato sul principio di specialità e della reciproca autonomia tra i due sistemi (penale e tributario), con l’esclusione di qualsiasi rapporto di pregiudizialità.

Con l’art. 25, comma 1, lettera d), fu esplicitamente abrogato l’art. 12, primo comma, del d.l. n. 429 del 1982, come convertito, e, peraltro, con l’art. 19, comma 1, del medesimo decreto legislativo - a tenor del quale «[q]uando uno stesso fatto è punito da una delle disposizioni del titolo II e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale» - venne fissato anche il rapporto di specialità tra disposizioni amministrative e penali, dando attuazione, in tal modo, al principio del *ne bis in idem* sostanziale.



26.4.- Questo assetto, basato quindi sulla piena autonomia del giudizio penale e di quello tributario, non si è mostrato privo di problematicità durante il lungo tempo della sua vigenza.

Nella prassi, infatti, poteva accadere che l'imputato definitivamente assolto in sede penale, anche dopo anni di processi nei vari gradi, per non aver commesso il fatto o perché il fatto non sussiste, poteva ottenere l'annullamento della pretesa impositiva, in ipotesi, solo alla fine dell'altrettanto lungo e parallelo processo tributario.

L'autonomia dei due giudizi, inoltre, poteva condurre anche a esiti diversi e contrastanti, perché, qualora il giudice penale avesse escluso l'esistenza di un certo fatto, il giudice tributario sarebbe comunque potuto giungere a una conclusione diversa e ritenerlo esistente.

Non sorprende quindi che, nella relazione illustrativa all'atto del Governo n. 144 del 2024 (concernente lo «Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio tributario»), sia stato evidenziato che la norma censurata ha la funzione di rafforzare «l'integrazione dei sistemi sanzionatori nella prospettiva del rispetto del principio *ne bis in idem* (criterio di delega di cui all'art. 20, comma 1, lett. a), n. 1)», che viene in rilievo quanto alle sanzioni di carattere punitivo conseguenti all'illecito tributario.

Si tratta di problematiche cui questa Corte non si è mostrata insensibile. Rimarcando il principio del *ne bis in idem*, ha infatti precisato che questo è preordinato «a tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione. La *ratio* primaria della garanzia - declinata qui non quale principio "ordinamentale" a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona - è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata» (sentenza n. 149 del 2022).

26.5.- È in considerazione di questo contesto che si deve concludere che l'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, disponendo l'efficacia di giudicato nel processo tributario della sentenza penale irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, persegue indubbiamente un obiettivo di garanzia e di semplificazione nell'ambito del complesso rapporto tra il processo penale e quello tributario, rendendo in tal modo concreta, anche a livello processuale, l'esigenza di tutela della posizione soggettiva del contribuente.

Tali obiettivi si pongono, come anche rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, in linea di continuità, nella materia tributaria, con il «più ampio contesto dell'evoluzione dei rapporti tra "autorità" e "consenso" e del tentativo di un graduale abbandono, da parte del legislatore tributario italiano, della risalente visione autoritaria del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente» (sentenza n. 137 del 2025) a favore del progressivo passaggio a un approccio fondato sulla compliance, sul dialogo anticipato fra fisco e contribuente, sull'adempimento collaborativo.

In questa prospettiva, con specifico riguardo alla dimensione processuale, l'art. 21-*bis* si raccorda alla previsione del comma 5-*bis* dell'art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992, aggiunto dall'art. 6, comma 1, della legge 31 agosto 2022, n. 130 (Disposizioni in materia di giustizia e di processo tributario) che ha previsto l'obbligo del giudice tributario di annullare l'atto impositivo in caso di insufficienza di prove.

Infatti, con la finalità di configurare un tendenziale allineamento tra il processo penale e quello tributario, la citata disposizione prevede: «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».

Rispetto, quindi, all'impostazione autoritaria che, in tempi passati, era stata propria della pregiudizialità tributaria della legge n. 4 del 1929, il legislatore è giunto a un punto di approdo che riflette la visione secondo cui «il dovere tributario, nella concezione costituzionale, attiene al *pactum unionis* piuttosto che a quello *subiectionis*», in quanto «funzionale al finanziamento dei diritti civili e sociali che la Costituzione riconosce» (ancora sentenza n. 137 del 2025, ma in termini analoghi già sentenza n. 288 del 2019).

Del resto, come rilevato da tempo dalla dottrina, proprio la condizione di soggezione del contribuente ha storicamente favorito - a causa dei meccanismi legislativi in cui si è tradotto: il cosiddetto "particolarismo" del diritto tributario - l'instaurarsi di un patologico rapporto conflittuale tra fisco e contribuente; e questo, con una grave eterogeneità dei fini, anziché favorire l'adempimento del dovere tributario, ha in buona parte alimentato un clima culturale propenso a giustificare quella esorbitante evasione fiscale che ancora affligge il nostro Paese.

27.- È alla luce di queste considerazioni che deve quindi essere esaminato il merito delle questioni.



La prima di esse, sollevata da entrambe le ordinanze, prospetta, in sostanza, la violazione dell'art. 24 Cost., in quanto sarebbe leso il diritto di difesa dell'Agenzia delle entrate, posto che la stessa, in forza di quanto affermato dalla Corte di cassazione, a sezioni unite, con la sentenza n. 29862 del 2022, non potrebbe intervenire nel processo penale per tutelare l'interesse fiscale. La costituzione di parte civile sarebbe, infatti, consentita solo per il risarcimento dell'eventuale danno subito in conseguenza dell'evasione fiscale, non anche per il credito fiscale derivante dall'imposta evasa.

La tutela di tale credito, che sarebbe estranea alla funzione del pubblico ministero, non troverebbe quindi ospitalità all'interno del processo penale.

27.1.- La questione non è fondata.

Il diritto alla difesa, «già annoverato fra quelli inviolabili dell'uomo» (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 1989), viene qui invocato a tutela della diversa posizione dell'amministrazione finanziaria.

Non è peraltro corretta, da più punti di vista, la premessa logica da cui muovono entrambe le ordinanze di rimesione, cioè che, in forza della prospettata assenza dell'Agenzia delle entrate, il credito fiscale non troverebbe adeguata tutela all'interno del processo penale.

27.1.1.- Va innanzitutto precisato che le fattispecie penal-tributarie non attengono tanto all'interesse fiscale, quanto piuttosto sono rivolte a presidiare il corretto adempimento degli obblighi e delle obbligazioni tributarie, a loro volta espressione del dovere inderogabile di solidarietà di concorrere alle spese pubbliche di cui agli artt. 2 e 53 Cost., compromesso dall'evasione fiscale.

In questa prospettiva, la tutela del credito tributario non è certamente estranea al perseguimento dell'interesse pubblico cui è istituzionalmente rivolta l'azione del pubblico ministero, che è dotato di adeguati strumenti processuali e dispone, ai sensi dell'art. 327 cod. proc. pen., della polizia giudiziaria, ivi inclusa quella avente competenza generale in materia economica e finanziaria, ovvero la Guardia di finanza.

Va anche considerato che il medesimo d.lgs. n. 87 del 2024 ha previsto un forte raccordo istituzionale tra il pubblico ministero e l'Agenzia delle entrate.

Infatti, il suddetto decreto legislativo ha aggiunto, all'art. 129 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, il comma 3-*quater*, per cui «[q]uando esercita l'azione penale per i delitti previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, il pubblico ministero informa la competente direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate, dando notizia della imputazione» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 87 del 2024).

Ha poi integrato l'art. 32 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) e l'art. 51 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), aggiungendo, per entrambi gli articoli, i seguenti commi finali: «[q]uando l'Agenzia delle entrate riceve comunicazione da parte del pubblico ministero dell'esercizio dell'azione penale ai sensi dell'articolo 129, comma 3-*quater* delle disposizioni attuative del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, risponde senza ritardo trasmettendo, anche al competente Comando della Guardia di finanza, l'attestazione relativa allo stato di definizione della violazione tributaria» (art. 1, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 87 del 2024).

In questi termini l'Agenzia delle entrate, mediante lo scambio reciproco di informazioni, può contribuire a costruire il quadro istruttorio del procedimento penale, in modo da sostenere e supportare il pubblico ministero nella individuazione delle fonti di prova e, quindi, da consentire l'accertamento processuale dei fatti su cui si basa la sua pretesa impositiva.

Soprattutto, su un piano più generale, va anche considerato che il medesimo decreto legislativo ha strutturato il processo penale rafforzando fortemente proprio la sua finalizzazione al recupero del tributo - non solo, quindi, all'applicazione delle relative sanzioni - e dunque del credito erariale relativo all'imposta evasa.

Infatti, l'istituto della confisca diretta e per equivalente, disciplinata dall'art. 12-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 e finalizzata ad apprendere l'imposta sottratta all'erario già accertata in sede penale, è stato modificato nel senso che: «[...] il sequestro dei beni finalizzato alla confisca di cui al comma 1 non è disposto se il debito tributario è in corso di estinzione mediante rateizzazione, anche a seguito di procedure conciliative o di accertamento con adesione, sempre che, in detti casi, il contribuente risulti in regola con i relativi pagamenti.» (art. 1, comma 1, lettera e), numero 2, del d.lgs. n. 87 del 2024).

È stato, inoltre, previsto che non sono punibili taluni reati tributari se il debito tributario viene estinto in pendenza del giudizio penale (art. 13 del d.lgs. n. 74 del 2000, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera f), numero 3, del d.lgs. n. 87 del 2024).

Si è sancito poi che trovano applicazione alcune circostanze attenuanti dei delitti previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, se il debito tributario, fuori dei casi di non punibilità, viene estinto in pendenza del giudizio penale (art. 13-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 74 del 2000, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera g, numero 1, del d.lgs. n. 87 del 2024).

Ancora, sempre in caso di reati tributari, il patteggiamento può essere chiesto dalle parti solo quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, il debito tributario, comprese sanzioni amministrative e interessi, è estinto (art. 1, comma 1, lettera g, numero 2, del d.lgs. n. 87 del 2024).



Per effetto di questa complessiva disciplina, sostanziale e processuale, il processo penale, ben lungi dal disinteressarsi della pretesa impositiva, come erroneamente sostenuto dai rimettenti, s'incentra, invece, con diversi e significativi istituti, proprio su di essa, rafforzando l'obiettivo della riscossione dell'imposta evasa.

27.1.2.- Inoltre, l'Agenzia delle entrate può comunque partecipare al processo penale come parte civile per fare valere il risarcimento dell'eventuale danno subito in conseguenza dell'evasione fiscale.

Essa è, infatti, pur sempre qualificabile come persona offesa (Corte di cassazione, sez. seconda penale, sentenza 9 febbraio 2022, n. 4583), con la conseguenza che, ai sensi dell'art. 90, comma 1, cod. proc. pen., «oltre ad esercitare i diritti e le facoltà ad essa espressamente riconosciuti dalla legge, in ogni stato e grado del procedimento può presentare memorie e, con esclusione del giudizio di cassazione, indicare elementi di prova»; ciò che rende, peraltro, erronea anche la dedotta esclusione del diritto di ricevere l'avviso di fissazione dell'udienza.

28.- La seconda questione attiene alla violazione del principio di eguaglianza, che entrambe le ordinanze prospettano in riferimento al *tertium comparationis* rappresentato dall'art. 652, comma 1, cod. proc. pen., secondo cui, affinché la sentenza penale irrevocabile di assoluzione possa avere efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato, o nell'interesse dello stesso, è sempre necessario che questo si sia costituito come parte civile, o sia stato posto in condizione di farlo.

Alla luce di quest'ultima disposizione, quella censurata introdurrebbe quindi una irragionevole disparità di trattamento tra gli effetti delle sentenze di assoluzione relative a reati tributari, che avrebbero efficacia di giudicato anche senza la costituzione del danneggiato, rispetto a quelle relative a reati non tributari.

28.1.- La questione non è fondata.

Innanzitutto, occorre precisare che la disposizione censurata ha natura processuale, come è stato chiarito dalla Corte di cassazione.

Questa ne ha precisato, infatti, «con esiti, in ultimo, pressoché unanimi, sì da costituire, allo stato, diritto vivente», il «carattere processuale», dal momento che essa incide «sulla efficacia esterna nel processo tributario del giudicato penale (il primo comma) e sulle modalità di produzione nel giudizio di cassazione (il secondo comma)», (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza interlocutoria 4 marzo 2025, n. 5714).

In quest'ottica, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, al legislatore deve essere riconosciuta un'ampia discrezionalità in materia, perché la configurazione degli istituti processuali è censurabile soltanto nei limiti della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte operate (ex plurimis, sentenze n. 230 e n. 74 del 2022; n. 213 del 2021, n. 95, n. 79 e n. 58 del 2020).

Il confronto della disposizione censurata con la previsione di cui all'art. 652 cod. proc. pen., in questa prospettiva, dati i differenti ambiti cui le norme si riferiscono, non fa emergere un'arbitraria violazione del principio di eguaglianza.

La seconda, infatti, è costruita intorno alle posizioni di soggetti che agiscono precipuamente per il risarcimento del danno nei confronti di altri soggetti e mira a tutelare il diritto al contraddittorio nel processo penale della persona danneggiata, imponendo, quale condizione prodromica all'efficacia vincolante della sentenza irrevocabile penale nei giudizi civili o amministrativi, la sua partecipazione o quantomeno la concreta possibilità della stessa.

Tale specificità, tuttavia, non costituisce nemmeno una regola assoluta, tanto che già non ricorre, perlomeno nei medesimi termini, nell'art. 653 cod. proc. pen., relativo ai giudizi per responsabilità disciplinare.

La previsione di cui all'art. 21-bis, in ogni caso, non dimostra un'arbitraria rottura della coerenza dell'ordinamento, in quanto non vengono in gioco in via prioritaria il risarcimento del danno e la relativa posizione giuridica del soggetto leso, bensì il profilo relativo all'assoluzione penale rispetto all'imputazione di inadempimento di un dovere inderogabile di solidarietà.

Risulta così chiara la diversità di prospettiva dell'uno e dell'altro ambito di applicazione delle disposizioni poste a confronto: mentre, infatti, nel caso di cui all'art. 652 cod. proc. pen., la scelta del legislatore è volta a garantire il diritto del danneggiato a non essere pregiudicato da un accertamento compiuto in un processo di cui non è stato parte, nel caso di cui all'art. 21-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 viene invece in rilievo non già un diritto individuale, bensì l'interesse generale all'assolvimento del dovere tributario.

Da questo punto di vista, allora, non è marginale quanto in precedenza osservato (punto 27.1.1.): da un lato, in ordine al forte raccordo istituzionale tra il pubblico ministero e l'Agenzia delle entrate che è stato strutturato dal medesimo d.lgs. n. 87 del 2024, consentendo quindi a quest'ultima una significativa e attiva partecipazione nel procedimento penale; dall'altro, circa la circostanza, più generale, che al processo penale, come si è visto, non è per nulla estranea la tutela del credito erariale derivante dall'imposta evasa.

29.- Secondo entrambe le ordinanze un'ulteriore ragione di disparità di trattamento deriverebbe dal fatto che la disposizione censurata tutelerebbe unicamente l'interesse del contribuente a estendere al processo tributario gli effetti della sentenza penale di assoluzione a lui favorevole, non anche quello dell'Agenzia delle entrate di giovare con analogo automatismo della sentenza penale di condanna.



La seconda ordinanza (iscritta al n. 256 reg. ord. del 2025), peraltro, a questo riguardo evoca anche la violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata avrebbe alterato il principio della parità delle parti nel processo tributario.

29.1.- Anche tali questioni non sono fondate.

Pure in questo caso va ricordata l'ampia discrezionalità che è tradizionalmente riconosciuta al legislatore dalla giurisprudenza costituzionale in materia di configurazione degli istituti processuali.

Ciò premesso, sebbene nell'art. 654 cod. proc. pen. non si distingue tra sentenze di assoluzione e di condanna e quindi, da questo punto di vista, l'art. 21-*bis* introduca una disciplina speciale, va anche considerato che esso attua una precisa indicazione del legislatore delegante che si è riferito solo alla sentenza di assoluzione, dal momento che l'art. 20, comma 1, lettera *a*), numero 3), della legge n. 111 del 2023, prescrive di «rivedere i rapporti tra il processo penale e il processo tributario prevedendo, in coerenza con i principi generali dell'ordinamento, che, nei casi di sentenza irrevocabile di assoluzione perché il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso, i fatti materiali accertati in sede dibattimentale facciano stato nel processo tributario quanto all'accertamento dei fatti medesimi».

E va rimarcato che il suddetto art. 20 della legge delega, a sua volta, si è ricollegato con l'art. 1 della medesima, che ha richiesto il «rispetto dei principi costituzionali nonché dell'ordinamento dell'Unione europea e del diritto internazionale».

Va, sul punto, peraltro, in particolare, ricordata anche la recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Tasoncom srl contro Moldavia*, decima sezione, del 22 ottobre 2024, che ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 6, paragrafo 1, CEDU in quanto la Corte suprema di giustizia della Moldavia aveva respinto il giudizio di revocazione della sentenza di appello di condanna nel processo tributario nonostante fosse intervenuto il giudicato penale di assoluzione sugli stessi fatti materiali accertati.

In definitiva, la circostanza che l'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 abbia limitato alla sola sentenza di assoluzione la deroga al principio del doppio binario, che per lungo tempo ha caratterizzato i rapporti tra il processo penale e quello tributario, non appare oltrepassare la soglia della manifesta irragionevolezza, secondo il parametro con cui questa Corte è solita giudicare la scelta discrezionale del legislatore in materia di norme processuali.

30.- Restano da esaminare le ulteriori questioni sollevate solo dalla seconda ordinanza (iscritta al n. 256 del reg. ord. 2025).

Esse attengono, in primo luogo, alla violazione degli artt. 3, primo comma, e 53 Cost., e si basano su un duplice argomento: da un lato, che, essendo preclusi nel processo penale gli strumenti probatori tipici del processo tributario, la disposizione censurata determinerebbe un trattamento peggiore, rispetto al contribuente assolto in sede penale, di quello non sottoposto a un processo penale perché ha commesso violazioni di minore gravità; dall'altro, che la disposizione censurata comporterebbe una rinuncia ingiustificata alla pretesa tributaria verso chi, sebbene assolto per vizi procedurali o inutilizzabilità probatoria, sarebbe in realtà tenuto al pagamento delle imposte in base alla sua capacità contributiva.

Il rimettente, in secondo luogo, sostiene la violazione degli artt. 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., in quanto sarebbe lesa la funzione giurisdizionale esercitata dal giudice tributario, cui sarebbe impedito di esercitare il suo potere di valutare autonomamente gli effetti della sentenza penale di assoluzione nel processo tributario.

30.1.- Le questioni non sono fondate nei termini seguenti.

Il legislatore della novella ha ritenuto che, quando nei due processi i fatti sono i medesimi e le valutazioni ragionate nel processo penale - che è il sistema dotato del procedimento istruttorio e dibattimentale più idoneo a garantire la verifica degli accadimenti materiali controversi - conducono all'assoluzione con le formule «il fatto non sussiste» o «l'imputato non lo ha commesso», il processo tributario non può attestare una diversa e contraria realtà fenomenica.

In questa prospettiva, l'art. 21-*bis* ha accordato al contribuente il medesimo livello di garanzia che viene assicurato all'imputato nel processo penale, in termini di standard probatorio e di presupposti per un giudizio di colpevolezza, che deve avvenire, secondo quanto recita l'art. 533, comma 1, cod. proc. pen. «al di là di ogni ragionevole dubbio».

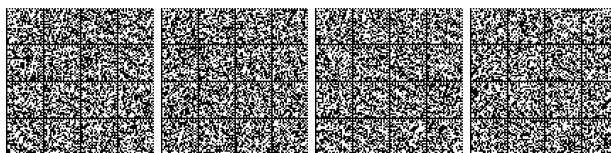
Si tratta, indubbiamente, di una scelta garantista, che non può essere ritenuta manifestamente irragionevole, qualora inquadrata nei limiti di una interpretazione costituzionalmente orientata.

Questa va sviluppata secondo un duplice ordine di argomentazioni.

30.1.1.- In primo luogo, occorre considerare che per raggiungere lo scopo che la giustifica, ovvero assicurare il coordinamento tra i due giudizi in funzione della semplificazione e della certezza delle situazioni giuridiche formate all'interno dell'ordinamento, la deroga al principio del doppio binario deve rispondere al principio di ragionevolezza ai sensi dell'art. 3 Cost.

Questo implica, da un lato, che occorre evitare che ogni giudice tributario sia chiamato, di volta in volta, a definire l'esatta portata, mediante l'esame del contenuto della sentenza penale, della formula assolutoria.

Va peraltro ricordato che, secondo le sezioni unite penali della Corte di cassazione (sentenza 29 maggio-28 ottobre 2008, n. 40049), per quanto concerne la formula assolutoria da utilizzare all'esito del processo penale, la regola di giudizio contenuta nell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen. impone l'adozione delle formule: «il fatto non sussiste» o



«l'imputato non lo ha commesso», sia «nel caso che sia stata raggiunta la prova positiva della insussistenza del fatto o della sua non commissione da parte dell'imputato, sia anche nel caso di mancanza, o di insufficienza o di contraddittorietà della relativa prova, dal momento che la diversa entità della prova non può riverberarsi sulla formula assolutoria da utilizzare, che deve rimanere uguale in entrambi i casi».

Da questo punto di vista, l'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, in conformità a questo assunto, non differenzia a seconda che la pronuncia di assoluzione sia resa a seguito di un accertamento positivo della insussistenza del fatto ovvero di un accertamento negativo basato sulla insufficienza di prove.

In questi termini, la disposizione censurata si distingue da quella di cui all'art. 652 cod. proc. pen., in relazione al quale le sezioni unite civili della Corte di cassazione (sentenza 26 gennaio 2011, n. 1768) hanno affermato che «la sentenza di assoluzione è idonea a produrre gli effetti di giudicato ivi indicati non in relazione alla formula utilizzata, bensì solo in quanto contenga, in termini categorici, un effettivo e positivo accertamento circa l'insussistenza del fatto o l'impossibilità di attribuirlo all'imputato».

Questo costante e consolidato orientamento di legittimità, che ha riguardato la portata applicativa dell'art. 652 cod. proc. pen, valido in generale ai fini della disciplina del rapporto tra processo penale e i giudizi civili e amministrativi (e quindi anche per gli artt. 653 e 654 cod. proc. pen.), non è replicabile in riferimento alla disposizione censurata, che utilizza una terminologia differente, in quanto non si riferisce più, come i suddetti articoli del codice di procedura penale, a un «accertamento» dei fatti o a «fatti accertati», ma si limita a disporre che la sentenza di assoluzione deve avere riguardo agli «stessi fatti materiali oggetto di valutazione nel processo tributario».

Inoltre, va anche considerato che, qualora il legislatore avesse voluto escludere l'ipotesi del comma 2 dell'art. 530 cod. proc. pen. lo avrebbe fatto espressamente, così come, del resto, ha evitato di riprodurre la disposizione contenuta nell'art. 652, comma 2, cod. proc. pen, secondo cui «[l]a stessa efficacia ha la sentenza irrevocabile di assoluzione pronunciata a norma dell'articolo 442, se la parte civile ha accettato il rito abbreviato», escludendo così le decisioni pronunciate con riti speciali.

Dall'altro lato, tale contenuto dell'art. 21-*bis*, si pone sistematicamente in linea con il già ricordato comma 5-*bis* dell'art. 7 del d.lgs. n. 546 del 1992, che ha previsto l'obbligo del giudice tributario di annullare l'atto impositivo in caso di insufficienza di prove.

Risulterebbe, anche sotto questo profilo, non in sintonia rispetto alle enunciate finalità di semplificazione e di certezza dei rapporti giuridici, ritenere che l'art. 21-*bis* abbia voluto rimettere a ogni giudice tributario la facoltà di escludere la valenza del giudicato penale senza la formula piena, quando poi questo medesimo giudice tributario, a esito del suo giudizio, è comunque tenuto all'annullamento dell'atto impositivo, in caso di insufficienza di prove, in forza del suddetto comma 5-*bis* dell'art. 7.

30.1.2.- In secondo luogo, tuttavia, è innegabile il rischio di un eccessivo disallineamento dei due processi quando vengano in considerazione alcune fattispecie tributarie tipiche, difficilmente accertabili senza il ricorso a presunzioni legali, che il giudice penale non può applicare ai fini della formazione del suo convincimento, che, come detto, deve avvenire al di là di ogni ragionevole dubbio.

Al riguardo, bisogna premettere che nessuna criticità è ipotizzabile quando il giudice penale esclude l'esistenza del fatto facendo ricorso a presunzioni semplici, perché sussiste nei due processi, in questo caso, una identità di strumenti probatori. La possibilità di ricorrere a questo particolare regime di prova è, infatti, riconosciuta sia nell'ambito penalistico (art. 192 cod. proc. pen.) sia in quello tributario, come espressamente previsto da specifiche disposizioni (ad esempio, l'art. 39, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. n. 600 del 1973).

Nessun disallineamento tra i due processi si verifica poi in riferimento alle presunzioni semplicissime, previste dagli artt. 39, comma 2, e 41, comma 2, del d.P.R. n. 600 del 1973, che consentono al solo giudice tributario, in determinate condizioni, accertamenti fondati anche su presunzioni prive dei requisiti di gravità, precisione e concordanza. A queste presunzioni, infatti, il legislatore consente di ricorrere quando occorre determinare il reddito di impresa in un contesto di assoluta mancanza o falsità della contabilità. In questi casi, poiché è certo l'an dell'evasione, esse sono funzionali solo a determinarne il quantum.

In proposito, va ricordato che la giurisprudenza di legittimità è costante nel ritenere che la soglia di punibilità configuri «un elemento costitutivo del fatto di reato», con la conseguenza che la sua mancata integrazione comporta l'assoluzione (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 16 giugno-29 agosto 2016, n. 35611), sicché, in questi casi, i fatti accertati ai fini penali sono diversi da quelli rilevanti in sede tributaria.

In tali ipotesi, pertanto, non può ritenersi che sussista quella identità di fatti materiali che, invece, è il presupposto dell'applicabilità dell'art. 21-*bis*.

Una seria criticità in relazione all'applicazione di tale disposizione può, invece, verificarsi quando oggetto dell'accertamento penale siano determinate fattispecie tipiche, in relazione alle quali il diritto tributario fa entrare in gioco il regime probatorio delle presunzioni legali.

Si tratta di ipotesi circoscritte, come, ad esempio, quelle relative alla redditività delle movimentazioni bancarie (art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973); alla residenza fiscale (art. 2, commi 2 e 2-*bis*, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi»); alla residenza dei trust (art. 73, comma 3, del d.P.R. n. 917 del 1986); alla residenza delle società (art. 73, commi 5-*bis* e 5-*quater*, del d.P.R. n. 917 del 1986); alla determinazione dei redditi di lavoro



dependente (art. 52 del d.P.R. n. 917 del 1986); all'evasione per gli investimenti esteri non dichiarati (art. 12 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini», convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102); alla disciplina sulla presunzione di cessione e di acquisto di beni (art. 53 del d.P.R. n. 633 del 1972).

La peculiarità di queste presunzioni legali è che, trattandosi di fattispecie in cui l'accertamento positivo di un fatto da parte dell'amministrazione finanziaria risulterebbe oltremodo complesso, al verificarsi del fatto noto previsto dal legislatore, ricade sul contribuente l'onere di fornire la prova contraria, dimostrando l'insussistenza del fatto.

Si potrebbe quindi verificare, nelle fattispecie in cui operano queste presunzioni legali, che il giudice penale, non potendo applicare la presunzione legale ai fini della formazione del proprio convincimento, giunga a escludere la sussistenza di un determinato fatto (ad esempio, l'esterovestizione di una società) proprio quando il giudice tributario, applicando quella presunzione legale, sarebbe potuto arrivare, in assenza della prova contraria da parte del contribuente, a ritenere legittima la pretesa tributaria.

Nei casi in cui entrano in campo le presunzioni legali, pertanto, l'art. 21-*bis* potrebbe essere interpretato in modo tale da determinare un'eccessiva compressione dello standard probatorio di cui dispone il giudice tributario al fine di verificare il corretto assolvimento del dovere inderogabile di concorrere alle spese pubbliche.

Tale interpretazione, che, a ben vedere, sbilancia eccessivamente la regola della prevalenza del giudicato penale di assoluzione a detrimento dell'autonomia di valutazione del giudice tributario, non è tuttavia l'unica praticabile.

Essa deve quindi essere esclusa, essendo possibile e doverosa una diversa interpretazione della disposizione censurata, orientata alla conformità alla Costituzione e che ne precluda l'applicabilità solo quando, da un lato, vengano in considerazione fattispecie riconducibili a presunzioni legali tipiche, e dall'altro, la sentenza penale di assoluzione non consegua a un accertamento positivo della non esistenza del fatto.

Questa interpretazione, che pone la norma al riparo dai vizi di illegittimità costituzionale denunciati dal rimettente, si fonda sul presupposto che in questo caso non si configura quella medesimezza dei fatti materiali in valutazione su cui sviluppa il meccanismo della norma censurata.

Medesimezza che invece si realizza quando all'interno dello stesso processo penale emerge la prova contraria e quindi l'art. 21-*bis* torna a essere applicabile. Infatti, se il giudice penale ha assolto l'imputato valorizzando quegli elementi di prova che, nel processo tributario, costituirebbero la prova contraria a una presunzione legale, ciò comporta, in sostanza, che ha compiuto quella stessa valutazione dei fatti che il giudice tributario sarebbe comunque tenuto a fare qualora il contribuente avesse fornito la prova contraria.

Non vi sarebbe, allora, alcuna ingiustificata interferenza sul regime probatorio del giudizio tributario.

Interpretato in questi termini, in altre parole, il sistema delineato dall'art. 21-*bis* non si pone in contrasto con l'autonomia del giudizio tributario e le sue peculiarità probatorie: realizza, piuttosto, un giusto equilibrio fra i principi costituzionali prima menzionati (punti 26.4. e 26.5.).

A titolo esemplificativo, qualora il contribuente fornisca nel processo penale la prova contraria richiesta dall'art. 73, comma 5-*bis*, del d.P.R. n. 917 del 1986, introdotto per contrastare le esterovestizioni, dimostrando che il consiglio di amministrazione non è composto in prevalenza da consiglieri residenti nel territorio dello Stato, la sentenza penale farà stato nel processo tributario, perché i fatti valutati sono i medesimi e non si è verificato alcun irragionevole disallineamento tra i due processi.

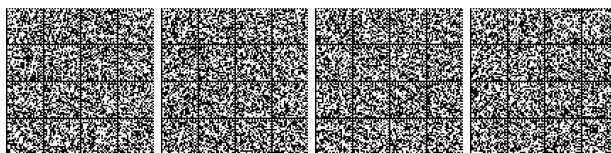
Qualora, invece, la prova contraria non emerga nel processo penale e il giudice assolva solo perché non ha raggiunto la certezza al di là di ogni ragionevole dubbio, il disallineamento, potendo giungere a coprire un fenomeno di evasione fiscale, diventerebbe irragionevole. Non, però, in ragione della formula assolutoria (valgono, a tal proposito, le considerazioni di cui al punto 30.1.1), bensì della inutilizzabilità nel processo penale delle presunzioni legali che la legge, invece, consente in quello tributario.

Il medesimo ragionamento deve essere svolto anche quando l'assoluzione nel processo penale consegua esclusivamente (come nel caso che riferisce l'ordinanza di rimessione) alla verifica che la totalità degli elementi probatori è stata acquisita in violazione di specifiche regole stabilite dalla legge processuale penale, non previste però nell'ambito del diritto tributario.

Anche in questo caso si deve ritenere che non possa trovare applicazione la regola dell'art. 21-*bis* sul vincolo del giudicato penale per il giudice tributario, in quanto il giudice penale non si è basato sulla considerazione degli elementi di prova posti alla sua attenzione, neppure in termini negativi, ma si è meramente fermato alla "soglia" processuale della loro non utilizzabilità nel giudizio.

In tali casi, quindi, spetterà al giudice tributario la verifica, secondo le regole dell'ordinamento fiscale, in ordine all'eventuale utilizzabilità di tali elementi probatori all'interno del processo tributario.

30.1.3.- In definitiva, da questo punto di vista, l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 21-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000 impone di ritenere che la sentenza penale di assoluzione cui si riferisce tale disposizione abbia sempre efficacia di giudicato nel processo tributario, salve le ipotesi in cui: a) vengano in considerazione fattispecie riconducibili a presunzioni legali tipiche, essendo necessario, in questi casi, che la suddetta sentenza consegua a un



accertamento positivo della non esistenza del fatto; b) l'assoluzione sia stata pronunciata esclusivamente in conseguenza dell'inutilizzabilità delle prove nel giudizio penale, le quali siano suscettibili però di esserlo, in quanto formate nel rispetto delle regole fiscali, in quello tributario.

Tale interpretazione si fonda, per i motivi prima indicati, in particolare sul principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e su quello di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost., e non reca pregiudizio al principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.) e agli artt. 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

Peraltro, essa appare anche funzionale a un equilibrato raccordo tra il processo penale e quello tributario, dal momento che si deve ritenere difficilmente ipotizzabile che il contribuente non sia spinto, al fine di evitare la prosecuzione o l'avvio del processo tributario, a fornire, se esiste, la prova contraria già all'interno del processo penale, risultando salvaguardate in tale modo le esigenze fisiologiche di semplificazione cui l'art. 21-bis è rivolto.

30.2.- Alla luce della suddetta interpretazione, orientata alla conformità alla Costituzione, le questioni sollevate devono quindi essere ritenute non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), del decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione 3, nonché dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 87 del 2024, sollevata, in riferimento all'art. 24 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione 3, nonché dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13, con le ordinanze indicate in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 87 del 2024, sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, sezione 3, nonché dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 87 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 111, commi primo e secondo, Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21-bis del d.lgs. n. 74 del 2000, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera m), del d.lgs. n. 87 del 2024, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 53, 102, primo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 13, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 51

Sentenza 23 febbraio - 14 aprile 2026

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Beni culturali - Regime dei beni “in transito” dall’estero - Certificazione, a domanda, di ingresso nel territorio nazionale - Ambito di applicazione - Inclusione delle opere d’arte di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni (c.d. cose d’arte antica), di valore inferiore a euro 13.500 (c.d. sotto soglia) - Omessa previsione - Irragionevole disparità di trattamento nonché compressione della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Beni culturali - Regime dei beni “in transito” dall’estero - Certificazione, a domanda, di ingresso nel territorio nazionale - Ambito di applicazione - Inclusione delle opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d’arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (c.d. opere recenti) - Omessa previsione - Illegittimità costituzionale consequenziale *in parte qua*.**

**Beni culturali - Acquisto coattivo per valore - Ambito di applicazione - Inclusione delle opere d’arte di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni (c.d. cose d’arte antica), di valore inferiore a euro 13.500 (c.d. sotto soglia) - Omessa previsione - Denunciata violazione della tutela del patrimonio culturale e del principio del buon andamento della p.a. - Non fondatezza delle questioni.**

**Beni culturali - Disciplina del procedimento di esportazione “semplificato” di cose stabilmente presenti in Italia - Denunciata disparità di trattamento, violazione della tutela del patrimonio culturale, dell’autonomia negoziale, della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà nonché del buon andamento della p.a. - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 65, commi 3, lettera *a*), 4 e 4-*bis*, 68, 70 e 72, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 41, 42 e 97, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

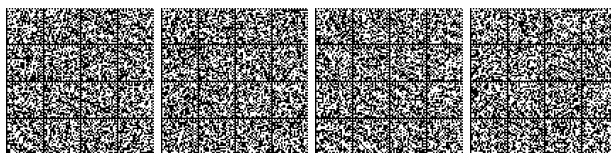
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 65, commi 3, lettera *a*), 4 e 4-*bis*, 68, 70 e 72 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, nel procedimento vertente tra James Barry Fine Art Limited e Ministero della cultura e altri, con ordinanza del 28 agosto 2025, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell’anno 2025.

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

udito nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

deliberato nella camera di consiglio del 23 febbraio 2026.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 28 agosto 2025, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2025, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 70, 68 e 65, comma 3, lettera *a*), «secondo periodo», «oltre che dei connessi» commi 4 e 4-*bis* del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, della Costituzione, nonché del combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3, lettera *a*), «secondo periodo», «oltre che dei connessi» commi 4 e 4-*bis* del d.lgs. n. 42 del 2004, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 41, 42 e 97, secondo comma, Cost..

L'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 disciplina l'acquisto coattivo nelle procedure di esportazione su autorizzazione (art. 65, comma 3) delle cose stabilmente presenti in Italia, mentre l'art. 72 del d.lgs. n. 42 del 2004 disciplina la certificazione di ingresso delle cose temporaneamente importate nel territorio nazionale.

Il rimettente censura la delimitazione d'ambito comune ai due istituti: per effetto del combinarsi delle indicate disposizioni, in relazione alle cose «che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni» tanto l'acquisto coattivo, quanto la certificazione di ingresso sono consentiti solo se tali cose abbiano valore superiore a euro 13.500.

1.1.- Il TAR Lazio riferisce di essere chiamato a decidere sulla domanda proposta da una società irlandese - proprietaria di un dipinto del XVIII secolo - di annullamento del provvedimento di acquisto coattivo dell'opera emesso dal Ministero della cultura e dell'art. 7, comma 5, del decreto del Ministero per i beni e le attività culturali 17 maggio 2018, n. 246 (Condizioni, modalità e procedure per la circolazione internazionale di beni culturali), delle cui prescrizioni procedurali il suddetto atto aveva fatto applicazione.

Il quadro era stato acquistato ad un'asta in Germania e successivamente trasferito senza formalità in Italia - in quanto di valore inferiore a euro 13.500 - per il solo tempo necessario a sottoporlo ad esami tecnici propedeutici ad un eventuale restauro. In esito alla loro esecuzione, per far uscire nuovamente il bene dal territorio nazionale, l'impresa incaricata del trasporto aveva presentato, all'Ufficio di esportazione competente, la dichiarazione sostitutiva di atto notorio prevista per gli oggetti d'arte eseguiti da più di settanta anni, di autore deceduto e di valore inferiore a euro 13.500 e, in tale contesto procedimentale, il Ministero della cultura ne aveva disposto l'acquisto coattivo.

Il rimettente - premesso di avere rigettato con separata sentenza parziale un motivo di ricorso inerente alcune illegittimità procedurali rimproverate agli atti impugnati - assume che, per la decisione di entrambe le due ulteriori censure, sia pregiudiziale sollevare due distinte questioni di legittimità costituzionale.

Anzitutto, con un primo motivo di ricorso, la società aveva lamentato l'illegittimità del provvedimento per difetto dei presupposti: l'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004, in combinato disposto con gli artt. 65, comma 3, e 68, attribuirebbe all'amministrazione il potere acquisitivo esclusivamente per le cose sottoposte al regime di esportazione "su previa autorizzazione" (denominata «attestato di libera circolazione») e disciplinata dall'art. 68) e, dunque (tra gli altri) per i cosiddetti oggetti di arte antica di valore superiore a euro 13.500 (art. 65, comma 3, lettera *a*). Il Tribunale amministrativo assume che il motivo sarebbe fondato, perché l'atto di acquisto coattivo era stato adottato con riguardo ad un'opera sotto-soglia, ma dubita d'ufficio della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 70, 65, comma 3, lettera *a*), e 68 del d.lgs. n. 42 del 2004 che delimita l'ambito di applicazione del potere acquisitivo alle opere sotto-soglia.

Inoltre, con il residuo motivo la ricorrente aveva rimarcato la peculiarità della fattispecie di «riesportazione di un bene già proveniente dall'estero» e così posto «argomenti a sostegno» della doglianza di illegittimità dell'acquisto coattivo «nonché finalizzati a confutare che, nel caso di specie, l'Amministrazione [potesse] attivare» il procedimento di dichiarazione dell'interesse culturale.

In particolare, la società aveva lamentato che per il dipinto non era stato possibile richiedere la certificazione di «importazione» al momento dell'ingresso in Italia perché non prevista per le cose di valore inferiore a euro 13.500 dal combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3 (*recte*: comma 3, lettera *a*), del d.lgs. n. 42 del 2004; di conseguenza l'opera non aveva potuto beneficiare della esenzione dal regime di tutela del patrimonio culturale garantita, ai soli beni in transito oggetto di certificazione, dall'art. 72 del d.lgs. n. 42 del 2004 in uno con l'art. 173 del regio decreto 30 gennaio 1913, n. 363 (con il quale viene approvato l'annesso regolamento per l'esecuzione delle leggi 20 giugno 1909, n. 364 e 23 giugno 1912, n. 688, relative alle antichità e belle arti). Di tale preclusione la ricorrente aveva lamentato il contrasto con gli artt. 3, 41, 42 e 97 Cost. e il TAR Lazio ne ha condiviso le argomentazioni.

1.2.- L'ordinanza prospetta il coinvolgimento nelle due questioni sollevate dei commi 4 e 4-*bis* dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004 che disciplinano l'esportazione su dichiarazione sostitutiva di atto notorio dell'interessato (anziché su previa autorizzazione dell'amministrazione), cui sono soggette anche le cose di autore non vivente, risalenti a oltre settanta anni, con valore inferiore ad euro 13.500.



Queste, pur recando disposizioni procedurali sul trasferimento delle cose di rilievo culturale all'estero, che, dunque, non inciderebbero, rispettivamente, sulla possibilità, o meno, per l'amministrazione di procedere all'acquisto coattivo ai sensi dell'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004, e per la ricorrente di invocare l'esenzione di cui all'art. 72 del medesimo codice, «[t]uttavia» sono coinvolte dal rimettente nei dubbi di legittimità costituzionale «anche per consentire un intervento della Corte costituzionale il più possibile risolutivo e completo».

1.3.- In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza procede a illustrare le ragioni di contrasto con la Costituzione della disciplina dettata dal codice dei beni culturali con riguardo, distintamente, agli istituti dell'acquisto coattivo adottato nel procedimento di esportazione delle cose stabilmente presenti in Italia (cui vanno parificate le cose importate, ma non certificate) e della certificazione di ingresso nel territorio nazionale con correlativo «“scudo” da interventi tutori per le opere “in transit”».

1.3.1.- In particolare, con il primo gruppo di questioni è denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 in relazione alla delimitazione dell'ambito oggettivo del potere acquisitivo ricavabile dal suo combinarsi con gli artt. 68 e 65, comma 3, lettera a) dello stesso d.lgs.

Il TAR Lazio muove dalla premessa secondo cui l'art. 70, comma 1, fa chiaro ed esclusivo riferimento alle «cos[e] per l[e] qual[i] è richiesto l'attestato di libera circolazione». Questo è disciplinato dall'art. 68 del d.lgs. n. 42 del 2004 che, a sua volta, rinvia per la delimitazione del perimetro applicativo all'art. 65, comma 3; tale ultima disposizione, a sua volta, consente l'uscita definitiva dal territorio italiano, previa autorizzazione, di alcune tipologie di oggetti di interesse culturale, tra le quali le cose indicate alla lettera a), vale a dire le opere di autore non vivente, che risalgano a oltre settanta anni e di valore superiore ad euro 13.500.

Dunque, sarebbero escluse dall'acquisto coattivo opere di valore inferiore a tale soglia economica con vulnerazione degli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

In primo luogo, la limitazione *de qua* darebbe luogo ad una disparità di trattamento tra situazioni analoghe, atteso che per le altre tipologie di beni che parimenti soggiacciono alla esportazione su attestato di libera circolazione, ai sensi dell'art. 65, comma 3, lettere b) e c), del d.lgs. n. 42 del 2004, non è prevista alcuna esenzione per soglia di valore. Ma tale differenza di disciplina non risulterebbe sorretta da una motivazione in sintonia con la tutela del patrimonio culturale apprestata dal codice.

In secondo luogo, l'esclusione dell'intervento acquisitivo per le opere di ridotto valore economico arrecherebbe un affievolimento della promozione e tutela del patrimonio culturale nazionale, «consentendo[ne] la più agevole circolazione privata».

In terzo luogo, sarebbe leso il principio del buon andamento perché sarebbe irragionevolmente inibito «il potere discrezionale dell'Amministrazione di individuare elementi che giustificano» la tutela di acquisizione coattiva con riguardo a beni di valore «relativamente o presuntivamente» modesto. L'ordinanza rimarca in proposito che sarebbe irrazionale condizionare il potere acquisitivo della pubblica amministrazione al pregio economico di un bene e dunque a un elemento mutevole, legato alle condizioni di mercato, che può non rifletterne la valenza culturale.

1.3.2.- Con il secondo gruppo di questioni, il Collegio rimettente assume il conflitto del combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 con gli artt. 2, 3, primo comma, 41, 42 e 97, secondo comma, Cost.

La prima disposizione, in uno con l'art. 173 del r.d. n. 363 del 1913 (vigente all'epoca dei fatti), garantirebbe all'oggetto importato temporaneamente, che sia stato certificato al momento dell'ingresso in Italia, di sfuggire a interventi dell'amministrazione acquisitivi, di vincolo e tutela.

Tuttavia, posto che l'art. 72, comma 1, fa rinvio alle cose di cui all'art. 65, comma 3, lo «“scudo” da interventi tutori» sarebbe garantito alle opere d'arte oltre la soglia di euro 13.500 e, all'opposto, non potrebbe trovare applicazione per quelle sotto-soglia, come il dipinto in controversia.

La descritta esclusione dall'ambito oggettivo dell'esenzione *de qua* delle cose di valore inferiore a euro 13.500 lederebbe, anzitutto, l'art. 3, primo comma, Cost. per disparità di trattamento rispetto alle cose di soglia economica maggiore cui è garantito quel beneficio.

Ancora, il combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004 arrecherebbe uno sproporzionato sacrificio alla iniziativa economica privata e alla proprietà, ostacolando gli scambi culturali e commerciali oltre che le attività di restauro e di conservazione dei beni di valore culturale.

Tale *vulnus* si rifletterebbe sulla autonomia negoziale e, dunque, su un diritto inviolabile dell'uomo come singolo.

La norma di esclusione lederebbe, altresì, l'art. 97, secondo comma, Cost. per l'«irragionevolezza di un intervento pubblico nel contesto in parola».



1.4.- Il giudice *a quo* si premura di escludere la praticabilità dell'interpretazione costituzionalmente conforme alla luce del chiaro tenore letterale delle disposizioni censurate.

Sia l'art. 70 che l'art. 72 del d.lgs. n. 42 del 2004 rinvierebbero (il primo in via indiretta, il secondo in via diretta) all'art. 65, comma 3, lettera *a*),- il quale, per effetto delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 175, lettera *g*), della legge 4 agosto 2017, n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) ha visto ridurre il procedimento autorizzatorio alle opere di importo superiore a euro 13.500 - così escludendo dai rispettivi campi di applicazione le opere sotto tale soglia.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- L'interveniente muove dalla sintesi della disciplina dell'esportazione delle cose di rilievo culturali consentita su previa autorizzazione (per le cose di autore deceduto, ultrasettantenni e di valore superiore a euro 13.500) o su dichiarazione sostitutiva di atto notorio (per le stesse cose di valore inferiore a tale importo) e rappresenta che, sebbene la facoltà di acquisto coattivo sia prevista dall'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 con riferimento solo alle opere sopra-soglia, l'art. 7, comma 5, del d.m. n. 246 del 2018 prevede espressamente tale acquisizione anche per i beni sotto-soglia.

2.2.- In via preliminare, la difesa statale ha eccepito la «manifesta inammissibilità o improcedibilità per sopraggiunto difetto di rilevanza».

In proposito, è rappresentato che con decreto della Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero della cultura 12 settembre 2025 è stato annullato il decreto di acquisto coattivo impugnato nel giudizio *a quo* e pertanto la società ricorrente avrebbe ottenuto la piena realizzazione del proprio interesse. Da qui deriverebbe l'opportunità della restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché valuti nuovamente la rilevanza della questione.

2.3.- Nel merito, l'atto di intervento ha resistito alle diverse questioni sollevate.

2.3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si sofferma sulle soglie di valore cui sono legati i dubbi di legittimità costituzionale relativi all'acquisto coattivo e al regime dei beni in transito.

Sostiene, anzitutto, che la relativa individuazione costituisca una scelta discrezionale e ragionevole del legislatore, adottata per calibrare il controllo pubblico sui beni culturali mobili e favorire la circolazione lecita delle opere d'arte, nel rispetto dei principi di buon andamento e proporzionalità. Essa sarebbe analoga a quella adottata in altri Paesi europei e coerente con la normativa dell'Unione europea in materia di esportazione dei beni culturali.

Nello specifico, lo spartiacque pecuniario costituirebbe un criterio tecnico-economico necessario ai fini del corretto bilanciamento tra libertà di impresa, semplificazione del procedimento amministrativo e tutela del patrimonio culturale. L'Avvocatura dello Stato in proposito procede a due precisazioni: da un lato, il prezzo dichiarato dall'interessato è soggetto a un sistema di controlli e, dall'altro, se è vero che non riflette il pregio culturale, esprimerebbe un ragionevole filtro probabilistico per la selezione di casi rispetto a cui l'interesse pubblico è maggiore.

2.3.2.- In ordine al primo gruppo di questioni, la difesa statale contesta, anzitutto, la fondatezza della denunciata disparità di trattamento.

La circostanza che il pregio economico non sia considerato per tutte le tipologie di cose di rilievo culturale, al fine di individuarne il regime, non contrasterebbe con il principio di uguaglianza posto che la diversità tra le fattispecie legittimerebbe una differente disciplina giuridica delle stesse.

Quanto alla tutela del patrimonio culturale, nota l'interveniente, la stessa sarebbe comunque garantita dalla vincolabilità e dalla acquisibilità da parte dell'amministrazione pubblica nell'esercizio della prelazione culturale di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Inoltre, il regime delle soglie di valore sarebbe una diretta conseguenza del principio di buon andamento, consentendo di concentrare le risorse dell'amministrazione sui casi di maggior impatto, evitando contenziosi ed oneri superflui e, al contempo, accelerando la gestione dei flussi procedurali.

2.3.3.- In ordine al secondo gruppo di questioni, l'Avvocatura dello Stato riconosce che l'art. 72 del d.lgs. n. 42 del 2004 assicura la tracciabilità e il controllo, attraverso la certificazione di ingresso, per i soli oggetti che richiedono, in uscita, l'attestato di libera circolazione.

Tuttavia, deduce che il dettato normativo non escluderebbe che anche i beni sotto-soglia siano sottoposti al medesimo regime, come infatti avverrebbe sulla scorta delle indicazioni di prassi fornite dalla Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero della cultura.



*Considerato in diritto*

3.- Il TAR Lazio, sezione seconda quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 205 del 2025) dubita della legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 70, 68 e 65, comma 3, lettera *a*), «secondo periodo», «oltre che dei connessi» commi 4 e 4-*bis* del d.lgs. n. 42 del 2004, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., nonché del combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3, lettera *a*), «secondo periodo», «oltre che dei connessi» commi 4 e 4-*bis* del d.lgs. n. 42 del 2004, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 41, 42 e 97, secondo comma, Cost.

3.1.- L'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 disciplina il potere della pubblica amministrazione di acquistare le cose di rilievo culturale, stabilmente presenti sul territorio italiano, per le quali sia stata presentata la richiesta di autorizzazione all'esportazione (l'attestato di libera circolazione di cui all'art. 68 del d.lgs. n. 42 del 2004). La potestà acquisitiva è esercitabile in alternativa (art. 70, comma 1) al rilascio dell'atto autorizzatorio o al suo diniego (art. 68, comma 3). All'interessato è, tuttavia, riconosciuta la facoltà di impedire l'acquisizione tramite la rinuncia all'espatrio dell'oggetto, espressa anteriormente alla notifica del «provvedimento di acquisto» (art. 70, comma 2).

In particolare, con il primo gruppo di questioni, il rimettente rivolge le sue censure alla norma - ricavata dal combinato disposto del comma 1 dell'art. 70 con gli artt. 68 e 65, comma 3, lettera *a*), - che consente l'«acquisto coattivo», ove il trasferimento all'estero riguarda un'opera (diversa dai reperti archeologici, dai pezzi ricavati dallo smembramento di monumenti, dagli archivi e dagli incunaboli) che sia «di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni», solo se abbia valore superiore a euro 13.500 (art. 65, comma 3, lettera *a*, del d.lgs. n. 42 del 2004).

La correlata esclusione della potestà acquisitiva per la medesima tipologia di oggetti (i cosiddetti oggetti di arte antica), se di valore inferiore a euro 13.500, darebbe luogo alla irragionevole disparità di trattamento rispetto alle altre tipologie di cose di rilievo culturale, per le quali il potere acquisitivo è attribuito all'amministrazione a prescindere dal loro valore (art. 65, comma 3, lettere *b* e *c*); all'affievolimento della promozione e tutela del patrimonio culturale e alla lesione del principio di buon andamento.

3.2.- L'art. 72 del d.lgs. n. 42 del 2004 disciplina la certificazione, a domanda dell'interessato, di «[i]ngresso nel territorio nazionale» delle cose introdotte temporaneamente dall'estero (comma 1). Il certificato è rilasciato dall'ufficio di esportazione sulla base di documentazione idonea a identificare l'oggetto e a comprovarne la regolare provenienza dal territorio di un altro Stato membro (denominato «certificat[o] di avvenuta spedizione») o di un Paese terzo (denominato certificato «di avvenuta importazione») (comma 2). Esso ha validità quinquennale (art. 72, comma 3) e la normativa regolamentare e il decreto ministeriale, cui l'art. 72, comma 4, rinvia, disciplinano il ri-espatrio effettuato prima della scadenza del certificato prevedendo una procedura agevolata, che culmina con il rilascio di una autorizzazione «a scarico» in caso di accertamento dell'identità tra la res presentata e quella «certificata» (art. 173 del r.d. n. 363 del 1913, vigente all'epoca del provvedimento impugnato e successivamente abrogato dall'art. 1, comma 1, della legge 7 aprile 2025, n. 56, recante «Abrogazione di atti normativi prerespubblicani relativi al periodo dal 1861 al 1946», ma di cui il successivo comma 3 ha mantenuto gli «effetti provvedimentiali»; art. 5 del d.m. n. 246 del 2018).

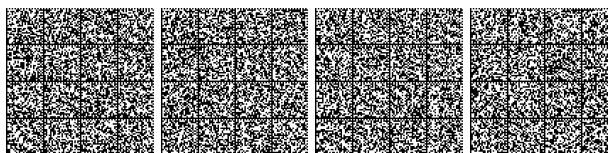
Anche con riguardo a tale istituto, il giudice *a quo* appunta le sue censure sulla norma - ricavata dal combinato disposto dell'art. 72, comma 1, con l'art. 65, comma 3, lettera *a*) - che, in relazione alla categoria delle opere d'arte «di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni», consente la certificazione di ingresso solo se tali opere abbiano valore superiore a euro 13.500.

La corrispondente preclusione della certificazione di entrata per gli oggetti di valore inferiore a euro 13.500 determinerebbe - a sua volta - l'irragionevole disparità di trattamento dei beni importati sotto-soglia rispetto a quelli sopra-soglia; l'incongruo sacrificio della iniziativa economica privata e della proprietà; la compressione dell'autonomia negoziale, quale espressione di un diritto inviolabile dell'uomo come singolo; la lesione del buon andamento.

4.- Il contenzioso *a quo* concerne un dipinto del XVIII secolo, dunque appartenente alla categoria delle opere di autore deceduto realizzate da oltre settant'anni, ma del valore di circa euro 11.000: in quanto cosa sotto-soglia, è contestata la legittimità dell'adottato acquisto coattivo nell'ambito della avviata procedura di uscita delle cose stabilmente presenti in Italia, che la prima norma censurata non consentirebbe, ed è ulteriormente lamentata l'impossibilità di avvalersi delle agevolazioni riconosciute alla certificazione delle opere in transito dall'estero, che la seconda norma censurata aveva impedito di richiedere all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale.

5.- In via preliminare, va esaminata l'eccezione spiegata dall'interveniente di «manifesta inammissibilità o improcedibilità per sopraggiunto difetto di rilevanza» in ragione dell'intervenuto annullamento da parte del Ministero della cultura dell'atto di acquisto coattivo del dipinto impugnato dinanzi al TAR Lazio.

L'eccezione non è fondata.



L'atto di annullamento in autotutela è di data successiva (12 settembre 2025) al deposito dell'ordinanza di rimesione (28 agosto 2025), con la conseguenza che esso costituisce una mera sopravvenienza di fatto, ininfluenza sulla rilevanza delle questioni secondo il principio, espresso dall'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di autonomia del giudizio incidentale di costituzionalità, rispetto alle vicende del giudizio principale successive all'atto propulsivo (da ultimo sentenze n. 190 del 2025, n. 120 del 2024 e n. 33 del 2022).

5.1.- Ancora in via preliminare, devono essere rilevati di ufficio alcuni profili di inammissibilità delle questioni sollevate, con riferimento tanto alle norme censurate, quanto a taluni dei parametri evocati.

5.1.1.- Anzitutto, sono inammissibili le censure rivolte all'art. 65, commi 4 e 4-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Il rimettente coinvolge in ciascuno dei due gruppi di questioni tali disposizioni, che disciplinano il procedimento di esportazione delle cose stabilmente presenti in Italia, di tipo semplificato ("su dichiarazione sostitutiva di atto notorio", anziché "su previa autorizzazione dell'amministrazione"), cui sono soggette - tra le altre - le cose d'arte antica quando di valore sotto-soglia (art. 65, comma 4, lettera b).

Tuttavia, è lo stesso giudice *a quo* ad ammettere che, ai fini della soluzione della controversia al suo esame, non deve fare applicazione dei commi 4 e 4-bis dell'art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono solo il contesto procedimentale nell'ambito del quale l'amministrazione ha adottato l'impugnato acquisto coattivo.

È, dunque, palese l'irrelevanza delle questioni quanto alle norme (neppure con esattezza identificate) dettate dall'art. 65, commi 4 e 4-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004.

5.1.2.- Inoltre, con riguardo ai parametri evocati, per entrambi i gruppi di questioni vi è inammissibilità di alcune delle censure formulate, per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2025, n. 112 del 2024, n. 198 e n. 108 del 2023).

In particolare, riguardo al primo gruppo di questioni, concernente l'acquisto coattivo delle cose in esportazione, stabilmente presenti in Italia, sono inammissibili le denunciate violazioni degli artt. 3, primo comma, e 9, primo comma, Cost.

Infatti, per un verso, l'ordinanza non espone i motivi della asserita lesione del compito della Repubblica di promuovere lo sviluppo della cultura (art. 9, primo comma, Cost.), al contrario di quanto fa in relazione al principio di tutela del patrimonio culturale (art. 9, secondo comma, Cost.).

Per altro verso, quanto alla doglianza di disparità di trattamento, il giudice *a quo* si limita a dedurre che per le ulteriori tipologie di cose elencate dall'art. 65, comma 3, alle lettere b) e c) sottoposte - al pari di quelle oggetto della norma censurata - all'acquisto coattivo non è prevista alcuna soglia di valore. Dunque, la lesione del principio di uguaglianza è priva di ogni argomento a suo sostegno posto che l'ordinanza né descrive l'esatta consistenza delle categorie di oggetti di rilievo culturale poste a raffronto con gli oggetti d'arte né indaga il contesto normativo in cui si colloca la differenziazione sul piano economico prevista solo per questi ultimi.

Invece, con riguardo al secondo gruppo di questioni, concernenti la certificazione di ingresso temporaneo dall'estero delle cose di rilievo culturale, sono inammissibili le denunciate violazioni dell'art. 2 Cost., per compressione dell'autonomia negoziale, e dell'art. 97, secondo comma, Cost. per l'«irragionevolezza di un intervento pubblico [in quel] contesto».

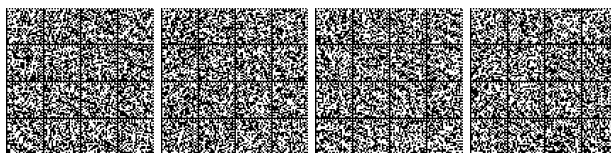
In entrambi i casi, infatti, l'evocazione del parametro è generica e assertiva.

6.- L'esame del merito delle ulteriori questioni richiede una breve premessa sul contesto e sulla *ratio* della contestata soglia di euro 13.500, che costituisce la delimitazione d'ambito dei due istituti, ma non per l'esplicita previsione degli artt. 70 e 72 del d.lgs. n. 42 del 2004, quanto per la loro relatio ad altre disposizioni sulla circolazione internazionale delle cose di rilievo culturale.

6.1.- Il discrimine per valore, superiore o inferiore a euro 13.500, si rinviene nell'ambito della disciplina dell'uscita dal territorio nazionale delle cose mobili di interesse storico-artistico, stabilmente presenti in Italia, che non siano già qualificate o dichiarate beni culturali (art. 65 del d.lgs. n. 42 del 2004).

In particolare, a mente dell'art. 65, comma 3, lettera a), la stima superiore a tale importo è la condizione affinché le cose «a chiunque appartenenti, che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni» - diverse dai reperti archeologici, dai pezzi ricavati dallo smembramento di monumenti, dagli archivi e dagli incunaboli - siano soggette al procedimento di esportazione "su autorizzazione preventiva dell'amministrazione" (l'«attestato di libera circolazione» di cui all'art. 68 del d.lgs. n. 42 del 2004).

Di converso, a mente dell'art. 65, comma 4, lettera b), il valore inferiore a euro 13.500 delle cose della stessa tipologia comporta la loro sottoposizione al procedimento semplificato di esportazione, che richiede la sola presentazione da parte dell'interessato di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio (art. 65, comma 4-bis), oggetto di un controllo ordinariamente cartolare della pubblica amministrazione, disciplinato da un apposito decreto ministeriale.



La delineata distinzione del regime di trasferimento all'estero applicabile alle cosiddette cose d'arte antica a seconda del loro valore economico si deve all'art. 1, comma 175, lettera g), numeri 2) e 3), della legge n. 124 del 2017, adottato al dichiarato fine «di semplificare le procedure relative al controllo della circolazione internazionale delle cose antiche che interessano il mercato dell'antiquariato».

Tale distinto regime di esportazione (ordinario o semplificato), cui le cose d'arte antica sono assoggettate a seconda se sopra o sotto-soglia, non influisce, invece, sul potere di dichiararle di interesse culturale ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 42 del 2004: questa Corte ha già avuto modo di chiarire (sentenza n. 160 del 2025, punti 8 e 12.1. del Considerato in diritto) che nell'ambito di entrambi i procedimenti può essere apposto indifferentemente il vincolo storico-artistico quando, secondo il giudizio tecnico-discrezionale della pubblica amministrazione, l'oggetto presenti i caratteri sostanziali richiesti dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 (costituiti dalla sua tipologia, appartenenza, grado di interesse presentato e vetustà).

6.1.1.- Come correttamente affermato dal rimettente, il valore superiore a euro 13.500, stabilito dal legislatore ai fini della individuazione del regime esportativo, è “di riflesso” il presupposto applicativo degli istituti oggetto di censura per effetto del rinvio operato dalle disposizioni che li prevedono agli oggetti sottoposti al regime di esportazione su autorizzazione preventiva: infatti, da un lato, l'art. 70, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 contempla l'acquisto coattivo solo per gli oggetti per i quali «è richiesto l'attestato di libera circolazione» individuati (in virtù del rimando di cui all'art. 68, comma 1,) dall'art. 65, comma 3, e dall'altro, l'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 consente la certificazione di ingresso nel territorio nazionale alle «cose o [ai] beni indicati nell'articolo 65, comma 3».

Ne consegue che né l'acquisto coattivo né la certificazione di ingresso sono previsti per le cosiddette cose d'arte antica sotto-soglia, come l'opera in controversia del giudizio *a quo*.

7.- Alla luce di tale premessa, può affrontarsi l'esame del merito dei due gruppi di questioni.

7.1.- Con riferimento al primo gruppo di questioni, le censure di violazione degli artt. 9, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost. con riguardo alla norma che perimetra l'ambito applicativo dell'acquisto coattivo per valore non sono fondate.

La scelta legislativa di limitare il potere di acquisto coattivo ai soli oggetti d'arte antica di importo superiore a euro 13.500 opera un bilanciamento non irragionevole tra la protezione del patrimonio culturale e la tutela del diritto di proprietà, non pregiudicando al contempo il buon andamento dell'amministrazione in termini di esercizio efficace della funzione di tutela.

In tal senso depongono le caratteristiche della speciale potestà dell'acquisto coattivo e la constatazione dei poteri che, in via generale, sono attribuiti alla amministrazione per la tutela e la valorizzazione delle componenti del patrimonio culturale pur se “di valore esiguo”.

7.1.1.- In primo luogo, infatti, occorre considerare che il provvedimento acquisitivo di cui all'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 è considerato in giurisprudenza (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 23 settembre 1991, n. 7; Corte di cassazione, prima sezione civile, sentenze 6 luglio 2007, n. 15298 e 30 luglio 1982, n. 4363), in dottrina e nella prassi amministrativa come un peculiare atto espropriativo, adottabile nel solo contesto dell'esportazione delle cose stabilmente presenti in Italia, che il proprietario può paralizzare rinunciando al trasferimento all'estero dell'oggetto.

L'apprensione alla titolarità pubblica si ritiene preordinata a valorizzare l'oggetto d'arte e a garantirne la fruizione collettiva, anzitutto tramite l'annessione alle raccolte museali. Ma, evidentemente, tale forma di salvaguardia del patrimonio storico-artistico incide sul diritto di proprietà in termini più radicali rispetto al provvedimento di dichiarazione di interesse culturale, che, annettendo la cosa al novero dei beni culturali (art. 10, comma 3), ne garantisce protezione e conservazione, limitandosi a conformare il diritto del proprietario (art. 3, commi 1 e 2).

Seppur è vero che l'art. 70, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004 consente all'interessato di preservare la proprietà (attraverso la descritta rinuncia all'esportazione), la modalità impeditiva che il legislatore ha prescelto non è senza effetto per il diritto dominicale: il proprietario deve, infatti, rinunciare all'uscita dell'oggetto dai confini nazionali per un tempo che la prassi in passato riteneva illimitato e che attualmente è individuato in cinque anni (circolare del Ministero della cultura - Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio 6 marzo 2025, n. 15).

7.1.2.- In secondo luogo, va rammentato che sulla cosa destinata all'espatrio - anche in seguito alla rinuncia da parte del proprietario a trasferirlo all'estero - è apponibile, anzitutto, il vincolo culturale nel caso in cui ricorrano i caratteri sostanziali previsti dall'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, senza che abbia rilievo di sorta il suo valore economico (sentenza n. 160 del 2025 punto 7.1. del Considerato in diritto). Infatti, esclusivamente l'accertamento della sussistenza dell'interesse culturale che le «cose possono presentare» costituisce la condizione di «sicura appartenenza al “patrimonio culturale”» (sentenze n. 45 del 2022 e n. 194 del 2013).



Inoltre, senza distinzione di valore, all'amministrazione è riconosciuto il potere di espropriazione quando per l'oggetto, già dichiarato bene culturale, la titolarità pubblica «risponda ad un importante interesse a migliorar[n]e le condizioni di tutela ai fini della fruizione pubblica» (art. 95, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004). Dunque, il generale strumento espropriativo assolve alle precipue esigenze di valorizzazione cui anche l'acquisto coattivo è preordinato.

7.1.3.- Non è, in definitiva, censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, la fissazione di una soglia di valore al di sotto della quale è impedito all'amministrazione di disporre la peculiare fattispecie acquisitiva disciplinata dall'art. 70 del d.lgs. n. 42 del 2004 e l'aver individuato tale soglia nell'importo che fa soggiacere le «cose antiche che interessano il mercato dell'antiquariato» (art. 1, comma 175, della legge n. 124 del 2017) al regime di esportazione semplificato anziché a quello ordinario.

L'esigua stima economica a delimitazione del potere acquisitivo è, semmai, espressione di un bilanciamento non manifestamente irragionevole dei principi della tutela del patrimonio culturale e del buon andamento dell'amministrazione che vi è preposta, da un lato, con il diritto di proprietà e con la libertà di iniziativa economica privata nel settore, dall'altro.

7.2.- In riferimento al secondo gruppo di questioni, le censure di violazione degli artt. 3, primo comma, 41 e 42 Cost. con riguardo alla norma che preclude i certificati di ingresso delle cose temporaneamente importate di valore inferiore a euro 13.500 sono, invece, fondate.

A tanto conduce la funzione della certificazione della regolare provenienza dall'estero della cosa in transito.

7.2.1.- Da un lato, come già accennato (punto 3.2.), il certificato di ingresso serve a consentire il ri-trasferimento all'estero dell'opera che ne è oggetto, in via agevolata, tramite una autorizzazione a scarico, rilasciata in esito al solo riscontro della identità dell'opera certificata in entrata e di quella in uscita e, dunque, con un provvedimento vincolato che prescinde dalla valutazione discrezionale sull'interesse culturale che la cosa può presentare. E ciò contraddistingue nettamente la procedura agevolata della cosa in transito dalle procedure previste per la cosa stabilmente presente in Italia: per quest'ultima, infatti, la valutazione dell'interesse culturale di particolare o eccezionale importanza ai sensi dell'art. 10, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 costituisce la causa del diniego della fuoriuscita dal territorio nazionale (artt. 68, commi 3, 4 e 6, e 65, comma 4-bis, in combinato disposto con gli artt. 6, comma 2, e 7, comma 3, del d.m. n. 246 del 2018), nella «finalità di preservare "l'integrità del patrimonio culturale in tutte le sue componenti"» (art. 64-bis, comma 1, [del d.lgs. n. 42 del 2004])» (sentenza n. 88 del 2025).

Dall'altro lato, il sistema della certificazione è istituito per distinguere l'oggetto di rilievo culturale rispetto a quello stabilmente presente in Italia e così, secondo l'univoca giurisprudenza e la conforme prassi amministrativa, a sottrarlo, durante il periodo di permanenza sul territorio italiano, all'applicazione della disciplina nazionale di tutela dei beni culturali (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 5 gennaio 2026, n. 93, n. 94 e n. 95).

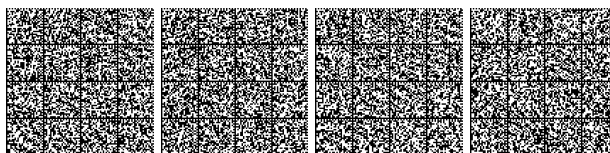
Entrambi i descritti effetti di favore riconosciuti all'opera certificata sono ritenuti espressione di una «deroga [...] al generale principio di territorialità della legge di tutela dei beni culturali», in favore delle leggi del paese di provenienza (in giurisprudenza, tra le tante, TAR Lazio, sezione seconda quater, sentenza 22 aprile 2025, n. 7846; nello stesso senso, TAR Veneto, sezione seconda, sentenza 6 agosto 2025, n. 1382; TAR Lombardia, sezione terza, sentenza 30 gennaio 2024, n. 244, nonché il parere dell'ufficio legislativo del Ministero della cultura del 9 marzo 2009 avente ad oggetto le «Procedure inerenti la circolazione internazionale di beni culturali: ingresso nel territorio nazionale »).

7.2.2.- Ebbene, così delineata la *ratio* dell'istituto, è palese l'irragionevole disparità di trattamento determinata dalla norma censurata tra le cose di arte antica sotto-soglia, per le quali non è prevista la facoltà di richiedere la certificazione di ingresso, rispetto a quelle sopra-soglia cui quella facoltà è riconosciuta e così garantita la possibile applicazione del regime di favore illustrato: la differente disciplina applicabile alle cose in transito a seconda del loro valore non trova pertanto giustificazione alcuna.

Le opere di valore economico più esiguo, che, secondo l'id quod plerumque accidit, sono quelle che vengono trasferite tra i diversi Stati con più frequenza e facilità (tanto per esigenze personali del proprietario o dell'autore, quanto perché oggetto di compravendite o altri negozi), a richiedere, anche più di quelle di maggior valore, la garanzia di uno spedito procedimento di ri-esportazione e l'esonero dal regime di tutela del patrimonio nazionale nel periodo di permanenza in Italia. D'altra parte, per le cose stabilmente presenti in Italia, proprio tale più limitato importo è ragione di semplificazione del regime di espatio.

7.2.3.- Le stesse considerazioni portano alla fondatezza delle doglianze di sproporzionata e irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica privata e del diritto di proprietà.

Infatti, negare la certificazione di ingresso alle opere transitoriamente importate in Italia di valore inferiore a euro 13.500 rende contraddittoria l'operatività del regime di tutela della legislazione italiana, per altro verso derogato per quelli di maggior importo con l'applicazione della legislazione del Paese estero di provenienza.



Il conseguente rischio di apprensione della cosa d'arte, già soggetta alla legge estera, al patrimonio culturale italiano paralizza le predette esigenze circolatorie tra paesi diversi proprie del mercato dell'arte, caratterizzato dalla naturale dimensione ultranazionale, comprimendo al contempo le facoltà dominicali di godere e di disporre dell'oggetto di rilievo culturale tra nazioni diverse. La restrizione risulta ancor più grave con riguardo alla circolazione tra Stati membri dell'Unione europea (articoli da 34 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

8.- Ricontrato il vulnus, deve individuarsi la soluzione per porvi rimedio.

Per ragioni di chiarezza, si ritiene di intervenire, - anziché, come auspicato dal rimettente, con una pronuncia di parziale ablazione della norma, giudicata costituzionalmente illegittima, risultante dal combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3, lettera *a*), del d.lgs. n. 42 del 2004 - con una pronuncia additiva sull'art. 72, comma 1, che attribuisce e delimita il potere di certificazione.

Infatti, il petitum dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente, ma non vincola questa Corte, che, ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata (tra le altre, sentenze n. 210, n. 146 e n. 53 del 2025, nonché n. 90 e n. 46 del 2024).

Va, dunque, dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui non prevede che sia certificato, a domanda, l'ingresso nel territorio nazionale delle cose di cui all'art. 65, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004 («cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500»).

8.1.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la dichiarazione di illegittimità costituzionale va estesa, in via consequenziale, a un'altra norma identica a quella ora dichiarata costituzionalmente illegittima, relativa ad altra categoria di cose di rilievo culturale. Infatti, in virtù del combinato disposto degli artt. 72, comma 1, e 65, comma 3, l'esclusione della certificazione di ingresso vige anche per l'ulteriore tipologia di oggetti per i quali (al pari delle opere d'arte antica sotto-soglia) non è prevista l'esportazione su autorizzazione, ma che è sottoposta al regime di esportazione semplificato: vale a dire «le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni» (combinato disposto degli artt. 65, comma 4, lettera *a*, e 11, comma 1, lettera *d*).

Per tali cose d'arte «recenti», va ancor di più preservato il libero esercizio del mercato dell'arte e delle facoltà del proprietario. Si tratta, infatti, di opere che a mente dell'art. 10, comma 5, sono «“tendenzialmente escluse dal patrimonio culturale, salve le eccezioni del riscontro dell'interesse culturale estrinseco” (art. 10, comma 3, lettere *d* e *d-bis* [...])» per «la precisa scelta legislativa [compiuta dalla riforma del 2017] di lasciare libera da limiti la produzione e la commercializzazione delle opere di artisti in vita o il mercato di opere di artisti deceduti, ma di recente esecuzione, di cui è prematura la valutazione artistica» (ancora, sentenza n. 160 del 2025 punto 5.1. del Considerato in diritto).

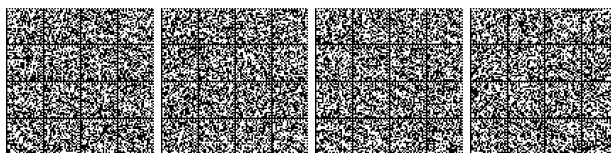
Anche in questo caso la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* è costituita dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui non prevede che sia certificato, a domanda, l'ingresso nel territorio nazionale delle cose di cui all'art. 65, comma 4, lettera *a*) (vale a dire - per il tramite del rinvio all'art. 11, comma 1, lettera *d*) - «le opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni»).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), nella parte in cui non prevede che sia certificato, a domanda, l'ingresso nel territorio nazionale delle cose di cui all'art. 65, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 42 del 2004;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 nella parte in cui non prevede che sia certificato, a domanda, l'ingresso nel territorio nazionale delle cose di cui all'art. 65, comma 4, lettera *a*), del d.lgs. n. 42 del 2004;



3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, commi 4 e 4-bis, del d.lgs. n. 42 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 9, primo e secondo comma, 41, 42 e 97, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 70, 68 e 65, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 9, primo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

5) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 72 e 65, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 97, secondo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 70, 68 e 65, comma 3, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda quater, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

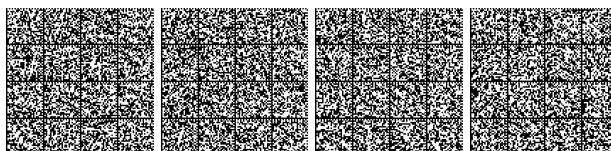
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 14 aprile 2026

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_260051





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 marzo 2026*  
(della Regione autonoma della Sardegna)

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che sono considerate tali le aree specificamente indicate – Previsione che l’installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell’area occupata, c), d), e), f) e l), numeri 1) e 2), dell’art. 11-bis del d.lgs. n. 190 del 2024.**

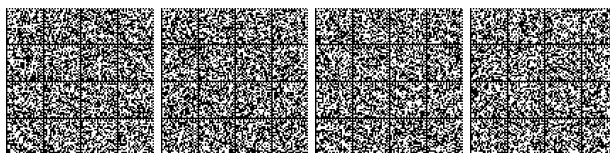
**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che sono considerati tali i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all’art. 20 del decreto-legge n. 17 del 2022, come convertito, ivi inclusi gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all’Agenzia del demanio o non ancora alienati, nonché i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell’interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all’art. 10 del decreto-legge n. 144 del 2022, come convertito.**

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che ciascuna regione e provincia autonoma, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell’art. 11-bis del d.lgs. n. 190 del 2024, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del successivo comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del relativo comma 5, tra i quali l’impossibilità di prevedere divieti generali e astratti all’installazione di impianti a fonti rinnovabili.**

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee su terraferma – Previsione che ciascuna regione e provincia autonoma, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1 dell’art. 11-bis del d.lgs. n. 190 del 2024, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del successivo comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del relativo comma 5 – Previsione che, in caso di mancata adozione della suddetta legge entro il termine stabilito, ovvero di mancata ottemperanza ai citati principi, criteri e obiettivi, si applica l’art. 41 della legge n. 234 del 2012.**

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Aree idonee a mare – Previsione che sono considerate aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile *off-shore*, ivi compresi gli interventi di cui all’Allegato C, Sezione II, lettera v), del d.lgs. n. 190 del 2024, le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo, ai sensi dell’art. 5, commi 1, lettera c), e 5, del d.lgs. n. 201 del 2016 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017 – Previsione che ai fini della realizzazione di tali interventi sono considerati idonei, tra l’altro, i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell’istanza di autorizzazione unica.**

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee – Previsione che la realizzazione degli interventi di cui agli Allegati A e B del d.lgs. n. 190 del 2024 che insistano in aree idonee non è subordinata all’acquisizione dell’autorizzazione dell’autorità com-**



**petente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso – Previsione che nell’ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all’Allegato C del suddetto decreto legislativo, che insi- stano in aree idonee, l’autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valuta- zioni dell’impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante.**

**Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili – Individuazione degli interventi realizzabili nelle zone di protezione dei siti UNESCO – Previsione che, in tali zone, l’installazione di impianti da fonti rinnovabili è consentita limitatamente agli interventi di cui all’Allegato A del d.lgs. n. 190 del 2024.**

- Decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175 (Disposizioni urgenti per l’individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili e il raggiungimento degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza), con- vertito, con modificazioni, nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, art. 2, comma 1, lettera *h*), nella parte in cui ha inse- rito nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell’articolo 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*), della legge 5 agosto 2022, n. 118) l’art. 11-*bis*, avuto riferimento ai commi 1, 2, 3 e 4; l’art. 11-*bis*, comma 1, lettere *g*), in combinato con l’art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell’energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 27 aprile 2022, n. 354, e *h*); gli artt. 11-*ter*, avuto riferimento al combinato dispo- sto dei commi 1 e 2, lettera *b*); 11-*quater* e 11-*quinquies*, quest’ultimo in relazione all’Allegato A del medesimo decreto legislativo.

Ricorso di legittimità costituzionale in via diretta *ex art.* 127 della Costituzione della Regione autonoma della Sardegna, (c.f. 80002870923), con sede legale in Cagliari, Viale Trento n. 69, in persona della Presidente *pro tem- pore*, dott.ssa Alessandra Todde, autorizzata ad agire in giudizio con deliberazione della Giunta regionale n. 13/13 del 18 marzo 2026 all. 1), rappresentata e difesa, giusto mandato speciale allegato al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dal Prof. avv. Omar Chessa (c.f.: CHSMRO70E30I452L, fax: 0706062418, PEC: ochessa@pec.it), dal Prof. avv. Antonio Saitta (c.f.: STTNTN63M13F158C; fax: 0706062418, PEC: antonio.saitta@certmail-cnf.it), del libero Foro, dall’avv. Mattia Pani (c.f.: PNAMTT74P02B354J; fax 0706062418; PEC: mapani@pec.regione.sardegna. it) e dall’avv. Giovanni Parisi (c.f.: PRSGNN75A07B354D; fax 0706062418; PEC gparisi@pec.regione.sardegna.it) dell’Avvocatura dell’ente, ed elettivamente domiciliata presso l’Ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, Via Lucullo n. 24 e presso gli indirizzi pec dei nominati difensori, ricorrente;

contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale e conseguente annullamento dell’art. 2, comma 1, lettera *h*, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, unitamente alla legge di conversione 15 gennaio 2026, n. 4, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 15 del 20 gennaio 2026, e nel testo risultante da questa, nella parte in cui ha inserito nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, gli articoli:

11-*bis*, avuto riferimento ai commi 1, 2, 3 e 4;

11-*bis*, comma 1, lettera «*g*», nella parte in cui, in combinato con l’art. 20, decreto-legge n. 17 del 2022, fa riferimento agli «immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all’Agenzia del demanio o non ancora alienati»;

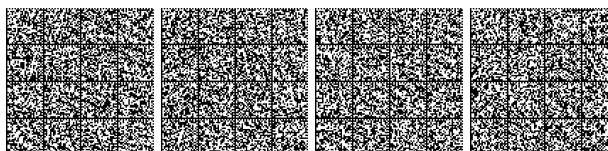
11-*bis*, comma 1, lettera «*h*», nella parte in cui fa riferimento ai «beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell’interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all’art. 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175»;

11-*ter*, avuto riferimento al combinato disposto dei commi 1 e 2, lettera *b*) per il quale «sono in ogni caso considerati idonei i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell’istanza di autorizza- zione unica»;

11-*quater*;

art. 11-*quinquies* in relazione all’allegato «A» del decreto legislativo n. 190 del 2024;

per violazione delle norme dello statuto speciale di autonomia di cui agli articoli 3, 4, 6, 8 e 14, delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui all’art. 39, decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, arti- coli 5 e 6, decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, art. 1, decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 e art. 1, decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267, nonché con gli articoli 9, 116, primo



comma, 117, terzo e quinto comma, 118, 120, secondo comma e 127 della Costituzione, nonché, ancora, del principio di ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione e di quello di leale collaborazione *ex articoli 5 e 114* della Costituzione e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in riferimento alla «Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)» firmata a Parigi il 23 novembre 1972, resa esecutiva dalla legge 6 aprile 1977, n. 184.

#### Premesse

1. Il decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, convertito con modificazioni nella legge 15 gennaio 2026, n. 4, contenente «Misure urgenti in materia di Piano Transizione 5.0 e di produzione di energia da fonti rinnovabili», prevede all'art. 2 «Disposizioni urgenti per l'individuazione delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili e il raggiungimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Con tale disposizione, al comma 1, sono stati inseriti gli articoli da 11-*bis* a 11-*quinquies*, nel corpo del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, a sua volta contenente la «Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'art. 26, commi 4 e 5, lettera *b*) e *d*)», della legge 5 agosto 2022, n. 118».

2. Come si legge nella relazione governativa al D.D.L. di conversione in legge del decreto-legge n. 175, «l'art. 2 è volto a recepire le osservazioni formulate dalla Commissione europea nel merito del raggiungimento della *milestone* correlata alla Riforma 1 della Missione 7 del capitolo "REpowerEU" del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Essa si colloca, peraltro, nel contesto di recenti pronunce del giudice amministrativo che, con la sentenza Tribunale amministrativo regionale Lazio n. 9155 del 13 maggio 2025, ha annullato *in parte qua* il decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, adottato di concerto con il Ministro della cultura e con il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, del 21 giugno 2024 (nel seguito decreto ministeriale 21 giugno 2024), chiamato a stabilire i principi e i criteri per la successiva individuazione, con legge regionale, delle aree idonee a ospitare impianti da fonti rinnovabili».

Allo scopo di velocizzare l'approvazione dei progetti per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, «il comma 1 apporta modificazioni al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 al fine di farvi confluire la disciplina in materia di aree idonee e di conferire al medesimo decreto le caratteristiche di testo atto a rappresentare univocamente il riferimento normativo per le procedure amministrative che riguardano la produzione di energia da fonti rinnovabili. Segnatamente, la disciplina delle aree idonee merita di trovare collocazione nel ridetto decreto legislativo n. 190 del 2024 in considerazione della circostanza che alla qualificazione di una data area come "idonea" si correlano specifiche semplificazioni sul piano delle procedure amministrative».

2.1. Per quanto riguarda specificamente l'odierna impugnazione, la lettera *h*) del predetto comma 1 dell'art. 2, del decreto-legge n. 175, inserisce nel decreto legislativo n. 190 del 2024 un nuovo articolo (11-*bis*, «Aree idonee su terraferma») destinato a sostituire la disciplina delle aree idonee, prevista nell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, «integrata con disposizioni atte a rendere la medesima pienamente esaustiva, senza necessità del ricorso ad atti attuativi» (così, testualmente, nella relazione governativa al D.D.L. Senato, n. 1718, pag. 5).

2.1.1. In tale prospettiva, il comma 1 del nuovo art. 11-*bis* individua un elenco «minimo» di aree considerate idonee, alcune delle quali invero già individuate come idonee *ex lege* ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199 del 2021 e ne aggiunge anche altre qualificate come tali da varie disposizioni «sparse» nell'ordinamento e aventi carattere di specialità (ad esempio, i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa; i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari; i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, di proprietà dello Stato non inseriti in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali, individuati di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse).

Il comma 2 detta le condizioni secondo le quali è possibile l'installazione degli impianti fotovoltaici collocati a terra e degli impianti agrivoltaici.

2.1.2. Il comma 3 prevede, analogamente al previgente art. 20, comma 4, decreto legislativo n. 199 del 2021, che ciascuna regione e provincia autonoma, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, individui, con propria legge, ciascuna per il territorio di competenza, aree idonee ulteriori rispetto a quelle individuate al comma 1, fermo l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 nel caso di mancato rispetto del predetto termine.

Il comma contiene la norma di salvaguardia secondo la quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione».



2.1.3. Il comma 4 individua principi e criteri cui le regioni e le province autonome devono attenersi ai fini dell'individuazione delle aree idonee «ai fini dell'adozione delle leggi ai sensi del comma 3».

2.2. L'art. 11-*ter*, in applicazione del combinato dei commi 1 e 2, dispone *ex lege* l'idoneità per ospitare fonti di produzione da FER dei «porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica» (comma 2, lettera *b*).

2.3. Nel decreto legislativo n. 190 del 2024, è stato introdotto anche l'art. 11-*quater* («Disciplina dei regimi amministrativi semplificati per impianti in aree idonee»), secondo il quale «la realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insistano in aree idonee non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante entro i medesimi termini previsti per il rilascio dei relativi atti di assenso ai sensi degli articoli 7 e 8. Nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all'allegato C che insistano in aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'autorità procedente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. Nei casi di cui al secondo periodo, i termini del procedimento di autorizzazione unica sono ridotti di un terzo, con arrotondamento per difetto al numero intero ove necessario».

2.4. L'art. 11-*quinqies*, anch'esso inserito nel corpo del decreto legislativo n. 190 del 2024 ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *h*, del decreto-legge n. 175 del 2025, dispone che «all'interno delle zone di protezione dei siti UNESCO l'installazione di impianti da fonti rinnovabili è consentita limitatamente agli interventi di cui all'Allegato A.».

Le attività indicate da tale allegato «A» sono gli «Interventi in attività libera» ripartiti tra «Interventi di nuova realizzazione» (Sezione I, lettere da «a» fino a «v»), «interventi su impianti esistenti» (sezione II, lettere da «a» fino a «p»), variamente invasivi, sotto l'aspetto ambientale, paesaggistico, architettonico, nonché edilizio-urbanistico.

3. Siffatte disposizioni appaiono già a prima lettura lesive dell'autonomia legislativa riconosciuta alla Regione Sardegna dalla Costituzione e dallo statuto speciale che risultano ampiamente violate nelle disposizioni di seguito specificate.

Non resta, pertanto, che chiedere a codesta ecc.ma Corte di annullarle a norma degli articoli 127 e 134 della Costituzione.

#### A. Premesse ai motivi di impugnazione.

A.1. L'evoluzione della legislazione in tema di individuazione delle aree ove allocare impianti di produzione di «Fonti di energia rinnovabile» (c.d. FER) sino all'art. 2, comma 1, decreto-legge n. 175 del 2025.

A.1.1. La legislazione volta a disciplinare le modalità e le competenze ai fini dell'individuazione delle aree ove allocare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ha subito un'evoluzione per semplificare e chiarire i vari passaggi amministrativi necessari ad agevolare gli obiettivi stabiliti dal *Green Deal* europeo di cui alla direttiva 2018/2001/UE per realizzare la transizione energetica tutelando l'ambiente e contrastando il cambiamento climatico.

A tal fine, il legislatore nazionale ha adottato il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, avente «l'obiettivo di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili, in coerenza con gli obiettivi europei di decarbonizzazione del sistema energetico al 2030 e di completa decarbonizzazione al 2050 (così, l'art. 1). L'art. 20 di tale decreto legislativo prevedeva che le regioni avrebbero individuato le aree idonee a mezzo legge (e non più mediante atti amministrativi come previsto nella previgente legislazione) (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2024, punto 2.1.4. del Considerato in diritto).

Come osservato da codesta ecc.ma Corte, «tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle “aree non idonee”. L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030.

Si tratta quindi di una riforma che muta l'approccio rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale» (sent. n. 28 del 2025).



A.1.2. In attuazione dell'art. 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021, è stato emanato dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il decreto ministeriale 21 giugno 2024, contenente la «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», ossia i criteri ai quali si sarebbero dovute attenere le regioni per l'approvazione delle leggi regionali di individuazione delle aree idonee previste dall'art. 20, comma 4, del predetto decreto legislativo n. 199 del 2021.

Tale decreto ministeriale è stato parzialmente annullato con sentenza del Tribunale amministrativo regionale Lazio 13 maggio 2025, n. 9155, su ricorso di alcuni operatori del settore energetico i quali lamentavano che il provvedimento avesse dettato criteri non sufficientemente vincolanti per le regioni. Contro la suddetta pronuncia, peraltro, pende tutt'ora appello al Consiglio di Stato con n. del 5756 del 2025 con udienza pubblica fissata al 26 marzo 2026.

A.1.3. Le disposizioni introdotte da ultimo dall'art. 2, comma 1, lettera h, del decreto-legge n. 175 del 2025, oggetto della odierna impugnazione, intervengono proprio a seguito di tale pronuncia del giudice amministrativo. Esse introducono, per quanto qui di interesse, gli articoli 11-*bis* e 11-*quater* nel corpo del decreto legislativo n. 190 del 2024 (abrogando contestualmente l'art. 20, del decreto legislativo n. 199 del 2021: *cf.* l'art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera q), del decreto-legge n. 175 del 2025).

Nel disegno del legislatore del decreto-legge n. 175 del 2025, l'art. 2, al comma 1, «apporta modificazioni al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 al fine di farvi confluire la disciplina in materia di aree idonee e di conferire al medesimo decreto le caratteristiche di testo atto a rappresentare univocamente il riferimento normativo per le procedure amministrative che riguardano la produzione di energia da fonti rinnovabili. Segnatamente, la disciplina delle aree idonee merita di trovare collocazione nel ridetto decreto legislativo n. 190 del 2024 in considerazione della circostanza che alla qualificazione di una data area come “idonea” si correlano specifiche semplificazioni sul piano delle procedure amministrative» (così la Relazione al D.D.L. n. 1718 Senato, di conversione in legge del decreto-legge n. 175 del 2025).

Per quanto ci interessa nella odierna sede, «la lettera h) introduce nel decreto legislativo n. 190 del 2024 un nuovo articolo (11-*bis*, rubricato “Aree idonee su terraferma”) destinato a recare, in sostituzione delle previsioni rilevanti dell'art. 20 del decreto legislativo n. 199 del 2021, la disciplina delle aree idonee, integrata con disposizioni atte a rendere la medesima pienamente esaustiva, senza necessità del ricorso ad atti attuativi. Il comma 1 del nuovo art. 11-*bis* individua un set minimo di aree considerate idonee, tra cui figurano, in larga parte, quelle già individuate come idonee *ex lege* ai sensi dell'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199 del 2021. Per finalità di coordinamento e razionalizzazione normativa, il comma 1 dell'art. 11-*bis* annovera, tra le aree idonee, anche quelle qualificate come tali da disposizioni “sparse” nell'ordinamento e aventi carattere di specialità (i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa; i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari; i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, di proprietà dello Stato non inseriti in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali, individuati di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse» (*ibidem*).

Il medesimo comma enuncia la rituale clausola di salvaguardia nel corpo del «nuovo» art. 11-*bis* del decreto legislativo 190 del 2024 a chiusura del comma 3, nel quale viene fissato l'obbligo per tutte le regioni di emanare le rispettive leggi esecutive delle previsioni già imposte per l'individuazione di aree idonee «ulteriori» rispetto a quelle già individuate dal legislatore nazionale nei commi precedenti per ospitare impianti di produzione da «FER»: «entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ciascuna regione e, entro centottanta giorni dalla medesima data, ciascuna provincia autonoma, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri esercita funzioni di impulso anche ai fini dell'esercizio del potere di cui al terzo periodo. Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo entro il termine ivi previsto ovvero di mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5, si applica l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234. Le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

A.2. Il quadro costituzionale e statutario fondamentale di riferimento e la giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze legislative tra lo Stato e la Regione Sardegna in materia di edilizia e urbanistica (art. 3 dello statuto e articoli 5 e s del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975), in materia di agricoltura e foreste, ancora art. 3, e di produzione e distribuzione di energia (art. 4 dello statuto e art. 117, terzo comma, della Costituzione).

A.2.1. A norma dell'art. 3 dello statuto speciale, la Regione Sardegna, «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: [...]



f) edilizia ed urbanistica;».

Il medesimo art. 3, alla lettera d), assegna, poi, una specifica competenza anche in materia di «agricoltura e foreste» e conseguente tutela.

Secondo l'art. 4, «nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, la regione emana norme legislative sulle seguenti materie: [...]»:

e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica;».

A.2.2. A tali disposizioni statutarie è stata data attuazione con il decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, il quale dispone che «spetta alla Regione autonoma della Sardegna l'approvazione dei piani territoriali di coordinamento previsti dall'art. 5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modificazioni ed integrazioni, e l'approvazione dei piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra.

Cessano le funzioni esercitate per la Sardegna, a termini dell'art. 56 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, dal Consiglio superiore dei lavori pubblici nel procedimento di formazione dei piani regolatori generali.

L'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1950, n. 327, è abrogato».

Secondo il successivo art. 6, «sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri.

Il trasferimento predetto riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497.

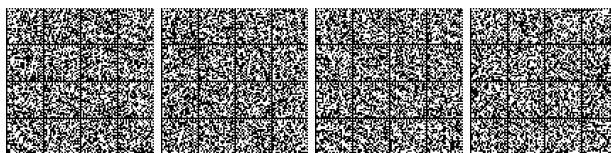
La regione potrà avvalersi, per la redazione dei predetti piani, della collaborazione degli organi statali preposti alla tutela delle bellezze naturali e panoramiche».

A.2.3. Le pronunce di codesta ecc.ma Corte con le quali sono state riconosciute alla Regione Sardegna competenza legislativa primaria con riguardo alla materia della tutela paesaggistica, precisandone altresì la portata, sono diverse, a partire dalla sentenza n. 51 del 2006, ove si legge che «la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto «principio del parallelismo» di cui all'art. 6 dello statuto speciale)» (si veda pure la sentenza n. 199 del 2014).

Altrettanto significativa è la sentenza n. 248 del 2022, per la quale «la competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende “solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali” (sentenza n. 178 del 2018; in questo senso già sentenza n. 51 del 2006); è, perciò, consentito l'intervento regionale nell'ambito della tutela paesaggistica, secondo quanto stabilito nelle norme di attuazione dello statuto speciale, in specie nell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975».

A.2.4. Giudicando dell'art. 3, della legge regionale 3 luglio 2024, n. 5, con la quale la Regione Sardegna aveva introdotto «misure di salvaguardia» comportanti il divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, nelle more dell'approvazione della legge regionale di individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021, si è avuto modo di chiarire che la legislazione oggetto di quel giudizio, “pur conseguendo [...] la finalità di tutelare il paesaggio [materia di competenza primaria regionale in base al combinato disposto degli articoli 3, lettera f dello statuto e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, n.d.r.], incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale)” [ossia, alla competenza ripartita, n.d.r.] (C. cost., sentenza n. 28 del 2025).

La sentenza ha concluso che “in ogni caso, anche laddove non si consideri prevalente uno dei due ambiti statutari, ma si ritenga che ci si trovi di fronte a un intreccio di competenze, nessuna delle quali prevalente, ciò nondimeno entrambe tali competenze – quella primaria di tutela del paesaggio e quella concorrente in materia di energia elettrica più volte richiamata – devono esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali



delle riforme economico-sociali della Repubblica», oltre che, solo per la seconda, nel più volte ricordato limite «dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato», ai sensi dei medesimi articoli 3 e 4 dello statuto di autonomia” (così, ancora, Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 2025).

Al fine di individuare il regime competenziale applicabile, dato l'intreccio di materie sussistente in materia, anche alla luce della clausola c.d. «di maggior favore» ex art. 10, legge costituzionale n. 3 del 2001, «il regime della funzione statutaria di cui all'art. 4, lettera e), come si è visto, patisce il limite dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, oltre a quelli imposti alla potestà legislativa primaria di cui all'impugnato art. 3, tra i quali – per quanto qui viene in rilievo – quello delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», mentre, se è vero che la materia ricompresa nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione è oggettivamente più ampia di quella statutaria, è altresì vero che essa subisce non solo il limite dei principi fondamentali, ma anche quelli derivanti dall'esercizio di tutte le competenze legislative esclusive statali cosiddette trasversali.

Tale valutazione, nel caso di opere relative alla produzione di energia, conduce a far ritenere recessivo, nel caso di specie, il titolo di competenza riconosciuto dal Titolo V a favore del titolo di potestà legislativa previsto dallo statuto speciale” (*ibidem*).

A.2.5. In termini generali, ed in riferimento alle competenze ex art. 117, terzo comma, della Costituzione, in tema di produzione di energia, la Corte ha costantemente riconosciuto un ruolo preminente allo Stato quanto alla fissazione dei principi fondamentali in materia (sin da Corte costituzionale, sentenza n. 383 del 2005 in riferimento alla «politica energetica nazionale»).

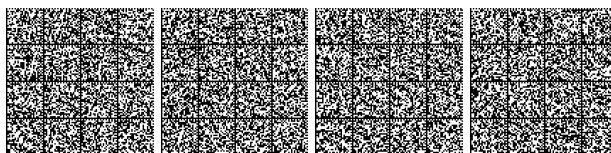
Tuttavia, la Corte ha contestualmente affermato la necessità inderogabile che la legislazione statale consenta un effettivo coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche (*cf.* ad esempio, Corte costituzionale, n. 170 del 2017, in tema di ricerca di idrocarburi: “il censurato comma incide dunque sulla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma. Rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l'adozione del disciplinare tipo, realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle regioni, sebbene questa Corte abbia reiteratamente affermato l'esigenza della previsione «di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di Governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, [...] adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 7 del 2016).

D'altra parte, scrutinando una fattispecie normativa analoga a quella in considerazione, sempre afferente al settore energetico degli idrocarburi, questa Corte ha ravvisato «la parziale illegittimità costituzionale della disposizione censurata, per la mancata previsione di strumenti di leale collaborazione per la parte che si riferisce a materie di competenza legislativa ed amministrativa delle regioni interessate» (sentenza n. 339 del 2009”).

*B. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce i commi 1 e 2 dell'art. 11-bis nel decreto legislativo n. 190 del 2024, per violazione degli articoli 3, 4, 6 e 14 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e articoli 5 e 6, delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, e del decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267, nonché con gli articoli 116, primo comma e art. 117, terzo comma, della Costituzione e con il principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 114, della Costituzione.*

Considerati i contenuti dell'art. 2, comma 1, lettera h) del decreto-legge n. 175 del 2025, nella parte in cui introduce l'art. 11-bis, comma 1, nel corpo del decreto legislativo n. 190 del 2024, ne risulta evidente la illegittimità costituzionale per violazione delle disposizioni statutarie e costituzionali indicate in epigrafe poiché la materia *de qua* risulta interamente normata dalla legislazione statale, senza lasciare alcun margine all'autonomia legislativa e amministrativa della regione ricorrente.

B.1. Si è già detto che l'oggetto della disciplina della norma qui contestata (individuazione *ex lege* di aree idonee per l'installazione di impianto da fonti di energia rinnovabile) impatta sia su profili di competenza esclusiva regionale (l'edilizia e l'urbanistica, nonché la tutela del paesaggio, attribuite alla potestà legislativa primaria della Sardegna dall'art. 3 dello statuto, come reso esplicito dagli articoli 5 e 6 delle norme attuative di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975), sia agricoltura e foreste e relativa tutela, che su quelle di potestà concorrente della «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» prevista dall'art. 4 dello statuto, nonché su quella ancor più ampia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, strettamente intrecciate tra di loro.



A norma del quadro di riparto costituzionale delle competenze, alla Regione Sardegna, dotata di statuto speciale *ex art. 116* della Costituzione, dovrebbe essere garantita in ogni caso una sfera di effettiva autonomia legislativa sia pure nei limiti posti dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica (in caso di potestà primaria, *ex art. 3*, primo comma, dello statuto) che dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato» sulle specifiche materie in discussione *ex art. 4*, primo comma, dello statuto nonché dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione legislativa statale qui contestata, tuttavia, ponendo norme di estremo dettaglio al legislatore regionale direttamente applicabili nella individuazione delle c.d. «aree idonee» e al contempo, concedendo al legislatore regionale solo la possibilità di individuare aree «ulteriori» oltre a quelle dettagliatamente menzionate, lede ogni forma di autonomia legislativa regionale, travalicando il proprio limite costituzionale di porre soltanto le «norme fondamentali» delle riforme economico-sociali, ovvero i principi per le singole materie.

Per tutti i siti analiticamente indicati al comma 1, la Regione Sardegna viene sostanzialmente spogliata di ogni potestà legislativa (e correlativamente, di quelle amministrative *ex art. 6* dello statuto) nell'ambito della pianificazione urbanistica, della tutela dei beni paesaggistici e culturali, nonché della produzione e distribuzione dell'energia.

B.1.1. Infatti, secondo le previsioni super-dettagliate del legislatore statale, alla regione ricorrente non viene lasciato alcun margine per intervenire sulle aree definite aprioristicamente come idonee dal primo comma dell'art. 11-*bis*, in discussione. Valgano, per rendere evidente la sostanziale (*melius*, la dichiarata) ablazione di ogni ambito di autonomia legislativa regionale *in subiectae materiae*, i seguenti quadri sinottici:

Disposizioni dell'art. 11- <i>bis</i> , comma 1.	Osservazioni
a) i siti ove sono già installati impianti che producono energia dalla stessa fonte rinnovabile e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento, fatto salvo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in materia di autorizzazioni culturali e paesaggistiche per le nuove aree occupate. La variazione dell'area di cui al primo periodo non è consentita per gli impianti fotovoltaici a terra installati in aree agricole;	Si tratta di una norma super-dettagliata. Nessun margine di apprezzamento e di autonoma normazione residua per la regione ricorrente. Il legislatore nazionale ha fissato financo la percentuale di modifica degli impianti preesistenti (fissata nella misura del 20%) e al contempo vieta qualsiasi variazione «gli impianti fotovoltaici a terra installati in aree agricole;», senza eccezione alcuna, neppure in riferimento alle specificità paesaggistiche, urbanistiche, culturali ed economiche delle singole regioni (compresa la Sardegna). Evidente la violazione delle attribuzioni regionali in materia di edilizia e urbanistica, nonché di produzione e distribuzione di energia.
b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V della Parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;	Si tratta dei siti contaminati fatti oggetto di bonifica. Anche in questo caso non è lasciato alcun margine entro il quale la regione ricorrente potrà esercitare la propria potestà legislativa primaria in materia urbanistica, tenendo conto delle specificità paesaggistiche, economiche e territoriali.
c) le cave e le miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;	Anche in questo caso non è lasciato alcun margine entro il quale la regione ricorrente potrà esercitare la propria potestà legislativa primaria in materia urbanistica, tenendo conto delle specificità paesaggistiche, economiche e territoriali.
d) le discariche o i lotti di discarica chiusi ovvero ripristinati;	Come sopra.
e) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie, nonché delle società concessionarie autostradali;	Come sopra.
f) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile;	Come sopra.
g) i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste;	Ai sensi dell'art. 14 dello statuto, «la regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo». A tale disposizione è stata data attuazione mediante il decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267. Si rinvia alla censura svolta al § «C.»
h) i beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'art. 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175;	Ai sensi dell'art. 14 dello statuto, «la regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo». A tale disposizione è stata data attuazione mediante il decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267. Si rinvia alla censura svolta al § «C.»
i) i beni immobili, individuati dall'Agenzia del demanio, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, e il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste nei casi di beni a destinazione agricola, di proprietà dello Stato, non contemplati in programmi di valorizzazione o dismissione di propria competenza, nonché i beni statali individuati dalla medesima Agenzia di concerto con le amministrazioni usuarie, in uso alle stesse, ai sensi dell'art. 16 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41;	Anche in questo caso non è lasciato alcun margine entro il quale la regione ricorrente potrà esercitare la propria potestà legislativa primaria in materia urbanistica, tenendo conto delle specificità paesaggistiche, economiche e territoriali



L'elenco delle aree idonee *ex lege* si fa ancora più stringente, dettagliato e inderogabile per gli impianti fotovoltaici: «l) per gli impianti fotovoltaici, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i):»

Disposizioni dell'art. 11-bis, comma 1, lettera l	Osservazioni
1) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali, non destinati alla produzione agricola o zootecnica né alla produzione di energia da fonte rinnovabile, di cui all'art. 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006[, sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte seconda del medesimo decreto.] nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 350 metri dal medesimo impianto o stabilimento;	Si tratta di una norma super-dettagliata (o "fotografia"). Nessun margine di apprezzamento e di autonoma normazione residua per la regione ricorrente. Il legislatore nazionale ha fissato financo i metri di distanza dagli stabilimenti dei siti ritenuti <i>ope legis</i> idonei senza eccezione alcuna, neppure in riferimento alle specificità paesaggistiche, urbanistiche, culturali ed economiche delle singole regioni. Quelle prese in considerazione dalla norma, infatti, sono vaste porzioni del territorio regionale sardo, non compromesse sotto il profilo ambientale, anche solo programmate urbanisticamente e destinate a finalità produttive palesemente differenti da quelle relative all'installazione di fonti da energia rinnovabile, ed incidendo in tal modo sulle scelte pianificatorie della regione e dei comuni ove si consideri che le aree in argomento sono considerate "idonee" tout court per la sistemazione delle FER. Evidente, pertanto, la violazione delle attribuzioni regionali in materia di edilizia e urbanistica, nonché di produzione e distribuzione di energia.
2) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri;	Come sopra.
3) gli edifici e le strutture edificate e relative superfici esterne pertinenziali;	Come sopra.
4) le aree a destinazione industriale, direzionale, artigianale, commerciale, ovvero destinate alla logistica o all'insediamento di centri di elaborazione dati;	Come sopra.
5) le aree adibite a parcheggi, limitatamente alle strutture di copertura;	Come sopra.
6) gli invasi idrici, i laghi di cave e le miniere dismesse o in condizioni di degrado ambientale;	Come sopra. Si consideri, in particolare, l'evidente rilievo paesaggistico dei laghi esistenti, nonché quello etno-antropologico delle cave e delle miniere dismesse, che la Regione Sardegna non potrà fare oggetto delle proprie potestà in materia urbanistica e di tutela dei beni culturali.
7) gli impianti e le relative aree di pertinenza ricadenti nel perimetro di competenza del servizio idrico integrato;	Come sopra.

Altrettanto dettagliato l'elenco «m) per gli impianti di produzione di biometano, in aggiunta alle aree di cui alle lettere a), b), c), d), e), f), g), h) e i):»

Disposizioni dell'art. 11-bis, comma 1, lettera m	Osservazioni
1) le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distano non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale;	Si tratta di una norma super-dettagliata. Nessun margine di apprezzamento e di autonoma normazione residua per la regione. Il legislatore nazionale ha fissato financo i metri di distanza dalle zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, ritenuti <i>ope legis</i> idonei senza eccezione alcuna, neppure in riferimento alle specificità paesaggistiche, urbanistiche, culturali ed economiche delle singole regioni.
2) le aree interne agli stabilimenti e agli impianti industriali di cui all'art. 268, comma 1, lettere h) e l), del decreto legislativo n. 152 del 2006[, sottoposti ad autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della parte seconda del medesimo decreto.] nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;	Come sopra.
3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri.	Come sopra.

Dettagliato sino all'estremo è l'elenco delle aree indicate al secondo comma dell'art. 11-bis:

Disposizioni dell'art. 11-bis, comma 2	Osservazioni
2. L'installazione degli impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra, in zone classificate agricole dai piani urbanistici vigenti, è consentita esclusivamente nelle aree di cui al comma 1, lettere a), limitatamente agli interventi per modifica, rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione degli impianti già installati, a condizione che non comportino incremento dell'area occupata, c), d), e), f) e l), numeri 1) e 2). Il primo periodo non si applica nel caso di progetti che prevedano impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra finalizzati alla costituzione di una comunità energetica rinnovabile ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché in caso di progetti attuativi delle altre misure di investimento del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[, approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, come modificato con decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023,] e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) di cui all'art. 1 del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, ovvero di progetti necessari per il conseguimento degli obiettivi del PNRR. È comunque sempre consentita l'installazione di impianti agrivoltaici di cui all'art. 4, comma 1, lettera f-bis), attraverso l'impiego di moduli collocati in posizione adeguatamente elevata da terra. Per l'installazione di un impianto agrivoltaico, il soggetto proponente si dota di dichiarazione asseverata redatta da un professionista abilitato che attesti che l'impianto è idoneo a conservare almeno l'80 per cento della produzione lorda vendibile. La dichiarazione è allegata al progetto presentato ai sensi dell'art. 9 e comunque messa a disposizione dell'amministrazione nell'ambito delle attività di controllo».	Si tratta di una norma super-dettagliata (o "norma fotografia") per il grado di dettaglio e la casistica presa in considerazione. Nessun margine di apprezzamento e di autonoma normazione residua per la regione ricorrente la quale, per tali aree, non ha alcun ambito all'interno del quale esercitare la propria potestà legislativa sia nelle materie di potestà primaria (edilizia e urbanistica, nonché tutela del paesaggio), che di quella concorrente (produzione, trasporto e distribuzione di energia).



B.1.2. La giurisprudenza costituzionale è ferma nell'assicurare effettività alla potestà legislativa regionale, che non può essere resa nulla dalla debordante attività legislativa statale, spinta sino alla più minuta disciplina di dettaglio: la Corte «ha più volte osservato (*ex plurimis*: sentenze n. 340, n. 237 e n. 200 del 2009), ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (C. cost., sentenza n. 341 del 2010; *cfr.* anche, tra le tantissime, Corte costituzionale n. 147 del 2012).

B.1.3. Invero, l'art. 11-*bis* qui contestato sembra lasciare un margine nel cui ambito la regione ricorrente potrebbe esercitare la propria potestà legislativa, ma si tratta di un'apertura solo apparente, del tutto inidonea a garantire l'effettiva integrità delle funzioni normative, sia primarie che concorrenti, attribuite alla Regione Sardegna dalla Costituzione e dallo statuto.

Si tratta, infatti, della norma contenuta nel terzo comma secondo la quale «entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione ciascuna regione e, entro centottanta giorni dalla medesima data, ciascuna provincia autonoma, garantendo l'opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5. Il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri esercita funzioni di impulso anche ai fini dell'esercizio del potere di cui al terzo periodo. Nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo entro il termine ivi previsto ovvero di mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5, si applica l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

In disparte la non comprensibile ragione per la quale alle regioni e alle province autonome è concesso un termine diverso per provvedere, pena l'esercizio (eventuale, posto che potrebbero non aversi in concreto ulteriori aree da indicare) dei poteri sostitutivi dello Stato, non è chi non veda come tale comma, lungi dal garantire l'agibilità di un concreto margine di autonomia legislativa alla regione ricorrente, non faccia altro che confermare come nella casistica analiticamente dettagliata al comma 1, nessuna potestà normativa possa essere esercitata dall'ente rappresentativo della comunità regionale per concorrere alla ottimale definizione legislativa del complesso fascio di interessi in evidenza.

Infatti, secondo quanto disposto da tale comma terzo, l'idoneità dei siti analiticamente specificati al comma primo non può essere messa in discussione in alcun modo dal legislatore regionale il quale può limitarsi soltanto a individuare, eventuali, siti «ulteriori», «nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5»: è la sostanziale confessione del fatto che il primo comma non si limita a porre «norme fondamentali delle riforme economico-sociali», ovvero norme di principio della materia, ma la disciplina di dettaglio non cede e, quindi, con effetti coercitivi in danno dell'autonomia regionale.

B.1.4. D'altronde che la *ratio legis* e l'*intentio legislatoris* siano quelle di inibire qualsiasi forma di esercizio della potestà legislativa, mercé la determinazione di una normativa di dettaglio inderogabile, lo si riscontra esplicitamente nella relazione governativa al D.D.L. nella quale si legge che l'intervento legislativo in discussione vuol integrare la legislazione esistente in materia per «rendere la medesima pienamente esaustiva, senza necessità del ricorso ad atti attuativi» (così, testualmente, nella relazione governativa al D.D.L. Senato, n. 1718, pag. 5). In sostanza, non solo non si vuole assicurare l'esercizio della potestà primaria della regione nei campi previsti dall'art. 3 dello statuto e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, insieme a quella concorrente *ex art.* 4 dello statuto e 117, terzo comma, della Costituzione, ma si vuole negare anche un modestissimo ambito di normazione attuativa.

B.1.5. Non è certamente idoneo a riportare la disposizione qui contestata nell'alveo del rispetto dell'autonomia legislativa e amministrativa (*ex art.* 6, St.) costituzionalmente e statutariamente garantite alla Regione Sardegna l'ultimo inciso del terzo comma del novello art. 11-*bis*, secondo il quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

Si tratta, infatti, di una previsione apparentemente riferita soltanto all'esercizio della potestà legislativa di cui al comma terzo, ossia a quella in cui alle regioni (ordinarie o speciali che siano) è consentito soltanto di individuare (eventuali) siti «ulteriori» rispetto a quelli inderogabilmente prefissati, con presunzione *iuris et de iure*, al comma 1.

Inoltre, per avvedersi subito della natura meramente rituale di tale disposizione, basti riflettere sulla circostanza che la stessa non era neppure contenuta nella versione originaria del decreto-legge n. 175, ma è stata inserita soltanto in sede di conversione per provare a rimediare all'evidente pretermissione di ogni specificità, anche meramente nominalistica, per il caso delle regioni ad autonomia speciale.

In disparte da ciò, anche volendo ritenere – quale estremo tentativo benevolmente finalizzato al salvataggio della disposizione a mezzo interpretazione costituzionalmente orientata – che tale norma di salvaguardia della specialità statutaria sia applicabile all'intero processo pianificatorio regionale dei siti idonei, si dovrebbe comunque prendere atto che trattasi di un mero espediente verbale, incapace di tutelare effettivamente le potestà regionali.



Infatti, a ostacolare tale approdo vi sarebbe, insormontabile, il dato testuale della disposizione in discussione che al comma 1, fa incontrovertibilmente riferimento a tutte le regioni (senza distinguere tra quelle ad autonomia ordinaria o speciale) (“la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che l’univoco tenore della disposizione segna il confine in presenza del quale il tentativo di interpretazione conforme deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale (sentenze n. 118 del 2020, n. 221 del 2019 e n. 83 del 2017)”: Corte costituzionale, sentenza n. 150 del 2022; “il «dato letterale, [...] costituisce il naturale limite dello stesso dovere del giudice di interpretare la legge in conformità alla Costituzione (sentenze n. 102 del 2021, n. 253 del 2020, n. 174 del 2019 e n. 82 del 2017)» (sentenza n. 18 del 2022)”: Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2025).

Soprattutto vi è la natura delle fattispecie localizzative specificate in dettaglio al ridetto primo comma che in alcun modo possono essere prese in considerazione quali norme espressive di principi o criteri direttivi, ovvero di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle quale attenersi nell’esercizio delle potestà legislative regionali, dato che, all’evidenza, sconfinano nella pura legislazione di dettaglio.

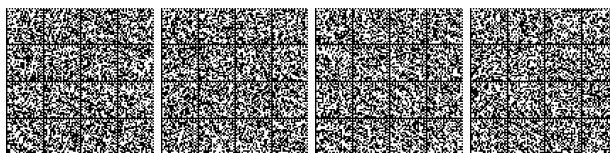
B.2. Senza recesso dalla superiore, assorbente censura, anche volendo attribuire (*quon non*) valore di norma di principio, ovvero di grande riforma economico-sociale, alla casistica espressa dall’art. 11-*bis*, comma 1 in esame (e non, piuttosto, di estremo dettaglio), non vi è dubbio che il terzo comma di tale disposizione violerebbe comunque i parametri di legittimità costituzionale evocati in epigrafe.

B.2.1. Infatti, alla luce di quanto premesso non pare dubbio che la Regione Sardegna, nell’esercizio della sua competenza legislativa primaria, possa disporre, ed entro quali limiti, misure di salvaguardia paesaggistica aventi la forza di derogare a norme legislative statali adottate nell’esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia». Diversamente, non residuerebbe alcuno spazio per la competenza primaria sopraddetta e se ne dovrebbe concludere che ogni norma statale in materia di produzione energetica abbia la forza di prevalere sulle norme regionali, quali che esse fossero. A parti rovesciate, ovviamente, neppure può dirsi che sempre e comunque qualsiasi norma adottata in base alla competenza primaria della Sardegna in materia di tutela paesaggistica debba prevalere sulle norme statali in materia di produzione energetica.

La soluzione deve essere, infatti, più articolata e sul punto non mancano indicazioni nella giurisprudenza di questa ecc.ma Corte, la quale in più occasioni ha precisato che «pur non trascurandosi la rilevanza rivestita, in relazione agli impianti di energia eolica, dalla tutela dell’ambiente e del paesaggio, anche le regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto dei principi fondamentali in materia di “energia” dettati dal legislatore statale» (sent. n. 224 del 2012 e n. 168 del 2010), escludendo però che «siano vincolate da prescrizioni dettagliate, invasive dei propri ambiti di competenza costituzionalmente sanciti» (sent. n. 224 del 2012). Difatti, «si rende necessaria la delimitazione di campo e il bilanciamento tra due competenze legislative: quella dello Stato a stabilire i principi fondamentali in materia di “energia” (art. 117, terzo comma, della Costituzione) e quella della Regione Sardegna, competente a disciplinare gli aspetti paesistico-ambientali, nell’esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica – come stabilito dalle norme di attuazione dello statuto, integrative del parametro statutario». Ne segue che «l’attribuzione allo Stato della competenza a porre i principi fondamentali della materia “energia” non annulla quella della Regione Sardegna a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica non rende inapplicabili alla medesima regione i principi di cui sopra» (sent. 224 del 2012). In particolare, nei confronti delle regioni speciali «non sono ammissibili vincoli puntuali e concreti» (sent. n. 275 del 2011 e n. 224 del 2012).

Aggiungasi che secondo altro precedente di codesta Corte (sent. n. 199 del 2014) «la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente confliggente, essendo evidente che l’installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l’assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, alla cura esclusiva dello Stato (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007), tenendo però conto, nel caso degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, di quanto previsto dagli statuti speciali (sentenze n. 226 del 2009 e n. 378 del 2007)».

Non pare dubbio, pertanto, che la Regione Sardegna benefici di margini discrezionali più ampi nella definizione delle aree idonee e non idonee in relazione alle quali disciplinare l’installazione di impianti da FER e che possa, perciò, legittimamente «ipotizzare particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti», come ha chiarito questa ecc.ma Corte, la quale peraltro aggiungeva che «ove la scelta [delle aree non idonee, ndr] debba essere operata da regioni speciali, che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie [...] l’ampiezza e la portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le regioni, ma in considerazione dell’esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita». E quindi, in relazione al caso specifico deciso allora, questa ecc.ma Corte concludeva che «bene avrebbe potuto la Regione Sardegna individuare le aree non idonee all’inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria



in materia paesistica, differenziandosi così dalle regioni cui tale competenza non è attribuita», sicché alla Sardegna è certamente consentito «l’inserimento di eccezioni al principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili», se «sorretto da adeguate e concrete ragioni di tutela paesaggistica» (sent. n. 224 del 2012).

B.2.2. Tanto premesso, la regione ricorrente ritiene che l’art. 2, comma 1, lettera *h*) del decreto-legge n. 175 del 2025, nella parte in cui introduce l’art. 11-*bis*, comma 1 del decreto legislativo n. 190 del 2024, sia in evidente contrasto con la potestà legislativa primaria della Sardegna in materia di tutela paesaggistica, nella parte in cui la disposizione legislativa reca l’elencazione sopra trascritta di aree qualificate come «idonee»: qualificazione che le regioni non possono modificare, come confermato dal successivo comma dell’art. 11-*bis*, il quale prevede che «entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, ciascuna regione e, entro centottanta giorni dalla medesima data, ciascuna provincia autonoma, garantendo l’opportuno coinvolgimento degli enti locali, individua, con propria legge, aree idonee all’installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1». Come sopra dedotto, dal tenore letterale di questa previsione legislativa statale si trae chiaramente che alle regioni, ivi comprese quelle speciali, è prescritto di (eventualmente) estendere l’elenco delle aree idonee fornito dal legislatore statale, senza poterlo sostituire.

B.2.3. Al fine di motivare *funditus* le ragioni per le quali l’art. 11-*bis* deve reputarsi incostituzionale (nella parte in cui definisce un elenco di aree idonee), deve ribadirsi il quadro competenziale ove si pretende d’inserire questa previsione. Essa è stata adottata nell’esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell’ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione), concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (art. 117, terzo comma, della Costituzione), nonché in attuazione della direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili. Tuttavia, il dosaggio tra questi diversi titoli competenziale non è sempre il medesimo, variando infatti secondo le disposizioni che si prendono in considerazione. Con riguardo a talune norme acquista prevalenza la tutela dell’ambiente, nel senso che risultano direttamente e principalmente preordinate a tale finalità costituzionale; invece, con riguardo ad altre norme diventano prevalenti le altre materie, assumendo la tutela dell’ambiente un rilievo solo indiretto e comunque un aggancio più flebile con la disciplina.

Un esempio del primo tipo è il principio di decarbonizzazione e di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile: non pare dubbia, infatti, la sua immediata preordinazione alla tutela dell’ambiente, poiché la transizione dal carbone alle fonti di energia «pulita» rappresenta sicuramente un miglioramento nella qualità ambientale della produzione energetica.

La fissazione dell’obiettivo del raggiungimento di un determinato livello quali-quantitativo di energia diversa da quella da combustibili fossili attiene alla tutela dell’ambiente, ma il «come» raggiungere tale obiettivo si riverbera direttamente su altre materie di competenza regionale.

È invece un esempio del secondo tipo l’art. 11-*bis* qui esaminato, il quale, ad avviso della Regione Sardegna, rientra non già nel primo novero di disposizioni, bensì nell’altro. Infatti, l’individuazione diretta delle aree idonee da parte del legislatore statale non è, di per sé, una misura di salvaguardia ambientale, rientrando invero tra le discipline che fanno da cornice e la cui vigenza non assicura, *ex se*, standard più elevati di tutela ambientale. Sotto questo profilo è del tutto indifferente che a localizzare le aree idonee sia il legislatore statale ovvero quello regionale: in altre parole, la loro individuazione da parte della legge statale non garantisce una protezione più intensa dell’ambiente da quella che discenderebbe se a compiere questa scelta fosse la legge regionale.

Ciò, del resto, è quanto si evince in controluce da un passo della recente sentenza n. 28 del 2025, secondo cui «l’individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall’altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l’installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere». Da questo passo può trarsi la conclusione che, dal punto di vista della protezione ambientale, ciò che conta è il raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello comunitario e non chi stabilisce quali aree sono idonee all’installazione degli impianti da fonti rinnovabili. Nei medesimi termini si è espresso anche il Tribunale amministrativo regionale Lazio – Roma che, proprio nell’annullare alcune disposizioni del decreto ministeriale 21 giugno 2024 attuativo dell’art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, ha affermato che “[o]ccorre, inoltre, porre in rilievo che l’installazione di impianti FER sul territorio nazionale è giuridicamente doverosa fino al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, tanto è vero che, in proposito, è stata espressamente tracciata una specifica traiettoria con il decreto ministeriale del 21 giugno 2024 ... Il raggiungimento di tale obiettivo, tuttavia, deve coniugarsi con le esigenze di protezione del paesaggio, del patrimonio culturale, del territorio e dell’ambiente, come espressamente previsto dalla legge n. 53/2021 – e lo stesso vale, a fortiori, per l’installazione di impianti FER una volta raggiunta la quota minima correlata agli obiettivi di matrice eurounionale” (TAR Lazio-Roma, sez. III, 13 maggio 2025, n. 9155, punto 3.6.7 della parte in “diritto”).



Va rimarcato che anche per codesta ecc.ma Corte l'assetto previgente, superato dalla disciplina che in questo ricorso si censura, era perfettamente equilibrato, poiché da un lato prevedeva «come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili» e, dall'altro, «salvaguarda(va) [...] al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale» (sent. n. 28 del 2025). Ciò che è inderogabile per le regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, è dunque il raggiungimento dei «predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili»; il «come» raggiungerli involve invece «le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale».

Questo equilibrio appare invece profondamente turbato dall'art. 11-*bis*, poiché esso, ponendo un corposo elenco di aree idonee al posto del legislatore regionale, svuota per un lungo tratto la competenza regionale in materia paesaggistica, senza che ciò implichi alcun potenziamento della protezione ambientale.

B.2.4. Alla medesima conclusione si giunge adottando il criterio della “prevalenza della materia”. È noto che per la giurisprudenza costituzionale esistono situazioni (che peraltro si verificano piuttosto frequentemente) in cui si verifica un «intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative» (sent. n. 114 del 2022): situazioni in cui le disposizioni normative specificamente considerate evocano simultaneamente più materie, sottoposte a diversi regimi competenziali. In queste circostanze, sempre secondo questa ecc.ma Corte, è innanzi tutto necessario provare a far ricorso al «criterio di prevalenza di una materia sulle altre» (sentt. n. 35 del 2021, n. 140 del 2015). Tale criterio è tuttavia talvolta ritenuto applicabile «soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra» (sentt. n. 79 del 2019, 198 del 2018, 137 del 2018, 261 del 2017, 170 del 2017, 114 del 2017, 287 del 2016, 251 del 2016).

Bisogna allora chiedersi se l'intreccio di materie statali e regionali che caratterizza il caso di specie possa sciogliersi tramite il suddetto criterio di prevalenza e la risposta è senz'altro affermativa. Non pare dubbio, infatti, che la definizione legislativa statale delle aree idonee concerne più la materia paesaggistica che non la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» o la «tutela dell'ambiente», e che quindi ricade prevalentemente nell'ambito dell'art. 3, lettera f, dello statuto sardo («edilizia e urbanistica»), per come specificato dal decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (“Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna”) e, di conseguenza, con la netta preminenza del titolo competenziale regionale su quelli statali. L'idoneità delle aree non costituisce un mero requisito tecnico-energetico, ma un criterio localizzativo che, in quanto tale, riguarda direttamente la competenza della regione in materia urbanistica, e, più in generale, l'organizzazione del territorio e la tutela del paesaggio regionale.

Allo stesso modo l'attribuzione statutaria di cui all'art. 3, lettera d) di una specifica competenza legislativa regionale in materia di agricoltura e foreste, cui consegue la relativa tutela, comporta che la regione non possa essere totalmente esautorata da qualunque forma di imposizione programmatica (*rectius* individuazione di aree idonee) capace di incidere in termini compromissori sul proprio territorio agricolo e forestale.

Ma anche volendo considerare la materia concorrente relativa alla produzione dell'energia di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e art. 4, lettera e), dello statuto speciale per la Sardegna, nel combinato disposto con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, la normativa statale è chiara nel prevedere che le regioni interessate dalla definizione delle linee programmatiche nella materia *de qua* debbano essere adeguatamente e formalmente coinvolte.

Segnatamente, l'art. 1, comma 3, della legge n. 239 del 2004 stabilisce che il conseguimento degli obiettivi generali di politica energetica del Paese «è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali».

Ogni scelta inerente alla pianificazione e distribuzione dell'energia deve dunque passare attraverso il formale coinvolgimento dei territori interessati, in ossequio al principio di leale collaborazione. Secondo codesta Corte, in tale ambito materiale va salvaguardato «l'indispensabile ruolo spettante alle autonomie regionali nell'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici necessari per garantire il soddisfacimento delle esigenze del settore energetico e, in particolare, che assicuri che anche tale individuazione sia effettuata d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, così come espressamente dispone il citato comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 già scrutinato da questa Corte nella sentenza n. 303 del 2003. La predisposizione di un programma di grandi infrastrutture per le finalità indicate dalla disposizione impugnata implica necessariamente una forte compressione delle competenze regionali non soltanto nel settore energetico ma anche nella materia del governo del territorio, di talché, come già sottolineato nel par. 15, è condizione imprescindibile per la legittimità costituzionale dell'attrazione in sussidiarietà a livello statale di tale funzione amministrativa, la previsione di un'intesa in senso forte con le regioni nel cui territorio l'opera dovrà essere realizzata» (punto 25 del «Considerato in diritto» della sentenza n. 383 del 2005).



B.2.5. È vero che il legislatore statale aveva già fornito un'elencazione, seppure breve, di aree idonee nell'art. 20, comma ottavo, del decreto legislativo n. 199 del 2021 (elencazione ripresa da quella dell'art. 11-*bis* qui in esame). In quell'occasione, però, si indicavano delle aree idonee «nelle more dell'individuazione delle aree idonee» da parte del legislatore regionale e quindi in via del tutto provvisoria, in attesa che quest'ultimo vi provvedesse. La legge statale, cioè, si sostituiva solo transitoriamente a quella regionale, invadendone il campo per il tempo occorrente all'intervento della seconda. Merita peraltro osservare che questa linea argomentativa, che in via generale può valere per qualsiasi regione, è ancor più fondata con riguardo al caso della Sardegna, avendo questa una competenza legislativa primaria in materia paesaggistica e di governo del territorio.

Si osserva altresì che, ai sensi dell'art. 12, comma 7, del decreto legislativo n. 190 del 2024, il raggiungimento degli obiettivi di produzione energetica da fonti rinnovabili come declinati nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), è garantito attraverso l'individuazione da parte delle regioni delle «zone di accelerazione», che costituiscono un sub-insieme di quelle idonee di cui all'art. 11-*bis* del medesimo decreto legislativo n. 190 del 2024. Se è dunque sufficiente l'utilizzo di solo una parte delle aree idonee, è evidente come l'individuazione, unilaterale, da parte del legislatore statale di siffatte aree di cui all'art. 11-*bis* decreto legislativo n. 190 del 2024 comporti un eccessivo sacrificio delle prerogative pianificatorie territoriali regionali e, in particolare, della Sardegna, senza che ciò sia funzionale all'effettivo raggiungimento del *target* di politica energetica (che, come detto, è assicurato anche solo mediante le zone di accelerazione).

B.2.6. Infine, per completezza dell'argomentazione e allo scopo di prevenire un'obiezione possibile (seppure infondata), deve sottolinearsi l'assenza, nel decreto-legge n. 175 del 2025 e relativa legge di conversione, di una effettiva clausola generale di salvaguardia delle competenze statutarie delle regioni speciali e delle province autonome, sicché è indubbio che la disposizione censurata pretenda di trovare applicazione anche nei confronti della Regione Sardegna.

La sola clausola di salvaguardia prevista, come sopra già notato, è quella circoscritta alle previsioni contenute nel comma 3 (e 4) del menzionato art. 11-*bis*, secondo cui «le regioni e province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione», limitatamente alla sola legge regionale che (deve) individuare «aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, ulteriori rispetto a quelle di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti ai sensi del comma 4 e degli obiettivi stabiliti ai sensi del comma 5».

Si rinvia sul punto a quanto già dedotto sopra al punto B.1.5.

*C. Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce il comma 1, lettera "g" dell'art. 11-*bis* nel decreto legislativo n. 190 del 2024, in combinato con l'art. 20, decreto-legge n. 17 del 2022, fa riferimento agli «immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati»:*

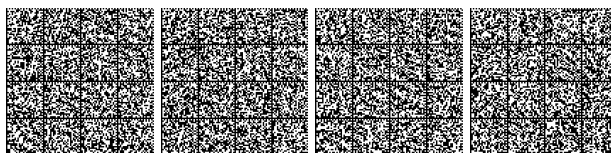
*Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera g), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce il comma 1, lettera "g" dell'art. 11-*bis* nel decreto legislativo n. 190 del 2024, e fa riferimento ai «beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'art. 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175»:*

*per violazione degli articoli 3, 4, 6, 8 e 14 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e art. 39 delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, articoli 5 e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, e dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267, nonché con gli articoli 116, primo comma e art. 117, terzo comma, della Costituzione.*

Sotto un profilo ulteriore e specifico profilo, diverso da quanto dedotto ai punti precedenti, l'elenco delle materie ritenute idonee all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili dall'art. 2, comma 1, dell'art. 11-*bis*, presenta ulteriori vizi di legittimità costituzionale per violazione delle norme-parametro richiamate in rubrica, avuto riguardo alle competenze regionali sarde sui beni demaniali.

Infatti, secondo la disposizione richiamata, sono considerati *ope legis* idonei ad ospitare impianti di produzione di energia FER, tra gli altri: (g) i beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste.

L'art. 20, decreto-legge n. 17 del 2022, include, oltre ai beni destinati a usi militari, anche «gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati».



Il combinato di tali disposizioni lede le prerogative legislative e amministrative sarde in riferimento al proprio demanio.

C.1. A norma dell'art. 14 dello statuto, «la regione, nell'ambito del suo territorio, succede nei beni e diritti patrimoniali dello Stato di natura immobiliare e in quelli demaniali, escluso il demanio marittimo.

I beni e diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato, finché duri tale condizione».

A tale norma è stata data attuazione con il decreto del Presidente della Repubblica n. 250 del 1949 e n. 267 del 2006, i quali prevedono la formazione di elenchi per la consegna dei beni demaniali di competenza regionale. In particolare, l'art. 39 del decreto del Presidente della Repubblica n. 250 del 1949 si occupa dei beni già nella titolarità dello Stato alla data di entrata in vigore dello statuto e prescrive che «per la consegna dei beni dello Stato che passano alla regione, da effettuarsi con decorrenza dal 1° gennaio 1950, compresi i redditi che matureranno da tale data, le Intendenze di finanza di Cagliari, Nuoro e Sassari, ciascuna per il territorio di sua competenza, entro tre mesi dalla costituzione della Giunta regionale compileranno:

- a) un elenco dei beni immobili di demanio pubblico;
- b) un elenco dei beni immobili patrimoniali dello Stato.

Dagli elenchi saranno esclusi i beni del demanio marittimo nonché le strade statali e relative pertinenze e i beni demaniali e patrimoniali connessi a servizi di competenza statale e a monopoli fiscali o in uso all'Amministrazione militare».

L'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 2006, invece si occupa della formazione degli elenchi dei «beni demaniali e patrimoniali pervenuti allo Stato successivamente alla data di entrata in vigore dello statuto di autonomia che sono trasferiti alla regione».

C.2. Secondo la giurisprudenza di merito (Trib. Sassari, 8 dicembre 2023, n. 1256, in atto gravata di appello: all. 2), il trasferimento di tali beni «connessi a servizi di competenza statale e a monopoli fiscali o in uso all'Amministrazione militare» opera di pieno diritto ed è possibile in presenza del presupposto di fatto giuridicamente qualificante della dismissione dall'uso pubblico senza aver necessità della redazione degli elenchi di cui si è già detto sopra. Si tratta, appunto del caso degli «immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati» di cui al comma 1 dell'art. 20, decreto-legge n. 17 del 2022, richiamati dalla lett. "g" dell'art. 11-*bis* qui impugnato.

Si è deciso, infatti, in un caso riguardante strutture del demanio ferroviario, ma con argomenti che valgono per qualsiasi tipo di demanio tra quelli indicati dall'art. 14 dello statuto sardo, che «si ritiene comunque che il trasferimento del bene nel patrimonio regionale non sia automatico e che, invece, richieda un atto di dismissione da parte dell'ente statale.

Infatti, nell'esercizio dei servizi di competenza statale (quale il servizio ferroviario), gli enti di riferimento svolgono le attività strumentali previa assunzione di decisioni e scelte di tipo organizzativo e/o gestionale, nel rispetto delle normative di settore di stampo pubblicistico e privatistico, sicché il compimento del servizio trova la propria causa e ragion d'essere nelle valutazioni adottate dall'ente medesimo.

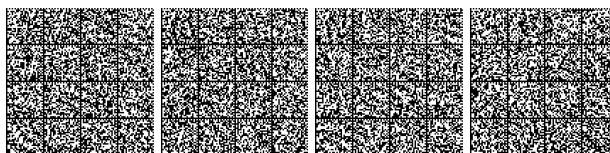
E, per l'effetto, la strumentalità e la destinazione di un bene (nonché la sua dismissione) deve essere certamente la conseguenza di scelte e di valutazioni poste in essere dall'ente, anche in conformità all'interesse pubblico di riferimento; ciò che è necessario è che l'ente esprima la propria volontà mediante atti giuridici.

Se, dunque, la perdita della strumentalità è l'espressione di scelte da parte dell'ente di riferimento, non è possibile estromettere in toto il ruolo gestionale e decisionale dell'ente sul bene mediante la previsione di un trasferimento automatico: invero, la perdita di strumentalità non è un fatto giuridico automatico, bensì è manifestazione di una scelta dell'ente proprietario, il quale, all'esito di proprie valutazioni, potrà decidere di dismettere o meno il bene.

L'atto di dismissione costituisce, pertanto, la manifestazione esterna della volontà dell'ente a che il bene non sia più funzionale all'esercizio del servizio statale; la dismissione può trovare riscontro in atti giuridici quali negozi, scritture o persino comportamenti univoci e concludenti.

L'automatico trasferimento dei beni statali non sarebbe certamente coerente con l'attuale sistema in materia di servizi, il quale impone che l'ente esponenziale persegua l'interesse pubblico (o l'interesse di riferimento) alla stregua di decisioni e valutazioni di ponderazione e giudizio rispetto alla realtà dei fatti.

Affermato, così, che la perdita di strumentalità del bene con il servizio statale deve essere manifestata mediante un atto giuridico proveniente dall'ente di riferimento, si ritiene che il trasferimento del bene alla regione deve, appunto, trovare riscontro esterno in un atto di dismissione da parte dell'ente titolare del servizio.



E, dunque, la tesi delle parti convenute non può essere in questa sede accolta: l'art. 14 dello statuto deve essere interpretato anche alla luce del potere decisionale posto in capo allo Stato (e ai suoi enti di riferimento) con riguardo alla valutazione e alla ponderazione degli interessi in gioco per l'esercizio del servizio di competenza statale.

Ciò che è pertanto necessario ai fini del trasferimento *ex art. 14* è che lo Stato abbia valutato l'assenza di strumentalità del bene con il rispettivo servizio statale e, per l'effetto, abbia deciso di dismettere il bene. Dall'esercizio di tale potere decisionale (dismissione del bene statale con accertamento dell'assenza di strumentalità con il servizio statale di riferimento) consegue il trasferimento del bene dismesso alla regione.

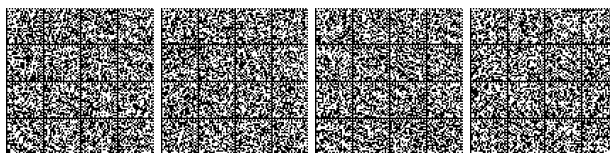
Tale interpretazione è stata peraltro già condivisa da alcune pronunce giurisprudenziali: Tribunale amministrativo regionale Sardegna n. 1049/2005 («Per essi, dunque, vale il precetto dell'art. 14, comma 2°, dello statuto, per il quale i beni e i diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato finché duri tale condizione. Il momento accertativo del venir meno dell'anzidetta destinazione con trasferimento del diritto dominicale sul bene, peraltro, lungi dal conseguire in via automatica per il caso di cessazione del servizio cui i beni sono strumentalmente connessi, non può che conseguire ad un esplicito atto di dismissione da parte della competente Autorità statale»); Corte d'appello di Cagliari n. 413 del 16 luglio 2020 («sul punto ha avuto modo di pronunciarsi la Consulta (sentenza n. 383/1991), che, nell'occuparsi di un bene militare le cui funzioni di difesa erano venute meno in relazione all'intenzione dello Stato di vendere il compendio, ha statuito che la successione non avviene e i beni restano di proprietà dello Stato quando sono utilizzati (connessi) per servizi di pertinenza statale; ha tuttavia osservato che l'eccezione ha un limite ben preciso: l'utilizzazione deve essere attuale, di guisa che, se tale utilizzo viene a cessare, cade il presupposto della medesima eccezione ed i beni non più utilizzati ricadono nella regola generale e seguono le sorti degli altri beni statali e, cioè, la loro proprietà è trasferibile alla regione. Nel caso sottoposto all'esame della Corte costituzionale, la causa di esclusione doveva ritenersi cessata per effetto della messa in vendita del bene ai privati da parte della pubblica amministrazione. In definitiva, dunque, conformemente a quanto deciso dal primo giudice deve ritenersi il valore non immediatamente precettivo dell'art. 14 citato, come confermato dall'art. 39, decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, che attua lo statuto speciale per la Sardegna. La norma prevede un'apposita procedura per il trasferimento dei beni dello Stato da individuarsi in appositi elenchi: ai sensi del suo secondo comma, come detto, devono rimanere esclusi i beni del demanio marittimo nonché le strade statali e le relative pertinenze e i beni demaniali e patrimoniali connessi a servizi di competenza statale e a monopoli fiscali; per essi vale il precetto dell'art. 14, secondo comma, dello statuto per il quale i beni e i diritti connessi a servizi di competenza statale ed a monopoli fiscali restano allo Stato finché duri tale condizione; il momento accertativo del venir meno dell'anzidetta destinazione con trasferimento del diritto dominicale sul bene, peraltro, lungi dal realizzarsi in via automatica nel caso di cessazione del servizio cui i beni sono strumentalmente connessi, non può che seguire ad un esplicito atto di dismissione da parte della competente autorità statale (TAR Sardegna Cagliari, 6 maggio 2005, n. 1049)» (così, Tribunale Sassari, 8 dicembre 2023, n. 1256).

Anche secondo la giurisprudenza costituzionale, in un caso analogo al presente, relativo ad una struttura militare nella Regione Valle d'Aosta, ma con riferimenti puntuali allo statuto speciale di autonomia sardo, si è deciso che «anzitutto il testo della disposizione statutaria, nell'individuare il requisito positivo e la causa di esclusione del trasferimento (natura demaniale dei beni e loro destinazione specifica al fine suindicato) nulla precisa quanto al tempo in cui essi debbono verificarsi per essere rilevanti al fine avuto di mira: la qual cosa, in riferimento alla stessa tendenziale ampiezza dell'autonomia speciale, induce a ritenere compresi nel trasferimento anche i beni per i quali la causa di esclusione venga a cessare in un momento successivo all'entrata in vigore dello statuto.

Del resto l'art. 14 dello statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) mentre stabilisce, al primo comma, che la regione, nell'ambito del suo territorio, succede allo Stato nei beni demaniali e, al secondo comma, che restano allo Stato i beni e diritti connessi a servizi di competenza statale, dà rilievo alla sopravvenienza, in quanto prevede che la detta causa di esclusione possa cessare, con l'effetto in tal caso che la successione si realizza, in un momento posteriore all'entrata in vigore dello statuto».

C.3. Pertanto, dalla superiore configurazione normativa e giurisprudenziale discende il corollario secondo cui, attesa la verifica della condizione statutariamente prevista (*id est*, la dismissione decisa dallo Stato del bene dall'uso pubblico) l'immobile entra a far parte automaticamente nel demanio regionale, sicché la redazione degli «elenchi» dei beni oggetto di trasferimento prevista dalle norme di attuazione statutaria (articoli 39, decreto del Presidente della Repubblica n. 250 del 1949 e 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 2006) avrebbe efficacia meramente dichiarativa di un effetto giuridico già determinatosi.

C.4. I beni di cui alla lettera "g" del comma 1, dell'art. 11-*bis*, qui impugnato, sono quei «beni del demanio militare o a qualunque titolo in uso al Ministero della difesa di cui all'art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, per le finalità ivi previste». Tuttavia, l'art. 20 del decreto-legge



n. 17 del 2022, alla quale la lettera “g” fa rinvio include anche «gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all’Agenzia del demanio o non ancora alienati», come tali propri del demanio regionale avendo ultimato l’uso militare per il quale sono, in tesi, «non più utili».

Evidente, pertanto, l’illegittimità costituzionale della disposizione di cui alla lettera “g” dell’art. 11-*bis*, come introdotto dall’art. 2 del decreto-legge n. 175 del 2025, per la violazione di tutti i parametri richiamati. Infatti, se nulla può essere contestato per quanto dispone la norma per quei beni effettivamente in uso allo Stato per fini militari, per quegli altri («immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all’Agenzia del demanio o non ancora alienati», ossia destinati soltanto ai fini economico-reddituali della produzione di energia e non militari *ex art.* 20, decreto-legge n. 17 del 2022), l’intervento statale è privo di qualsiasi giustificazione costituzionale.

Su tali beni, infatti, si è comunque radicata la competenza, legislativa, amministrativa e finanziaria della regione ricorrente (*ex* articoli 3, 4, 6 e 8 dello statuto speciale di autonomia) sicché lo Stato non può determinarne unilateralmente la «idoneità» ad ospitare impianti FER, senza assicurare gli ambiti di esercizio delle competenze legislative e amministrative costituzionalmente assicurate alla regione dalle disposizioni invocate in rubrica.

C.5. Ovviamente tale ragionamento non muterebbe neppure nel caso teorico in cui non si volesse condividere la ricostruzione giurisprudenziale del Tribunale sassarese, in ordine all’automatico trasferimento al demanio regionale dei beni statali dismessi dall’uso pubblico, assumendosi, invece, che la redazione degli «elenchi» *ex* articoli 39, decreto del Presidente della Repubblica n. 250 del 1949 e 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 2006, abbia natura costitutiva.

Infatti, anche in tale opzione interpretativa la regione avrebbe comunque titolo per esercitare le attribuzioni discendenti dalle disposizioni statutarie (soprattutto, l’art. 14 dello statuto), posto che, in presenza dei requisiti di legge (*recte*, di statuto), ossia la dismissione del bene dall’uso pubblico effettuata dallo Stato – che li ha destinati alla sola finalità della produzione energetica, cioè ad un uso non militare ma meramente economico-produttivo –, il transito al demanio regionale costituisce atto dovuto, al pari della formalizzazione degli «elenchi» voluti dalle norme di attuazione dello statuto speciale per evidenti ragioni di certezza dei rapporti giuridici.

Le disposizioni qui specificamente contestate, invece, consentono allo Stato di pregiudicare la destinazione di tali beni (quali siti sempre idonei a ospitare impianti FER, indipendentemente dal loro valore ambientale, paesaggistico, o storico-antropologico, nonché dal costituire oggetto di pianificazione urbanistica) senza consentire l’intervento regionale su nessuno dei campi di propria competenza a norma delle disposizioni statutarie ed esecutive richiamate in rubrica.

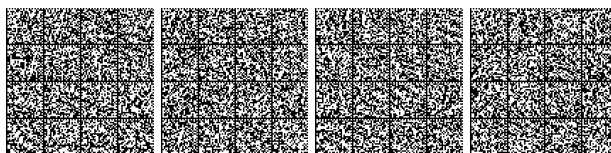
In particolare, in forza delle disposizioni impugnate la Regione Sardegna non può esercitare le proprie funzioni amministrative (art. 6 St.) e legislative primarie (art. 3, lettera F e D, St. e 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975) in tema di edilizia e urbanistica, agricoltura, di produzione di energia (art. 4, St.) nonché il diritto di ricavare su tali beni «i redditi derivanti dal proprio patrimonio e demanio» (art. 8, comma 1, lettera i, dello statuto).

Evidente, pertanto, l’illegittimità della disposizione di cui all’art. 11-*bis*, comma 1, lettera “g” inserito nel decreto legislativo n. 190 del 2024, in combinato disposto con l’art. 20, comma 1, decreto-legge n. 17 del 2022, nella parte in cui fa riferimento a quei beni «in uso al Ministero della difesa di cui all’art. 20 del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, ivi inclusi gli immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all’Agenzia del demanio o non ancora alienati».

C.6. Identico ragionamento va fatto in riferimento alla lettera “h” dell’art. 11-*bis*, decreto-legge n. 175 del 2025 con il quale si è dichiarata la idoneità *ope legis* dei «beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell’interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all’art. 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175».

La disposizione in parola, infatti, elide qualsiasi competenza legislativa e amministrativa della regione ricorrente, in violazione di tutti i parametri costituzionali, statuari e delle norme di attuazione dello statuto sopra richiamate perché, facendo riferimento a beni demaniali «a qualunque titolo in uso al Ministero dell’interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari», ricomprende anche quelli dismessi dall’uso pubblicistico (perché destinati soltanto ai fini economico-produttivi di energia FER) quindi ormai propri del demanio regionale (*cf.* quanto dedotto sopra ai punti “C.3”-“C.5”).

Le medesime violazioni vi sarebbero qualora si ritenesse (in contrario avviso rispetto a quanto deciso dal Tribunale di Sassari con la richiamata sentenza n. 1256 del 2023, all. 2) che per completare il passaggio dal demanio statale a quello regionale di tali beni dismessi dall’uso d’istituto e in atto destinati soltanto alla produzione energetica, sia necessario predisporre gli elenchi previsti dalle norme di attuazione statutaria (art. 39, decreto del Presidente della Repubblica n. 250 del 1949 e art. 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 2006).



Si rinvia a quanto dedotto sopra al punto “C.6”.

*D. Illegittimità costituzionale, sotto un diverso aspetto, dell’art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce il comma 3, in combinato con il comma 4, dell’art. 11-bis, nel decreto legislativo n. 190 del 2024, per la violazione degli articoli 3 e 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e degli articoli 5 e 6, delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, nonché degli articoli 116, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione.*

D.1. Anche la disciplina recata dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell’art. 11-bis del decreto legislativo n. 190 del 2024, introdotta dall’art. 2, comma 1, lettera h), del decreto-legge n. 175 del 2025, presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione della competenza legislativa primaria della regione in materia di «f) edilizia ed urbanistica» e pure di «agricoltura e foreste» di cui all’art. 3, primo comma, lettera f) e lettera d), dello statuto speciale.

In particolare, la previsione secondo cui le regioni non possono introdurre «divieti generali e astratti all’installazione di impianti da fonti rinnovabili», letta in combinato disposto con i criteri stabiliti dal comma 4, lettere g) e h), determina un sostanziale svuotamento del potere programmatico e pianificatorio che il comma 3 sembrerebbe formalmente riconoscere alle regioni.

Le citate disposizioni, infatti, stabiliscono norme di assoluto dettaglio che:

1. al fine di preservare la destinazione agricola dei suoli, le aree agricole qualificabili come idonee non possono essere inferiori allo 0,8 per cento né superiori al 3 per cento della superficie agricola utilizzata (SAU), comprensiva delle superfici interessate da impianti agrivoltaici;

2. può essere previsto un limite massimo differenziato per ciascun comune.

Tali vincoli quantitativi e localizzativi, lungi dal configurarsi come criteri di principio, impongono una disciplina di dettaglio che consente alla regione unicamente valutazioni puntuali e caso per caso, impedendo l’elaborazione di una visione programmatica complessiva del territorio. Ne consegue la vanificazione del potere pianificatorio regionale, con effetti pregiudizievoli anche sulla tutela del paesaggio, agricolo e forestale oltreché del patrimonio culturale, che, come costantemente affermato dalla Corte costituzionale, può essere efficacemente garantita solo attraverso una valutazione unitaria e sistemica del territorio (*cf.* Corte costituzionale n. 20 del 2022).

D.2. Non vale a superare neppure tali rilievi il disposto dell’ultimo periodo del comma 3 dell’art. 11-bis, il quale si appalesa anch’esso incostituzionale nella parte in cui, con riferimento alle sole aree ulteriori rispetto a quelle individuate dal comma 1, prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono al processo programmatico di individuazione delle aree idonee ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione».

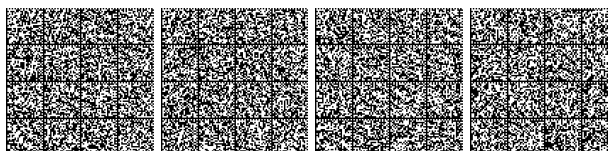
Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la clausola di salvaguardia svolge una funzione di limite generale all’applicazione delle norme statali incompatibili con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione (Corte cost. n. 125 del 2017; n. 31 del 2016; n. 241 del 2012). Tuttavia, nel caso di specie, tale clausola risulta sostanzialmente neutralizzata dalla prima parte del medesimo comma 3, che subordina l’esercizio del potere regionale al rispetto dei principi, dei criteri e degli obiettivi fissati dallo Stato, prevedendo, in caso di inadempienza, l’attivazione dei poteri sostitutivi ai sensi dell’art. 41 della legge n. 234 del 2012 (del quale si tratterà, sotto diverso aspetto, al successivo punto “E”).

Ne deriva un quadro normativo intrinsecamente contraddittorio: ove si ritenga che il termine di centoventi giorni e il relativo meccanismo sanzionatorio non trovino applicazione nei confronti delle regioni a statuto speciale, in forza della clausola di salvaguardia, la potestà programmatica regionale risulterebbe comunque svuotata dai vincoli di dettaglio imposti dal comma 4; ove, invece, si ritenga che tali termini e poteri sostitutivi siano applicabili anche alle regioni a statuto speciale, si configurerebbe un’ulteriore e più grave invasione della competenza legislativa primaria regionale in materia urbanistica, agricoltura e foreste.

D.3. Da quanto sopra dedotto risulta evidente la sostanziale ablazione di ogni sfera di effettiva potestà programmatica e legislativa regionale sugli ambiti di propria competenza dati gli stringenti limiti imposti inderogabilmente dal combinato disposto dei commi 3 e 4 del contestato art. 11-bis del decreto legislativo n. 190 del 2024, introdotto dall’art. 2, comma 1, decreto-legge n. 175 del 2025 oggetto della odierna impugnazione.

In particolare risultano violate le sfere di competenza assicurate alla Regione Sardegna dagli articoli 3 e 4 dello statuto speciale e agli articoli 5 e 6, delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, nonché con gli articoli 117, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione.

*E. Illegittimità costituzionale, sotto un diverso aspetto, dell’art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce il comma 3 dell’art. 11-bis, nel decreto legislativo*



n. 190 del 2024, per la violazione degli articoli 3 e 4 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e degli articoli 5 e 6, delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, nonché con gli articoli 3, con il correlato principio di ragionevolezza, articoli 116, primo comma, e 117, terzo e quinto comma, 120, secondo comma, e 127 della Costituzione e del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione.

E.1. Il comma 3 dell'art. 11-*bis*, nel quale è imposto alle regioni l'adozione, entro un termine di centoventi giorni, di una legge di individuazione di aree idonee «ulteriori», appare lesivo delle norme e dei principi costituzionali indicati in epigrafe nella parte in cui prevede l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 41 della legge n. 234 del 2012, non solo in caso di inerzia, ma anche di mancata ottemperanza ai principi/criteri e agli obiettivi stabiliti dalla legge.

Infatti, alla luce di tutto quanto dedotto nei paragrafi precedenti, la disposizione in discussione è in netto contrasto con le norme di perimetrazione degli ambiti di autonomia della Regione Sardegna poiché l'attivazione del potere sostitutivo statale non appare ancorata soltanto all'inadempimento procedurale (inerzia) protratta oltre il termine di legge, ma anche a un giudizio di merito in ordine alle misure legislative adottate dalla regione in riferimento ai principi/obiettivi statali: in altri termini, la legge statale sembra costruire un circuito nel quale la regione viene commissariata non perché non ha esercitato tempestivamente una propria competenza legislativa (peraltro, già pesantemente violata con le imposizioni di cui ai commi 1 e 2), ma in base ad un giudizio di merito formulato dal Governo sui contenuti della legge regionale effettivamente emanata.

E ciò senza neppure trascurare la contraddittorietà connessa al fatto che la regione, in esito pure ad approfondite valutazioni, potrebbe anche valutare, di non avere ulteriori aree da indicare, rendendo per l'effetto superflua la necessità di un intervento legislativo regionale.

E.2. La disposizione, infatti, prevede che «nel caso di mancata adozione della legge di cui al primo periodo entro il termine ivi previsto ovvero di mancata ottemperanza ai principi e ai criteri di cui al comma 4 ovvero agli obiettivi di cui al comma 5, si applica l'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

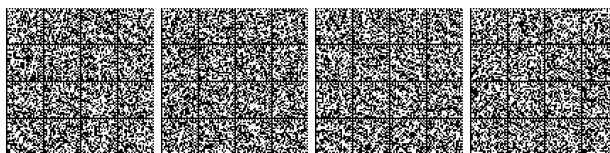
Orbene, in termini generali, il rimedio previsto dall'ordinamento costituzionale avverso una legge regionale che sia in violazione dei principi posti con legge statale in materia di potestà ripartita – ma il discorso vale a maggior ragione quando, come nel caso di specie, vengono in rilievo competenze regionali primarie – è il ricorso dello Stato in via diretta a norma dell'art. 127 della Costituzione.

Con la norma qui impugnata, invece, è previsto uno schema del tutto diverso, perché il Governo, anziché rivolgersi a codesta ecc.ma Corte, è autorizzata ad attivare direttamente il potere sostitutivo ex art. 41, legge n. 234 del 2012. In sostanza, la legge faculta (se non, addirittura, obbliga) lo Stato a farsi giustizia da sé della legge regionale che, secondo il proprio unilaterale giudizio, gli è apparsa incostituzionale per violazione dei principi e criteri direttivi di cui al comma 4 e degli obiettivi di cui al comma 5 del medesimo art. 11-*bis*.

E.3. È evidente come tale schema procedimentale si ponga all'opposto di ogni previsione costituzionale sia in ordine ai presupposti per l'attivazione del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, della Costituzione, nonché delle forme di controllo e garanzia costituzionale (ex art. 127 della Costituzione) sulle leggi regionali emanate (in ipotesi) in violazione dei limiti previsti dall'art. 117, terzo e quinto comma, della Costituzione (e 4 dello statuto), ovvero delle disposizioni statutarie in tema di potestà primaria (nel nostro caso, l'art. 3 dello statuto, nonché gli articoli 5 e 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975).

E.3.1. L'art. 41 della legge n. 234 del 2012 disciplina l'intervento sostitutivo dello Stato a norma di quanto disposto dagli articoli 117, quinto comma della Costituzione (secondo il quale le regioni «...provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza») e 120, secondo comma, della Costituzione (secondo il quale «... La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»).

Secondo tale disposizione, l'intervento sostitutivo statale può essere esercitato soltanto «al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea» e non per il caso in cui si sia data (in tesi) erronea attuazione ai principi direttivi e/o alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato. Si tratta, pertanto, di una fattispecie sanzionatoria prevista dal comma 3 in discussione, in contrasto con la previsione dello stesso art. 41 della legge n. 234 del 2012, il quale gode di una doppia copertura costituzionale specifica (art. 117, quinto comma, e art. 120, secondo comma, della Costituzione) potendosi considerare come vera e propria norma costituzionalmente obbligatoria e a contenuto costituzionalmente vincolato, direttamente espressiva anche del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione.



E.3.2. Appare ancor più platealmente violato il disposto dell'art. 127 della Costituzione il quale radica in capo a codesta Ecc.ma Corte il sindacato sulle leggi regionali da esercitarsi, pertanto, in forma accentrata e con tutte le garanzie procedurali e processuali declinate dagli articoli 33 ss. legge 11 marzo 1953, n. 87. Violando tali fondamentali previsioni, volte a concorrere alla configurazione *ab imis* del nostro modello costituzionale accentrato del sindacato di legittimità costituzionale, la norma in discussione introduce una sorta di inedita «giustizia costituzionale extraprocessuale governativa»: secondo il contestato terzo comma dell'art. 11-*bis*, lo Stato, e per esso il Governo, ritenuta, *sua sponte*, una legge regionale in contrasto con le norme di principio da essa stessa poste (e interpretate), la può sostituire con propri, e non meglio precisati, provvedimenti.

Infatti, va osservato che non è dato neppure sapere quale sarebbe, a valle dell'esercizio del potere sostitutivo statale, la sorte delle leggi regionali già emanate e vigenti, ma ritenute dal Governo, sempre in tesi, violative dei principi e degli obiettivi posti ai commi 4 e 5 dell'art. 11-*bis*: di sicuro non si potrebbe parlare di annullamento, posto che non è certo nei poteri del Governo annullare o anche solo disapplicare le leggi regionali vigenti, ancorché in ipotesi ritenute a proprio giudizio incostituzionali; neppure potrebbe parlarsi di abrogazione, posto che legge statale e legge regionale operano in rapporto di separazione e quindi, l'una non può disporre l'abrogazione dell'altra (in disparte il fatto che il Governo, anche nell'esercizio del potere sostitutivo, non può certo emanare leggi).

Pertanto, quanto previsto dal comma terzo dell'art. 11-*bis*, circa i presupposti e gli effetti dell'esercizio del potere sostitutivo statale, oltre a porsi in frontale contrasto con l'art. 127, primo comma, della Costituzione, appare del tutto irragionevole in riferimento al principio generale di validità del sistema ricavabile dall'art. 3, primo comma, della Costituzione.

E.3.3. È, altresì evidente che la violazione dei parametri sopra richiamati, ivi comprese le norme di cui agli articoli 117, quinto comma, 120, secondo comma, e 127, primo comma della Costituzione, nonché del principio di ragionevolezza, ridondano immediatamente in danno delle attribuzioni costituzionalmente attribuite alla regione ricorrente dagli articoli 3 e 4 dello statuto, 5 e 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, nonché 117, terzo comma della Costituzione.

Infatti, lo strumento di «giustizia costituzionale domestica» – che la norma attribuisce al Governo sotto forma di esercizio del potere sostitutivo in caso di asseriti vizi contenutistici della legislazione regionale, in luogo dell'impugnazione della relativa legge dinanzi a codesta ecc.ma Corte – priva la regione ricorrente delle garanzie procedurali e processuali che solo il giudizio di legittimità costituzionale può assicurare dinanzi all'unico organo di garanzia costituzionale dell'intero sistema ordinamentale.

Anche la violazione del principio di ragionevolezza, in riferimento alla indeterminatezza della disposizione in questione, la quale non riesce a chiarire la sorte della legge regionale oggetto dell'intervento sostitutivo dello Stato, ridonda nella violazione delle competenze regionali conformate dalle disposizioni statutarie e costituzionale richiamate in epigrafe in ordine all'esercizio delle potestà legislative che solo la Corte (e non certo il Governo) può, secondo Costituzione, porre nel nulla. Infatti, l'efficacia di tali norme regionali, direttamente espressive della potestà normativa dell'ente, verrebbe resa nulla o comunque inefficace dall'uso di tali poteri sostitutivi del Governo esercitati in violazione dello schema garantistico previsto in Costituzione.

E.3.4. Sul punto vale infine notare come nessuna ragione di rilievo costituzionale, o anche di mera esigenza di rispetto degli obblighi europei e internazionali, consenta di giustificare astrattamente tale illegittima forma di esercizio del potere sostitutivo statale in luogo del corretto ricorso alla giustizia di codesta ecc.ma Corte attivabile in via diretta dal Governo e in tempi più rapidi anche del procedimento di cui all'art. 41, legge n. 234 del 2012.

Infatti, la Corte è sempre stata in grado di rendere giustizia costituzionale nei tempi più confacenti alle esigenze di ordine sostanziale sottese ai singoli casi senza, ovviamente, dimenticare la possibilità per il Governo – ove sussista il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero per i diritti dei cittadini – di chiedere, la sospensione cautelare di una legge regionale a norma del combinato degli articoli 35 e 40, della legge n. 87 del 1953.

*F. Illegittimità costituzionale, sotto un diverso aspetto, dell'art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026 nella parte in cui introduce l'art. 11-ter, nel decreto legislativo n. 190 del 2024, relativamente al combinato disposto dei commi 1 e 2, lettera b), per il quale «sono in ogni caso considerati idonei i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica» per la violazione degli articoli 3, 4, 6, 8 e 14 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e art. 39 delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, articoli 5 e 6, del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, art. 1, decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 e dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267, nonché con gli articoli 116,*



primo comma art. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione e di quello di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione.

F.1. Secondo l'art. 105, commi 1 e 2, lettera e), decreto legislativo 31 marzo 1998, lettera 112, sono trasferite alle regioni, tra le altre, le funzioni relative «e) alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale».

L'esercizio di tale attribuzione è stata specificamente attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 1, decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, a mente del quale «sono conferiti alla regione e agli enti locali della Sardegna, senza pregiudizio dei conferimenti già disposti o che dovessero sopravvenire e in conformità alle norme fondamentali di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni e i compiti che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, conferisce alle regioni a statuto ordinario e ai loro enti locali». Tra questi, pertanto, si annoverano le competenze di cui al sopra richiamato art. 105, comma 2, lettera e), decreto legislativo n. 112 del 1998 in tema di portualità.

F.2. Inoltre, a norma del combinato disposto dell'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001 e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione la Regione Sardegna ha, comunque, competenza legislativa concorrente in materia di «porti e aeroporti civili».

F.3. Tuttavia, pur a fronte di tale quadro competenziale, a norma dell'art. 11-ter, commi 1 e 2, lettera b), inserito all'interno del decreto legislativo n. 190 del 2024, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 175 del 2025, e rubricato «Aree idonee a mare», «1. Nel rispetto delle esigenze di tutela dell'ecosistema marino e costiero, dello svolgimento dell'attività di pesca, del patrimonio culturale e del paesaggio, sono considerate aree idonee per la realizzazione di interventi relativi a impianti di produzione di energia rinnovabile *off-shore*, ivi compresi gli interventi di cui all'allegato C, sezione II, lettera v), le aree individuate dai piani di gestione dello spazio marittimo ai sensi dell'art. 5, commi 1, lettera c), e 5, del decreto legislativo 17 ottobre 2016, n. 201, e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 19 del 24 gennaio 2018.

2. Ai fini della realizzazione degli interventi di cui al comma 1 sono in ogni caso considerati idonei:

[...]

b) i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica».

F.4. Appare evidente come tale art. 11-ter, dichiarando tutte le aree portuali sarde idonee *ex lege* ad ospitare impianti di produzione FER, addirittura fino alla considerevole potenza di 100 MW, imponendo, altresì, la redazione delle necessarie varianti ai piani regolatori portuali, infrange in un sol colpo la gran parte delle competenze che, come visto ai punti precedenti, spettano alla regione ricorrente. In particolar modo, risultano lese le seguenti attribuzioni:

a) legislative in materia di porti attribuite dal combinato degli articoli 10, legge cost. n. 3 e 117, terzo comma, Cost;

b) le correlate competenze amministrative in forza del principio di sussidiarietà *ex art.* 118 della Costituzione, nonché art. 6 dello statuto (principio del parallelismo);

c) le competenze in tema di demanio regionale marittimo portuale a norma dell'art. 14 dello statuto, e delle norme di attuazione di cui ai decreto del Presidente della Repubblica n. 250 del 1949 e decreto del Presidente della Repubblica n. 267 del 2006 (si rinvia alle censure dedotte sopra al § "C." da intendersi qui trascritto);

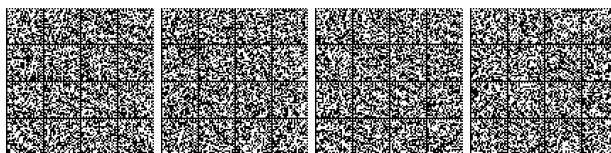
d) i profili finanziari connessi all'uso del demanio marittimo portuale *ex art.* 8, comma 1, lettera i, dello statuto (si rinvia alle censure dedotte sopra al § "C." da intendersi qui trascritto);

b) i poteri connessi «alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale» di cui al combinato degli articoli 105, commi 1 e 2, lettera e), decreto legislativo n. 112 del 1998, e art. 1, decreto legislativo n. 234 del 2001;

e) le competenze regionali in materia di edilizia, urbanistica e tutela del paesaggio a norma dell'art. 3 dello statuto, in combinato con gli articoli 5 e 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975 (si rinvia alle censure dedotte sopra al § "B." da intendersi qui trascritto);

f) le competenze regionali in materia di produzione di energia a norma dell'art. 4, comma 1, lettera e) dello statuto, in combinato con gli articoli 5 e 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975 (si rinvia alle censure dedotte sopra al § "B." da intendersi qui trascritto);

g) il principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione a norma del combinato degli articoli 5 e 114, della Costituzione.



In relazione, in particolare, alla superiore lettera e (competenze in materia urbanistica e paesaggistica), la previsione qui impugnata secondo la quale i porti — senza peraltro neppure distinguere tra quelli di rilievo nazionale e quelli di rilievo regionale (per i quali, lo si ribadisce, la Sardegna ha specifiche competenze attribuitele con norma di attuazione ai sensi del decreto legislativo n. 234 del 2001 in combinato disposto con l'art. 105, comma 2, lettera e del decreto legislativo n. 112/1998) — sono «in ogni caso considerati idonei» ai fini dell'installazione di impianti eolici di potenza fino a 100 MW, oblitera di fatto ogni valutazione da parte delle competenti amministrazioni in termini di impatto ambientale e, quindi, paesaggistico. Infatti, ai sensi dell'art. 11-*quater*, comma 1, del decreto legislativo n. 190 del 2024, anch'esso oggetto della presente impugnativa, gli interventi insistenti in aree idonee non sono subordinati «all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante».

Eppure proprio in relazione ad un progetto di impianto eolico *off-shore* il Consiglio di Stato ha affermato l'importante principio secondo il quale «quando vi è una istanza volta alla realizzazione di un impianto su un tratto di mare prospiciente un'area sottoposta a vincolo, rileva la Sezione che indubbiamente convergono i poteri attribuiti sia dalla legislazione riguardante la valutazione di impatto ambientale, sia quella riguardante la gestione dei vincoli paesaggistici. Infatti, sotto il profilo generale, nel corso del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale il Ministero per i beni culturali ed ambientali può e deve valutare ogni conseguenza, diretta o indiretta, che dalla realizzazione dell'opera deriva alla integrità del paesaggio, nella sua fruibilità collettiva e nella percezione visiva dei valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili. In tale ambito valutativo, infatti, il paesaggio, quale bene potenzialmente pregiudicato dalla realizzazione di opere di rilevante impatto ambientale, si manifesta in una proiezione spaziale più ampia di quella riveniente dalla sua semplice perimetrazione fisica consentita dalle indicazioni contenute nel decreto di vincolo; ai fini della valutazione dell'impatto ambientale il paesaggio si manifesta quale componente qualificata ed essenziale dell'ambiente, nella lata accezione che di tale bene giuridico ha fornito l'evoluzione giurisprudenziale, anche costituzionale (tra le tante, Corte costituzionale 14 novembre 2007, n. 378)» (Cons. Stato, Sez. VI, 26 marzo 2013, n. 1674; v. anche, di recente Cons. Stato, Sez. IV, 5 marzo 2025, n. 1872, che ribadisce, assurgendo ormai a orientamento consolidato, la concezione del paesaggio in termini di proiezione spaziale più ampia rispetto alla mera perimetrazione fisica).

Ora, posto che, come anche precisato dal medesimo giudice amministrativo, «ogni tratto la costa marina è sottoposto al vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del codice approvato con il decreto legislativo n. 42 del 2004» (Cons. Stato, sentenza n. 1674 del 2013 cit.) e che, nello specifico, nella Regione Sardegna la fascia costiera è ulteriormente paesaggisticamente vincolata ai sensi degli articoli 19 e seguenti del Piano paesaggistico regionale (PPR) approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 36/7 del 5 settembre 2006 (pubblicata sul BURAS n. 30 dell'8 settembre 2006), l'esclusione, per gli impianti *off-shore* da ubicarsi nei porti, di una concreta ponderazione degli impatti ambientali e paesaggistici si scontra in modo frontale con le prerogative regionali sopra illustrate.

A tal proposito si ricorda che codesta ecc.ma Corte ha decretato la illegittimità di alcune disposizioni del decreto-legge n. 121 del 2021 (conv. in legge n. 156 del 2021) che equiparavano le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) o del piano regolatore portuale (PRP) alle zone territoriali omogenee B previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'art. 142, comma 2, del decreto legislativo 42/2004 (che esclude tali zone dal vincolo paesaggistico *ex lege* della fascia costiera), imponendo nel contempo alle regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico entro specifico termine. In tale occasione l'adito Giudice delle leggi ha stabilito che: «[I]a disposizione viola, al contempo, l'art. 9 della Costituzione in relazione ai parametri interposti costituiti dagli articoli 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica. Questi, in particolare, rispettivamente, impongono l'obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con espresso riferimento, tra l'altro, alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 e, nello specifico, per tali aree richiedono che il piano provveda alla loro ricognizione e identificazione, nonché alla «determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione». Questa Corte ha, anzitutto, già chiarito che il «sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta [...] attuazione dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti» (sentenza n. 187 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 257 e n. 124 del 2021). In particolare, la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto «richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle regioni» (sentenze n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018) e proprio «in questa prospettiva il codice dei beni culturali e del paesaggio



pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento [tra l'altro] alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142» (ancora sentenza n. 240 del 2020). La disposizione impugnata nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, in contrasto con il menzionato principio, per di più risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico" (sent. n. 6 del 2023).

Sempre per i progetti *off-shore* si segnala altresì che, mentre il comma 1 dell'art. 11-*ter* del decreto legislativo n. 190/2024 prevede che le aree idonee sono individuate dai piani di gestione di cui all'art. 5 del decreto legislativo n. 201 del 2016, redatti previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le regioni e province autonome, si a da assicurare a monte un (sebbene non pregnante) coinvolgimento pianificatorio delle amministrazioni regionali, il comma 2, lettera *b*), qualifica invece direttamente i porti come aree idonee, così (lo si ripete) da escludere del tutto ogni possibile apporto delle regioni.

*G. Illegittimità costituzionale, sotto un diverso aspetto, dell'art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce l'art. 11-quater, nel decreto legislativo n. 190 del 2024, per la violazione degli articoli 3, 4 e 6 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e degli articoli 5 e 6, delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, nonché degli articoli 9, 116, primo comma, 117, terzo e quinto comma, e del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione e di quello di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione.*

G.1. Il summenzionato art. 11-*quater* dispone che «la realizzazione degli interventi di cui agli allegati A e B che insistano in aree idonee non è subordinata all'acquisizione dell'autorizzazione dell'autorità competente in materia paesaggistica, che si esprime con parere obbligatorio e non vincolante»; e che «nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione unica relativi agli interventi di cui all'allegato C che insistano in aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime, anche ai fini delle valutazioni dell'impatto ambientale, con parere obbligatorio e non vincolante».

Come si evince chiaramente, il legislatore statale prevede che il provvedimento di autorizzazione paesaggistica non sia più previsto per qualsiasi intervento ricadente in aree idonee, quale che sia il regime amministrativo degli interventi diretti all'installazione di fonti di energia rinnovabile (FER). Al suo posto si prescrive una funzione consultiva obbligatoria ma non vincolante, degradando il livello della tutela paesaggistica di modo che soccomba sempre di fronte al principio di massima diffusione delle FER. La regione ricorrente ritiene che questa scelta legislativa presti il fianco a più censure d'incostituzionalità.

G.2. In via preliminare occorre osservare che il legislatore statale, nell'art. 146, comma sesto, del decreto legislativo n. 42 del 2004 («Codice dei beni culturali»), attribuisce alle regioni la funzione di autorizzazione paesaggistica, pur prevedendo che le stesse possano delegare, con legge, tale funzione a province, a forma associative e di cooperazione tra enti locali, a enti parco o a singoli comuni. Ciò, evidentemente, nel presupposto che la competenza legislativa sia dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, che infatti affida alla legge statale la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

G.3. Lasciando per ora in disparte la circostanza che nel caso della Sardegna la competenza in materia paesaggistica è regionalizzata, merita rilevare che il suddetto depotenziamento della tutela del paesaggio in rapporto al principio di massima diffusione delle FER appare in contrasto con l'art. 9, secondo comma, della Costituzione, quale che sia il legislatore che lo dispone. Infatti, sebbene la tutela del paesaggio sia un principio costituzionale suscettibile di bilanciamento con gli altri principi costituzionali di pari rilievo, e quindi pure con la tutela dell'ambiente, di cui il principio di massima diffusione delle FER costituisce un'esplicazione, è tuttavia necessario che tale bilanciamento sia ragionevole e che, perciò, non si traduca nell'incondizionata e costante prevalenza di un principio su un altro, come è il caso in esame qui. Se qualsiasi intervento di realizzazione di impianti FER nelle aree idonee può essere realizzato senza autorizzazione paesaggistica, potendo l'autorità competente esprimere soltanto un parere obbligatorio ma non vincolante, va da sé che in tali ambiti il valore costituzionale del paesaggio dovrà sempre recedere dinanzi all'esigenza di realizzare impianti da FER, senza che vi sia la possibilità di temperare in concreto, nel corso del procedimento autorizzatorio, i diversi interessi costituzionali che vengono in rilievo. L'esigenza della transizione energetica assurge così a ruolo di calamita la cui forza attrattiva prevale sempre e comunque, in dispregio della necessità che sempre sia assicurato il pluralismo degli interessi costituzionalmente rilevanti.

Sul punto, pare utile richiamare per la sua speciale autorevolezza, ancora una volta, il precedente di codesta Corte (*cf.* sentenza 199 del 2014) ove si osserva che «la tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale, di biodiversità, di particolari produzioni agroalimentari, rappresenta un interesse costituzionale potenzialmente con-



fliggente, essendo evidente che l'installazione degli impianti – con particolare riferimento a quelli eolici – può alterare l'assetto territoriale. Al riguardo, questa Corte ha ritenuto che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, alla cura esclusiva dello Stato (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007), tenendo però conto, nel caso degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, di quanto previsto dagli statuti speciali (sentenze n. 226 del 2009 e n. 378 del 2007)».

In altre parole, deve escludersi che il legislatore statale possa legittimamente rimuovere la necessità dell'autorizzazione paesaggistica in relazione a tutti gli ambiti qualificati come area idonea. Si tratta di porzioni molto ampie del territorio regionale, con riguardo alle quali non può certo stabilirsi a priori ed *ex lege* che l'installazione di impianti da FER non ponga problemi d'impatto paesaggistico: problemi che, con tutta evidenza, sono da valutarsi nella sede del procedimento autorizzatorio, per quanto semplificato sia il regime amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione.

G.4. L'eccessiva, e perciò irragionevole, compressione del principio costituzionale che impone la tutela del paesaggio *ex art. 9* della Costituzione ridonda immediatamente nella violazione delle competenze della Regione Sardegna, con ciò radicando l'interesse ad agire della ricorrente. Infatti, nell'ordinamento speciale sardo la potestà amministrativa di autorizzazione paesaggistica non compete alla regione su delega del legislatore statale, bensì direttamente alla regione in virtù del principio di parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative, quale si evince dall'art. 6 dello statuto, secondo cui «la regione esercita le funzioni amministrative nelle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 3 e 4».

G.5. Dalla suddetta circostanza si evince anche l'incompatibilità dell'art. 11-*quater* con gli articoli 3 e 6 dello statuto sardo, nella misura in cui tali disposizioni statutarie fondano le competenze legislative e amministrative della Regione Sardegna in materia di tutela e pianificazione paesaggistica.

G.6. Non vale obiettare che la disciplina recata dall'art. 11-*quater* fosse già contenuta nel previgente art. 22 del decreto legislativo n. 199 del 2021, il quale disponeva che «nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante». Va, infatti, evidenziato che questa disposizione era rivolta alle regioni ordinarie e che la clausola generale di salvaguardia contenuta nell'art. 49 del decreto legislativo n. 199 del 2021 precisava che «erano fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione». Ne offre indiretta riprova il vigente art. 1, comma sesto, della legge regionale sarda n. 20 del 2024, il quale dispone che «la realizzazione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, è vincolata [...] rispetto delle specifiche prescrizioni di natura territoriale, urbanistica, edilizia, paesaggistica, con particolare riferimento al Piano paesaggistico regionale, ambientale e tecnica proprie dell'area e dell'impianto oggetto di istanza di autorizzazione». Come risulta manifesto, la suddetta disposizione, che non ricade tra quelle impugnate dallo Stato e dichiarate incostituzionali nella sentenza n. 184 del 2025 di questa ecc.ma Corte, richiama le vigenti norme legislative sarde in materia paesaggistica, ivi comprese dunque quelle disciplinanti il procedimento di autorizzazione paesaggistica [segnatamente, la legge regionale 12 agosto 1998, n. 28, «Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348», e la legge regionale 4 maggio 2017, n. 9, «Disposizioni urgenti finalizzate all'adeguamento della legislazione regionale al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata)»].

Al contrario, l'art. 11-*quater* (introdotto dal decreto-legge n. 175 del 2025 e del quale si contesta qui la legittimità costituzionale) ambisce a vigere pure nell'ordinamento speciale sardo, poiché nella legge di conversione n. 4 del 2026 è assente una clausola generale di salvaguardia delle competenze delle regioni speciali (avendo invero la clausola di salvaguardia carattere particolare, giacché limitata al solo «processo programmatico di individuazione delle aree idonee»).

G.7. Neanche può validamente eccepirsi che la disposizione impugnata abbia carattere di norma fondamentale di grande riforma economico-sociale, per le ragioni illustrate in precedenza: non è concepibile che l'eliminazione di un presidio a garanzia di un bene costituzionale fondamentale quale il paesaggio, intensamente tutelato dall'art. 9 della Costituzione, possa assumere il valore di «grande riforma economico-sociale», dovendo ogni intervento riformatore tendere alla massima attuazione dei principi costituzionali anziché disattenderne le esigenze di protezione.



Merita inoltre rimarcare che per costante giurisprudenza di questa ecc.ma Corte le norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali si caratterizzano per un triplice profilo: *a)* «si deve trattare di norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono – presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell’ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale» (v., spec., sentenza n. 219 del 1984); *b)* che, alla luce «della tavola di valori costituzionali», abbiano ad oggetto «settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, “la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini” (sent. n. 4 del 1964) o un “essenziale settore economico del paese” (sentt. n. 13 del 1964, e, analogamente, n. 219 del 1984)»; *c)* infine, che siano autenticamente “fondamentali”, ossia in grado di rappresentare i principi del settore o dell’istituto considerato, alle quali si possono al più aggiungere quelle norme legate ad esse «da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un’attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 160 del 1969) e che, in ogni caso, lascino alle regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma» (sent. n. 219 del 1984).

Ebbene, poiché è palese che la disposizione oggetto d’impugnazione – l’art. 11-*quater* – non è riconducibile a nessuno dei tre profili illustrati sopra, deve escludersi la sua qualificazione quale norma di grande riforma economico-sociale.

*H. Illegittimità costituzionale, sotto un diverso aspetto, dell’art. 2, comma 1, lettera h), decreto-legge n. 175 del 2025, come convertito in legge n. 4 del 2026, nella parte in cui introduce l’art. 11-quinquies, nel decreto legislativo n. 190 del 2024, in relazione all’allegato “A” del predetto decreto legislativo, per la violazione degli articoli 3, 4, 6 e 8 dello statuto speciale di autonomia della Regione Sardegna e degli articoli 5 e 6, delle norme di attuazione statutaria approvate con decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, nonché degli articoli 9, 116, primo comma della Costituzione, dell’art. 117, primo comma, della Costituzione in riferimento alla «Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)» firmata a Parigi il 23 novembre 1972, resa esecutiva dalla legge 6 aprile 1977, n. 184.*

H.1. L’art. 11-*quinquies*, anch’esso inserito nel corpo del decreto legislativo n. 190 del 2024, ad opera dell’art. 2, comma 1, lettera h), del decreto-legge n. 175 del 2025, dispone che «all’interno delle zone di protezione dei siti UNESCO l’installazione di impianti da fonti rinnovabili è consentita limitatamente agli interventi di cui all’Allegato A.».

Le attività indicate da tale allegato «A» sono gli «Interventi in attività libera» ripartiti tra «Interventi di nuova realizzazione» (Sezione I, lettera da «a» fino a «v»), «interventi su impianti esistenti» (sezione II, lettera da «a» fino a «p»), variamente invasivi, sotto l’aspetto ambientale, paesaggistico, architettonico, nonché edilizio-urbanistico.

H.2 La «Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all’Organizzazione delle Nazioni Unite per l’educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)», è stata resa esecutiva in Italia dalla legge 6 aprile 1977, n. 184.

A norma dell’art. 4 della predetta Convenzione «ogni Stato parte della presente Convenzione riconosce che l’obbligo di assicurare l’identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e la trasmissione alle future generazioni del patrimonio culturale e naturale, menzionato negli articoli 1 e 2 e situato sul suo territorio, incombe in primo luogo su di lui. Si sforza di agire a tale scopo sia con le proprie forze, utilizzando al massimo le proprie risorse, sia, in caso di necessità, con l’aiuto e la cooperazione internazionali, in particolare sul piano finanziario, artistico, scientifico e tecnico, delle quali può beneficiare».

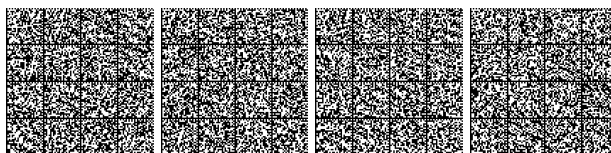
Secondo il successivo art. 5, «al fine di assicurare una tutela e una conservazione più efficaci e una valorizzazione più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale, situato sul loro territorio e nelle condizioni adeguate a ciascun paese, gli Stati parti della presente Convenzione si adopereranno nella misura del possibile:

*a)* per adottare una politica generale mirante ad assegnare al patrimonio culturale e naturale determinate funzioni nella vita sociale e ad inserire la tutela di tale patrimonio nei programmi di pianificazione generale;

*b)* per istituire sul proprio territorio, se non sono stati ancora creati, uno o più servizi di tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale adeguato e di mezzi che consentano di condurre a termine i compiti che loro incombono;

*c)* per sviluppare studi e ricerche scientifiche e tecniche e perfezionare i metodi di lavoro che consentano ad uno Stato di far fronte ai pericoli che minacciano il suo patrimonio naturale e culturale;

*d)* per adottare misure giuridiche, scientifiche, tecniche, amministrative e finanziarie adeguate per l’identificazione, la tutela, la conservazione, la valorizzazione e il restauro di questo patrimonio;



e) per favorire la creazione o lo sviluppo di centri nazionali o regionali di formazione nel campo della tutela, della conservazione e della valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, nonché per incoraggiare le ricerche scientifiche in questo campo».

H.3. Nel territorio della Regione Sardegna insistono due siti Unesco, tutelati a norma della Convenzione e della legge di esecuzione sopra menzionate. Si tratta, in particolare del «Nuraxi» di Barumini e delle «*Domus de janas*».

Il primo è l'esempio più completo e meglio conservato di nuraghe, la tipica struttura difensiva dell'età del bronzo. Il complesso include una torre centrale (mastio) e un villaggio circostante che testimoniano l'evoluzione della civiltà nuragica. È stato inserito tra i siti Unesco in esito alla 21ª sessione del Comitato del Patrimonio mondiale, svoltasi a Napoli nel dicembre 1997 con decisione 21 COM VIII.C (reperibile al sito dell'Unesco al link: <https://whc.unesco.org/en/decisions/2888/>).

Le *domus*, letteralmente le «case delle fate», sono tombe scavate nella roccia che testimoniano le pratiche funerarie e religiose, ma anche, nel loro ispirarsi all'architettura dei vivi, l'evoluzione sociale delle comunità neolitiche sarde. Caratterizzate da articolati sistemi planimetrici e decorativi, rappresentano la più estesa manifestazione di architettura funeraria ipogea del Mediterraneo occidentale, a partire dal Neolitico Medio I (V millennio a.C.), fino agli albori della Civiltà Nuragica. Sono state inserite tra i siti del patrimonio Unesco a seguito di decisione del Comitato del Patrimonio mondiale, tenutasi a Parigi nella 47ª sessione, il 12 luglio 2025, con decisione 47 COM 8B.26 (reperibile al sito <https://whc.unesco.org/en/decisions/8960/>).

Il territorio sardo è in generale fortemente caratterizzato dalla presenza dei nuraghi e di altri monumenti che testimoniano le antichissime civiltà che hanno abitato l'Isola. Nel 2021 è stato iscritto nella *tentative list* dell'UNESCO il bene «Monumenti nuragici della Sardegna» (all. 3), su patrocinio dell'Amministrazione regionale concesso con deliberazione della Giunta regionale n. 49/13 del 30 settembre 2020 (all. 4). Come si evince dalla relazione di accompagnamento allegata alla suddetta deliberazione, la Sardegna «appare come un museo aperto, con innumerevoli beni culturali e paesaggistici» (pag. 1), in cui «i nuraghi sono diffusi in tutto il territorio regionale offrendo un quadro unitario dell'intera civiltà che da essi prende il nome, diversamente da altri monumenti presenti in modo non uniforme ...» (pag. 5).

H.4. L'art. 11-*quinquies*, ponendo una presunzione *juris et de jure* di idoneità dei siti Unesco posti sul territorio della Regione Sardegna per ospitare impianti FER di cui all'allegato "A" del decreto legislativo n. 190 del 2024, senza rendere possibile alcuna valutazione da parte degli organi regionali a tutela dei valori paesaggistici, ambientali, urbanistici e di produzione dell'energia, viola platealmente i parametri indicati in epigrafe.

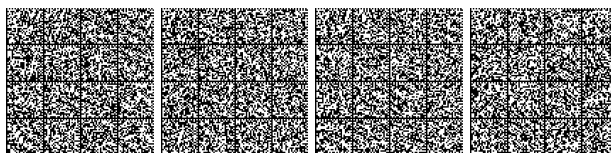
H.4.1. Preliminarmente, pertanto, occorre eccepire la violazione di tutti i parametri di legittimità costituzionale già dedotti al superiore punto "G" avverso l'art. 11-*quater* in riferimento alle competenze legislative e amministrative regionali di tutela paesaggistica, ambientale nonché edilizia-urbanistica (ex articoli 3 e 6 dello statuto e 5 e 6 decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975) e di produzione dell'energia (art. 4, lettera e, e 6 dello statuto). Pertanto, le censure dedotte al precedente paragrafo devono intendersi come integralmente riportate e trascritte nel presente e valgono come motivi di impugnazione avverso il contestato art. 11-*quinquies*.

H.4.2. Inoltre, la disposizione in esame, escludendo qualsivoglia valutazione di compatibilità ambientale ed edilizia-urbanistica in concreto sui siti Unesco nel territorio sardo dei progetti di impianti FER di cui all'allegato "A" al decreto legislativo n. 190 del 2024, mette in pericolo la conservazione e l'integrità dei siti medesimi.

Ciò comporta la violazione degli obblighi assunti dal nostro Paese di tutelare e conservare tali beni in esecuzione della Convenzione UNESCO di Parigi del 1972. In tali evenienze, i paragrafi 192-198 dell'*Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* dell'Unesco (WHC. 08/01, January 2008) (all. 5) prevede, quale più grave misura sanzionatoria il *delisting* dei beni stessi dall'elenco dei siti tutelati dall'Agenzia O.N.U.

H.5. Pertanto, l'art. 11-*quinquies*, violando l'obbligo internazionalmente assunto dall'Italia di tutelare tali i beni ex art. 117, primo comma, della Costituzione in relazione alla Convenzione di Parigi sopra richiamata, integra un vizio di legittimità costituzionale i cui effetti ridondano direttamente su una serie di evidenti competenze costituzionalmente e statutariamente proprie della Regione Sardegna.

Infatti, in aggiunta a quanto dedotto sopra al punto H.4.1., la possibile esclusione dei richiamati siti dall'elenco dei beni patrimonio Unesco determina un oggettivo depauperamento dei valori paesaggistici, ambientali, urbanistico-ambientali della regione, in violazione delle relative potestà legislative e amministrative garantite dalle norme statutarie e costituzionali sopra richiamate.



Va anche considerata la perdita di attrattività turistico-culturale alla quale viene esposta la regione da siffatta illegittima disposizione legislativa, con correlato restringimento dell'ambito di sviluppo ed esercizio delle potestà legislative in materia di turismo per le quali la Sardegna gode di potestà piena a norma dell'art. 3, comma 1, lettera p) dello statuto. Analogo discorso va fatto per la parallela potestà amministrativa ex art. 6 dello statuto.

Si consideri, infine, che la perdita di attrattività turistico-culturale conseguente al *delisting* dei siti Unesco incide anche sulle competenze e le attribuzioni finanziarie della regione riducendo le entrate derivanti da «imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato» a norma dell'art. 8, comma 1, lettera i) dello statuto di autonomia.

In conclusione, non ci sono dubbi sulla illegittimità costituzionale di tutte le norme impugnate in riferimento ai singoli parametri di legittimità specificamente richiamati nei superiori paragrafi.

Quanto sopra premesso e ritenuto,

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale e conseguentemente annullare l'art. 2, comma 1, lettera h, del decreto-legge 21 novembre 2025, n. 175, unitamente e nel testo risultante dalla legge di conversione 15 gennaio 2026, n. 4, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 15 del 20 gennaio 2026, e nel testo risultante da questa, nella parte in cui ha inserito nel decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, gli articoli:*

*II-bis, avuto riferimento ai commi 1, 2, 3 e 4;*

*II-bis, comma 1, lettera «g», nella parte in cui, in combinato con l'art. 20, decreto-legge n. 17 del 2022, fa riferimento agli «immobili individuati quali non più utili ai fini istituzionali e non ancora consegnati all'Agenzia del demanio o non ancora alienati»;*

*II-bis, comma 1, lettera «h», nella parte in cui fa riferimento ai «beni del demanio o a qualunque titolo in uso al Ministero dell'interno, al Ministero della giustizia e agli uffici giudiziari, di cui all'art. 10 del decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 novembre 2022, n. 175»;*

*II-ter, avuto riferimento al combinato disposto dei commi 1 e 2, lettera b) per il quale «sono in ogni caso considerati idonei i porti, per impianti eolici di potenza fino a 100 MW di potenza installata, previa eventuale variante del piano regolatore portuale, ove necessaria, da adottarsi entro sei mesi dalla presentazione dell'istanza di autorizzazione unica»;*

*II-quater;*

*art. II-quinquies in relazione all'allegato «A» del decreto legislativo n. 190 del 2024;*

*per violazione delle norme dello statuto speciale di autonomia di cui agli articoli 3, 4, 6, 8 e 14, delle norme di attuazione dello statuto speciale di cui all'art. 39, decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, articoli 5 e 6, decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, art. 1, decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 e art. 1, decreto del Presidente della Repubblica 18 settembre 2006, n. 267, nonché con gli articoli 9, 116, primo comma, 117, terzo e quinto comma, 118, 120, secondo comma e 127 della Costituzione, nonché, ancora, del principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione e di quello di leale collaborazione ex articoli 5 e 114 della Costituzione e dell'art. 117, primo comma, della Costituzione in riferimento alla «Convenzione per la salvaguardia del patrimonio mondiale culturale e ambientale firmata a Parigi il 16 novembre 1972, dai Paesi aderenti all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO)» firmata a Parigi il 23 novembre 1972, resa esecutiva dalla legge 6 aprile 1977, n. 184.*

Cagliari-Roma, 19 marzo 2026

*Prof. Avv. CHESSA - Avv. PANI - Avv. PARISI - Prof. Avv. SAITTA*



## N. 53

Ordinanza del 19 marzo 2026 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Tecnimont spa contro Roma Capitale

**Enti locali – Disposizioni urgenti per Roma Capitale – Obbligazioni contratte dal Comune di Roma fino alla data del 28 aprile 2008 – Assunzione da parte della gestione commissariale istituita per il rientro dall’indebitamento pregresso – Applicazione delle previsioni dell’art. 248 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) concernenti la dichiarazione di dissesto – Effetti nei confronti dei creditori – Divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive e blocco della maturazione di interessi e rivalutazione del credito per tutta la durata della procedura di risanamento e di liquidazione.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 78, comma 6.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Franco De Stefano Presidente;  
Pasquale Gianniti consigliere;  
Cristiano Valle consigliere;  
Irene Ambrosi consigliere;  
Alberto Crivelli consigliere rel.;

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 25326/2023 R.G. proposto da:

Tecnimont S.p.a., sedente in Milano, in persona del legale rappresentante, con avv. Antonio Auricchio e Decio Nicola Mattei Palamara; ricorrente;

contro Roma Capitale, in persona del sindaco *pro tempore*, con avv. Federica Graglia; controricorrente;

e contro Unicredit Banca di Roma S.p.a., sedente in Milano, in persona del legale rappresentante; intimata avverso la sentenza n. 9676/23 resa dal Tribunale di Roma e pubblicata il 16 giugno 2023, non notificata;

Udita la relazione della causa svolta alla pubblica udienza del nove gennaio 2026 dal consigliere dott. Alberto Crivelli;

Udito il Sostituto Procuratore generale, dott. Mauro Vitiello, che ha concluso per l’accoglimento del ricorso;

Udito il difensore della ricorrente, avv. Augusta Ciminelli, in sostituzione e per delega in atti dell’avv. Antonio Auricchio, che ha concluso per l’accoglimento del ricorso.

## FATTI DI CAUSA

1. Con ricorso depositato in data 26 novembre 2018, la Tecnimont S.p.a. proponeva opposizione avverso l’ordinanza di estinzione, emessa il 20 novembre 2018, nell’ambito di procedura esecutiva di pignoramento presso terzi di tutte le somme dovute da Unicredit alla controricorrente, in considerazione della ritenuta necessità, da parte del giudice dell’esecuzione, di considerare il credito, portato in sentenza resa il 9 maggio 2013 dal Tribunale di Roma nei confronti di Roma Capitale, soggetto alla procedura concorsuale di cui all’art. 248, decreto legislativo n. 267/2000, in virtù del richiamo di cui all’art. 78, decreto-legge n. 112/2008, in quanto appunto sorto da atto o fatto precedente al 28 aprile 2008 (data da individuarsi a seguito dell’interpretazione fornita dall’art. 4, comma 8-*bis*, decreto-legge n. 2/2010 del comma 3 dell’art. 78 cit.), con conseguente impignorabilità dei crediti in sede esecutiva. Né il giudice dell’esecuzione ravvisava un sospetto di illegittimità costituzionale della normativa di riferimento, alla luce della pronuncia Corte costituzionale n. 154 del 2013 e di quella della S.C. (Cass. n. 23651/17). Veniva dunque adottato un provvedimento di improcedibilità dell’esecuzione.



L'odierno ricorrente proponeva allora opposizione agli atti esecutivi deducendo che: *a)* il giudice dell'esecuzione avrebbe erroneamente rilevato d'ufficio l'improcedibilità dell'esecuzione; *b)* la norma di cui all'art. 78, comma 6, decreto-legge n. 112/2008, nell'interpretazione fornita dal giudice dell'esecuzione, sarebbe contraria ai principi costituzionali e della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il giudice dell'esecuzione, rilevato il mancato dispiegamento di istanze di provvedimenti cautelari, unicamente disponeva «, cautelativamente, il mantenimento del vincolo sulle somme pignorate fino alla definizione del giudizio di merito, sempre che lo stesso venga introdotto».

Con citazione in riassunzione tempestivamente notificata, l'opponente ha reiterato le domande avanzate col ricorso.

Introdotta il giudizio di merito, lo stesso veniva definito con la sentenza qui impugnata sulla base di argomentazioni sovrapponibili a quelle rese dal giudice dell'esecuzione nel suo provvedimento di improcedibilità, respingendo così l'opposizione.

Tecnimont S.p.a. propone così ricorso in cassazione affidato a due motivi, mentre Roma Capitale resiste a mezzo di controricorso e Unicredit è rimasta intimata.

Da ultimo la parte ricorrente ha depositato memoria illustrativa, a mezzo della quale ha riferito che in data 19 agosto 2025 Roma Capitale ha versato a Tecnimont l'importo di euro 1.832.223,85, restando però, a parere della ricorrente, ancor debitrice della somma di euro 372.096,95, dal momento che la sentenza che costituisce titolo esecutivo aveva condannato il Comune di Roma al pagamento della somma capitale di euro 1.710.795,98, oltre interessi legali dal 22 gennaio 2007 al saldo.

La causa è stata infine trattata all'udienza pubblica in epigrafe.

#### RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Pregiudizialmente occorre verificare, alla luce del contenuto della memoria illustrativa della parte ricorrente, in cui si dà atto dell'intervenuto pagamento della somma di euro 1.832.223,85 da parte della controricorrente, del permanente interesse a ricorrere.

1.1. La risposta dev'essere positiva: ed infatti la società ricorrente agisce per la Cassazione di una pronuncia che ha confermato la declaratoria di improcedibilità di un processo esecutivo avente ad oggetto l'espropriazione per il soddisfacimento di un proprio credito (pacificamente risalente al 2007), accertato in sentenza definitiva per capitale ed interessi fino al saldo, ed espressamente le somme corrisposte nel 2025 soddisfano appunto il capitale, ma solo parzialmente il credito da interessi (che sul capitale di euro 1.710.795,98 è rimasto insoddisfatto da diciassette anni), per cui permane all'evidenza l'interesse a proseguire l'azione stessa, attraverso appunto la rimozione della pronuncia che a ciò osta, per il soddisfacimento di tale ultimo credito, quantificato dalla parte nel già ricordato importo di euro 372.096,95.

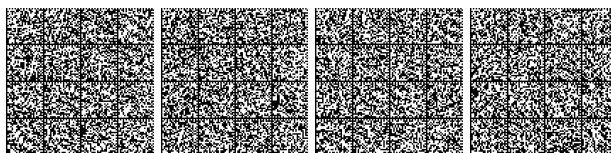
In altri termini, rimosso, nell'evenienza dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale inerente all'art. 78, decreto-legge n. 112/2008 oggetto dei motivi, l'ostacolo costituito da tale ultima disposizione, la società ricorrente potrebbe procedere all'espropriazione per il soddisfacimento del suo residuo credito per interessi.

Per quanto concerne ulteriori aspetti della questione, gli stessi saranno esaminati in prosieguo.

Ancora, va precisato che, nello sviluppo dell'ordinanza, ogni riferimento al Comune di Roma va, all'occorrenza, inteso come operato, *ratione temporis*, all'ente che, a termini dall'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che al primo è succeduto, cioè Roma Capitale.

2. Con il primo mezzo si deduce «Violazione e falsa applicazione di norme di diritto *ex art.* 360, comma 1, n. 3 del codice di procedura civile con riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, e all'art. 1 del protocollo n. 1 della CEDU».

A parere della ricorrente erroneamente il giudice dell'opposizione aveva rigettato la denunciata illegittimità costituzionale del citato art. 78, decreto-legge n. 112/78, laddove richiama l'art. 248 del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL), nonché dell'ultimo periodo del comma 8-*bis* dell'art. 4, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, conv. in legge 26 marzo 2010, n. 42, e ciò senza tenere in considerazione le osservazioni svolte in sede oppositiva dalla ricorrente, secondo cui: da un lato, il già citato precedente del giudice delle leggi non poteva essere più considerato attuale, alla luce di quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti, Corte europea dei diritti dell'uomo) con le sopravvenute sentenze Pennino e De Luca, che avevano fortemente ridimensionato il «peso specifico» attribuito dalla Corte costituzionale al principio della *par condicio creditorum*; dall'altro lato, la sentenza Cassazione n. 23651/2017, oltre che a sembrare in contrasto con l'evoluzione giurisprudenziale maturata in seno alla Corte europea



dei diritti dell'uomo, con particolare riferimento all'estensione dei relativi principi anche ai casi in cui un provvedimento giudiziale venga emesso dopo l'apertura della procedura di dissesto, ha avuto ad oggetto un caso sotto alcuni aspetti diverso da quello di specie.

In particolare, si sottolinea che la Corte costituzionale si è considerata non legittimata a sindacare l'interpretazione della Convenzione dei Diritti dell'Uomo data dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

È poi principio consolidato che, in caso di conflitto tra norme interne e la suddetta Convenzione, occorre sollevare giudizio di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117 della Costituzione.

Orbene, a tale scrutinio di legittimità non osterebbe la precedente pronuncia n. 154 del 2013, in quanto dichiarativa di non fondatezza con riferimento ai profili denunciati.

La pronuncia poi sarebbe superata dai successivi arresti della Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove essa stabilisce che «il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, quindi fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente ... A giudizio della Corte, ciò ha comportato il venire meno del ragionevole rapporto di proporzionalità che deve esistere, in materia, tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso» (Corte EDU, 24 settembre 2013, Pennino c/Italia).

In seguito a ciò la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che «In seguito alla dichiarazione di dissesto finanziario del Comune di ...»; e ancora «non eseguendo la sentenza del tribunale di ..., le autorità nazionali hanno impedito al ricorrente di riscuotere il denaro che questi poteva ragionevolmente aspettarsi di ottenere» (cfr. § 53 sentenza De Luca; § 57 sentenza Pennino); d. «la mancanza di risorse di un comune non possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore» (si vedano, *mutatis mutandis*, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96, §§ 28-34, 19 ottobre 2000, e Bourdov, sopra citata, § 41).

Sempre per la giurisprudenza della Corte EDU un credito può costituire un «bene», ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1, se è sufficientemente accertato come esigibile (Corte EDU 9 dicembre 1994, Raffinerie Greche Stan c/ Grecia), per cui, sempre a parere della ricorrente, non occorre che l'accertamento sia avvenuto con sentenza passata in giudicato.

Il credito della ricorrente sarebbe certamente esigibile, in quanto accertato da una sentenza definitiva, ed in seguito al dissesto del Comune di Roma — o Roma Capitale — lo stesso non ha pagato il debito, se non parzialmente, vale a dire quanto alla sola sorta capitale e solamente dopo oltre diciassette anni.

Questa Corte, con la già citata sentenza n. 23651/17 ha rimarcato che «la Corte EDU ha dato rilievo implicito, ma chiaro, al fatto che il pagamento da parte del Comune di ..., una volta sopraggiunta quella definitività, era pur sempre stato possibile nel lasso di tempo fra essa e l'intervento della legge n. 140 del 2004, che aveva determinato la sua attrazione nel regime della legge n. 267 del 2000».

Tale lettura però contrasterebbe con l'interpretazione del credito-bene da parte della Corte EDU, secondo cui il credito è sufficientemente accertato sol che costituisca titolo esecutivo (Corte EDU 29 maggio 2018, Bikic c/Croazia).

Per cui sarebbe errata la ricostruzione interpretativa operata da questa Corte, a tenore della quale la Corte EDU avrebbe «... ritenuto contrastare ... con l'art. 1 del protocollo il fatto che lo Stato Italiano si fosse ingerito sul credito del ricorrente attraendolo nella disciplina del dissesto in una situazione in cui esso avrebbe dovuto essere onorato dal Comune di ... dopo la sentenza definitiva nel periodo anteriore alla legge n. 140 del 2004, con cui l'ingerenza di era verificata», dal momento che, fra l'altro, se si fa riferimento al caso De Luca, «dopo la sentenza definitiva nel periodo anteriore alla legge n. 140 del 2004» il Comune di ... si trovava già nell'impossibilità giuridica di pagare, stante quanto previsto dall'art. 5 del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80.

2.1. Anzitutto deve osservarsi che il ricorso non si pone contrasto col principio espresso da questa Corte secondo cui «Non può costituire motivo di ricorso per cassazione la valutazione negativa del giudice di merito circa la rilevanza e la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale, perché il relativo provvedimento (benché eventualmente ricompreso, da un punto di vista formale, in una sentenza) ha carattere puramente ordinatorio, essendo riservato il relativo potere decisorio alla Corte costituzionale, e, d'altra parte, la stessa questione può essere riproposta in ogni grado di giudizio. Tuttavia, si deve presumere che le doglianze relative alle deliberazioni assunte dal giudice di merito sulla questione di legittimità costituzionale non si presentino come fine a se stesse, ma abbiano funzione strumentale in relazione all'obiettivo di conseguire una pronuncia più favorevole di quella resa con la sentenza impugnata, e che, quindi, l'impugnazione investa sostanzialmente, sia pure in forma ellittica, il capo o il punto della sentenza regolato dalla norma giuridica la cui costituzionalità è contestata» (Cass. n. 25343/14; Cass. n. 9284/18).



Orbene, nella specie le doglianze non si presentano affatto fine a sé stesse, ma sono rappresentate come strettamente funzionali al conseguimento di una pronuncia più favorevole, come emerge peraltro inequivocabilmente dalle conclusioni tratte dalla parte, volte infatti ad ottenere, a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale e della conseguente caducazione della norma posta a fondamento del rigetto della sua opposizione formale, il riconoscimento dell'illegittimità di tale rigetto e, dunque, l'accoglimento della stessa opposizione proposta avverso il diniego di assegnazione di un credito, di cui al provvedimento del g.e. di improcedibilità del processo per espropriazione presso terzi, essendo basati tanto quest'ultimo quanto il rigetto dell'opposizione allo stesso, come denunciato dalla parte, sull'applicazione di una norma — l'art. 78 della legge n. 2/2010 — della cui illegittimità costituzionale si tratterebbe.

Va in proposito sottolineato che proprio i profili sottoposti a censura di incostituzionalità da parte del ricorrente hanno formato oggetto di verifica negativa da parte del giudice del merito in ordine alla loro non manifesta infondatezza, e che proprio la disposizione censurata è stata dal giudice del merito ritenuta di ostacolo alla perseguibilità dell'azione esecutiva intrapresa.

2.2. Il motivo, partendo dalla condivisibile premessa per cui l'interpretazione della Convenzione dei diritti dell'uomo appartiene alla Corte EDU e che il rilievo di un eventuale contrasto — ricorrendo i presupposti previsti dalle legge — tra una norma interna e la Convenzione determina in capo al giudice nazionale non già l'obbligo di disapplicazione della norma interna medesima, ma quello di sollevare la questione di legittimità costituzionale con la prospettazione del contrasto con l'art. 117, comma primo, della Costituzione in relazione alle norme sovranazionali quali norme interposte, come emerge da quanto precede, fornisce una propria lettura della giurisprudenza della Corte EDU in base alla quale 1) la Convenzione tutela il diritto al rispetto dei beni appartenenti ad una persona fisica o giuridica (art. 1 Protocollo addizionale 1), identificando fra siffatti beni anche i crediti portati da pronunce comunque esecutive, ancorché non definitive, purché sufficientemente accertate; 2) declinando tale principio a proposito di crediti che il legislatore consente di non onorare, tale regola va considerata non conforme alla norma convenzionale sopra richiamata appunto trattandosi di crediti sufficientemente accertati per essere esigibili; 3) ciò non dovrebbe riguardare solo i crediti anteriormente accertati, ma anche quelli posteriormente accertati (rispetto alla norma interna istitutiva della possibilità di non onorare il credito).

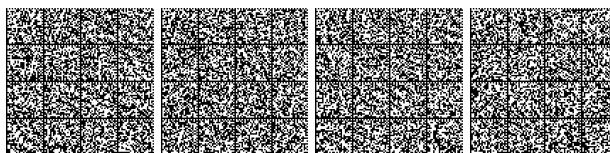
Di tali assunti principi farebbe non corretta applicazione il precedente di questa Corte, n. 26357/17, mentre la sentenza Corte costituzionale n. 154 del 2013 sarebbe superata da successivi arresti della Corte europea dei diritti dell'uomo.

2.3. Va anzitutto premesso che l'arresto di questa Corte che si ritiene non conforme alla lettura delle sentenze Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ha riguardato, come la presente controversia, una vicenda debitoria del Comune di Roma, coinvolta nel dissesto di tale ente, il quale è stato assoggettato alla procedura denominata gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma, di cui all'art. 78, decreto-legge n. 112/2008, che costituisce una disciplina ampiamente derogatoria rispetto a quella generale prevista per gli enti locali dal decreto legislativo n. 267/2000 (d'ora in avanti, TUEL). In virtù della richiamata normativa speciale, con riferimento alle obbligazioni derivanti da atti e fatti anteriori al 28 aprile 2008 e per tutta la durata della procedura, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti dell'ente.

In base all'art. 4, comma 8-bis, decreto-legge n. 2/2010, il primo periodo del comma 3 dell'art. 78 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, si interpreta nel senso che la gestione commissariale del comune assume, con bilancio separato rispetto a quello della gestione ordinaria, tutte le obbligazioni derivanti da fatti o atti posti in essere fino alla data del 28 aprile 2008, anche qualora le stesse siano accertate e i relativi crediti siano liquidati con sentenze pubblicate successivamente alla medesima data.

2.4. Orbene, il suddetto arresto ha ritenuto che, alla luce delle sentenze Corte EDU allora note, in particolare quelle direttamente rilevanti (perché concernenti altri casi di crediti vantati nei confronti di enti locali in dissesto, sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo del 24 settembre 2013, Pennino c. Italia n. 43892/04, nonché De Luca c. Italia n. 43870/04; oltre ad altro precedente riguardante fattispecie differente ma comunque involgente una questione di ostacolo all'esercizio di un'azione esecutiva fondata su un titolo giudiziale: sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 ottobre 2000, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96), dovessero essere lette nel senso che come «beni» ai sensi dell'art. 1 prot. 1, cit., della Convenzione, dovessero essere considerati solo i crediti portati in sentenza definitiva resa anteriormente all'entrata in vigore della norma interna.

2.5. Il ragionamento seguito è stato quello per cui l'ostacolo normativo interno, per violare la convenzione, si deve frapporre rispetto a una sentenza che aveva concretamente conferito alla parte interessata il diritto ad ottenere il pagamento, il che si verificava inequivocabilmente ogni qual volta prima dell'intervento legislativo appunto il creditore aveva un titolo attuale e definitivo.



Si legge, infatti, nella sentenza di questa Corte n. 26357/17: «Nel paragrafo 58, infatti, dopo avere dato atto che il Governo Italiano aveva giustificato l'ingerenza nel godimento da parte del ricorrente del suo diritto al rispetto dei suoi beni "con il dissesto finanziario del comune e con la volontà di garantire a tutti i creditori parità di trattamento per la riscossione dei loro crediti", la Corte europea dei diritti dell'uomo si è così espressa: "La Corte ritiene che la mancanza di risorse di un comune non possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore (si vedano, *mutatis mutandis*, Ambruosi c. Italia, n. 31227/96, §§ 28-34, 19 ottobre 2000, e Bourdov, sopra citata, § 41).

In tal modo, cioè rimarcando che il credito, cioè il bene, era stato riconosciuto con sentenza definitiva e non era stato onorato nemmeno dopo di essa, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha dato rilievo implicito, ma chiaro, al fatto che il pagamento da parte del Comune di ..., una volta sopraggiunta quella definitività, era pur sempre stato possibile nel lasso di tempo fra essa e l'intervento della legge n. 140 del 2004, che aveva determinato la sua attrazione nel regime della legge n. 267 del 2000.

Attrazione anteriormente alla legge esclusa dalla giurisprudenza interna (che infatti consentiva, come ricordato dalla pronuncia, l'esecuzione di crediti accertati con sentenza definitiva, anche nei confronti di enti locali in dissesto n.d.r.).

La sottolineatura del valore del riconoscimento in sede giurisdizionale del credito è presente espressamente nel successivo paragrafo 59.

In pratica, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto contrastare con la Convenzione e segnatamente con l'art. 1 del Protocollo il fatto che lo Stato Italiano si fosse ingerito sul credito del ricorrente attraendolo nella disciplina del dissesto in una situazione in cui esso avrebbe dovuto essere onorato dal Comune di ... dopo la sentenza definitiva nel periodo anteriore alla legge n. 140 del 2004, con cui l'ingerenza di era verificata».

La lettura che, invece, propone la ricorrente sarebbe nel senso, più radicale, per cui non solo la nozione di «bene» si riferirebbe anche a crediti sufficientemente accertati come esigibili e dunque a prescindere dalla definitività della sentenza, ma, addirittura, che ciò riguarderebbe comunque tutti i crediti accertati, anche successivamente l'apertura della procedura e l'entrata in vigore della norma interna.

2.6. Evidente come la lettura proposta dalla ricorrente in realtà prescinde da quanto effettivamente stabilito dalle pronunce della Corte EDU, la cui interpretazione deve confermarsi nei termini indicati dal precedente di questa Corte appena citato.

Intanto, pacificamente tutte le pronunce citate, la sentenza «De Luca» e la sent. «Pennino», fanno chiaro riferimento a sentenze definitive.

Anche la pronuncia successiva (Bikic/Croazia del 19 maggio 2018) — pur riferita ad un caso (diritto all'abitazione) ed in un contesto (la normativa croata) del tutto differenti, fa sempre riferimento alla necessità di una sentenza definitiva e — proprio in ragione della non definitività — respinge la domanda.

Nel suo complesso poi, la sentenza Corte EDU n. 31227/96, Ambruosi, è incomparabile con quelle qui rilevanti, sia perché la vicenda che la riguardava concerneva un provvedimento che poneva nel nulla delle pronunce, sia perché equipara tale situazione a quella in cui invece non era intervenuto alcun accertamento giurisdizionale, sia perché poi fa riferimento ad una nozione di bene che prescinde da un provvedimento e alla nozione di entrata futura come semplice somma «guadagnata»: quindi, appunto, prescindendo da qualsiasi accertamento.

Con ciò appare evidente l'inutilizzabilità di una giurisprudenza con riferimento alla verifica di legittimità di norme interne che invece riguardano di necessità crediti oggettivizzati in titoli o pronunce, siccome riferiti alla loro eseguibilità.

E, come si è premesso, è evidente che — concernendo crediti oggetto di accertamento giudiziale e soprattutto in rapporto a procedure concorsuali od esecutive — la CEDU nei suoi precedenti fa sempre riferimento alla necessità della definitività di quell'accertamento.

2.7. Resta da vedere se tale definitività debba essere intesa nel senso indicato dal precedente di questa Corte, quindi anteriore alla norma che non consente l'eseguibilità, oppure possa intervenire anche successivamente.

Ciò in quanto nella specie, trattandosi dell'art. 78 della legge n. 112/2008 come interpretata dalla legge n. 2/2010, il credito — ancorché anteriore — risulta accertato con sentenza emessa nel 2013 e ancor successivamente divenuta definitiva.

Ora, addivenendo alla seconda soluzione (irrilevanza del momento della definitività della pronuncia), anzitutto si predicherebbe una lettura del tutto inadeguata del principio espresso nelle due sentenze della Corte EDU (Pennino e De Luca) che si vorrebbe attuare nell'ordinamento a mezzo della declaratoria di illegittimità della norma di cui all'art. 78, decreto-legge n. 112/2008 come interpretata dalla legge n. 2/2010.



Invero, dire che «la mancanza di risorse di un comune non (può) possa giustificare che questo ometta di onorare gli obblighi derivanti da una sentenza definitiva pronunciata a suo sfavore», non significa che sempre e comunque l'ente in dissesto, a fronte di una sentenza definitiva, debba pagare l'intero debito; ma significa, invece, che il legislatore nazionale (cui la convenzione è rivolta) non può consentire con un suo intervento un simile risultato, cioè non può cancellare — o meglio rendere inesigibile nel caso delle procedure di dissesto — un debito portato in una sentenza già definitiva e fin lì liberamente eseguibile.

2.8. D'altro canto, occorre osservare che, in virtù della disciplina in esame, a seguito della presentazione delle istanze di liquidazione dei crediti derivanti dalle obbligazioni contratte entro il 28 aprile 2008 da parte dei responsabili dei servizi competenti di Roma Capitale, entro i termini stabiliti dalla legge n. 145/18 (art. 1, commi 927-930), la definitiva rilevazione della massa passiva viene approvata dal Presidente del Consiglio dei ministri e, nel frattempo, si procede al periodico aggiornamento del piano di rientro (aggiornato due volte all'anno dal commissario ed approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, *cf.* art. 1, comma 751, legge n. 208/15).

È evidente, quindi, che — analogamente a quanto si conclude sia in dottrina che da parte della giurisprudenza amministrativa in relazione all'omologa disposizione di cui all'art. 256 TUEL — la speciale disciplina normativa in esame, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente (accertati anche dopo, con sentenza definitiva) possono essere attratte alla predetta gestione.

Quindi, solo ad un credito nei confronti dell'ente locale che, al momento della definitività della sentenza che lo accerta, possa ancora essere azionato in via esecutiva, può riferirsi il principio sopra espresso, e non certo ad uno che venga accertato dopo che il legislatore abbia stabilito la regola per cui anche di fronte a una sentenza definitiva il credito non è esigibile.

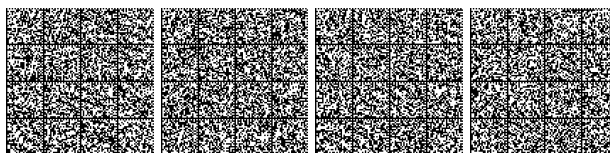
A diversamente concludere, sarebbe infatti lecito a qualsiasi creditore anteriore (cioè per un fatto od atto sorti anteriormente al dissesto) dell'ente in questione, sfornito di qualsiasi accertamento, di ottenerlo e poi esigere il pagamento al di fuori della procedura, e dunque non solo verrebbe frustrata la stessa *ratio* e lo scopo della gestione liquidatoria, ma sarebbe pregiudicata la gestione delle funzioni ordinarie del comune, prima che esso torni ad uno stato di riequilibrio finanziario, mettendo a rischio l'esercizio delle stesse funzioni e dei servizi fondamentali svolti dal comune, che non potrebbe sostenere sul piano finanziario i costi di tali funzioni e servizi, essendo di fatto in uno stato di insolvenza dell'intero (*cf.* Cons. Stato, Ad. Plen. n. 1/22), così ponendo nel nulla la stessa disciplina del Governo pubblico del dissesto, creando poi un evidente disparità di trattamento con i creditori di enti in dissesto non interessati dalla norma in esame, ed in ultima analisi altresì con tutti i creditori anteriori delle procedure concorsuali nei riguardi di imprese (anche con quelli che, pur dopo l'apertura e poi l'omologazione della procedura, possono ancora ricorrere in giudizi ordinari per ottenere l'accertamento del loro credito, come nel caso del concordato preventivo, i quali però restano vincolati ai tempi ed ai modi di pagamento previsti dalla relativa proposta).

2.9. In proposito non va dimenticato che la stessa Corte EDU, in tutte le sue pronunce, non manca di premettere che l'ingerenza del legislatore col diritto dell'individuo può essere giustificata dalla proporzionalità, nel senso che «un'ingerenza con i diritti dell'individuo compatibile con l'articolo 1 del Protocollo n. 1 deve assicurare il “giusto equilibrio” tra le esigenze dell'interesse generale ed i requisiti della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo (vedi *Beyeler contro Italia* [GC], n. 33202/96, § 107, ECHR 2000-). Su ciò deve esistere un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito» (*cf.* ad es. sentenza *Ambrosi*).

Ora, è sicuramente ragionevole leggere la sentenza nel senso che ha indicato questa Corte, per cui chi già aveva consolidato il diritto ad eseguire in base a una sentenza definitiva si è visto privato dello stesso a seguito di un intervento legislativo (in ipotesi la legge interpretativa del 2010; nel caso invece affrontato dalle sentenze *Pennino e De Luca* la legge che estendeva alle sentenze definitive la soggezione alla procedura di cui al decreto legislativo n. 267/2000), ma non nel senso — per quanto si è osservato — per cui può procedere ad esecuzione individuale qualsiasi creditore che, pur dopo la norma e dopo la delibera del dissesto (in questo caso specifico, dopo la legge che ha istituito la gestione liquidatoria), ottenga un titolo definitivo.

Sotto tale profilo la proporzionalità nel caso presente risulta in realtà rispettata, perché si tratta di un ostacolo all'esecuzione individuale cui si sostituisce però la possibilità di far valere il credito in sede concorsuale, soddisfacendosi sull'attivo configurato dalla disciplina speciale, formato essenzialmente attraverso il ricorso a risorse pubbliche.

In altri termini, lo scopo delle norme sullo stato di dissesto è quello di salvaguardare le funzioni fondamentali dell'ente in stato di insolvenza, permettendogli di recuperare una situazione finanziaria di riequilibrio e, quindi, di normalità gestionale e di capienza finanziaria, che altrimenti sarebbe compromessa dai debiti sorti nel periodo precedente, per cui è evidente che tale interesse pubblico risulta prevalente, in base ad un giudizio di bilanciamento e di razionalità,



rispetto agli interessi individuali e patrimoniali dei privati, ancorché accertati con provvedimenti giurisdizionali riferiti a debiti pregressi, ma adottati successivamente (per quanto qui rileva, all'adozione della norma che rende tali crediti non esigibili).

2.10. D'altronde, venendo al caso specifico del Comune di Roma, va rimarcato che la deroga alla disciplina generale del dissesto degli enti locali si limita all'introduzione di una doppia gestione (ordinaria e commissariale), volta a mantenere indenni dal peso di debiti pregressi le risorse destinate all'attività ordinaria di Roma Capitale, in ragione del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo ente, sia in campo nazionale che internazionale.

Per conseguire tale scopo (come osservato da Corte costituzionale n. 154 del 2013, su questo piano ancora attuale) è indispensabile stabilire una data precisa (individuata nel 28 aprile 2008), al fine di determinare una separazione temporale tra obbligazioni ad essa precedenti, i cui effetti ricadono sulla gestione commissariale, e obbligazioni successive, i cui effetti sono imputati alla gestione ordinaria. Si deve, in definitiva, ritenere che l'art. 78, comma 6, primo periodo, del decreto-legge n. 112 del 2008 sia coerente con la *ratio* che presiede alle funzioni ed all'attività dell'organo straordinario di liquidazione, di cui all'art. 245 e agli articoli 252 e seguenti del decreto legislativo n. 267 del 2000, con la differenza della contestualità di gestione ordinaria e commissariale, volta a preservare la prima dal dissesto.

Stando così le cose, sotto il profilo in esame si deve confermare che la questione di legittimità costituzionale è manifestamente infondata.

3. Col secondo mezzo si deduce «illegittimità costituzionale della normativa interna per contrasto con il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 6, comma 1, della CEDU come interpretato dalla Corte EDU».

Ai sensi del § 1 dell'art. 6 della Convenzione EDU «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... entro un termine ragionevole da un tribunale».

Ad avviso della ricorrente si evince in maniera incontrovertibile come le limitazioni imposte dall'art. 78, comma 6, primo periodo decreto-legge n. 112/2008, e dall'art. 4, comma 8-bis, ultimo periodo, decreto-legge n. 2/2010, al «diritto [dell'esponente] ad un tribunale» siano notevoli e del tutto speculari a quelle riscontrate dalla Corte EDU nei casi Pennino e De Luca.

Invero il «diritto ad un tribunale» ... sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente permettesse che una decisione giudiziaria definitiva ed obbligatoria restasse inefficace a scapito di una parte. L'esecuzione di una sentenza, di qualsiasi giudice, deve quindi essere considerata facente parte integrante del «processo» ai sensi dell'art. 6 («Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997 II, e Bourdov c. Russia (n. 2), n. 33509/04, § 65, 15 gennaio 2009») (cfr: § 66 sentenza De Luca; § 70 sentenza Pennino); b. il «diritto di accesso ad un tribunale ... non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Tuttavia, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'art. 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso (si vedano, tra molte altre, Khalfauoi c. Francia, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e Papon c. Francia, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; si veda anche il richiamo dei principi pertinenti in Fayed c. Regno Unito, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B)» (cfr: § 69 sentenza De Luca; § 73 sentenza Pennino); sebbene una limitazione possa perseguire «lo scopo legittimo di assicurare la parità di trattamento tra i creditori», «quanto alla proporzionalità dell'ingerenza, la Corte rileva che il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente rimane in vigore fino all'approvazione del rendiconto da parte dell'OSL, quindi fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente» (cfr: §§ 70-71 sentenza De Luca; §§ 74-75 sentenza Pennino).

Nella specie, a oltre dieci anni non sarebbe ancora possibile (anche solo) prevedere una data di chiusura della procedura di dissesto, e ciò, si aggiunge sempre da parte della ricorrente, alla luce della consolidata giurisprudenza ad avviso della quale la durata ragionevole delle procedure fallimentari può essere stimata in cinque anni e può aumentare fino a massimo sette nel caso in cui il procedimento presenti particolari difficoltà.

Anche l'osservazione per cui «non ricorre in alcun modo una situazione nella quale, per effetto dell'applicazione alla ricorrente della normativa sul risanamento del comune capitolino con il blocco della possibilità di agire esecutivamente, quel diritto risulti violato. È sufficiente osservare nuovamente che il credito della ricorrente, al momento della sopravvenienza della legge del 2010 che precludeva quell'azione non risultava assistito dalla cosa giudicata e, soprattutto, che — non è dato sapere per quale ragione — la ricorrente non risultava nemmeno (come invece il ricorrente Pennino nella vicenda giudicata dalla Corte EDU) aver chiesto l'ammissione alla procedura amministrativa, del resto nemmeno risalente nel tempo» (Cass. n. 23651/17), non si attaglierebbe alla presente fattispecie.

Infatti, la ricorrente era stata ritualmente ammessa alla procedura con determina dirigenziale n. 1272/14.



Mentre, in ordine al difetto di cosa giudicata, la ricorrente richiama quanto precedentemente dedotto sul punto e in ogni caso ritiene illogico che non esista un termine certo per tutti i crediti, accertati o meno con sentenza passata in giudicato.

In ogni caso, se tale ultimo requisito fosse ritenuto rilevante, sarebbe peraltro privo di rilievo il momento della sua formazione, ribadito comunque che l'art. 6 § 1 della Convenzione assicura a tutti il diritto di agire dinanzi a qualsiasi tribunale in relazione ai propri diritti e obblighi civili; in ciò si incarna il «diritto ad un tribunale», di cui il diritto di accesso, cioè il diritto di avviare un procedimento dinanzi ai tribunali in materia civile, costituisce un aspetto. Tale diritto sarebbe illusorio se l'ordinamento giuridico interno di uno Stato contraente consentisse a una decisione giudiziaria definitiva e vincolante di rimanere inoperante a danno di una parte.

L'esecuzione di una sentenza emessa da un tribunale dovrebbe quindi essere considerata parte integrante del «processo» ai sensi dell'art. 6 § 1 (Hornsby c. Grecia, 19 marzo 1997, § 40, Rapporti 1997-II e Ülger v. Turchia, 25321/02, § 38, 26 giugno 2007).

3.1. Il mezzo pone la questione del rispetto — da parte della complessiva disciplina introdotta dall'art. 78, comma 6, decreto-legge n. 112/08, cit., come integrata dal successivo art. 4, comma 8-*bis*, decreto-legge n. 2/10, pure cit. — di un principio affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e già sopra riportato, secondo cui «il diritto di accesso ad un tribunale ... non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Tuttavia, tali limitazioni non possono restringere l'accesso offerto all'individuo in maniera o ad un punto tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse si conciliano con l'art. 6 § 1 solo se perseguono un interesse legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso», espresso in varie pronunce (v. sopra) e ribadito nelle sentenze De Luca al § 69 e Pennino § 73.

L'art. 6, § 1 della convenzione, infatti, stabilisce che «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata ... entro un termine ragionevole da un tribunale».

Orbene alla luce di ciò ritiene la ricorrente che non sia proporzionata la limitazione costituita dall'attendere, senza un termine certo, in sostanzasine die, a differenza di quanto accade nelle procedure concorsuali relative alle imprese, la chiusura del procedimento per poter intraprendere la tutela giudiziaria (esecutiva) del credito-bene.

3.2. Preliminarmente, va notato che la Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce la correttezza di una limitazione imposta a tutela della par *condicio creditorum* (§ 74 sentenza Pennino).

Tuttavia, appunto, stigmatizza il fatto che il divieto di intraprendere l'azione esecutiva (che ad ogni effetto equipara all'accesso al tribunale) si estende «fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente. La celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge quindi completamente al controllo del ricorrente» (sempre caso Pennino).

3.3. L'osservazione di per sé è certamente rilevante rispetto alla fattispecie in oggetto.

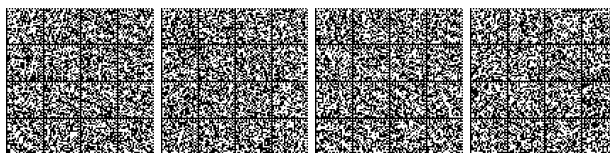
Ed anzi va chiarito che, in rapporto ad essa, viene in rilievo anche il dettato dell'art. 1 Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione, poiché sotto tale profilo, quello cioè della durata indefinita della procedura e dunque dell'ostacolo all'esercizio del diritto di credito in sede esecutiva, va preso in considerazione lo stesso in quanto supportato da titolo esecutivo e dunque, sotto tale profilo, «sufficientemente accertato».

Invero, effettivamente non rileva sotto tale profilo il fatto che la sentenza sia divenuta definitiva prima o dopo l'apertura della procedura o l'adozione del provvedimento legislativo che ha sottoposto il soddisfacimento del credito ad una determinata procedura, in questo caso conseguente al dissesto di un ente locale.

L'apertura della procedura di dissesto, infatti, non ostacola l'accertamento in sede di cognizione, da parte del giudice ordinario, del credito vantato nei riguardi dell'ente locale, né il passaggio in giudicato della relativa pronuncia.

Sebbene la disciplina del dissesto, anche nel caso della gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma, preveda una forma di accertamento (consistente nell'approvazione del piano di rientro, periodicamente aggiornato, sulla base delle «istanze di liquidazione» formulate dai responsabili dei vari settori di Roma Capitale, una sorta appunto di accertamento interno di congruità del credito in base all'effettività del servizio erogato dal fornitore e dell'insussistenza di avvenuto pagamento o di prescrizione dello stesso — sulla falsariga del disposto di cui all'art. 254, comma 4, TUEL —, cui fanno espresso riferimento i commi 927, 928 e 929 dell'art. 1, legge n. 145/18), esso ha natura meramente amministrativa (a differenza dell'accertamento del passivo nelle procedure liquidatorie previste dal codice della crisi), è soggetto al ricorso amministrativo (*cf.* art. 7, comma 1-*bis*, decreto-legge n. 80/2004) e appunto non interferisce con l'accertamento giudiziale.

L'unica azione che non può essere intrapresa o proseguita durante lo svolgimento della procedura di dissesto è quella esecutiva, come stabilito dall'art. 248, comma 2, decreto legislativo n. 267/2000, espressamente richiamato dall'art. 78, decreto-legge n. 112/2008.



Ma poiché l'azione esecutiva è sicura espressione del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione ed è direttamente presa in considerazione dalle già richiamate pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo come non comprimibile oltre un determinato limite, alla luce della disciplina della tuttora pendente procedura di dissesto del Comune di Roma (sebbene non più nella titolarità della gestione commissariale, ma ormai di Roma Capitale, come si vedrà *cf.* par. 3.9), è convincimento di questa Corte che la questione posta in proposito dalla parte non sia manifestamente infondata.

3.4. Deve infatti osservarsi che sicuramente la possibilità di una procedura di accertamento e liquidazione del credito verso un ente pubblico che abbia durata indeterminata o sine die può configurare un'ipotesi di sostanziale espropriazione del credito, essendo noto che il soddisfacimento in un termine irragionevole o addirittura senza termine equivale al non soddisfacimento (e in ragione di ciò la previsione di un termine è sempre prevista dall'ordinamento, come si vedrà, *cf.* par. 3.7), e lede il diritto di difesa e il diritto fatto valere nella sua stessa sostanza e, nei termini indicati, viola la Convenzione EDU nei termini sopra indicati in riferimento alla possibilità di accesso alla tutela giurisdizionale esecutiva: ed allora occorre verificare se ciò si configuri nella specie, posto che la Corte EDU, come visto sopra, ha già stabilito, nell'ambito dei suoi poteri di interpretazione della Convenzione, che la possibilità di accesso alla giustizia del creditore non può essere procrastinata fino ad una data futura che dipende dall'attività di una commissione amministrativa indipendente, anche perché la celerità della procedura dinanzi a tale organo sfugge completamente al controllo del creditore stesso, come si è già riportato nei passi richiamati delle pronunce della stessa Corte sovranazionale.

Anzitutto va notato che tale procedura, per quanto sia stata avvicinata — come rilevato anche dal massimo consenso della giustizia amministrativa (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen. cit.) — a quelle concorsuali privatistiche ed in particolare a quelle liquidatorie, se ne distingue nettamente non solo perché non affidata o vigilata dall'autorità giudiziaria, bensì a quella amministrativa, ma perché al finale per la copertura del disavanzo dell'ente locale e per il suo risanamento è previsto un intervento, sia pure non illimitato, dello Stato, con funzione tipica di «pagatore di ultima istanza» all'interno del sistema di finanza pubblica che da esso promana.

In particolare, in attuazione dell'art. 78, comma 3, decreto-legge n. 112/08, il d.P.C.M. 5 dicembre 2008 ha stabilito che all'attuazione del piano di rientro si provvede mediante utilizzo dei contributi, di cui all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali), convertito dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189. Si tratta delle risorse assegnate ai singoli comuni, a valere sul fondo per le aree sottoutilizzate, che possono essere impiegate anche per le finalità inerenti al ripiano delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti alla gestione commissariale. La stessa disposizione prevede: «In sede di attuazione dell'art. 119 della Costituzione, a decorrere dall'anno 2010, viene riservato prioritariamente a favore di Roma Capitale un contributo annuale di 500 milioni di euro, anche per finalità previste dal presente comma [ripiano delle anticipazioni della Cassa depositi e prestiti], nell'ambito delle risorse disponibili». Lo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2008 stabilisce che il commissario straordinario può chiedere finanziamenti alla Cassa depositi e prestiti o a primari istituti di credito e che, poi, «il Ministero competente alla gestione dei capitoli di spesa, ove sono contabilizzati i trasferimenti pluriennali, corrisponde questi ultimi, alle originarie scadenze, direttamente alla Cassa depositi e prestiti o all'istituto di credito a titolo di progressiva estinzione dei finanziamenti concessi». Si deduce, pertanto, che il piano di rientro è finanziato con i trasferimenti pluriennali dovuti al Comune di Roma.

Inoltre, l'art. 4, commi 7 e 8, del decreto-legge n. 2 del 2010 dispone che «è attribuito al Commissario straordinario del Governo [...] un importo pari a 600 milioni di euro, di cui un sesto al Comune di Roma e cinque sestimi al Commissario straordinario del Governo». Ulteriori interventi sono stati effettuati con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che, all'art. 14, comma 14, prevede la costituzione di un fondo su apposito capitolo di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, con dotazione annua di 300 milioni di euro, a partire dal 2011, per il concorso al sostegno degli oneri derivanti dall'attuazione del piano di rientro. La restante quota delle somme occorrenti allo scopo è reperita mediante l'istituzione, fino al conseguimento di 200 milioni di euro annui, di una addizionale sui diritti di imbarco dei passeggeri in partenza dagli aeroporti di Roma e mediante un incremento dell'addizionale comunale IRPEF fino al massimo dello 0,4%. Il comma 15 del citato art. 14 prevede ancora l'istituzione di un apposito fondo, con dotazione di 200 milioni di euro annui, a decorrere dal 2011, destinato esclusivamente all'attuazione del piano di rientro.

Infine, l'art. 16, comma 12-*octies*, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 95, prevede che il fondo istituito dall'art. 14, comma 14-*bis*, del decreto-legge n. 78 del 2010 è attribuito al Commissario straordinario. Il fondo in questione, inizialmente previsto a favore di tutti i Comuni in stato di dissesto, è stato istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, con una dotazione di 50 milioni di euro annui, a decorrere dal 2011.

Tali fonti risultano poi essere state tempo per tempo rifinanziate.



3.5. Ma le differenze tra le due procedure tipologie di procedure (insolvenza privata e dissesto degli enti locali) sono anche di altro e fondamentale segno.

Esse, pur avendo in comune una forma di attuazione della *par condicio creditorum* e che la disciplina del dissesto pubblico è stata via via avvicinata a quella dell'insolvenza privata; si distinguono nettamente anche in ragione della rispettiva natura, in quanto, mentre quest'ultima costituisce una declinazione dell'azione giudiziaria esecutiva, quantunque in forma collettiva anziché individuale, le procedure di dissesto costituiscono invece una procedura meramente amministrativa, durante il cui perdurare è impedito in radice l'esercizio dell'azione esecutiva.

Se, dunque, nel primo caso quest'ultima pur in una forma differente è esercitata, nel secondo, qui in rilievo, è esclusa.

Inoltre, solo per l'eccessiva durata dell'azione giudiziaria esecutiva, tanto individuale come concorsuale, è prevista una disciplina volta a indennizzare la parte per tale situazione, costituita, come noto, dalla legge n. 89/2001.

Per altro verso, come si è già detto sopra, le prospettive dei creditori dell'una e dell'altra procedura sono ben differenti.

Nel caso specifico della gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma (oggi Roma Capitale), come si è visto, i creditori possono contare su un ampio ricorso alla finanza pubblica, al concorso dell'ente locale Roma Capitale, da specifiche entrate e da finanziamenti vari via via preveduti, mentre il creditore di imprese private in liquidazione può solo contare sul patrimonio aziendale e al più, nel caso degli strumenti di regolazione della crisi, sull'intervento di finanza terza, ma ciò solo a seguito di una proposta del debitore.

Peraltro, proprio su tale piano si saggia in maniera plastica la differenza ulteriore tra le due procedure.

Infatti, una volta esaurito il patrimonio dell'impresa, di norma il debitore può accedere all'istituto dell'esdebitazione, che rende definitivamente inesigibile il residuo credito.

Viceversa, le procedure di dissesto, inclusa quella speciale di cui si tratta, non producono alcun effetto esdebitatorio, sebbene, per quanto si è osservato in tema di massa attiva, sia più difficile che parte del credito rimanga alfine insoddisfatto.

Ciò rende ancor più attuale l'esigenza, per il creditore insoddisfatto, di ottenere al più presto tutela esecutiva davanti all'autorità giudiziaria.

In ogni caso, per i creditori che non vengono comunque soddisfatti, o non ancora soddisfatti, l'attesa per la tutela giurisdizionale (in sede esecutiva, per quanto qui rileva) deve comunque essere proporzionata alla tutela dell'interesse pubblico protetto dalla norma che prevede la procedura di dissesto.

Va infine anche rimarcato che, mentre nel caso dell'impresa si tratta di affrontare l'insolvenza di un soggetto che può essere risolta solo con le sole risorse dell'azienda (salvo l'ipotesi dell'insolvenza di gruppo, autonomamente disciplinata e per la quale il coinvolgimento delle imprese non insolventi è imperniato sulla responsabilità e art. 2497 del codice civile, *cf.*: art. 291 CCII), il dissesto degli enti locali è relativo a soggetti che si inseriscono comunque nell'ambito più generale della Pubblica Amministrazione, che infatti come visto fa fronte in maniera più o meno ampia allo stesso e che nel suo complesso non è insolvente.

3.6. Ora, la disciplina del dissesto del Comune di Roma va raffrontata all'esigenza di garantire in tempi ragionevoli e controllabili (da parte dell'interessato) la chiusura della procedura e dunque alla conseguente possibilità di accesso alla tutela giudiziale del proprio credito in sede esecutiva, in applicazione delle richiamate disposizioni della Convenzione EDU e dunque nel rispetto dell'art. 117, primo comma, della Costituzione.

È vero che, anche in questo caso, la previsione di termini perentori potrebbe comportare la compressione di un interesse pubblico all'accertamento ed al pagamento all'interno della procedura dei crediti di cui si discute.

Ma la situazione è incomparabile con quella oggetto del primo motivo, in base alla prospettazione del quale un interesse pubblico verrebbe a soccombere a seguito di un'iniziativa successiva all'apertura della procedura del dissesto o anche della norma che precisa i crediti a quest'ultima soggetti, interesse che, dunque, si concilia con quello dei creditori, laddove gli stessi anteriormente alla norma che configura la sottoposizione del credito alla procedura avessero già ottenuto una definitività che qualificerebbe di bene, ai sensi dell'art. 1 Prot. 1, quel credito.

Invero, sotto la prospettiva che qui ne occupa, il credito, giudizialmente accertato e portato in un titolo esecutivo, in ragione dell'interesse pubblico già ricordato viene indefinitamente spogliato della tutela giurisdizionale esecutiva.

3.7. In proposito — tralasciando il fatto che le procedure di insolvenza delle imprese prevedono sempre, direttamente o indirettamente, la previsione di un termine di durata dei relativi piani (artt. 74, 87, 216 CCII, — va rammentato che l'art. 265 del TUEL — con riferimento alla generalità degli enti locali, anch'essi portatori di analoghi interessi



pubblici stabilisce in cinque anni dalla delibera di dissesto il termine massimo di durata della procedura stessa, pur consentendosi poi una proroga di ulteriori tre anni (ma l'ultimo solo in casi eccezionali), peraltro previa chiusura con modalità semplificata di quella originaria, come previsto dall'art. 268-bis del TUEL.

Tali disposizioni, che peraltro trovano sanzione non nella possibilità di intraprendere l'azione esecutiva alla loro scadenza, in quanto di natura non perentoria, ma nella responsabilità dei soggetti cui va ascritto il relativo ritardo, non ricevono applicazione nell'ipotesi della gestione commissariale oggetto del presente giudizio.

Con tutto ciò va rimarcato che ancor di recente la stessa Corte EDU prosegue nella condanna dell'amministrazione italiana con riferimento a procedure di dissesto di eccessiva durata (cfr: tra le ultime causa n. 41796/23+ altri tre, Banca Sistema S.p.a./Italia).

È vero che l'art. 78 cit. consente al Presidente del Consiglio, nell'ambito del decreto che adotta dopo aver nominato il commissario, di indicare le norme del titolo VIII del TUEL applicabili, ma a proposito della durata della procedura esiste un sistema speciale e, del resto, tra le disposizioni richiamate dalla norma (cui si aggiunge l'art. 253 TUEL ad opera dell'art. 13-ter del decreto-legge n. 78/2010), indipendentemente poi dal rilievo che ciò potrebbe avere, non vi sono quelle sopra citate.

Invero, il sistema dei termini di durata della procedura in esame è stato affidato nel corso del tempo a norme o di natura amministrativa o addirittura legislativa, che si sono risolte in una catena di proroghe della durata della procedura, di guisa che la stessa risulta tuttora pendente.

Essa si struttura su un piano di rientro periodicamente aggiornato (su base semestrale, cfr: art. 1, comma 751, legge n. 208/2015), sulla base delle «istanze di liquidazione» formulate dai responsabili dei vari servizi e in ragione della disponibilità delle risorse procede al pagamento dei crediti.

Tuttavia, la durata della procedura è totalmente condizionata dai termini concessi ai responsabili suddetti per la formulazione delle istanze di liquidazione.

Infatti, ai sensi del comma 13-ter dell'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, introdotto in sede di conversione dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la gestione commissariale si intende esaurita con la conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale, anche ove residui un'attività meramente esecutiva e «adempimentale» (citato dalla norma), alla quale provvedono gli uffici di Roma Capitale. Orbene in base all'art. 1, comma 932, della legge n. 145/2018, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui è prevista l'approvazione della proposta definitiva di accertamento della massa passiva di cui al precedente comma 930 determina contestualmente, ai sensi del citato comma 13-ter dell'art. 14, decreto-legge n. 78/10, la conclusione delle attività straordinarie della gestione commissariale.

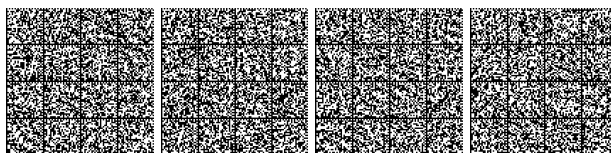
Ovviamente, la proposta definitiva è condizionata dalla precedente approvazione delle surriferite istanze di liquidazione ed a tal proposito va rimarcato che per la prima volta è stato previsto un termine finale per la presentazione delle suddette istanze a mezzo della legge n. 145/2018, che all'art. 1, comma 927, lo individuava in trentasei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (1° gennaio 2019).

Tale termine è stato poi prorogato a quarantotto mesi dall'art. 13 del decreto-legge n. 190/2021, ulteriormente prorogato a sessanta mesi dall'art. 3 del decreto-legge n. 198/2022 e, infine, a settanta mesi dall'art. 3 del decreto-legge n. 215/23.

Tale ultima disposizione introduceva poi un termine perentorio per la presentazione delle domande di ammissione dei crediti vantati nei confronti del Comune di Roma, quelli come già chiarito sorti per atti o fatti anteriori al 28 aprile 2008, individuandolo in centottanta giorni dalla pubblicità che avrebbe dovuto effettuare il commissario straordinario, e stabilendosi altresì che tale termine ha carattere perentorio e la mancata presentazione dell'istanza nei termini determina la cancellazione del relativo credito.

Il comma 929-bis della già richiamata legge n. 145/18, come introdotto sempre dal decreto-legge n. 215/23, conferiva altresì al commissario il termine di tre mesi (dalla scadenza di quello perentorio previsto per i creditori, di cui s'è appena detto) per formulare la proposta definitiva della massa passiva (prevista come già ricordato dal comma 930 dell'art. 1, legge n. 145/18), che in effetti lo stesso ha presentato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, organo preposto alla relativa approvazione, in data 30 gennaio 2025 (approvazione poi intervenuta, dandone atto il successivo comma 932-*quater*, introdotto dall'art. 6-bis del decreto-legge n. 156/25).

3.8. Alla luce di quanto appena riportato, la disciplina speciale dunque prevedeva che quantomeno con l'approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri della proposta definitiva della massa passiva, alla luce del richiamato comma 932 dell'art. 1, legge n. 145/18, si determinasse la chiusura dell'attività straordinaria: peraltro, come detto in precedenza, l'art. 78 del decreto-legge n. 112/2008, richiamando espressamente l'art. 248, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL) prevede che il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive per i debiti in oggetto si estende per tutta la durata della procedura, in particolare fino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256.



Orbene, in base al comma 11 di tale disposizione, «Entro il termine di sessanta giorni dall'ultimazione delle operazioni di pagamento, l'organo straordinario della liquidazione è tenuto ad approvare il rendiconto della gestione ed a trasmetterlo all'organo regionale di controllo ed all'organo di revisione contabile dell'ente, il quale è competente sul riscontro della liquidazione e verifica la rispondenza tra il piano di estinzione e l'effettiva liquidazione.».

3.9. Ciò significa che non la chiusura delle operazioni di accertamento, ma quella dell'attuazione del piano di rientro finale, tramite tutti i pagamenti, costituisce il momento di chiusura effettiva e, quindi, rilevante per il venir meno dell'ostacolo all'azione esecutiva individuale.

A completamento del sopra riferito panorama legislativo, va ricordato che le lettere *c)* e *d)* del successivo comma 932 dell'art. 1, legge n. 145/18, stabiliscono che, a seguito dell'approvazione della proposta definitiva di rilevazione della massa passiva:

«*c)* è trasferita a Roma Capitale la titolarità del piano di estinzione dei debiti, ivi inclusi quelli finanziari, oggetto di ricognizione, come approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 930 (...);

*d)* le posizioni debitorie derivanti da obbligazioni contratte in data anteriore al 28 aprile 2008 non inserite nella definitiva rilevazione della massa passiva di cui al comma 930, rientrano nella competenza di Roma Capitale».

Soprattutto il comma 932-*ter*, sempre dell'art. 1, legge n. 145/18, introdotto dall'art. 19 del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, stabilisce poi «Roma Capitale attua il Piano di cui ai commi 930 e 932-*bis*, nei limiti delle risorse finanziarie di cui all'art. 14, comma 14, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (...). Con riferimento alle posizioni debitorie inserite nel Piano non sono ammessi sequestri o procedure esecutive comunque denominate nei confronti del Patrimonio di Roma Capitale. Le procedure esecutive eventualmente disposte non determinano vincoli sulle somme e non vincolano l'ente e il tesoriere, i quali possono disporre delle somme per i fini dell'ente e per le finalità di legge. I debiti di cui al Piano non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione monetaria (...).».

3.10. In conclusione, dalla vigente disciplina non emerge la presenza di un termine finale della procedura in esame, né perentorio né ordinario, pur essendo previsto che i relativi creditori per tutta la durata della stessa e comunque fino all'approvazione del rendiconto di cui all'art. 256 TUEL, pertanto fino all'esaurimento di tutti i pagamenti, non possano iniziare o proseguire alcuna azione esecutiva e, pertanto, trovare il soddisfacimento del credito, pure ove loro riconosciuto in un titolo esecutivo.

Inoltre, per tutta la durata della procedura così intesa (quindi dalla sua apertura disposta *ex lege* fino alla chiusura o al pagamento) i crediti non producono interessi e rivalutazione, come previsto sia dall'art. 248, comma 4, TUEL, in quanto richiamato dall'art. 78, comma 6, decreto-legge n. 112/2008 (disposizione peraltro dichiarata legittima dalla sentenza Corte costituzionale n. 219 del 2022, sebbene con riferimento al regime ordinario dei debiti dei comuni in dissesto, come complessivamente delineato dal titolo VIII del TUEL), sia dall'appena ricordato decreto-legge n. 95/2025.

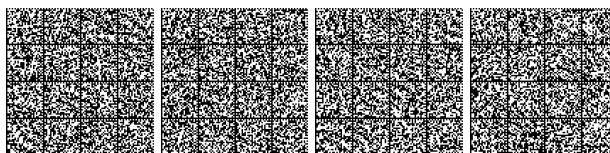
4. A questo punto occorre, però, considerare la rilevanza della questione rispetto al residuo credito per interessi fatto ancora valere dalla ricorrente. Come è già stato detto al par. 1, il credito è stato, infatti, soddisfatto interamente quanto al capitale, ma non per gran parte di quello per interessi così come determinati ed accertati in virtù della sentenza costituente titolo esecutivo.

Come poco sopra ricordato però, in virtù dell'art. 78, comma 6, del decreto-legge n. 112/2008, è stato richiamato l'art. 248, comma 4, TUEL, che appunto prevede che dalla delibera del dissesto fino all'approvazione del rendiconto i crediti oggetto di procedura non producono interessi.

La disposizione va adattata alla speciale procedura per il rientro del debito pregresso del Comune di Roma o Roma Capitale, nel senso che per essa non è prevista una delibera di dissesto, il cui effetto va sostituito, quindi, con la data di decorrenza stabilita specificamente e più volte ricordata (28 aprile 2008), mentre il riferimento al rendiconto attiene al termine delle operazioni di attuazione del piano di rientro, e pertanto per l'indeterminatezza dello stesso va fatto richiamo a quanto già osservato a proposito dell'identica questione relativa alla durata della procedura, così come posta da ultimo dal comma 932-*ter* dell'art. 1, legge n. 145/2018, con riferimento all'assenza di un *dies a quo* per il divieto di iniziare o proseguire le azioni esecutive individuali.

Orbene, appare evidente che la durata indeterminata della procedura non può che riflettersi anche sul diritto agli interessi, parte integrante del credito vantato, per effetto della disposizione richiamata che appunto per tale durata esclude come visto la produzione degli stessi.

4.1. Siffatta questione deve peraltro essere verificata in rapporto alla sentenza n. 219/2022, con cui il Giudice delle leggi ha ritenuto la legittimità costituzionale del citato art. 248, comma 4, TUEL, peraltro con riferimento alla procedura di dissesto «comune», cioè interamente disciplinata dal suddetto testo unico per la generalità degli enti locali.



In proposito, la Corte costituzionale osserva che «in coerenza con le caratteristiche di una procedura concorsuale, la disposizione relativa agli accessori del credito ha la finalità di determinare esattamente la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell'ambito del dissesto dell'ente locale, ma essa “non implica l'estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell'ente risanato” (sentenza n. 269 del 1998). Ha altresì precisato, con riferimento al “blocco di rivalutazione ed interessi”, in pendenza della procedura concorsuale, che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (sentenza n. 242 del 1994).

In sostanza, l'esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori — tanto dell'ente locale, quanto dell'imprenditore — di essere tutelati in modo analogo, ancorché l'ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell'ente locale oltre il dissesto.

Emblematico, in proposito, è il disposto dell'art. 256, comma 12, TUEL, che prevede specificamente per l'ente locale in dissesto — in caso di incapacità della massa attiva, tale da comprometterne il risanamento — la possibilità per il Ministro dell'interno di stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, senza oneri a carico dello Stato.»

Tanto, sotto il profilo dell'osservanza del principio di eguaglianza.

4.2. Non pare, però, che le stesse osservazioni possano ripetersi nel caso della procedura oggetto della presente controversia, non solo perché i richiami operati dalla Corte costituzionale non risultano possibili nella specie (in cui non è prevista, ad esempio la procedura di cui all'art. 256, comma 12), ma soprattutto perché qui — come si è riferito sopra — non esiste alcun termine finale della procedura.

È vero che anche nella procedura disciplinata dal TUEL i termini previsti, e che si sono sopra ricordati, non sono di carattere perentorio, cioè il loro scadere non determina automaticamente né la possibilità di riprendere le azioni esecutive né la ripresa del corso degli interessi, come già ricordato, ma è evidente appunto come l'assenza di qualsiasi termine finale lasci i creditori assolutamente privi di qualsiasi tutela, anche indiretta, in aperta violazione quindi del loro diritto e di quanto stabilito dalle richiamate pronunce della Corte EDU.

Orbene, la giustificazione di un meccanismo che — a tutela degli interessi pubblici — attraverso il «blocco di interessi e rivalutazione» favorisce la *par condicio creditorum* e impedisce l'ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore, appare non manifestamente ragionevole, né proporzionato allo scopo, laddove il suddetto «blocco» sia previsto a tempo indeterminato o *sine die*.

In ogni caso, anche sotto altro verso — considerato nella motivazione — la situazione degli enti locali in dissesto in generale e quella del Comune di Roma, sono differenti.

Infatti, la norma che dispone la mancata produzione degli interessi nel caso del Comune di Roma non può dirsi posta (anche) a tutela della condizione patrimoniale del comune stesso e, poi, di Roma Capitale, poiché la disciplina speciale, a differenza di quella prevista per gli altri enti locali, prevede solo un limitato coinvolgimento del patrimonio del Comune di Roma, il patrimonio immobiliare essendo trasferito a Roma Capitale, mentre solo le entrate anteriori al 28 aprile 2008, limitatamente a quelle accertate entro il 31 dicembre 2007, sono acquisite alla gestione commissariale, *cf.* art. 78, commi 3 e 6, decreto-legge n. 112/2008.

Inoltre, non può trascurarsi che la questione sottoposta in quella sede alla Corte costituzionale era relativa alla non comparabilità tra procedura di dissesto di enti locali e procedure concorsuali per imprese commerciali, in relazione al fatto che solo le prime riguardavano enti che perseguono interessi pubblici, e dunque l'inesigibilità solo temporanea dei crediti, comune alle due procedure in termini analoghi, non si giustificerebbe per questi ultimi in relazione a tali interessi.

In questo caso, invece, la questione attiene all'inesigibilità di crediti da interesse (in quanto durante la procedura i crediti stessi «non producono» interessi) in rapporto al fatto che la non produzione degli stessi non è completata da un termine finale in nessuna guisa, neppure indirettamente, e men che mai da un termine ragionevole, sanzionato a favore dei creditori medesimi.

Sotto altro profilo, e cioè quello della ragionevolezza, la Corte costituzionale nella ricordata sentenza n. 219/22 ha osservato che «Le attuali norme sul dissesto sono dunque espressive di un bilanciamento non irragionevole tra l'esigenza, che è alla base della sicurezza dei traffici commerciali, che si correla all'art. 41 della Costituzione, di tutelare i creditori e l'esigenza di ripristinare sia la continuità di esercizio dell'ente locale incapace di assolvere alle funzioni, sia i servizi indispensabili per la comunità locale.

Benché, dunque, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto abbia assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell'impresa, la normativa, complessivamente considerata, include anche dei correttivi, a tutela sia dell'ente locale — che deve continuare a esistere — sia dei creditori, che possono contare sul contributo a carico dello Stato (in tal senso, anche Consiglio di Stato, adunanza plenaria, 12 gennaio 2022, n. 1)».



Pare a questa Corte che tali osservazioni, svolte in relazione alla ritenuta (da parte del giudice remittente) inadeguatezza della previsione in rapporto sempre alla necessità di tutela dell'interesse pubblico che deve sottendere alla disciplina degli enti pubblici, possano rafforzare la non manifesta infondatezza della questione in esame.

Infatti, se la disciplina dell'art. 248, comma 4, TUEL, anche come innestata in quella propria del dissesto del Comune di Roma, ha come obiettivo quella del contemperamento degli interessi pubblici coinvolti con l'esigenza di tutelare la sicurezza dei traffici commerciali, di cui all'art. 41 della Costituzione, nel senso illustrato nel passaggio riportato della citata sentenza della Corte costituzionale riferito agli altri enti locali, allora la previsione che i crediti commerciali non producano interessi (o meglio, come si vedrà, non siano esigibili) per un periodo indeterminato non può costituire sotto alcun profilo un contemperamento tra interessi, entrambi di rilievo costituzionale, e sicuramente contrasta con la Convenzione EDU e la sua interpretazione resa dalle sopra richiamate pronunce della Corte EDU.

Infatti, tale contemperamento non si ravvisa, poiché la disciplina in esame implica la soppressione a tempo indeterminato della produzione di accessori e, con essa, la conclusione che solo il creditore del Comune di Roma, ora Roma Capitale, deve sopportare il rischio di non vedersi corrisposti interessi per decenni, facendosi carico del rilievo del tutto peculiare di quest'ultimo, sia in campo nazionale che internazionale.

È noto infatti che ricevere un pagamento dopo un periodo irragionevolmente lungo o addirittura indeterminato, dal punto di vista economico, equivale sostanzialmente a non ricevere alcun pagamento (*cf.* retro, par. 3.4.). E tale osservazione non è superata dal fatto che il procrastinarsi indefinitamente della procedura sia «compensato» dal maturare degli interessi, posto che appunto l'adempimento forzato del credito resta pur sempre indefinitamente rinviato.

5. In definitiva, dunque, questa Corte ritiene che anche sotto il profilo della previsione — contenuta sempre nell'art. 78 cit., al suo comma 6 laddove richiama l'art. 248, comma 4, TUEL — della mancata produzione di interessi, non sia manifestamente infondato il dubbio del contrasto di tale norma con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto in contrasto con le richiamate disposizioni sia del Protocollo 1, art. 1, addizionale alla Convenzione sia all'art. 6, § 1, della Convenzione stessa, come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dal momento che la stessa ha l'effetto di impedire al creditore di agire esecutivamente per il proprio credito per interessi maturato per la durata della procedura di rientro del debito pregresso del Comune di Roma, durata che appunto in base alle vigenti disposizioni nazionali non ha un termine finale stabilito, né la legislazione stessa conferisce ai creditori alcuno strumento per ovviare a tale blocco indeterminato.

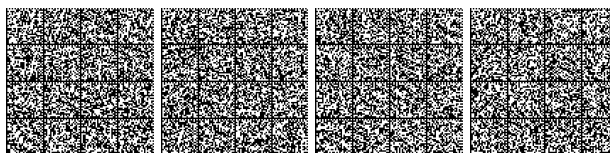
Invero, come si conferma con la citata sentenza Corte costituzionale n. 219/22, la disposizione di cui all'art. 248, comma 4, TUEL, va interpretata come le disposizioni che ne costituiscono il precedente, e cioè non come volta ad «espropriare» il credito degli interessi dalla data di delibera del dissesto a quella del deposito del rendiconto (sostituiti, come detto, nel nostro caso, il primo termine con il 28 aprile 2008 ed il secondo con la chiusura delle operazioni attuative del piano di rientro), ma come previsione di posticipo dell'esazione del credito solo dopo siffatta chiusura.

Invero, la richiamata (dalla sentenza Corte costituzionale n. 219/22) sentenza Corte costituzionale n. 269 del 1998 così si esprime interpretando gli articoli 21, decreto-legge n. 8/1993 e 81, comma 4, decreto legislativo n. 77/95: «Diversamente dall'opinione già allora manifestata dal giudice rimettente, si è ritenuto che la disposizione denunciata non escludesse il maturare sia della rivalutazione che degli interessi anche dopo che la procedura di liquidazione collettiva era stata iniziata, ma si limitasse ad escludere che gli accessori del credito sorti successivamente alla dichiarazione di dissesto fossero opponibili alla procedura stessa venendo ammessi alla massa passiva, mentre rimaneva integra la facoltà per i creditori di azionare tali diritti nei confronti dell'ente pubblico una volta cessato lo stato di dissesto ed esaurita la procedura di gestione straordinaria (sentenza n. 242 del 1994)».

Dunque, il credito da interessi sussiste (del resto una difforme interpretazione, specie in riferimento alla durata indefinita della procedura, finirebbe per determinare un definitivo «esproprio» dello stesso credito) e anche in questo caso valgono le già svolte considerazioni in ordine al rinvio indefinito della sua possibilità di esecuzione in via giurisdizionale, aggravato dal fatto, rispetto al credito per capitale, che neppure il creditore può «sperare» che nel tempo indefinito della procedura tale credito possa essere soddisfatto dall'ente locale.

Pertanto, individuate come sopra le ragioni per cui non esiste un termine finale della procedura, essendo quest'ultima legata alla chiusura nei termini indicati dall'art. 1, comma 932-ter, legge n. 145/2018 (e come plasticamente dimostrato dal concreto sviluppo degli eventi per cui è causa), la società ricorrente si vede privata *sine die* della possibilità di agire esecutivamente per il proprio credito da interessi, che ancora vanta nei confronti dell'ente locale in base al titolo esecutivo posto a fondamento dell'esecuzione dichiarata improcedibile, e che invece sarebbe procedibile ove l'ostacolo, costituito dalle disposizioni denunciate, venisse rimosso.

Da ciò le ritenute rilevanza e non manifesta infondatezza della questione anche sotto tale aspetto.



6. La disciplina disegnata dal combinato disposto dell'art. 78, comma sesto, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'art. 4, comma 8-bis, decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, nonché dell'art. 1, comma 932-ter legge 30 dicembre 2018, n. 145, introdotto dall'art. 19 del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 118, configura quindi un divieto di azione esecutiva, senza fissazione di un termine finale, rimesso all'esaurimento aleatorio e incerto di una procedura amministrativa di durata sostanzialmente indefinita (e pari, ad oggi, ad oltre diciassette anni), quanto meno per quanto riguarda il credito da interessi, neppure sussistendo anche solo la possibilità di un pur tardivo soddisfacimento in corso di procedura.

7. In accoglimento, dunque, del secondo motivo di ricorso, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, così da essere sottoposta alla Corte costituzionale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 78, comma sesto, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui, prevedendo il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali, nonché la non produzione di interessi sull'importo di capitale del credito stesso per i creditori del Comune di Roma per fatti e atti anteriori al 28 aprile 2008 per tutta la durata della procedura di risanamento e liquidazione da essa instaurata, senza stabilire a tale divieto o mancata produzione di interessi un termine finale, determina, in combinato disposto con la disciplina di attuazione e successiva di cui al precedente punto 3, una limitazione all'esercizio dell'azione esecutiva stessa, con particolare riguardo alla componente di interessi del credito stesso, per cui il diritto ne risulta leso nella sua stessa sostanza, senza rispettare un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso, in violazione degli articoli 24 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo 1 addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché all'art. 6, § 1 della stessa, secondo l'interpretazione costante datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questione che appare rilevante nel presente giudizio, in cui appunto pacificamente si tratta di un credito vantato nei confronti della gestione commissariale per il rientro del debito del Comune di Roma, oggi a seguito del richiamato decreto-legge n. 95/25, di Roma Capitale, insinuato nella suddetta procedura l'esecuzione forzata individuale del cui titolo è stata dichiarata improcedibile con il provvedimento del Tribunale di Roma qui impugnato.

Vanno, pertanto, impartite le disposizioni di cui appresso per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la contestuale sospensione del presente procedimento di rinvio pregiudiziale fino alla definizione del relativo incidente.

*P. Q. M.*

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

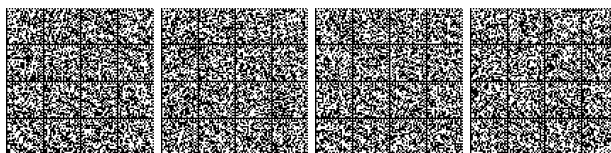
*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 24 della Costituzione e dell'art. 117, primo comma della Costituzione in relazione agli articoli 1 Protocollo addizionale 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e 6, § 1, della medesima Convenzione - dell'art. 78, comma sesto, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui, prevedendo, per i creditori del Comune di Roma per fatti e atti anteriori al 28 aprile 2008, il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali e la non maturazione di interessi per tutta la durata della procedura di risanamento e liquidazione da essa instaurata, senza prevedere un termine finale, determina, in combinato disposto con la disciplina di attuazione e successiva, una limitazione all'esercizio dell'azione esecutiva stessa per cui il diritto ne risulta leso nella sua stessa sostanza, senza rispettare un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefisso;*

*Sospende il presente procedimento e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti e alla Presidenza del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Terza Sezione Civile, in data 6 febbraio 2026.

*Il Presidente:* DE STEFANO



## N. 54

*Ordinanza del 25 febbraio 2026 del Tribunale di Bologna nel procedimento civile promosso da Villa Zena snc di Giovanni Agostini e Maria Emanuela Licen snc contro Bonfiglioli Group srl*

**Tributi – Contributo unificato per le spese di giustizia – Procedimenti civili – Fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, preclusione all’iscrizione a ruolo della causa in caso di mancato versamento dell’importo del contributo unificato determinato ai sensi dell’art. 13, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 115 del 2002 o del minor contributo dovuto per legge.**

- Legge 30 dicembre 2024, n. 107 (*recte*: 207) (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027), art. 1, comma 812.

## TRIBUNALE DI BOLOGNA

## SECONDA SEZIONE

Per Villa Zena S.n.c. di Giovanni Agostini e Maria Emanuela Licen S.n.c., l’avv. Pappalardo Flavia;

Per Bonfiglioli Group S.r.l., l’avv. Risino Matteo;

Rilevato che con ordinanza n. 32234/2025 la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, secondo cui, fermi i casi di esenzione previsti dalla legge, «nei procedimenti civili la causa non può essere iscritta a ruolo se non è versato l’importo determinato ai sensi dell’art. 13, comma 1, lettera a), o il minor contributo dovuto per legge»;

Rilevato che, nel caso di specie, parte opponente ha esibito durante udienza mediante collegamento da remoto schermata video da cui emerge che il deposito dell’atto introduttivo effettuato in PCT in data 23 settembre 2025 (quando era ancora pendente il termine per l’opposizione) è stato rifiutato dal sistema per mancata documentazione del pagamento del contributo unificato;

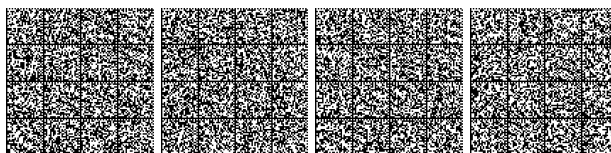
Rilevato che la norma di cui si discute è applicabile nel giudizio odierno non essendo documentata alcuna ipotesi di esenzione dall’obbligo di versamento del contributo, e che l’eventuale applicazione condurrebbe all’esito obbligatorio dell’inammissibilità dell’opposizione, ciò da cui discende il requisito della rilevanza;

Ritenuto condivisibile l’assunto della giurisprudenza di legittimità secondo cui «il quadro che emerge dalla lettura della norma alla luce del contesto complessivo dimostra innanzitutto la violazione dell’art. 3 Cost. in termini di principio di uguaglianza, posto che nulla viene previsto per consentire l’accesso alla giurisdizione a chi sia privo di mezzi e non possa versare la somma suindicata; e palese è anche la violazione degli articoli 24 e 111 della Costituzione, dal momento che la disposizione censurata preclude l’accesso alla giurisdizione, in nome di un interesse di natura fiscale, senza che l’onere imposto alla parte abbia un qualche collegamento con il migliore svolgimento della funzione giurisdizionale»;

Richiamata la giurisprudenza costituzionale secondo cui sussiste una distinzione tra oneri «razionalmente collegati alla pretesa dedotta in giudizio» e oneri volti, invece, alla soddisfazione di finalità del tutto estranee; questi ultimi, come ricordato anche dalla Corte di cassazione, conducono «al risultato di precludere o ostacolare gravemente l’esperienza della tutela giurisdizionale», incorrendo per tale ragione nella sanzione dell’illegittimità costituzionale;

Deve essere sollevata, dunque, siccome non manifestamente infondata in riferimento ai suindicati parametri, questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione.

Ai sensi dell’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, devono essere disposte la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso.



P. Q. M.

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 107, nei termini di cui in motivazione.*

2) *Ordina la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio in corso; dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti in causa, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri e comunicata alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati.*

Bologna 25 febbraio 2026.

*Il Giudice:* SIRACUSANO

26C00066

N. 55

*Ordinanza del 12 marzo 2026 del Tribunale per i minorenni di Venezia nel procedimento civile promosso da N. B. e S. C.*

**Adozione e affidamento – Adozione di minori residenti all'estero – Persone unite civilmente residenti in Italia – Possibilità di presentare la dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e di chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui risiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione – Omessa previsione.**

– Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 29-bis, comma 1.

#### TRIBUNALE PER I MINORENNI DI VENEZIA

Riunito in camera di consiglio e così composto:

Presidente dott. Lanfranco Maria Tenaglia relatore;

Giudice dott.ssa Savina Caruso;

Giudice Onorario dott.ssa Stefania Gazzani;

Giudice Onorario dott. Silvano Zaramella,

nel procedimento, ai sensi dell'art. 29-bis, legge n. 184/1983, per la dichiarazione di disponibilità all'adozione internazionale e contestuale richiesta di idoneità. proposto in data 5 maggio 2025 da B...N..., nato a ..., il ..., (c.f. ...), e C... S..., nato a ..., il ..., (c.f. ...), entrambi residenti a ...(....), in via ... n. ... difesi e rappresentati, come da procura depositata telematicamente, dalle avvocate Valentina Pizzol (c.f. PZZ VNT 85L43 M089K) ed Eleonora Biondo (c.f. BND LNR 84S54 L736H), entrambe del Foro di Treviso, e con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Valentina Pizzol, in Treviso (TV), viale Vittorio Veneto, n. 10, nonché presso i domicili digitali valentinapizzol@pec.ordineavvocatitrevise.it e eleonorabiondo@pec.ordineavvocatitrevise.it

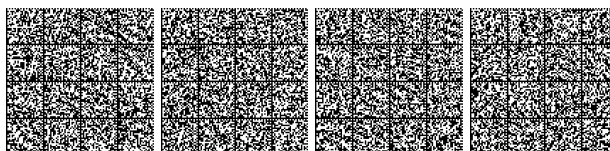
Ha pronunciato la seguente ordinanza:

Sommario

1. Fatti e circostanze di causa;
2. Norme di contrasto e norme costituzionali ovvero sovranazionali violate;
3. Rilevanza della questione di costituzionalità;
4. Non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità;
5. Dispositivo.

Fatti e circostanze di causa

B. N. e C. S. convivono dal 2017.



Il B... svolge la professione di *hair stylist*, mentre il C... è un professionista delle risorse umane per la filiale italiana di una *holding* olandese.

Nel ..., gli odierni ricorrenti si univano civilmente, come attestato dal certificato di unione civile del ...

Con ricorso depositato il 28 aprile 2025 i ricorrenti hanno proposto ricorso presso questo Tribunale per i Minorenni, sul presupposto di essere uniti civilmente, per sentire accogliere le seguenti conclusioni:

«in via preliminare e pregiudiziale sollevi questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184/83 in riferimento agli artt. 2, 3 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento agli artt. 8 e 14 CEDU, e che all'esito quindi dichiari l'idoneità dei sigg.ri B... N... e C... S... all'adozione di un/a minore straniero/a residente all'estero ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 29-bis, della legge n. 184/1983».

Le deduzioni dei ricorrenti, oltre quelle suindicate, riguardano in particolare:

la stabilità affettiva e di rapporto della loro coppia tale da costituire per un figlio adottivo un ambiente familiare stabile e armonioso;

la circostanza di poter contare su una rete familiare ed amicale solida, positiva e valida;

l'esistenza di un loro progetto genitoriale manifesto e condiviso con la rete familiare ed amicale.

Con decreto in data 7 maggio 2025, questo Tribunale, rilevato che «ai fini della valutazione della sussistenza della rilevanza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti, occorre procedere preliminarmente all'accertamento dell'idoneità dei ricorrenti ad adottare, mediante apposita indagine psico-socio-familiare, sia sotto il profilo della consapevolezza del progetto adottivo e delle caratteristiche personologiche/psicologiche; e, altresì, di trasmettere il fascicolo alla Procura in sede per quanto di competenza in ordine all'intervento in giudizio ai sensi dell'art. 70 del codice di procedura», ha disposto di procedersi all'acquisizione delle relazioni da parte della ULSS competente e degli organi di polizia e mandato alla Procura in sede, per quanto di competenza, in ordine all'intervento in giudizio ai sensi dell'art. 70 del codice di procedura.

L'istruttoria disposta ha dato i seguenti esiti:

la Stazione dei Carabinieri di ..., con nota in data 15 giugno 2025, nel confermare tutte le circostanze indicate dai ricorrenti in ordine ai titoli di studio posseduti e alle professioni svolte, ai redditi e alla residenza, ha segnalato che nulla risulta a carico dei ricorrenti per condanne e pendenze penali.

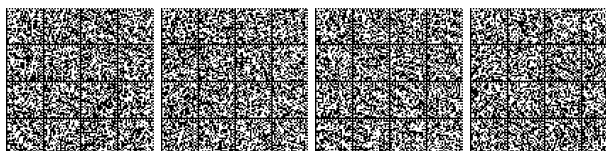
La Ulss n. 2 della ... - U.O.C.- Infanzia, Adolescenza, Famiglia e Consultori - Consultorio Familiare-Equipe Adozioni - Distretto ..., con relazione dell'11 dicembre 2025, dato atto di aver svolto l'indagine richiesta mediante: un colloquio di accoglienza/avvio dello studio di coppia, condotto dall'assistente sociale e dalla psicologa; due colloqui di raccolta dei dati anamnestici, relativi ad entrambi i signori condotti dall'assistente sociale e dalla psicologa; due colloqui individuali di valutazione psicologica; una visita domiciliare; un colloquio psico sociale per definire il progetto adottivo; un colloquio di restituzione, ha riferito le seguenti circostanze e valutazioni:

con riferimento a N... B... che lo stesso «ha affrontato il percorso valutativo mettendo a disposizione la sua storia personale familiare con trasparenza, mostrando la capacità di confrontarsi. Si presenta come una persona riservata ... ma capace di esprimere molto di sé anche se attraverso un dialogo più essenziale»; e che durante i colloqui ha mantenuto «un atteggiamento collaborante e si dimostra disponibile a parlare di sé e della propria storia di origine»; con riferimento al percorso adottivo «Si immagina di poter essere un padre regolativo e che sa dare l'educazione, ma anche curioso di conoscere la storia passata del proprio figlio ... Pensando ad un'ipotetica storia adottiva, il signor Nicola dà spazio alla sua emotività, descrivendo l'ipotetico incontro con suo figlio come una gioia indescrivibile, mista a felicità paura e ansia, per il passaggio da essere due a tre, cambiando per sempre»;

con riferimento a S... C... che lo stesso «ha vissuto lo studio di coppia mettendo serenamente a disposizione la propria storia personale, familiare di coppia, mostrando interesse per il confronto con gli operatori e desiderio di approfondire temi utili a definire la disponibilità adottiva. Si presenta come una persona solare ed estroversa, conversa piacevolmente e sa essere leggero»; con riferimento al percorso adottivo «ha immaginato di scrivere una lettera ad un ipotetico figlio, in cui delinea l'attesa dello stesso, le emozioni e le domande che si ponevano prima del suo arrivo e poi l'inizio di una quotidianità fatta di esperienze condivise, descrive come sia un privilegio vivere la genitorialità e crescere in tale competenza insieme al compagno e al figlio».

Entrambi i componenti dell'unione civile vengono descritti come animati da un progetto genitoriale maturo, consapevoli delle difficoltà e della possibilità che potrebbe non realizzarsi, sostenuti nel loro progetto genitoriale dalla rete familiare ed amicale; consapevoli del carattere universale dell'amore tra persone e dell'importanza del reciproco rispetto all'interno della coppia; aperti all'eventuale rapporto con la famiglia d'origine del figlio adottivo.

Le conclusioni sono state nel senso dell'espressione di un parere favorevole all'idoneità dei ricorrenti all'adozione internazionale per i seguenti motivi «capacità della coppia di accogliere un minore proveniente da adozione internazionale, di età compresa tra 0 e 6 anni e 11 mesi, con rischio sanitario lieve e reversibile, che non ne comprometta quindi l'autono-



mia di vita. I signori danno disponibilità al mantenimento dei contatti con eventuali fratelli che un minore a loro abbinato potrebbe avere, che fossero collocati in altre famiglie adottive territorialmente vicine, ove l'autorità giudiziaria ne ravveda l'importanza per il minore. Non esprimono pregiudizi verso altre religioni o etnie, ma sono consapevoli che l'omosessualità limita la scelta dei paesi esteri a cui potranno eventualmente rivolgersi, e sono quindi orientati sui paesi dell'Africa o dell'America Latina. Hanno contezza che da Colombia o Brasile potrebbero provenire bambini che hanno subito abusi sessuali: se un minore a loro abbinato rivelasse di aver subito tali atti, la coppia sarebbe capace di chiedere aiuto e farsi sostenere e attiverebbero un percorso di psicoterapia per il minore ove la situazione lo richiedesse. Entrambi hanno saputo affrontare le esperienze di vita negative in modo adeguato. Hanno salute ed energia fisica adeguati, un'autosufficienza economica più che adeguata a provvedere alle necessità familiari. L'abitazione e l'ambiente circostanti sono più che adeguati, sicuri e con caratteristiche tali da facilitare le relazioni sociali, con accesso a infrastrutture e servizi. Hanno uno stile di vita sano, tempo da poter dedicare alla vita familiare e ad un eventuale figlio. Hanno entrambi una storia di relazioni affettive amicali positive e durature. Tra le risorse che il servizio mette in luce, si sottolinea che i signori si presentano come una coppia unita, sintonica ed affiatata, condividono valori e progetti, appaiono capaci di sostenersi nei momenti di difficoltà. Hanno una relazione armoniosa ed equilibrata, con chiara presenza di amore e comunicazione tra loro. Sono capaci di far fronte congiuntamente e in maniera adeguata alle frustrazioni e ai conflitti. Sono capaci di accogliere la diversità, di confrontarsi e chiedere aiuto, motivo per cui si ritiene che in vista di una futura adozione sarebbero predisposti al confronto con i servizi, consapevoli del fatto che l'adozione comporta una genitorialità sociale, che richiede di saper fare rete, nonché disponibilità a mettersi in discussione. Hanno la capacità di sapersi avvalere delle persone vicine a loro come punti di appoggio, così come di attivare le risorse comunitarie e professionali che possano rispondere alle necessità della loro famiglia. Il loro orientamento sessuale è chiaramente stabilito e assunto. Hanno entrambi coscienza delle difficoltà che potrà comportare l'adozione omoparentale e sono capaci di farvi fronte. Non da ultimo si sottolinea che il desiderio adottivo nasce dalla volontà di poter allargare la famiglia, senza che questo diventi per loro una necessità di essere genitori a tutti i costi: consapevoli che ad oggi nel panorama nazionale non ci sono esperienze precedenti di adozione da parte di coppie omosessuali, unite civilmente, dichiarano apertamente di non voler essere «pionieri» ma di voler essere valutati per quello che sono e che potrebbero offrire in termini di amore, accoglienza e possibilità, ad un bambino privo di riferimenti affettivi adulti, stabili e adeguati».

All'udienza del 5 gennaio 2026 è stata svolta l'audizione dei ricorrenti che hanno confermato le circostanze esposte in ricorso e descritto il loro progetto familiare e genitoriale.

Quindi il Tribunale ha concesso ai ricorrenti e al P.M.M., ai fini della valutazione della sussistenza della rilevanza e della fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dai ricorrenti, termine entro il 14 febbraio 2026 per il deposito di note scritte.

Sia il P.M.M. che la parte ricorrente hanno depositato note scritte, concludendo per la rimessione alla Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, legge n. 183/1983, nei termini richiesti dai ricorrenti.

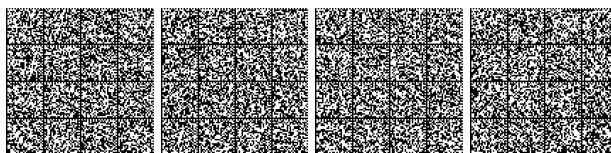
La questione preliminare di legittimità costituzionale è stata discussa e decisa nella camera di consiglio dell'11 marzo 2026.

Questo Tribunale per i minorenni, investito della decisione in ordine alla domanda principale dei ricorrenti di idoneità all'adozione internazionale, ritenendo tale domanda fondata alla luce dell'istruttoria espletata, reputa che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/1983, facendo rinvio all'art. 6, e 30, comma 1, della medesima legge, nella parte in cui non include, anche a seguito della pronuncia d'illegittimità costituzionale di cui alla sentenza della Corte Costituzionale n. 33/2025, le parti dell'unione civile residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al Tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione, sia rilevante e non manifestamente infondata per i motivi che seguono.

#### *Norme di contrasto e norme costituzionali ovvero sovranazionali violate*

I ricorrenti sollevano la questione di legittimità costituzionale con riferimento ai seguenti aspetti:

la norma di contrasto è l'art. 29-bis della legge n. 184/1983, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6 della medesima legge, non include le coppie unite civilmente residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al Tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari l'idoneità della coppia unita civilmente all'adozione;



le norme violate nella prospettazione dei ricorrenti sono: gli artt. 2, 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 e 14 CEDU.

gli artt. 2 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU;

gli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

Il Collegio ritiene che sussiste, inoltre, un ulteriore profilo di violazione riferito:

agli artt. 3 e 117 Cost, in relazione all'art. 8 e 14 CEDU, nonché in relazione agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

#### RILEVANZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ

La prospettata questione di legittimità costituzionale ha, nel procedimento che ne occupa, un'incidenza attuale e non meramente eventuale, poiché l'applicazione dell'art. 29-*bis*, della legge n. 184/1983, è essenziale per la compiuta definizione del giudizio.

Ed invero, allo stato degli atti e dell'*iter* decisionale, la questione di legittimità costituzionale presenta requisiti di attualità e rilevanza, poiché la coppia unita civilmente costituita da N. B. e S. C. è risultata, all'esito di un'articolata e lunga istruttoria svolta da plurime figure esperte, idonea all'adozione internazionale.

L'istruttoria effettuata, come indicato nel paragrafo relativo ai fatti e circostanze di causa di causa e con particolare riferimento alla relazione dell'11 dicembre 2025 dell'Ulss n. ... della ... - U.O.C.-Infanzia, Adolescenza, Famiglia e Consultori - Consultorio Familiare-Equipe Adozioni - Distretto ... e dell'informativa in data 15 giugno 2025 della Stazione dei Carabinieri di ..., ha consentito di accertare che i ricorrenti, quali soggetti uniti in un'unione civile, si sono dimostrati equilibrati, maturi, coesi e consapevoli delle problematiche relative all'adozione e che dallo studio effettuato dall'equipe adozione emerge che gli stessi hanno risorse idonee a farsi carico di minori in stato di abbandono provenienti da realtà culturali diverse.

La coppia è unita civilmente dal ..., quindi da ben sette anni, e la loro relazione affettiva è iniziata ben prima di allora. I ricorrenti, nati rispettivamente nel ... e nel ..., si aprono all'adozione internazionale di un minore di età non superiore ai sette anni, nel pieno rispetto dei requisiti che prevedono che l'età del coniuge più giovane non superi i quarantacinque anni dall'età del bambino. Gli stessi svolgono professioni diverse, che li appassionano e che garantiscono un reddito annuale complessivo significativo, dando quindi atto della possibilità di garantire il mantenimento, l'istruzione e le cure sanitarie di un minore. Vivono in una grande casa di ... con un ampio terreno tutto intorno, a due passi da scuole e luoghi di socializzazione. La coppia mostra un legame molto solido e intenso, capacità di ascolto e di riflessione, accogliendo i suggerimenti e le idee che l'altro esprime. Tra di loro vi è assenza di competizione e capacità di integrazione del punto di vista altrui. Nello studio di coppia e nella valutazione fatta in sede di audizione innanzi questo Tribunale la coppia appare matura, equilibrata, unita e ben coesa; traspare fiducia e stima nell'altro, empatia e reciprocità. La comunicazione nella coppia è efficace sia sul piano pratico, che sul piano emotivo. I ricorrenti sono dal punto di vista caratteriale all'opposto, ma questo non li divide, piuttosto li integra. Ognuno si percepisce indipendente e autonomo rispetto all'altro, ma unito da una comunione di intenti e di valori di riferimento. La rete amicale e familiare è ampia. Le amicizie della coppia sono vaste e radicate, comprendendo anche famiglie con figli che spaziano per età, per due dei quali, i ricorrenti hanno fatto da padrini al battesimo. La solida rete amicale supporta totalmente la scelta dei ricorrenti di adottare. Nell'ambito familiare, entrambi i ricorrenti hanno sempre trovato il supporto dei genitori e delle sorelle, che hanno accettato da sempre le scelte affettive dei loro congiunti. Rispetto alla genitorialità, il desiderio iniziale era più presente negli intenti del C... che del B..., che consapevole delle difficoltà incontrate nel corso della loro vita, a fronte delle loro scelte affettive, temeva fosse difficoltoso intraprendere un *iter* adottivo. Dichiarano che, se pur l'idea iniziale era del ... ed era legata a un grande desiderio di famiglia, di poter dare amore ad un bambino in condizioni di precarietà esistenziale. Inoltre, entrambi sono concordi nel voler aprire la loro casa ad un bambino per poter trasmettere su di lui quell'amore con il quale loro sono stati cresciuti, di fargli respirare il rispetto per le sue caratteristiche fisiche, psicologiche o culturali, indipendentemente da quanto siano in linea con quelle altrui. In virtù delle difficoltà che, fin da bambini, hanno vissuto nel rapporto con i pari e con gli adulti, sono ben consapevoli dei pericoli che corre un bambino diverso dalla maggior parte degli altri in qualche cosa, esperienza che li metterebbe nella condizione di saper attivare risorse nel piccolo, trasformando in un punto di forza, un punto di debolezza.

In definitiva, la questione è rilevante essendo l'oggetto del presente giudizio, una volta accertata l'idoneità in concreto dei ricorrenti all'adozione internazionale, relativo all'applicazione dell'art. 29-*bis*, della legge n. 184/1983, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6 della medesima legge, non include le coppie unite civilmente residenti in Italia



fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità a adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al Tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari l'idoneità della coppia unita civilmente all'adozione, costituisce un effettivo impedimento alla valutazione di idoneità da parte del Tribunale qui adito.

#### NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITÀ

Preliminarmente, il Collegio ritiene che una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame non potrebbe superare il limite all'accesso all'adozione internazionale per le coppie unite civilmente.

Viene in rilievo, innanzitutto, il dato testuale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184/1983, che, richiamando l'art. 6 della medesima legge, consente l'accesso all'adozione internazionale solo alle coppie coniugate.

Inoltre, la Corte costituzionale, nel riconoscere il diritto della persona di stato civile libero a presentare analoga domanda di adozione, espressamente ha chiarito che: «non rientra, invece, nel perimetro del presente giudizio la condizione della persona che non ha lo stato libero, in quanto è parte di un'unione civile (art. 86 primo comma seconda parte, codice civile). Tale questione non è oggetto dell'odierno giudizio e dunque resta impregiudicata» (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 33 del 2025).

La questione che si intende sottoporre al vaglio di costituzionalità involge il diritto di due persone unite civilmente di essere dichiarate idonee all'adozione internazionale in quanto coppia, senza dover sciogliere l'unione civile per poter acquisire, in quanto singoli, lo stato civile libero e quindi ricorrere all'istituto di cui all'art. 29-bis, legge n. 184/83, come risultante in forza della sentenza n. 33 del 2025 Corte costituzionale.

Di tal guisa vengono in rilievo i seguenti profili di contrasto con norme costituzionali e sovranazionali:

contrasto dell'art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/1983, mediante il rinvio all'art. 6, comma 1, medesima legge, con gli artt. 2, 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 e 14 CEDU.

In origine, l'adozione internazionale era riservata esclusivamente alle coppie unite in matrimonio – requisito espressamente previsto dall'art. 6, comma 1, della legge n. 184/1983 – nella considerazione, che il legislatore aveva fatto propria, che soltanto le coppie unite in matrimonio, fossero idonee a costituire l'ambiente idoneo ad accogliere un minore in stato di abbandono.

Ed infatti, la famiglia fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.) è stata per moltissimo tempo il modello sul quale gli istituti del diritto di famiglia hanno affondato le proprie radici.

Ed infatti la *ratio* del requisito previsto dall'art. 6, comma 1, della legge n. 184/83, richiamato dall'art. 29-bis, comma 1, era – nel riservare l'accesso all'adozione internazionale alle coppie sposate - quella di attribuire al minore adottato lo status di figlio legittimo che presupponeva il vincolo matrimoniale tra i genitori.

Tale finalità è scolorita innanzitutto a seguito della riforma del diritto di famiglia, intervenuta con la legge n. 219/2012, ha fatto venir meno la distinzione tra figli legittimi e figli naturali (art. 74 c.c.), e ha esteso il medesimo stato giuridico a tutti i figli compresi quelli adottati ex art. 44, lett. D, legge n. 184/1983 (art. 315 c.c. a seguito sentenza della Corte costituzionale n. 79/2022).

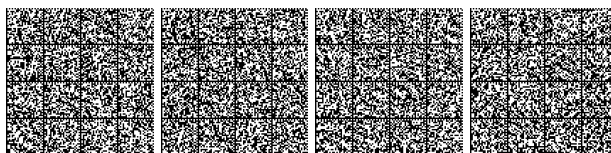
La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 33 del 2025, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184/83, nella parte in cui, rinviando all'art. 6, non include le persone di stato civile libero tra i soggetti che possono chiedere al Tribunale per i Minorenni del luogo dove risiedono l'idoneità all'adozione internazionale.

Nel nostro ordinamento il riconoscimento graduale del rilievo di composizioni sociali diverse dalla famiglia tradizionale è stato negli anni graduale ed esteso a vari ambiti della vita di relazione ed anche genitoriale.

Il Tribunale per i minorenni di Roma nel 2014 ha accolto la domanda di adozione in casi particolari, ex art. 44, lett. d) della legge n. 184/83, da parte della partner della madre biologica del minore adottato, provvedimento poi definitivamente confermato dalla Cassazione civile con la sentenza n. 12962 del 2016.

Alle adozioni in casi particolari in contesti omoaffettivi si sono aggiunte poi le trascrizioni dei provvedimenti di adozione ottenuti all'estero (Cass. civ. n. 14007 del 2018) e le trascrizioni degli atti di nascita stranieri di minori con due genitori dello stesso sesso (Cass. civ. n. 19599 del 2016).

Ancora in tema di famiglia e filiazione, per il rilascio della Carta di identità elettronica per il figlio minore di coppia omoaffettiva femminile, di recente la Cassazione ha stabilito l'inserimento dell'espressione «genitore» in luogo di «madre/padre», con disapplicazione del d.m. 31 gennaio 2019 (Cass. civ. n. 9216 del 2025).



La Corte Costituzionale ha, da un lato, con la sentenza n. 68 del 2025, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 40/2004 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui non prevede che pure il nato in Italia da donna che ha fatto ricorso all'estero, in osservanza delle norme ivi vigenti, a tecniche di procreazione medicalmente assistita ha lo stato di figlio riconosciuto anche della donna che, del pari, ha espresso il preventivo consenso al ricorso alle tecniche medesime e alla correlata assunzione di responsabilità genitoriale e, dall'altro lato, con la sentenza n. 115 del 2025, dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa che non riconosce il congedo di paternità obbligatorio a una lavoratrice, genitore intenzionale, in una coppia di donne risultanti genitori nei registri dello stato civile.

In questo contesto i Tribunali per i Minorenni hanno già emesso numerosissime sentenze di adozione *ex art. 44* lett. *d*), legge n. 184/1983, accogliendo l'istanza presentata dal partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore adottato, senza considerare l'orientamento sessuale un ostacolo all'accoglimento della domanda di parte ricorrente risultata idonea.

Ponendosi nel solco delle argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 33 del 2025, non si può non rilevare che, qualora persistesse il divieto di accesso all'adozione internazionale per le coppie unite civilmente, si produrrebbero effetti irragionevoli, discriminanti e non giustificati sotto diversi profili:

si andrebbe a favorire la possibile prassi, che avrebbe i caratteri dell'irragionevolezza, dello scioglimento dell'unione civile al solo e unico scopo di acquisire lo stato civile libero, legittimante l'adozione, in virtù della sentenza della Corte costituzionale sopra richiamata;

con la conseguenza che il partner non adottante dovrebbe poi avanzare, nei confronti del minore adottato dal compagno, domanda ai sensi dell'art. 44 lett. *d*), della legge n. 184/1983, e poi procedere a contrarre l'unione civile nuovamente.

Così facendo, si assisterebbe *ictu oculi* all'imposizione di importanti sacrifici:

alla coppia si imporrebbe il sacrificio di sciogliere l'unione civile per poter certificare lo stato libero;

al minore adottato da uno dei componenti dell'unione civile si imporrebbe un riconoscimento familiare progressivo con attesa dell'esito di un secondo procedimento giudiziario (l'adozione in casi particolari) per vedersi riconoscere formalmente il legame con l'altro genitore, attesa implicante grave vuoto di tutela. Guardando in particolare alla costrizione dei già uniti civilmente alla rinuncia del loro status, tanto comporta evidentemente una regressione delle tutele in dispregio alle scelte di realizzazione delle persone, che a fronte di un progetto di adozione dovrebbero rinunciare ad uno status già acquisito per salvaguardare un progetto, che risulta così solo formalmente singolo, di adozione. Ed invero l'imposto scioglimento dell'unione civile comporterebbe il venir meno/assenza di tutele sotto diversi profili, esemplificativamente si pensi alla tutela successoria e alla pensione di reversibilità, così costringendo chi voglia impegnarsi in un progetto di adozione, progetto impegnativo che necessita di ogni supporto, a vivere, paradossalmente, in uno stato di minor tutela.

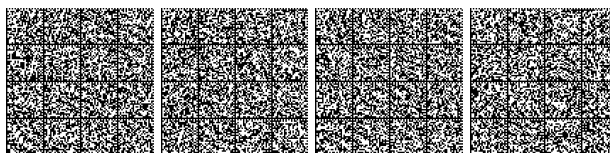
L'impossibilità per i soggetti uniti in unione civile di ottenere l'idoneità all'adozione internazionale viola anche l'art. 117 Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, sotto il profilo della limitazione allo sviluppo pieno, non limitato e libero da ingerenze non giustificate nella vita privata.

Intesa quale diritto di stabilire relazioni con altri essere umani e a costruire una vita familiare comprensiva del progetto genitoriale.

Nessuna giustificazione fondata sussiste, ai sensi del par. 2, dell'art. 8 CEDU, non venendo in rilievo né un bisogno sociale granitico (anzi lo stesso ordinamento sotto diversi profili, anche a fini di tutela del preminente interesse del minore, ha riconosciuto pieno rilievo a formazioni sociali diverse dalla coppia unita in matrimonio), né la considerazione che il divieto in esame risponde ad uno scopo legittimo.

Anzi, nel caso di specie la considerazione del giusto punto di equilibrio tra i diritti e gli interessi meritevoli di tutela, quelli del minore a vivere in un ambiente stabile e armonioso, e dall'altro, quello della coppia legata da un'unione civile ad accogliere tale minore come genitori adottivi, porta a ritenere che il divieto non risponde più ad una finalità legittima e meritevole di tutela.

Ma anzi si traduce in una sostanziale discriminazione, sia alla luce della complessiva evoluzione del sistema normativo (che vede accedere alle adozioni internazionali anche le persone singole; annovera il riconoscimento del rilievo costituzionale della famiglia monoparentale e il pieno riconoscimento anche dell'idoneità genitoriale della coppia omoaffectiva), sia perché lo sbarramento finisce per essere fondato esclusivamente su uno status irrilevante allo scopo, quale quello di componenti di un'unione civile, senza alcuna considerazione, questa sì meritevole di rilievo e tutela, della loro capacità di essere genitori di un minore in stato di abbandono.



contrasto dell'art. 29-*bis*, comma 1, legge n. 184/83, con l'art. 2 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

L'art. 2 Cost. riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle sue formazioni sociali.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 76/2016, la coppia unita civilmente costituisce una specifica formazione sociale proprio ai sensi dell'art. 2 Cost.

L'art. 8 CEDU tutela il diritto alla vita privata ed all'interno di tale nozione, va annoverato anche il diritto a relazioni familiari piene che comprendono anche la costruzione di un progetto genitoriale.

In punto viene in rilievo la modifica del diritto di famiglia del 2012 che ha introdotto l'unicità dello status di figlio – equiparando i figli nati nel e fuori dal matrimonio – e del diritto vivente formatosi attorno al concetto stesso di famiglia, nonché dopo la sentenza n. 33 del 2025 della Corte costituzionale che consente alle persone di stato civile libero di ottenere l'idoneità all'adozione internazionale.

Il matrimonio, quindi, non ha più nel nostro Ordinamento l'attitudine esclusiva a qualificare il rapporto di filiazione e la sussistenza del vincolo matrimoniale non è più il requisito unico per poter adottare.

In tal senso la norma censurata va ad interferire con il godimento del suddetto diritto, impedendo alla persona non coniugata, ma unita civilmente, di accedere all'adozione internazionale; non pare sorretta da nessuno scopo legittimo e non trova una ragione scriminante plausibile alla luce del principio di uguaglianza.

L'esigenza di individuare per il minore un contesto familiare che dia idonee garanzie di stabilità trova linfa vitale sia nel contesto familiare «tradizionale», ossia quello composta da una coppia unita nel vincolo del matrimonio, sia in altre formazioni sociali in grado di vivificarla.

Il riconoscimento delle formazioni sociali «altre» rispetto alla «famiglia tradizionale» è innervato dal riconoscimento, accanto al modello fondato sul matrimonio (art. 29 Cost.), delle coppie di fatto e delle unioni civili (art. 2 Cost.).

La sentenza n. 33 del 2025 della Corte costituzionale ha esteso ulteriormente i confini di tale riconoscimento alle persone di stato civile libero con riferimento all'adozione internazionale.

Alla luce del portato evolutivo esposto, non appare più sostenibile la permanenza del divieto imposto alle persone unite civilmente di accedere all'adozione internazionale. Anzi, non prevederlo, porterebbe ad un ulteriore profilo violativo del principio di uguaglianza, poiché mentre due conviventi di fatto – etero o omoaffettivi che siano – e quindi di stato civile libero, potrebbero ciascuno presentare la domanda di adozione come singoli, senza, per questo, dover compiere alcun sacrificio nell'ambito della propria vita privata, lo stesso non potrebbero fare i soggetti uniti civilmente.

contrasto dell'art. 29-*bis*, comma 1, legge n. 184/83, con gli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

L'art. 29-*bis*, legge n. 184/1983, oggetto di censura, si pone anche in contrasto con gli artt. 3 Cost e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 14 CEDU.

L'art. 3 Cost. sancisce il principio di uguaglianza e impone la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

L'art. 14 CEDU vieta ogni forma di discriminazione rispetto al godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione EDU.

La disciplina attuale, dopo l'arresto della sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 2025, consente alla persona di stato civile libero e alla coppia coniugata di accedere all'adozione internazionale, ma continua a precluderne l'accesso alle persone unite civilmente.

Detta preclusione stride profondamente con i principi sopra indicati perché determina un trattamento differente fondato su quella discriminazione che viene definita dall'art. 14 CEDU di «ogni altra condizione», categoria all'interno della quale è certamente incluso, non solo l'orientamento sessuale, ma anche la volontà di unirsi in coppia con gli strumenti previsti dall'Ordinamento giuridico.

La lesione dei parametri costituzionali sopra evidenziati è assai evidente laddove si consideri che attualmente le coppie unite civilmente potrebbero ottenere lo stesso risultato auspicato in questa sede, procedendo allo sciogliendo dell'unione civile e dando corso a due autonome adozioni: prima quella internazionale del single ad opera di un partner e, poi, quella in casi particolari (*ex art. 44 della legge n. 184/83*) ad opera dell'altro.

Il contrasto evidenziato riguarda non solo il trattamento della coppia unita civilmente rispetto alla persona di stato civile libero ed alla coppia coniugata, ma anche — e soprattutto — il trattamento del minore adottato a seconda che egli entri a far parte di una famiglia composta da una coppia coniugata o da una coppia unita civilmente.



Il primo, a seguito della pronuncia della sentenza di adozione internazionale, sarà a tutti gli effetti ab initio figlio di due genitori; il secondo, invece, avrà due genitori solo all'esito del secondo procedimento di adozione (quello ex art. 44 della legge n. 184/83 in casi particolari).

Così come, in ipotesi di scioglimento dell'unione civile in cui uno dei partner adotti il minore straniero e successivamente l'altro lo adotti ai sensi dell'art. 44, lett. d), della legge 184/83, potrebbero integrarsi altre disparità di trattamento del minore.

Tali effetti, non trovano giustificazione ragionevole, ma sono determinati esclusivamente dallo status derivante dal vincolo in essere per chi ha adottato il minore, risultando così violato anche l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione all'art. 14 CEDU che vieta ogni forma di discriminazione.

Il contrasto con l'art. 3 della Costituzione viene ulteriormente in rilievo sotto il profilo che l'interesse sotteso all'art. 29-bis, comma 1, è il diritto del minore ad essere cresciuto ed educato nell'ambito di un ambiente stabile e armonioso, che ricomprende anche la condivisione di un progetto familiare e genitoriale.

Sotto questo aspetto una coppia unita in un'unione civile fornisce certamente in astratto, salvo poi la valutazione in concreto nel singolo caso rimessa all'organo giudicante, una stabilità affettiva e di vita, una rete familiare e, a maggior fondamento all'interesse del minore, una comunione del progetto genitoriale, circostanze tutte che, dopo la sentenza n. 33 del 2025 della Corte costituzionale, non giustificano una discriminazione in punto di pari dignità sociale e di eguaglianza dei minori.

contrasto dell'art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/83, con gli artt. 3 e 117 Cost, in relazione all'art. 8 e 14 CEDU, nonché in relazione agli artt. 1, 2 e 3 Convenzione Onu sui diritti del fanciullo.

Il minore ha diritto ad essere cresciuto ed educato nell'ambito della famiglia d'origine, assicurando comunque, per l'ipotesi di sussistenza di una situazione di suo abbandono morale e materiale, un ambiente familiare stabile ed armonioso («un foyer stable et harmonieux»), secondo quanto previsto dall'art. 8, paragrafo 2, CEDU.

Ad avviso del Collegio, la Corte Costituzionale ha nella sentenza n. 33 del 2025 delineato il principio in forza del quale l'esclusione per legge di categorie di soggetti (ndr nello specifico della sentenza citata delle persone singole) dal ruolo di possibili adottanti non può tramutarsi «in una barriera capace di ostacolare lo stesso diritto del minore a essere accolto in un ambiente stabile e armonioso, a ben vedere, tale esigenza è ravvisabile anche al di fuori delle limitate ipotesi prospettate dal legislatore. La possibilità di incidere sull'effettività della tutela dei bambini abbandonati è, infatti, in generale, un rischio riconducibile anche alla restrizione della platea dei potenziali adottanti».

Ne consegue che il preminente interesse di un minore, che versi nella situazione di abbandono, a vivere in un contesto familiare sereno, tutelante ed accogliente, appare ugualmente meritevole di tutela, sia rispetto all'adozione da parte di una coppia unita in matrimonio o di un singolo, che all'adozione da parte di una coppia unita in unione civile, in quanto di tal guisa si potrebbe soddisfare pienamente anche il diritto del minore di inserirsi in un nucleo familiare connotato da bigenitorialità.

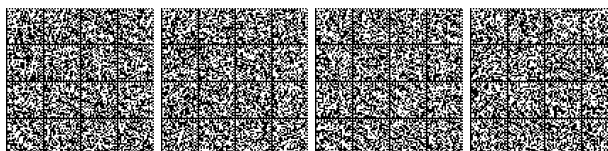
Non prevedere la possibilità di adottare da parte di aspiranti genitori uniti civilmente, in grado di fornire al minore «un foyer stable et harmonieux», comporterebbe una dimidiazione dei suoi diritti, garantendo l'instaurazione del rapporto con un solo genitore, pur a fronte di un ambiente familiare che nei fatti viene supportato anche da un altro «genitore», che viene relegato quantomeno temporaneamente a punto di riferimento meramente intenzionale, di fatto.

Emerge evidente una discriminazione non fondata su ragione alcuna che si pone anche in contraddizione con la stabilità valorizzata dall'art. 6, legge n. 184/1983, richiamato dall'art. 29-bis;

invero, a fronte dell'opzione di tenore abdicativo cui oggi si costringe gli aspiranti adottanti già uniti civilmente, il risultato lede gravemente l'interesse superiore del minore che, discriminato, si vede garantito un ambiente familiare sì stabile ed armonioso nei fatti, ma manchevole nelle tutele, vedendo l'instaurazione di un rapporto giuridicamente rilevante con un solo genitore.

Invero, a fronte dell'ipotesi, costretta dalla normativa attuale, per cui le parti di un'unione civile dovrebbero procedere anzitutto con scioglimento dell'unione, perdendo così tutela e riconoscimento di uno status, così potendo accedere all'adozione a favore di persona di stato civile libero, per poi ricomporre la famiglia nel tempo, contraendo nuovamente l'unione civile e procedendo con adozione del minore già adottato ai sensi dell'art. 44, lett. d), legge n. 184/1983, il minore adottando viene costretto ad un doppio iter di adozione affatto immediato.

Così il minore adottando, che ha un grande e significativo bisogno di protezione, ricostruzione, stabilità ancor di più al momento del sorgere del vincolo genitoriale, vede una prima tutela, con formazione di identità quale figlio adottivo solo nei confronti di un genitore, e però conosce e vive una dimensione fattuale bigenitoriale, che non viene permessa e riconosciuta; tanto comporta che il minore patisca un iter di tutela doppio, con formazione progressiva di identità, rimanendo per lungo tempo senza tutela (non si possono non considerare le tutele mancate di mantenimento, successioni, reversibilità della pensione) rispetto un investimento intenzionale pur esistente, senza che vi sia alcuna ragione a fondamento (se non la discriminazione), anzi essendo in presenza di un minore che necessita delle massime tutele.



Non solo quindi di per sé l'iter progressivo e senza (parte) delle tutele in cui versa il minore risulta nella sua «fisiologia» di detrimento; si deve anche considerare come detta situazione risulti particolarmente vulnerabile ed esposta a fronte per esempio della morte dell'aspirante adottante figura intenzionale (successione, pensione di reversibilità), lasciando senza supporto sia l'altro genitore, già parte di unione civile (che mantiene qualche diritto solo nel caso in cui venga previsto un assegno divorzile), sia in particolare il figlio adottivo (per il deceduto figlio adottando nelle intenzioni), che si vedrebbe sottrarre un rapporto esistente, ma senza riconoscimento e soprattutto senza più possibilità di riconoscimento.

Pertanto, si osserva che l'iter progressivo di formazione familiare del minore, sfornito di tutela, incontrerebbe ulteriori possibili difficoltà a detrimento del minore e dell'ambiente familiare stabile cui avrebbe diritto, anche per il caso di venir meno del progetto genitoriale condiviso del genitore singolo adottante e del compagno genitore d'intenzione, a fronte del quale potrebbe aversi il caso in cui il genitore già adottante non presti più il consenso all'adozione ex art. 44, lett. d), costringendolo ad un iter giudiziario più complesso per il superamento di detto dissenso se ingiustificato (cfr. Cass. civ. n. 30786 del 2025), e quindi per garantire poi i diritti previsti per tutti i minori in caso di crisi familiare, o financo il caso in cui l'aspirante adottante già figura intenzionale venga meno al di lui previo impegno, senza garanzia alcuna per il minore.

Infine, si rileva che, ai fini che ne occupa nella fattispecie in esame, non viene in rilievo la previsione contenuta all'art. 1, comma 20, della legge n. 76/2016 che esclude espressamente ogni equiparazione agli uniti civilmente delle disposizioni presenti nella legge n. 184/1983 contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, poiché la censura di costituzionalità non riguarda la richiesta di equiparazione tra i coniugi di cui all'art. 6 della legge citata e gli uniti civilmente, bensì riguarda l'omessa previsione – limitatamente all'art. 29 bis, comma 1, della legge n. 184/1983 – dell'accesso all'istituto dell'adozione internazionale anche per i soggetti contraenti dell'unione civile, così come avvenuto nel caso della persona di stato libero.

P.Q.M.

*Il Tribunale per i Minorenni di Venezia, visti gli articoli 134 Cost., 1 legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss. legge n. 87/1953;*

*ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 29-bis, della legge n. 184/1983, in relazione agli artt. 2, 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 e 14 CEDU, agli artt. 2 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nonché agli artt. 3 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, dell'art. 29-bis, comma 1, della legge n. 184/83, ed infine in relazione agli artt. 3 e 117 Cost, in relazione all'art. 8 e 14 CEDU, nonché in relazione agli artt. 1, 2 e 3 della Convenzione Onu sui diritti del fanciullo, nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, comma 1, della medesima legge, non consente alle persone unite civilmente residenti in Italia di presentare domanda per la dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale e al giudice di emettere il decreto di idoneità all'adozione internazionale nei confronti delle persone unite civilmente, di cui sia stata positivamente riscontrata nel corso dell'istruttoria l'idoneità ad adottare;*

*sospende il giudizio in corso fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;*

*dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;*

*manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti, al Pubblico ministero minorile e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

Venezia, così deciso nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2026.

*Il Presidente estensore: TENAGLIA*

26C00067

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2026-GUR-015) Roma, 2026 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

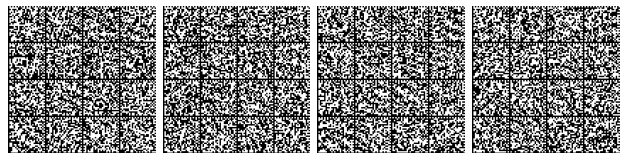
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



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

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

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

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

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

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

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

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

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

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

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

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





€ 7,00

