

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 22

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

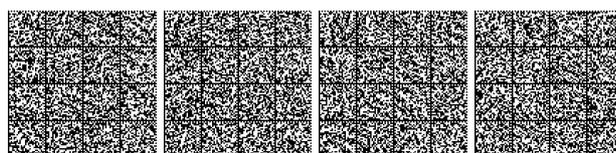
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 28 maggio 2025

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. **68.** Sentenza 10 marzo - 22 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Nato in Italia da coppia di donne che hanno fatto ricorso all'estero a tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) - Riconoscimento e attribuzione dello status di figlio - Preclusione e cancellazione dall'atto di nascita del riconoscimento operato dalla c.d. madre intenzionale - Irragionevolezza, lesione dell'identità personale e dei plurimi diritti dei figli, anche nati fuori dal matrimonio, a uno stato giuridico certo e stabile sin dalla nascita, all'inserimento e alla permanenza nel nucleo familiare, al riconoscimento della responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, anche di coppia omosessuale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 8.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 18; Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, artt. 1 e 6.

Pag. 1

N. **69.** Sentenza 11 marzo - 22 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Accesso alle relative tecniche - Donne singole - Omessa previsione - Denunciata violazione dell'interesse, anche di natura convenzionale, dell'autodeterminazione procreativa, ascrivibile anche al diritto alla tutela della vita privata, del diritto alla salute nonché disparità di trattamento sia rispetto alle coppie di diverso sesso sia in ragione delle condizioni economiche - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 3, 7, 9 e 35.

Pag. 12

N. **70.** Sentenza 10 marzo - 23 maggio 2025

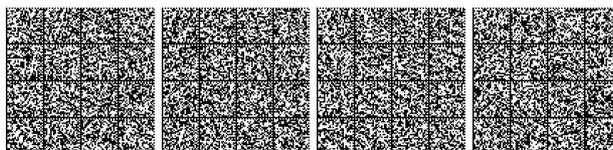
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Avvocato - Obbligo di iscrizione all'albo - Divieto di cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare - Possibile eccezione in caso di cancellazione volontaria per documentata impossibilità a esercitare la professione - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione della libertà di autodeterminazione e del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale.

Professioni - Avvocato - Obbligo di iscrizione all'albo - Illegittimità costituzionale del divieto di cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare - Necessaria estensione ad altra disposizione dello stesso corpus che riproduce il medesimo contenuto normativo - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge 31 dicembre 2012, n. 247, artt. 17, comma 16, e 57.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 35 e 41.

Pag. 25



N. 71. Sentenza 8 aprile - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Incarichi e rapporti di collaborazione - Determinazione del compenso del Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della Comar scarl - Variazione in peius, introdotta in sede di conversione di decreto-legge, con norma interpretativa - Violazione del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108, art. 4, comma 4-bis.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 36

N. 72. Sentenza 25 marzo - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione siciliana - Vincolo di inedificabilità assoluta entro 150 metri dalla battigia - Prevalenza su strumenti urbanistici e regolamenti edilizi - Successiva estensione esplicita del vincolo anche ai privati, mediante novella interpretativa - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza, irretroattività e riserva assoluta di legge in materia penale, certezza dei rapporti giuridici, tutela dell'affidamento, imparzialità e buon andamento, nonché del diritto, anche convenzionale, della proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15, art. 2, comma 3; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32-33, undicesimo comma, come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37.
- Costituzione, artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.....

Pag. 45

N. 73. Sentenza 7 aprile - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Straniero detenuto che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, salvo che sia stato condannato per particolari delitti - Automatica espulsione alternativa alla detenzione, anziché rimessa al magistrato di sorveglianza, in assenza del consenso dell'interessato - Denunciata violazione del principio del finalismo rieducativo della pena - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 57

N. 74. Sentenza 7 aprile - 27 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Applicazione degli aumenti o delle diminuzioni di pena - Concorso tra la recidiva semplice (art. 99, primo comma, cod. pen.) e una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale - Cumulo materiale delle pene, anziché applicazione della pena stabilita per la circostanza più grave, con possibilità, per il giudice, di aumentarla - Violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della pena e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Codice penale, art. 63, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.....

Pag. 63



N. 75. Sentenza 9 aprile - 27 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni - Immobili strumentali - Deducibilità dalla base imponibile ai fini dell'imposta sui redditi delle società (IRES) - Limitazione al 20 per cento, relativamente agli anni d'imposta dal 2014 al 2018 - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza, capacità contributiva, nonché del diritto di proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, e con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 53. Pag. 69

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 19. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 maggio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

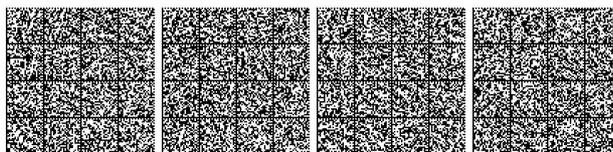
Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 – Previsione che, a seguito dell'inse-diamento dell'organo di vertice dell'azienda, consente al direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, di confermare o sostituire il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari.

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione autonoma Sar-degna – Commissariamento, in via straordinaria, delle otto aziende socio-sanitarie locali, dell'azienda ospedaliera ARNAS “G. Brotzu”, dell'AREUS e delle due aziende ospedaliero-universitarie – Funzioni attribuite ai commissari straordinari e compiti assegnati – Durata e condizioni degli incarichi commissariali.

- Legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell'assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), art. 6, comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce il secondo periodo del comma 1 dell'art. 13 della legge regionale 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), e art. 14. Pag. 79

N. 20. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Norme della Regione Toscana – Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 – Pre- visione che la Regione Toscana, nell'esercizio delle proprie competenze, disciplina le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle suindicate sentenze relative al suicidio medicalmente assistito – Previsione che, fino all'entrata in vigore della disciplina statale, possono accedere alle procedure relative al suicidio medical- mente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalle suddette sentenze, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) – Previsione che le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla legge regionale costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza – Previsione che le aziende unità sanitarie locali istituiscono una commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione – Modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito – Previsione che



l'azienda unità sanitaria locale trasmette tempestivamente l'istanza della persona interessata e la relativa documentazione alla commissione e al comitato per l'etica nella clinica operante presso l'azienda, ai sensi dell'art. 99 della legge regionale n. 40 del 2005 – Procedura per la verifica dei requisiti – Previsione che, in caso di esito positivo della verifica dei requisiti, la commissione procede ai fini dell'approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito.

- Legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), intero testo, e in particolare artt. 1, 2 e 7, comma 2, nonché artt. 3, 4, 5 e 6.

Pag. 86

N. 91. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 26 ottobre 2024

Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Toscana – Formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi – Condizioni per l'assegnazione dei punteggi – Condizioni di storicità di presenza – Assegnazione da 1 a 4 punti in caso di residenza anagrafica o prestazione di attività lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando da almeno tre anni fino a oltre venti anni alla data di pubblicazione del bando.

- Legge della Regione Toscana, 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)), art. 10, lettera c-1), Allegato B (*recte*: art. 10, in combinato disposto con l'Allegato B, lettera c-1) della medesima legge regionale).

Pag. 96

N. 92. Ordinanza del Tribunale di Ravenna del 3 aprile 2025

Previdenza – Pensioni – Previsione che le pensioni, gli assegni e le indennità spettanti in forza del r.d.l. n. 1827 del 1935, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché gli assegni di cui all'art. 11 della legge n. 1115 del 1968, possono essere ceduti, sequestrati e pignorati nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l'Istituto nazionale della previdenza sociale derivanti da indebite prestazioni percepite a carico di forme di previdenza gestite dall'Istituto stesso, ovvero da omissioni contributive, escluse, in questo caso, le somme dovute per interessi e sanzioni amministrative – Previsione che per le pensioni ordinarie liquidate a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, viene comunque fatto salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo – Impossibilità di gravare di interessi le somme dovute all'Istituto nazionale della previdenza sociale, per prestazioni indebitamente percepite, salvo che la indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato – Omessa previsione di una soglia, sulla quale INPS non può comunque soddisfarsi, nemmeno allorquando opera una trattenuta diretta sulla pensione a compensazione del proprio credito, pari all'ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro, risultando la pensione aggredibile solo oltre tale soglia, nella misura di un quinto.

- Legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), art. 69.

Pag. 113

N. 93. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 28 marzo 2025

Circolazione stradale – Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti – Previsione che chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da euro 1.500 ad euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno – Denunciata omessa specificazione in ordine al periodo temporale di assunzione e ai perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida.

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 187-bis (*recte*: art. 187).

Pag. 120



N. 94. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 1° aprile 2025

Processo penale – Deposito della sentenza – Termini per l'impugnazione – Concessione di un termine aggiuntivo di quindici giorni per l'impugnazione del difensore dell'imputato giudicato in assenza – Omessa distinzione tra difensore di fiducia e difensore d'ufficio – Omessa limitazione del termine aggiuntivo al solo difensore d'ufficio che, a pena di inammissibilità, è tenuto, ai sensi dell'art. 581-*quater* cod. proc. pen., a depositare, insieme all'atto di impugnazione, specifico mandato a impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza.

- Codice di procedura penale, art. 585, comma 1-*bis*, in relazione all'art. 581, comma 1-*quater*, del medesimo codice, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, lettera o), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).....

Pag. 124

N. 95. Ordinanza del Tribunale di Firenze del 14 aprile 2025

Reati e pene – Delitti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – Ipotesi particolari di confisca – Previsione dell'applicazione dell'art. 240-*bis* cod. pen. nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta – Omessa esclusione dal proprio ambito applicativo delle ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-*bis*.

In subordine: Reati e pene – Delitti di cui all'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – Ipotesi particolari di confisca – Previsione dell'applicazione dell'art. 240-*bis* cod. pen. nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta – Denunciata previsione che la misura di sicurezza della confisca si applichi ai reati di cui all'art. 73, comma 5, retroattivamente entro i limiti dettati dall'art. 200, primo comma, cod. pen. anziché prevedere che non si applichi a tali reati precedenti la modifica dell'art. 85-*bis* del d.P.R. n. 309 del 1990 ad opera dell'art. 4, comma 3-*bis* del d.l. n. 123 del 2023, come convertito.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-*bis*, in combinato disposto con gli artt. 200, primo comma, 236, secondo comma, e 240-*bis* del codice penale.

In via ulteriormente subordinata: Reati e pene – Delitti di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 – Ipotesi particolari di confisca – Confisca cosiddetta allargata – Denunciata previsione che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre tale confisca.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-*bis*, in combinato disposto con l'art. 240-*bis* del codice penale.....

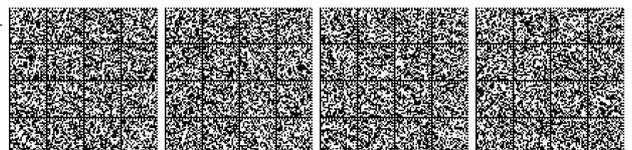
Pag. 128

N. 96. Ordinanza del Tribunale di Pavia del 15 aprile 2025

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che, analogamente a quanto disposto per il delitto di rapina, l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, secondo comma, cod. pen.

- Codice penale, art. 131-*bis*, terzo comma, numero 3).....

Pag. 139





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 68

Sentenza 10 marzo - 22 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Nato in Italia da coppia di donne che hanno fatto ricorso all'estero a tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) - Riconoscimento e attribuzione dello status di figlio - Preclusione e cancellazione dall'atto di nascita del riconoscimento operato dalla c.d. madre intenzionale - Irragionevolezza, lesione dell'identità personale e dei plurimi diritti dei figli, anche nati fuori dal matrimonio, a uno stato giuridico certo e stabile sin dalla nascita, all'inserimento e alla permanenza nel nucleo familiare, al riconoscimento della responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, anche di coppia omosessuale - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 8.
- Costituzione, artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 24; Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 18; Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, artt. 1 e 6.

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

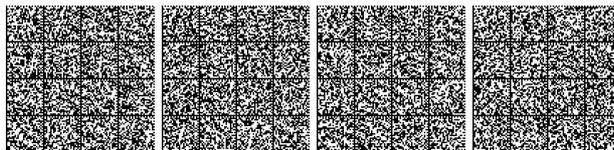
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e dell'art. 250 del codice civile, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca, sezione civile, in composizione collegiale, nel procedimento vertente tra il pubblico ministero, G. G. e I. P., con ordinanza del 26 giugno 2024, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione di G. G. e I. P.;

visti gli atti di intervento di D. F. e D. C. nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2025 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;



uditi l'avvocato Vincenzo Miri per G. G. e I. P. e l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino e l'avvocata dello Stato Gianna De Socio per il Presidente del Consiglio dei ministri;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 giugno 2024, iscritta al n. 148 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Lucca, sezione civile, in composizione collegiale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) e dell'art. 250 del codice civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione: agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo; all'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE); agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176 e agli artt. 1 e 6 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, firmata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77.

Il complesso delle disposizioni è censurato nella misura in cui impediscono, al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita (PMA) eterologa praticata da una coppia di donne, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla cosiddetta madre intenzionale che, insieme alla madre biologica (per tale dovendosi intendere la donna che ha partorito), abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa e, comunque, laddove impongono la cancellazione dall'atto di nascita del riconoscimento compiuto dalla madre intenzionale.

1.1.- Il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere sull'azione di rettificazione di cui all'art. 95 del d.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127), proposta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca nei riguardi dell'atto di nascita del minore G. G.P., formato dall'ufficiale dello stato civile del Comune di C. e iscritto nei registri dello stesso Comune. L'atto è stato impugnato dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lucca in quanto riportava la dichiarazione di riconoscimento resa da due donne nelle rispettive qualità di madre biologica (G. G.) e madre intenzionale (I. P.) in contrasto con quanto previsto dalla circolare del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali 19 gennaio 2023, n. 3. Il pubblico ministero ha anche domandato che «la questione fosse previamente rimessa alla Corte costituzionale».

Al ricorso hanno resistito le madri esercenti la potestà genitoriale e il Sindaco del Comune di C., in qualità di ufficiale di Governo, eccependone in rito l'inammissibilità e nel merito la non fondatezza. Le prime, per l'ipotesi di accoglimento del ricorso, hanno altresì domandato l'estensione della rettificazione anche all'atto di nascita dell'altra figlia minore della coppia, previa domanda della Procura ricorrente, così da consentire di procedere congiuntamente per entrambi i minori con l'adozione in casi particolari.

Si è altresì costituito nel giudizio *a quo* il Ministero dell'interno chiedendo l'accoglimento della domanda.

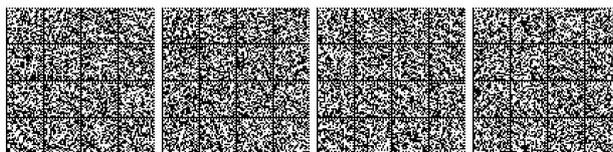
Il Procuratore della Repubblica, appositamente interpellato, ha dichiarato di non estendere la domanda di rettificazione anche all'altra figlia.

Il Collegio rimettente, dopo aver dato conto delle allegazioni delle parti e risolto le questioni preliminari, procede a un'ampia ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale che disciplina la materia, per poi sollevare le questioni di legittimità costituzionale.

1.2.- Dopo aver osservato, in punto di rilevanza, che la decisione della controversia richiede l'applicazione delle disposizioni censurate, in ordine alla non manifesta infondatezza il rimettente esamina distintamente il contrasto delle stesse con i parametri evocati.

La disciplina di cui agli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e dell'art. 250 cod. civ. lederebbe, innanzitutto, l'art. 2 Cost. in quanto frustrerebbe il diritto del minore all'inserimento e alla stabile permanenza nel proprio nucleo familiare - formazione sociale tutelata dalla Carta costituzionale anche se non riconducibile alla famiglia tradizionale - e alla propria identità sociale, presupposto per l'azionabilità dei diritti nei confronti di chi si è assunto la responsabilità di procreare.

Il combinato disposto delle disposizioni censurate contrasterebbe anche con l'art. 3, primo e secondo comma, Cost. per plurimi profili.



In primo luogo, sarebbe violato il principio di uguaglianza formale in quanto il nato all'esito di PMA intrapresa da una coppia di due donne sarebbe non riconoscibile in ragione delle caratteristiche della relazione omosessuale tra i genitori.

La vigente disciplina darebbe luogo a una nuova (e unica) categoria di nati non riconoscibili, come tale soggetta a discriminazione, in ragione delle caratteristiche della relazione (in questo caso, omosessuale) tra i genitori - come lo furono in passato i figli adulterini e i figli incestuosi - e distonica rispetto al principio di unicità dello status giuridico dei figli che ha connotato tutti gli interventi legislativi più recenti in materia di filiazione (la legge 10 dicembre 2012, n. 219, recante «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali» e il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219», nonché il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, recante «Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata»).

In secondo luogo, sarebbe offeso il diritto alla bigenitorialità del bambino inteso come diritto ad avere due persone che, sin dalla sua nascita, si assumano la responsabilità di provvedere al suo mantenimento, alla sua educazione e istruzione, nei confronti delle quali poter vantare diritti successori ma, soprattutto, poter agire in caso di inadempimento e di crisi della coppia.

In terzo luogo, il mancato riconoscimento delle donne omosessuali quali genitori del nato da fecondazione eterologa praticata dall'una con il consenso dell'altra costituirebbe un ostacolo al pieno sviluppo della loro personalità che spetta alla Repubblica rimuovere.

In quarto luogo, si ravviserebbe una disparità di trattamento tra bambini concepiti da due donne con PMA, a seconda che siano nati all'estero o sul territorio italiano. E ciò in quanto - secondo l'orientamento ormai costante della Corte di cassazione - dei primi è trascrivibile in Italia l'atto formato all'estero con indicazione delle due madri, sicché essi risultano legittimamente figli delle due donne che hanno condiviso il progetto procreativo, mentre ai secondi la preclusione di iscrivere un atto di nascita negli anzidetti termini fa sì che essi risultino figli della sola partoriente, senza il riconoscimento di alcun legame ab origine con la madre intenzionale.

Ma la discriminazione opererebbe anche all'interno di questo secondo gruppo di minori, a seconda che vi sia o meno il rifiuto dell'ufficiale dello stato civile di procedere all'iscrizione o il pubblico ministero decida o meno di impugnare l'atto riportante l'indicazione anche della madre intenzionale. Tale possibile diversità di status si riscontrerebbe «in termini drammatici» proprio nel nucleo familiare delle resistenti nel giudizio principale in cui la prima figlia risulta riconosciuta come figlia di entrambe le donne, mentre l'altro figlio - in ipotesi di accoglimento dell'impugnazione proposta dalla Procura - risulterebbe figlio solo della madre biologica, con esclusione di ogni legame con la madre intenzionale.

Il che, peraltro, si ripercuoterebbe anche sul legame tra i fratelli, che non avrebbe alcun riconoscimento nel caso in cui non si potessero ritenere i due figli provenienti dallo stesso stipite, posto che ognuno vedrebbe riconosciuto lo status di figlio della sola madre biologica (che corrisponde, per ciascuno dei figli, ad una diversa delle due componenti della coppia).

Il Tribunale di Lucca denuncia poi la contrarietà del complesso delle disposizioni censurate all'art. 30 Cost.

Le disposizioni censurate ne violerebbero, anzitutto, il primo comma, per il mancato riconoscimento del diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli. Ancora, ne lederebbero il terzo comma, che assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, la quale, dunque, andrebbe garantita, attraverso il riconoscimento dello status di figli della coppia, anche ai nati dalle pratiche di fecondazione eterologa cui hanno fatto ricorso due donne legate da una relazione sentimentale riconosciuta dall'ordinamento.

Il mancato riconoscimento dello status di figlio della madre intenzionale contrasterebbe, poi, con la salvaguardia del miglior interesse del minore che trova tutela nell'art. 31 Cost.

Il primario interesse del minore è, infine, anche alla base della dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per il tramite degli evocati parametri sovranazionali interposti. Nello specifico sarebbero lesi: a) l'art. 8 CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo nelle premesse richiamate, atteso che l'assenza di riconoscimento di un legame tra il bambino e la madre intenzionale pregiudica il primo, lasciandolo in una situazione di incertezza giuridica quanto alla sua identità nella società; b) l'art. 14 CEDU, per l'ingiustificata disparità di trattamento tra i nati, a seconda che siano stati concepiti con fecondazione eterologa praticata da coppia eterosessuale o da coppia omosessuale, essendo solo questi ultimi destinati ad uno status di figli unigenitoriali; c) l'art. 24, paragrafo 3, CDFUE, che prevede che «[i]l minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse»; d) gli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione



ONU sui diritti del fanciullo, in quanto sarebbero violati gli impegni, assunti dallo Stato italiano in sede di ratifica, 1) a rispettare e garantire ad ogni fanciullo i diritti enunciati dalla Convenzione senza distinzione di sorta e ad adottare tutti i provvedimenti appropriati affinché il fanciullo sia effettivamente tutelato contro ogni forma di discriminazione o di sanzione (art. 2); 2) a tenere in considerazione «l'interesse superiore del fanciullo» in tutte le decisioni relative ai bambini (artt. 3 e 4); 3) a rispettare la responsabilità, il diritto ed il dovere dei genitori o dei membri della famiglia allargata di dargli l'orientamento ed i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono convenzionalmente riconosciuti (art. 5); 4) a salvaguardare il diritto del fanciullo a essere «registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora» ad avere un nome «e, nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori ed a essere allevato da essi» (art. 7); 5) a garantire il diritto del fanciullo «a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari» (art. 8); 6) a far sì che la separazione dai genitori sia misura di salvaguardia dell'interesse preminente del minore (art. 9) e, infine, 7) a garantire il riconoscimento del principio comune secondo il quale entrambi i genitori hanno una responsabilità comune per quanto riguarda l'educazione del fanciullo ed il provvedere al suo sviluppo (art. 18); e) gli artt. 1 e 6 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli che impongono l'assunzione di decisioni giurisdizionali nel superiore interesse dei minori.

1.3.- Nella parte finale, l'ordinanza si confronta con la sentenza n. 32 del 2021 di questa Corte, che ha dichiarato l'inammissibilità di analoga questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e dell'art. 250 cod. civ. per «il rispetto dovuto alla prioritaria valutazione del legislatore circa la congruità dei mezzi adatti a raggiungere un fine costituzionalmente necessario».

Il Collegio ritiene di poter riproporre i dubbi di legittimità costituzionale a questa Corte.

A tal fine sottolinea come la richiamata pronuncia abbia riscontrato in ordine alle fattispecie de quibus una preoccupante lacuna dell'ordinamento, che richiede un impellente intervento del legislatore tramite una disciplina organica della materia volto a colmare il divario tra la realtà fattuale e quella legale nel rapporto del minore con la madre intenzionale, nell'ottica di conferire riconoscimento giuridico ai legami affettivi e familiari esistenti, anche se non biologici, e all'identità personale del minore.

Del monito così rivolto al legislatore l'ordinanza di remissione evidenzia, da un lato, l'espressione che l'accompagna secondo cui «non sarebbe più tollerabile il protrarsi dell'inerzia legislativa», e dall'altro, che esso, allo stato, è rimasto inascoltato.

Nel silenzio del legislatore e a fronte sia degli interventi disomogenei degli ufficiali di stato civile sia dei non univoci e non del tutto risolutivi approdi interpretativi della giurisprudenza, il giudice *a quo* reputa necessario interrogare nuovamente questa Corte.

1.4.- Il Tribunale rafforza la sua istanza di vaglio di costituzionalità delle disposizioni censurate con due osservazioni.

Da una parte, sono menzionate le parole con cui il Presidente di questa Corte, nella relazione del 18 marzo del 2024, ha affermato che laddove il legislatore rinunci «ad una prerogativa che ad esso compete», di fatto obbliga la Corte «a procedere con una propria e autonoma soluzione, inevitabile in forza dell'imperativo di osservare la Costituzione».

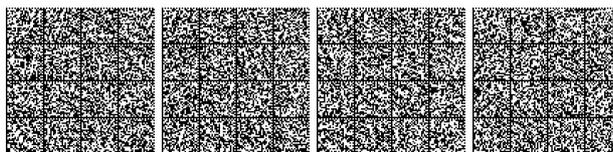
Dall'altra parte, viene rimarcato che nella giurisprudenza costituzionale si rinvengono già casi in cui, laddove il compito del legislatore di provvedere all'adozione della disciplina necessaria a rimuovere il vulnus costituzionale riscontrato sia rimasto inadempito, ad una pronuncia di inammissibilità ha fatto seguito una sentenza di illegittimità costituzionale, tanto più se vengono in rilievo diritti fondamentali.

2.- Con atto depositato il 10 settembre 2022, 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'inammissibilità è eccepita per due distinti profili.

In primo luogo, perché il rimettente non avrebbe sperimentato un'interpretazione conforme alla luce del diritto vivente.

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte di cassazione ha da tempo ammesso il ricorso all'adozione in casi particolari, di cui all'art. 44, primo comma, lettera *d*), della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia) in favore delle coppie omoaffettive, la cui pienezza di effetti sarebbe oramai garantita a seguito dell'intervento della sentenza n. 79 del 2022 di questa Corte, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della relativa disciplina nella parte in cui non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante, nonché della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 30 dicembre 2022, n. 38162, secondo la quale la mancanza di consenso del genitore biologico, se ingiustificata, non impedisce l'adozione in casi particolari da parte di quello intenzionale.



Ne deriva, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, che per effetto dei menzionati interventi giurisprudenziali, e nonostante l'assenza dell'intervento normativo sollecitato dalla citata sentenza n. 32 del 2021, le carenze più significative dell'istituto dell'adozione non legittimante sarebbero state già superate, sicché la condizione del minore nato dal ricorso di coppia omosessuale a pratiche di PMA non sarebbe la medesima di quella oggetto del giudizio di legittimità costituzionale nel 2021.

In secondo luogo, la difesa statale eccepisce la manifesta inammissibilità della questione perché tesa ad ottenere una sentenza manipolativa additiva in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità legislativa, nella quale, quindi, difetterebbe un'unica soluzione costituzionalmente obbligata. Conseguentemente, l'intervento richiesto risulterebbe eccedente rispetto ai poteri spettanti a questa Corte, come affermato dalla stessa sentenza n. 32 del 2021.

2.2. - Nel merito, l'interveniente illustra i motivi per i quali le questioni sarebbero comunque non fondate, sia con argomenti sistematici, sia con argomenti sviluppati in relazione alle singole censure.

Per il nato da coppie omosessuali - secondo la già menzionata giurisprudenza di legittimità - l'interesse al riconoscimento giuridico del suo rapporto con il genitore d'intenzione troverebbe tutela, comunque, attraverso l'istituto dell'adozione in casi particolari. Di contro, il rapporto tra genitore d'intenzione e minore non potrebbe trovare automatico riconoscimento nella disciplina della filiazione, che nell'ordinamento interno risulta saldamente ancorata al rapporto biologico tra il nato e i genitori, la cui esclusione richiederebbe, a pena di inevitabili squilibri, radicali modifiche di sistema, non realizzabili attraverso un intervento episodico del giudice delle leggi.

L'atto difensivo si sofferma, poi, sulle singole censure.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 2 Cost., le limitazioni legislative al riconoscimento della figura del genitore d'intenzione non si porrebbero in contrasto con un preteso diritto alla genitorialità, ma sarebbero pienamente rispondenti all'esigenza di contemperare tale aspirazione con la tutela del superiore interesse del minore.

Il contrasto delle disposizioni censurate con l'art. 3 Cost. sarebbe insussistente sotto il profilo di una disparità di trattamento basata sull'orientamento sessuale, in quanto mancherebbe un'effettiva omogeneità tra le coppie eterosessuali sterili o infertili e quelle omosessuali, fisiologicamente impossibilitate a procreare.

La violazione degli artt. 30 e 31 Cost., poi, deriverebbe da una non condivisibile prospettazione "adultocentrica", che non terrebbe conto della visione "paidocentrica" dell'art. 30 Cost.

L'atto di intervento assume, infine, il rispetto da parte delle disposizioni censurate dell'art. 117, primo comma, Cost., rammentando che la CEDU, al pari della Carta di Nizza, rinvierebbe alle leggi degli Stati firmatari per la tutela dei diritti convenzionalmente garantiti in materia familiare, così ponendo una «riserva assoluta di legislazione nazionale».

3.- Si sono costituite le resistenti nel giudizio *a quo* che hanno chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e dell'art. 250 cod. civ. negli stessi termini auspicati dal rimettente.

Le parti hanno illustrato, condiviso e sostenuto le argomentazioni spese dall'ordinanza di rimessione; inoltre, hanno condotto alcune riflessioni aggiuntive, anzitutto di tipo trasversale. In particolare, viene evidenziato che nello specifico caso del figlio generato con progetto procreativo di una coppia femminile non vi è (ordinariamente) ricorso alla maternità surrogata e, dunque, l'attribuzione della genitorialità alla madre d'intenzione non arrecherebbe offesa alla dignità della donna, né comporterebbe il rischio di lesione di altri valori costituzionali: l'interesse del minore al riconoscimento dello status filiationis non dovrebbe essere, allora, bilanciato con interessi contrapposti.

Sotto altro versante, ci si è soffermati sui limiti di tutela offerta al minore per il tramite dell'istituto dell'adozione non legittimante, sottolineando che: *a)* i tempi lunghi di ottenimento della sentenza definitiva per l'adozione genererebbe un lungo periodo di incertezza giuridica sulla condizione personale del minore; *b)* l'art. 48, «comma II [recte: comma terzo]», della legge n. 184 del 1983 esclude per l'adottante l'usufrutto legale sui beni del minore, con compressione della piena e libera gestione del patrimonio familiare da parte del genitore nell'interesse dei figli; *c)* per l'adozione in casi particolari è prevista la revoca (artt. 51 e seguenti della legge n. 184 del 1983) - promuovibile anche dal pubblico ministero pur se per mero inadempimento dei doveri genitoriali (art. 53) - con irreversibile cesura del rapporto di filiazione, che non trova analogie né nella disciplina dell'adozione piena né in quella relativa alla responsabilità genitoriale.

Analoghe argomentazioni vengono svolte nella memoria depositata il 20 novembre 2024, soffermandosi in particolare sull'inammissibilità dell'intervento spiegato da D. F. e D. C., stante la totale estraneità della vicenda sottoposta al giudice rimettente rispetto a fattispecie di surrogazione di maternità e l'assenza di una possibile incidenza, men che mai immediata e diretta, della evocata pronuncia di illegittimità costituzionale relativa agli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e all'art. 250 cod. civ., la quale avrebbe esclusivo riguardo a ipotesi, come quelle scrutinate dal Tribunale di Lucca, relative alla co-maternità in capo a due donne, del tutto distinte dalla surrogazione di maternità.



4.- Con atto depositato il 10 settembre 2024, sono altresì intervenuti in giudizio D. F. - in proprio e quale esercente la responsabilità genitoriale sul minore M.L. F.C. - e D. C. i quali sostengono la propria legittimazione esponendo di aver fatto ricorso ad un percorso legale intrapreso negli Stati Uniti di gestazione e di aver esperito, su autorizzazione del giudice tutelare, nell'interesse del minore, l'azione di cui all'art. 279 cod. civ. per il riconoscimento alla responsabilità genitoriale del padre di intenzione

In data 30 gennaio 2025, gli intervenienti hanno depositato memoria con cui hanno rinunciato al proprio intervento.

5.- Sono pervenute quattro opinioni scritte di amici curiae, ammesse con decreto presidenziale del 5 novembre 2024.

In particolare, hanno depositato opinioni a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale le formazioni sociali senza scopo di lucro Passione civile con Valerio Onida, Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS e Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ Associazione di promozione sociale. Al contrario, il Centro studi Rosario Livatino ha depositato una opinione scritta per la declaratoria di irricevibilità, inammissibilità o non fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Lucca, sezione civile, in composizione collegiale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 9 della legge n. 40 del 2004 e dell'art. 250 cod. civ., in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione: agli artt. 8 e 14 CEDU, come interpretati dalla Corte EDU; all'art. 24 CDFUE; agli artt. 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9 e 18 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo e agli artt. 1 e 6 della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli.

Il complesso delle disposizioni è censurato laddove impedisce, al nato a seguito di procreazione medicalmente assistita eterologa praticata da una coppia di donne, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche dalla cosiddetta madre intenzionale che, insieme alla madre biologica (per tale dovendosi intendere la donna che ha partorito), abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa e, comunque, laddove impone la cancellazione dall'atto di nascita del riconoscimento compiuto dalla madre intenzionale.

2.- Devono essere vagliate preliminarmente le eccezioni di inammissibilità formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- La difesa dell'interveniente eccepisce l'inammissibilità delle questioni sollevate per non avere il giudice *a quo* tentato «una interpretazione conforme alla luce del diritto vivente». In sostanza, si osserva che il principio del miglior interesse del minore risulterebbe adeguatamente assicurato dalla giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, che riconosce la possibilità per il genitore intenzionale di ricorrere all'adozione in casi particolari, di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983; e ciò ancor più adesso che le carenze maggiormente significative di tale istituto sarebbero state superate, sicché la condizione del minore nato dal ricorso di coppia di donne a pratiche di PMA non sarebbe la medesima di quella oggetto della sentenza di questa Corte n. 32 del 2021.

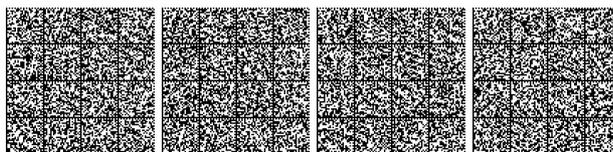
Tale eccezione va disattesa.

Anche a non voler considerare che il giudice rimettente, con argomentazioni approfondite, ha ritenuto non praticabile un'interpretazione costituzionalmente orientata degli artt. 8 e 9, ravvisando un «insormontabile ostacolo nell'univoco tenore letterale dell'enunciato normativo, letto anche in una logica sistematica», le valutazioni dell'Avvocatura generale dello Stato a supporto dell'eccezione, più che toccare il mancato esperimento dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, si riferiscono alla ritenuta adeguatezza dello strumento dell'adozione in casi particolari a rispondere agli interessi costituzionali in gioco.

In tal modo, dunque, confonde il piano dell'esperimento dell'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate con il merito della questione, poiché gli argomenti sono invero volti a escludere il vulnus paventato dal giudice rimettente.

2.2.- La difesa dell'interveniente eccepisce, inoltre, l'inammissibilità delle questioni, perché tese a ottenere «una sentenza manipolativa additiva» in una materia caratterizzata da ampia discrezionalità legislativa, rispetto alla quale difetterebbe un'unica soluzione costituzionalmente obbligata.

L'Avvocatura generale dello Stato richiama ancora la sentenza n. 32 del 2021, la quale, nel ritenere inammissibili le questioni prospettate in termini analoghi a quelle ora sollevate dal Tribunale di Lucca, ha affermato che un intervento di questa Corte avrebbe rischiato di generare disarmonie nel sistema complessivamente considerato.



Anche questa eccezione è priva di fondamento in quanto, diversamente dalle questioni attualmente in esame, allora si chiedeva a questa Corte un intervento sulle disposizioni censurate «là dove, sistematicamente interpretate, non consentono al nato nell'ambito di un progetto di procreazione medicalmente assistita eterologa, praticata da una coppia di donne, l'attribuzione dello status di figlio riconosciuto anche della donna che, insieme alla madre biologica, abbia prestato il consenso alla pratica fecondativa, ove non vi siano le condizioni per procedere all'adozione nei casi particolari e sia accertato giudizialmente l'interesse del minore», instando, cioè, per il superamento del mancato consenso del genitore biologico quale ostacolo per il perfezionamento dell'adozione cosiddetta non legittimante. È in relazione a tale profilo che questa Corte ha osservato, dunque, che si sarebbe potuta avere una disarmonia nel caso di un suo intervento nel senso di prevedere, «per il nato da PMA praticata da coppie dello stesso sesso, il riconoscimento dello status di figlio, in caso di crisi della coppia e rifiuto dell'assenso all'adozione in casi particolari, laddove, invece, lo status - meno pieno e garantito - di figlio adottivo, ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184 del 1983, verrebbe a essere riconosciuto nel caso di accordo e quindi di assenso della madre biologica alla adozione».

3.- L'esame delle questioni richiede fin d'ora di perimetrare l'oggetto del presente giudizio, che ha riguardo al solo profilo concernente lo stato di figlio nato in Italia da PMA praticata, in uno Stato estero e nel rispetto della lex loci, da una donna, con il consenso di un'altra donna nel contesto di un progetto genitoriale con assunzione della relativa responsabilità. Rimane, dunque, estraneo il diverso profilo delle condizioni, soggettive e oggettive, di accesso alla PMA in Italia e dei correlati divieti, come attualmente previsti dall'ordinamento.

Le questioni in oggetto si collocano, pertanto, su un piano differente da quello dell'aspirazione alla genitorialità da parte delle coppie omosessuali, rispetto alla quale questa Corte ha ritenuto «non eccedente il margine di discrezionalità» la scelta del legislatore di precludere loro l'accesso alle tecniche procreative (sentenza n. 221 del 2019).

Del pari estranei al presente giudizio sono i profili legati alla filiazione da modalità della gestazione per altri (cosiddetta maternità surrogata) che costituisce una tematica affatto diversa.

Le odierne questioni non concernono, pertanto, la qualificazione giuridica dell'aspirazione alla genitorialità ma l'interesse del figlio nato in Italia da PMA praticata all'estero a che sia affermata, in capo a entrambe le donne che abbiano fatto ricorso a questa tecnica, la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali agli interessi del minore che l'ordinamento considera inscindibilmente legati alla scelta di divenire genitori.

Pertanto, le censure del giudice rimettente devono intendersi riferite al solo art. 8 della legge n. 40 del 2004.

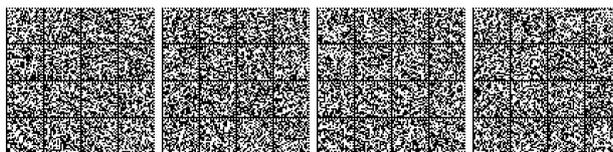
4.- Sono fondate, nei termini che seguono, le dedotte questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 30 Cost., con assorbimento degli ulteriori profili.

5.- La disamina delle suddette questioni involge la relazione tra genitore e minore che, con l'affermarsi delle tecniche di procreazione medicalmente assistita, ha visto emergere una responsabilità scaturente dalla «volontà [che] porta alla nascita una persona che altrimenti non sarebbe nata» (sentenza n. 127 del 2020) e che implica il diritto del nato a vedersi riconosciuto come figlio di chi quella nascita ha voluto.

6.- La possibilità che il vincolo genitoriale scaturisca da un atto di assunzione di responsabilità è, del resto, coerente con l'essenza stessa del rapporto genitori-figli che, anche quando sorga dal fatto naturale della procreazione, comporta una assunzione di responsabilità, come testimonia emblematicamente il passaggio dalla potestà alla responsabilità genitoriale (art. 316 cod. civ.). Questa costituisce piena e appropriata attuazione del principio sotteso all'art. 30 Cost., nella cui formula questa Corte già individuava «gli obblighi di mantenimento ed educazione della prole, derivanti dalla qualità di genitore» (sentenza n. 308 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 394 del 2005, richiamata dalla sentenza 32 del 2021).

Tale responsabilità e gli obblighi a essa correlati si giustificano proprio alla luce della riconducibilità della nuova vita alla volontà di coloro che intraprendono il percorso genitoriale; volontà che, nel caso della procreazione diversa da quella naturale, si svela e si esprime attraverso il «consenso» prestato al ricorso alle tecniche di PMA (sentenza n. 161 del 2023), al quale va per l'appunto ricondotta la «responsabilità» conseguentemente assunta, da entrambi i soggetti che hanno deciso di accedere ad una tale tecnica procreativa» (sentenze n. 230 del 2020 e n. 237 del 2019).

Tanto si desume sia dall'art. 8 della legge n. 40 del 2004 - ai sensi del quale i nati a seguito di un percorso di fecondazione medicalmente assistita hanno lo stato di «figli nati nel matrimonio» o di «figli riconosciuti» della coppia che questo percorso ha avviato - sia dal successivo art. 9 della stessa legge che, con riguardo alla fecondazione di tipo eterologo - vietata nell'originario impianto della legge n. 40 del 2004, ma oggi consentita nei casi indicati da questa Corte con le sentenze n. 96 del 2015 e n. 162 del 2014 -, coerentemente stabilisce che il «coniuge o il convivente» (della madre naturale), pur in assenza di un suo apporto biologico, non possa, comunque, poi esercitare l'azione di disconoscimento della paternità né l'impugnazione del riconoscimento per difetto di veridicità (sentenza n. 237 del 2019); in tal modo sancendo l'impossibilità di sottrarsi alle conseguenze derivanti dalla decisione di intraprendere un percorso genitoriale con il ricorso alla PMA. Come rilevato dalla sentenza n. 127 del 2020, infatti, il divieto d'impugnare il rico-



noscimento è per l'appunto «volto a sottrarre il destino giuridico del figlio ai mutamenti di una volontà che, in alcuni casi particolari e a certe condizioni, tassativamente previste, rileva ai fini del suo concepimento».

Il sistema che si è venuto delineando nel tempo, dunque, avuto riguardo tanto all'impianto originario della legge n. 40 del 2004 (art. 9), quanto ai successivi interventi di questa Corte, prevede che il riconoscimento dello stato di figlio nato all'esito del ricorso alle tecniche di PMA possa, a certe condizioni, prescindere dal rispetto delle condizioni di accesso contemplate dall'ordinamento.

Il consenso ha un valore tale da rappresentare un adeguato fondamento per il sorgere della responsabilità genitoriale anche in ipotesi di scissione tra identità biologica e identità giuridica, fondata, in base all'art. 6 della legge n. 40 del 2004, sul consenso comune al progetto di genitorialità, ritenuto titolo idoneo a fondare lo status filiationis (sentenza n. 162 del 2014).

7.- Dal comune impegno volontariamente assunto discendono i doveri inerenti alla responsabilità genitoriale.

Come già rimarcato da questa Corte, la legge non dà una definizione della responsabilità genitoriale, ma nell'art. 147 cod. civ. prevede i doveri dei coniugi verso i figli, individuandoli negli obblighi di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, nel rispetto delle loro capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni. La norma ripete la formula dell'art. 30, primo comma, Cost. e «dal combinato disposto delle due disposizioni si evince il nucleo di detta responsabilità, che si collega all'obbligo dei genitori di assicurare ai figli un completo percorso educativo, garantendo loro il benessere, la salute e la crescita anche spirituali, secondo le possibilità socioeconomiche dei genitori stessi» (sentenza n. 31 del 2012).

A tali doveri corrisponde un insieme di diritti in capo al figlio, articolati dal legislatore, per l'appunto, nel «diritto di essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni»; nel «diritto di crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti» (art. 315-*bis* cod. civ.) e nel «diritto di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale» (art. 337-*ter* cod. civ.).

8.- Emerge, in tale contesto, il secondo concetto guida rilevante, costituito dall'interesse del minore o, per come si esprimono le fonti internazionali, dal «miglior interesse del minore».

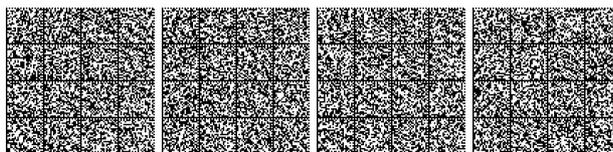
8.1.- Il primario interesse del minore, titolare dei diritti corrispondenti al fascio di doveri sopra ricordati, è stato costantemente affermato da questa Corte, quale «principio che è riconducibile agli artt. 2, 30 (sentenze n. 102 del 2020 e n. 11 del 1981) e 31 Cost. (sentenze n. 102 del 2020, n. 272, n. 76 e n. 17 del 2017, n. 205 del 2015, n. 239 del 2014) e che viene proclamato anche da molteplici fonti internazionali, indirettamente o direttamente vincolanti il nostro ordinamento» (sentenza n. 79 del 2022).

Qualora vi sia una coppia di persone che ha intrapreso il percorso genitoriale, non è sufficiente il solo riconoscimento del rapporto con la madre biologica, sussistendo il «diritto del minore di mantenere un rapporto con entrambi i genitori» (sentenza n. 102 del 2020), diritto riconosciuto a livello di legislazione ordinaria (art. 315-*bis*, primo e secondo comma, e 337-*ter*, primo comma, cod. civ.) e affermato altresì da una pluralità di strumenti internazionali e dell'Unione europea (art. 8, comma 1, della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo nonché art. 24, paragrafo 3, CDFUE). In altri termini - come osservato nella sentenza n. 33 del 2021 - ciò che è qui in discussione è unicamente l'interesse del minore a che sia affermata in capo a costoro la titolarità giuridica di quel fascio di doveri funzionali ai suoi interessi che l'ordinamento considera inscindibilmente legati all'esercizio di responsabilità genitoriali. Doveri ai quali non è pensabile che costoro possano ad libitum sottrarsi.

8.2.- Questa Corte ha, dunque, più volte ribadito la progressiva emersione della centralità dell'interesse del minore nel sistema normativo, alla luce dei principi costituzionali e della stessa evoluzione della legislazione ordinaria (da ultimo, sentenza n. 55 del 2025, nella materia penale).

Nel nostro ordinamento - si è detto - «l'interesse morale e materiale del minore ha assunto carattere di piena centralità», specialmente dopo le riforme del diritto di famiglia cui hanno fatto seguito una serie di leggi speciali che hanno introdotto forme di tutela sempre più incisiva dei diritti del minore (sentenza n. 31 del 2012).

Con la sentenza n. 272 del 2017 si è sottolineato che «[p]roprio al fine di garantire tutela al bambino concepito attraverso fecondazione eterologa, sin da epoca antecedente alla legge n. 40 del 2004, questa Corte - senza mettere in discussione la legittimità di tale pratica, «né [...] il principio di indisponibilità degli status nel rapporto di filiazione, principio sul quale sono suscettibili di incidere le varie possibilità di fatto oggi offerte dalle tecniche applicate alla procreazione» - si è preoccupata «invece di tutelare anche la persona nata a seguito di fecondazione assistita, venendo inevitabilmente in gioco plurime esigenze costituzionali. Preminenti in proposito sono le garanzie per il nuovo nato [...], non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli artt. 30 e 31 della



Costituzione, ma ancor prima - in base all'art. 2 della Costituzione - ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità: diritti che è compito del legislatore specificare" (sentenza n. 347 del 1998)».

In altri termini, questa Corte, sin dal 1998, ha rilevato la centralità dell'interesse del minore pur quando la fecondazione eterologa, e la stessa PMA, non erano ancora consentite; e ciò in relazione, non solo ai diritti garantiti dagli artt. 30 e 31 Cost., ma anche ai diritti del minore nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità.

Il tutto proprio alla luce della duplice considerazione di «una logica fondata sulle responsabilità che discendono dalla filiazione e sull'esigenza di perseguire il miglior interesse del minore» (così sentenza n. 79 del 2022).

8.3.- In parallelo alla considerazione della centralità dell'interesse del minore, si è venuta delineando, strettamente correlata allo stesso, l'affermazione dell'unicità dello stato di figlio, quale principio ispiratore della riforma della filiazione, introdotta nel biennio 2012-2013, compendiato dal nuovo art. 315 cod. civ. per cui «[t]utti i figli hanno lo stesso stato giuridico». In forza di tale principio tutte le forme di filiazione riconosciute dal nostro ordinamento (all'interno del matrimonio, fuori del matrimonio, adottiva nelle sue varie forme) godono della medesima considerazione, con riferimento sia alle situazioni giuridiche soggettive imputate al figlio (art. 315-bis cod. civ.), sia alla sua posizione nella rete formale dei rapporti familiari (art. 74 cod. civ.).

E all'unicità dello stato di figlio si ricollega anche la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che vietava il riconoscimento dei figli nati da incesto (sentenza n. 494 del 2002), in quanto tale disposizione precludeva «loro l'acquisizione di un pieno status filiationis in ragione soltanto della condotta penalmente illecita dei loro genitori» (sentenza n. 33 del 2021); preclusione al riconoscimento ritenuta giustificata solo se e nella misura in cui il riconoscimento medesimo fosse contrario all'interesse in concreto del minore. La preclusione non poteva legittimamente fondarsi, per converso, sulla mera illiceità penale della condotta dei genitori, la quale, peraltro, finirebbe col coinvolgere ingiustificatamente soggetti totalmente privi di responsabilità, come sono i figli di genitori incestuosi, meri portatori delle conseguenze del comportamento dei loro genitori e designati dalla sorte a essere involontariamente, con la loro stessa esistenza, segni di contraddizione dell'ordine familiare (così, sentenza n. 494 del 2002).

8.4.- Nel quadro di principi testé delineato, il carattere omosessuale della coppia che ha avviato il percorso genitoriale in questione non può costituire impedimento allo stato di figlio riconosciuto per il nato.

L'orientamento sessuale, infatti, «non evoca scenari di contrasto con principi e valori costituzionali» (sentenza n. 32 del 2021), né «incide di per sé sull'idoneità all'assunzione di responsabilità genitoriale» (sentenza n. 33 del 2021).

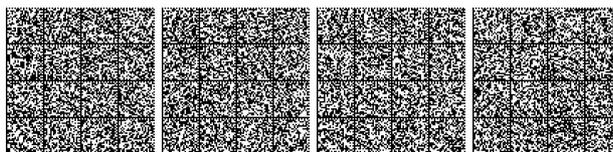
Un'idoneità genitoriale, in sé, della coppia omosessuale è stata costantemente esclusa da questa Corte che, in linea anche con la giurisprudenza di legittimità in materia di accesso alla PMA (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 22 giugno 2016, n. 12962), ha già avuto occasione di affermare che «non esistono neppure certezze scientifiche o dati di esperienza in ordine al fatto che l'inserimento del figlio in una famiglia formata da una coppia omosessuale abbia ripercussioni negative sul piano educativo e dello sviluppo della personalità del minore» (sentenze n. 32 del 2021 e n. 221 del 2019; nello stesso senso, sentenze n. 79 del 2022 e n. 230 del 2020).

Va da sé che anche con riferimento alla omogenitorialità - come per qualsivoglia figura genitoriale - è possibile ricorrere agli strumenti predisposti dall'ordinamento nell'interesse in concreto del minore in caso di incapacità dei genitori ad assolvere i loro compiti, così come agli strumenti previsti per le ipotesi di difetto di veridicità delle dichiarazioni rese innanzi all'ufficiale di stato civile e di contestazione dei presupposti di riconoscimento dello status.

9.- La centralità dell'interesse del minore, raccordata con la responsabilità dei genitori che hanno legittimamente avviato di comune accordo il percorso di PMA, richiede di individuare in concreto quale sia il livello di protezione di tale interesse e quali siano le condizioni perché al nato possa essere riconosciuto lo stato di figlio anche della madre intenzionale.

9.1.- L'interesse del minore consiste nel vedersi riconoscere lo stato di figlio di entrambe le figure - la madre biologica e la madre intenzionale - che abbiano assunto e condiviso l'impegno genitoriale attraverso il ricorso a tecniche di procreazione assistita. Il riconoscimento, per sua natura, opera da subito e indipendentemente dalle vicende della coppia e da eventuali mutamenti, al momento della nascita, della stessa volontà delle due donne che hanno fatto ricorso alla PMA e in particolare della madre intenzionale.

A tale riguardo assume rilievo quanto chiarito da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 32 del 2021 - concernente un caso simile a quello in esame - in cui è stata individuata, nella vigente legislazione, la sussistenza di un vulnus, alle garanzie del nato da PMA praticata da una coppia di donne, nella disciplina che consente l'attribuzione dello stato di figlio della sola madre biologica, sottolineando «una preoccupante lacuna dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi [intesi] come necessaria permanenza dei legami affettivi e familiari, anche se non



biologici, e riconoscimento giuridico degli stessi, al fine di conferire certezza alla costruzione dell'identità personale». E, del resto, questa Corte già aveva posto in luce come il riconoscimento formale dello status filiationis costituisca un diritto che è «elemento costitutivo dell'identità personale, protetta, oltre che dagli artt. 7 e 8 della citata Convenzione sui diritti del fanciullo, dall'art. 2 della Costituzione» (sentenza n. 32 del 2021).

La necessità di una «diversa tutela del miglior interesse del minore, in direzione di più penetranti ed estesi contenuti giuridici del suo rapporto con la “madre intenzionale”, che ne attenui il divario tra realtà fattuale e realtà legale», era stata poi evidenziata con la sentenza n. 230 del 2020 e di recente - come si è detto - ribadita dalla sentenza n. 32 del 2021, che, nel segnalare la ricordata «preoccupante lacuna dell'ordinamento nel garantire tutela ai minori e ai loro migliori interessi», lamenta che questi, «destinati a restare incardinati nel rapporto con un solo genitore, proprio perché non riconoscibili dall'altra persona che ha costruito il progetto procreativo, vedono gravemente compromessa la tutela dei loro preminenti interessi».

9.2.- A tal fine è stato anche posto in rilievo come l'attuale disciplina dell'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, comma 1, lettera *d*), della legge n. 184 del 1983, in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico, appaia insufficiente per sanare il vulnus all'identità personale e all'interesse del minore a vedersi riconosciuto lo stato di figlio ai sensi dell'art. 8 della legge n. 40 del 2004 (sentenza n. 32 del 2021).

È bensì vero che - come segnalato dall'Avvocatura generale dello Stato - rispetto alla disciplina sussistente al momento del riscontrato vuoto di tutela dell'interesse del minore stigmatizzato dalla citata sentenza n. 32 del 2021, è intervenuta una significativa attenuazione di due dei profili di criticità dell'adozione non legittimante, ad opera della giurisprudenza di questa Corte e di quella di legittimità: la mancata previsione di alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante (sentenza n. 79 del 2022); la precisazione che il rifiuto dell'assenso all'adozione, da parte del genitore biologico, è ragionevole e può sortire effetti preclusivi soltanto se espresso nell'interesse del minore, ossia quando non si sia realizzato tra quest'ultimo ed il genitore d'intenzione quel legame esistenziale la cui tutela costituisce il presupposto dell'adozione (tra le ultime, Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 29 agosto 2023, n. 25436).

9.3.- E, però, il pur importante mutamento subito dalla disciplina dell'adozione cosiddetta non legittimante negli ultimi anni non comporta, nella diversa prospettiva posta dalle odierne questioni, un decisivo ridimensionamento del deficit di tutela già ravvisato da questa Corte (sentenza n. 32 del 2021 e, ancor prima, sentenza n. 230 del 2020), dovendosi ritenere piuttosto che sussista una vera e propria inidoneità di tipo strutturale. E ciò per la determinante e assorbente considerazione che, mediante il ricorso all'istituto dell'adozione in casi particolari, l'acquisizione dello status di figlio è fisiologicamente subordinata all'iniziativa dell'aspirante adottante e allo svolgimento di un procedimento, caratterizzato da costi, tempi e alea propri di tutti i procedimenti. Inoltre, e soprattutto, l'eventuale esito positivo del procedimento non può che spiegare effetto dal suo perfezionamento.

Quanto all'*iter* procedimentale, va considerato che vi sono costi legati alla necessaria difesa tecnica e tempi, di certo non brevi, posti dalla natura stessa dell'istruttoria richiesta per tale procedimento, che, ai sensi dell'art. 57 della legge n. 184 del 1983, prevede il coinvolgimento dei servizi locali e degli organi di pubblica sicurezza.

Il che, se è coerente con la logica dell'istituto dell'adozione, non risponde alle esigenze del riconoscimento dello stato di figlio sin dal momento della nascita quale conseguenza che discende, come nella generalità dei casi, dal comune impegno genitoriale assunto all'inizio del relativo percorso attraverso la PMA.

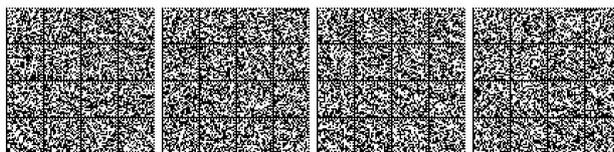
Ma, ciò che più rileva sul piano delle tutele, il lasso di tempo intercorrente tra la nascita e il perfezionamento dell'(eventuale) adozione lascia il minore in uno stato di incertezza e imprevedibilità in ordine al suo stato, e, quindi, alla sua identità personale, esponendolo alle vicende della coppia e comunque alla mera volontà di uno dei due soggetti, e in particolare della madre intenzionale.

Infatti, l'avvio del procedimento è rimesso all'esclusiva iniziativa dell'adottante e la volontà di adottare deve permanere fino alla sua conclusione, con la conseguenza che si lascia completamente alla volontà proprio di chi ha condiviso il ricorso alla PMA di decidere se assumersi o meno gli obblighi genitoriali conseguenti alla sua scelta.

Di contro, non è prevista alcuna legittimazione in capo al minore (o a chi ne ha la rappresentanza legale) né, tantomeno, in capo alla madre biologica e, più in generale, nessuno strumento di tutela è accordato agli stessi per l'eventualità in cui la madre intenzionale decida di non procedere all'adozione, sicché proprio a lei viene a essere consentito di sottrarsi ai doveri assunti al momento della decisione di intraprendere con la partner il percorso genitoriale.

Ancora, in caso di morte della madre intenzionale o di intervenuta crisi della coppia nessun diritto potrà configurarsi in capo al minore nei confronti della madre intenzionale.

10.- Non possono poi essere sottaciute le ulteriori ragioni per cui l'acquisizione dello stato giuridico del nato è attualmente caratterizzato da assoluta incertezza e imprevedibilità.



Sul territorio nazionale, ad oggi, si assiste a una significativa eterogeneità di comportamenti tenuti dagli ufficiali di stato civile in ordine alla decisione di iscrivere o meno il nome della madre intenzionale del nato da PMA, oltre che dai pubblici ministeri in ordine alla decisione, in caso di iscrizione, di chiedere la rettificazione dell'atto.

Tale condizione di incertezza e imprevedibilità non è neanche destinata ad avere un termine. Infatti, qualora l'ufficiale di stato civile iscriva l'atto di nascita con l'indicazione anche della madre intenzionale (e il pubblico ministero non proceda immediatamente per la rettificazione), la situazione resta soggetta a una perpetua precarietà, in quanto l'istanza di rettificazione da parte del pubblico ministero non è soggetta a limiti temporali (ex art. 95, comma 2, del d.P.R. n. 396 del 2000).

Il potenziale cortocircuito del sistema emerge in modo evidente proprio nella fattispecie oggetto del giudizio *a quo*. La coppia, facendo ricorso alla PMA all'estero, nel rispetto della *lex loci*, ha avuto una prima figlia, il cui atto di nascita riporta anche la madre intenzionale e non è stato (sino ad *ora*) oggetto di istanza di rettificazione. A distanza di un anno e mezzo, sempre facendo ricorso alla PMA all'estero, ha avuto un secondo figlio, il cui atto di nascita, ugualmente riportante anche l'indicazione della madre intenzionale, è stato, invece, oggetto di istanza di rettificazione dal pubblico ministero, che, in caso di accoglimento, porterà alla cancellazione dell'indicazione della madre intenzionale. Peraltro, nel giudizio di fronte al Tribunale di Lucca, la richiesta al pubblico ministero di estendere l'istanza di rettificazione anche all'atto di nascita della prima figlia è stata negata, con la conseguenza quindi che, in caso di accoglimento dell'istanza di rettificazione avanzata dal pubblico ministero nel giudizio *a quo*, si avrebbero due figli, frutto del condiviso percorso genitoriale di coppia, privi di legame tra loro e con un diverso status: la primogenita risulterebbe figlia di entrambe le madri, mentre il secondogenito solo della madre biologica. Con l'ulteriore possibile sviluppo che, in ipotesi di una futura determinazione del pubblico ministero di proporre istanza di rettificazione con riferimento alla prima figlia e di un suo accoglimento, la conseguente perdita dello status di figlia della madre intenzionale comporterebbe che i due fratelli non vanterebbero più alcun tipo di legame tra loro, attesa la diversità delle madri biologiche.

11.- L'impedimento posto dall'art. 8 della legge n. 40 del 2004 a essere sin dalla nascita riconosciuto come figlio di entrambe le donne che hanno deciso di fare ricorso a tecniche di PMA - che, nel rispetto della *lex loci*, darebbero luogo a un rapporto di filiazione con il nato all'estero, suscettibile nell'ordinamento interno di riconoscimento e trascrizione - determina, dunque, un vulnus all'interesse del minore, d'altra parte già ravvisato da questa Corte con la più volte citata sentenza n. 32 del 2021.

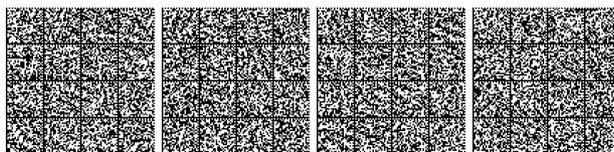
12.- Vero è che l'interesse del minore, per quanto centrale, non è un interesse "tiranno", che debba sempre e comunque prevalere. Al pari di ogni interesse costituzionalmente rilevante, esso può essere oggetto di un bilanciamento in presenza di un interesse di pari rango.

Ma, con riguardo all'odierna questione, non si pone un problema di bilanciamento, in quanto non è ravvisabile alcun controinteresse di peso tale da richiedere e giustificare una compressione del diritto del minore a vedersi riconosciuto il proprio stato di figlio (della madre intenzionale) automaticamente sin dal momento della nascita.

12.1.- Sotto tale profilo, la situazione in esame si distingue radicalmente dall'ipotesi di ricorso alla cosiddetta maternità surrogata, in cui viene in considerazione la finalità di disincentivare il ricorso a una pratica che l'ordinamento italiano considera meritevole di sanzione penale e violativa di un principio di ordine pubblico, in quanto offende la dignità della donna (Cass., n. 38162 del 2022; nello stesso senso, sentenze n. 79 del 2022; n. 33 del 2021 e n. 272 del 2017).

13.- In conclusione, questa Corte ritiene che il mancato riconoscimento - riconoscimento effettuato secondo le modalità previste dall'ordinamento (artt. 250 e 254 cod. civ. e d.P.R. n. 396 del 2000) - al nato in Italia dello stato di figlio di entrambe le donne che, sulla base di un comune impegno genitoriale, abbiano fatto ricorso a tecniche di PMA praticate legittimamente all'estero costituisca violazione: dell'art. 2 Cost., per la lesione dell'identità personale del nato e del suo diritto a vedersi riconosciuto sin dalla nascita uno stato giuridico certo e stabile; dell'art. 3 Cost., per la irragionevolezza dell'attuale disciplina che non trova giustificazione in assenza di un controinteresse; dell'art. 30 Cost., perché lede i diritti del minore a vedersi riconosciuti, sin dalla nascita e nei confronti di entrambi i genitori, i diritti connessi alla responsabilità genitoriale e ai conseguenti obblighi nei confronti dei figli. La lesione ricondotta dal rimettente al «complesso delle disposizioni censurate» va ascritta in particolare all'art. 8 della legge n. 40 del 2004.

14.- Accertata la persistenza di un vulnus anche rispetto al quadro normativo esaminato dalla sentenza n. 32 del 2021 e l'insussistenza di un controinteresse tale da giustificare un bilanciamento rispetto all'interesse del minore a vedersi riconosciuto automaticamente e sin dalla nascita lo status di figlio anche della madre intenzionale, questa Corte - venendo in rilievo l'esigenza di assicurare la tutela effettiva di diritti fondamentali, incisi dalle scelte, anche omissive, del legislatore - non può giustificare l'inerzia protrattasi per anni ed esimersi dal porre rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, garantendo il livello di protezione che la Costituzione esige che sia assicurato.



15.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge n. 40 del 2004, per violazione degli artt. 2, 3 e 30 Cost., 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 (nei termini sopra richiamati: punto 12), 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.

Resta assorbita ogni altra censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250068

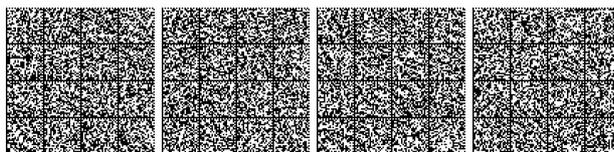
n. 69

Sentenza 11 marzo - 22 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita (PMA) - Accesso alle relative tecniche - Donne singole - Omessa previsione - Denunciata violazione dell'interesse, anche di natura convenzionale, dell'autodeterminazione procreativa, ascrivibile anche al diritto alla tutela della vita privata, del diritto alla salute nonché disparità di trattamento sia rispetto alle coppie di diverso sesso sia in ragione delle condizioni economiche - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 5.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13, 32 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, artt. 8 e 14; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 3, 7, 9 e 35.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra E. B. e Centro procreazione assistita Demetra srl, con ordinanza del 4 settembre 2024, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di E. B., Centro procreazione assistita Demetra srl, S. R. e Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

udite le avvocate Filomena Gallo, Maria Elisa D'Amico, Benedetta Maria Cosetta Liberali e Paola Angela Stringa per E. B. e per le altre parti costituite, Ilaria Dello Ioio e Cinzia Ammirati per Centro procreazione assistita Demetra srl, nonché l'avvocata dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 settembre 2024, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima civile, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché agli artt. 3, 7, 9 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui prevede che possano accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi», e non anche donne singole.

2.- Il rimettente riferisce che E. B. aveva inviato al Centro procreazione assistita Demetra srl una richiesta di accesso alla procreazione medicalmente assistita, che il Centro le aveva negato, in ragione del divieto previsto dalla legge n. 40 del 2004 per le persone singole.

A fronte di tale diniego, la ricorrente ha proposto ricorso cautelare ante causam al Tribunale di Firenze, chiedendo in via principale di non applicare l'art. 5 della legge n. 40 del 2004, per contrasto con gli artt. 8 e 14 CEDU, e, pertanto, di ordinare al Centro di accogliere la richiesta di accesso alla tecnica di fecondazione assistita di tipo eterologo e di avviare la procedura medica a carico del Servizio sanitario regionale.

In via subordinata, ha chiesto di sollevare questioni di legittimità costituzionale del medesimo articolo.

Nel procedimento sono intervenute ad adiuvandum S. R., che ha riferito di trovarsi nella medesima situazione di fatto della ricorrente, nonché l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS, che ha affermato di aver promosso numerose azioni giudiziarie in materia di procreazione medicalmente assistita, al fine di superare il divieto di accesso alle tecniche da parte delle persone singole.

Entrambi gli interventi sono stati dichiarati ammissibili nel giudizio *a quo*.



3.- Il rimettente, dopo aver chiarito che dal contenuto precettivo dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004 si evince un divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per le persone singole, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della richiamata norma, nella parte in cui prevede detta esclusione, per violazione degli artt. 2, 3, 13, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché agli artt. 3, 7, 9 e 35 CDFUE.

3.1.- Il Tribunale di Firenze ha reputato le questioni rilevanti, in quanto l'art. 5 della legge n. 40 del 2004 troverebbe applicazione al caso di specie e, solo ove le questioni fossero dichiarate fondate, sarebbe possibile l'accoglimento del ricorso cautelare che ha introdotto il giudizio principale.

3.2.- Di seguito, il giudice *a quo* ha argomentato la non manifesta infondatezza delle censure sollevate.

3.2.1.- Anzitutto, l'art. 5 della legge n. 40 del 2004 determinerebbe, secondo il rimettente, un vulnus agli artt. 2 e 13 Cost., in quanto sacrificerebbe irragionevolmente il diritto incoercibile della persona di scegliere di costituire una famiglia anche con figli non genetici, comportando una violazione della libertà di autodeterminazione con riferimento alle scelte procreative.

3.2.2.- Inoltre, sempre ad avviso del Tribunale di Firenze, la norma censurata lederebbe l'art. 3 Cost., poiché determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra coppie e persone singole, benché nel nostro ordinamento sia ammessa e tutelata la famiglia monogenitoriale.

In aggiunta, il divieto comporterebbe una discriminazione fondata sulle risorse economiche delle aspiranti madri, in quanto l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita sarebbe consentito solo alle donne che siano in grado di sostenere i costi necessari per avvalersi di tali procedure all'estero.

3.2.3.- Il giudice *a quo* ravvisa un contrasto anche con l'art. 32 Cost., là dove il divieto di accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per la donna singola precluderebbe a quest'ultima «la prospettiva di divenire madre, considerando anche il fattore temporale legato alla sua fertilità (vedi sentenza della Corte Costituzionale n. 161/2023)», il che andrebbe a riverberarsi negativamente sulla salute della stessa.

3.2.4.- Infine, il citato art. 5 violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché agli artt. 3, 7, 9 e 35 CDFUE, posto che il divieto ivi previsto «confligge[rebbe] con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e con il diritto all'integrità fisica e psichica in quanto non rispett[erebbe] la libertà di autodeterminazione e di scelta in ordine alla propria sfera privata con particolare riguardo al diritto di ciascuno alla costituzione del proprio modello di famiglia».

4.- Con atto depositato il 12 novembre 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare le questioni inammissibili e comunque non fondate.

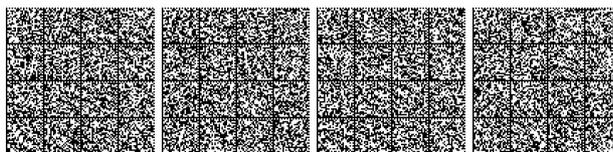
4.1.- In via preliminare, la difesa statale ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, in quanto la pronuncia richiesta sarebbe manipolativa e implicherebbe scelte affidate alla discrezionalità del legislatore. Inoltre, il petitum sarebbe volto a ottenere una sentenza additiva al di fuori dei casi previsti dalla giurisprudenza costituzionale, che ammetterebbe quel tipo di pronuncia solo in presenza di una soluzione costituzionalmente obbligata.

4.2.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto la non fondatezza delle censure, ritenendo che l'art. 5 della legge n. 40 del 2004 sia coerente con la *ratio* perseguita dal legislatore, ravvisabile nella «finalità, evocata espressamente all'articolo 1, di “favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana”».

4.2.1.- In particolare, non sussisterebbe una violazione degli artt. 2 e 13 Cost., in quanto la mera aspirazione a diventare madre non potrebbe assurgere a diritto fondamentale della persona, né la Costituzione imporrebbe un modello familiare inscindibilmente correlato alla presenza di figli.

Ne deriverebbe che l'accesso alla genitorialità mediante tecniche di procreazione medicalmente assistita non potrebbe che essere rimesso alla valutazione del legislatore.

La difesa statale ha anche sottolineato come nel bilanciamento degli interessi abbia un rilievo non secondario quello del nascituro alla certezza della propria discendenza bigenitoriale, con quanto ne consegue sotto il profilo dell'assunzione delle responsabilità genitoriali. Il legislatore avrebbe definito un paradigma familiare non eccedente il margine di discrezionalità in questa materia (a tal proposito, viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 221 del 2019). Una «famiglia ad instar naturae» rappresenterebbe, «in linea di principio, il “luogo” più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato». Di conseguenza, la scelta legislativa «non [potrebbe] essere considerata, a sua volta, di per sé arbitraria o irrazionale», ma al contrario tradurrebbe sul piano normativo la volontà collettiva, realizzando un bilanciamento tra diritti fondamentali in conflitto, che l'Avvocatura generale reputa non irragionevole.



4.2.2.- Parimenti, non sarebbe leso l'art. 3 Cost., non essendo assimilabili - secondo la difesa statale - la situazione della coppia cui sia stata diagnosticata una sterilità o infertilità assoluta e irreversibile, derivante, dunque, «da fattori patologici», e quella della persona singola, la cui impossibilità a procreare avrebbe «carattere fisiologico». «Soltanto la prima delle due situazioni ricad[rebbe] nell'ambito applicativo della legge, che ha come dichiarato scopo quello di "favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana"».

4.2.3.- L'Avvocatura generale dello Stato esclude, di seguito, anche un contrasto con l'art. 32 Cost., poiché la tutela della salute non potrebbe essere estesa fino a tradursi nel necessario appagamento di qualsiasi aspirazione soggettiva.

4.2.4.- Infine, la difesa statale contesta che si determini un vulnus all'art. 117, primo comma, Cost., posto che la Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe riconosciuto agli Stati un ampio margine di apprezzamento in materia. In particolare, nella sentenza della grande camera 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria, avrebbe ritenuto il divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione austriaca non incompatibile con l'art. 8 CEDU, sul presupposto che tale disciplina avrebbe preso in considerazione «l'interesse del nascituro, la cui tutela comporta anche la necessità di acquisire la certezza della propria discendenza bi-genitoriale, con ogni connessa proiezione anche sul crinale della completezza delle relazioni affettive e familiari e della assunzione delle responsabilità connesse».

5.- Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita E. B., parte del giudizio *a quo*, con atto depositato l'11 novembre 2024, che ha condiviso e sviluppato le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione.

5.1.- La ricorrente ha evidenziato come il censurato art. 5, negando alla donna singola di creare un proprio nucleo familiare, si porrebbe in contrasto con la più recente giurisprudenza di questa Corte, che avrebbe ridisegnato l'impianto normativo della legge n. 40 del 2004. Inoltre, risulterebbe avulsa dalla realtà sociale di migliaia di famiglie italiane di tipo monoparentale, la cui attitudine a crescere e a educare figli sarebbe stata affermata dalla sentenza n. 230 del 2020. Tale pronuncia avrebbe riconosciuto che i principi costituzionali non impedirebbero scelte diverse da quelle operate dal legislatore, «non potendosi escludere la "capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali"».

Sempre questa Corte, con la sentenza n. 161 del 2023, avrebbe, inoltre, consentito alla donna, ormai rimasta sola, di accedere all'impianto dell'embrione, precedentemente formato, benché il bambino sia destinato a nascere in un contesto familiare conflittuale.

Dalle richiamate premesse conseguirebbe la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto in alcuni casi sarebbe permesso alla donna singola di creare un nucleo familiare monoparentale, se «precedentemente legata da una relazione e da un vincolo (di convivenza o di matrimonio) [...], mentre alla donna che non abbia questo precedente legame questa medesima facoltà v[errebbe] negata in radice».

5.2.- La ricorrente ha, inoltre, sostenuto che l'art. 5 della legge n. 40 del 2004 si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto costringerebbe la donna singola ad andare all'estero, in quei Paesi nei quali sia loro consentito di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita. Ciò determinerebbe sia una grave discriminazione, correlata a fattori economici, sia una violazione del diritto alla salute, poiché costringerebbe la donna a sottoporsi all'estero a «un percorso medico-sanitario che [sarebbe] erogabile da parte del servizio sanitario nazionale», magari recandosi «in paesi dove non sono garantiti adeguati e sufficienti standard di sicurezza».

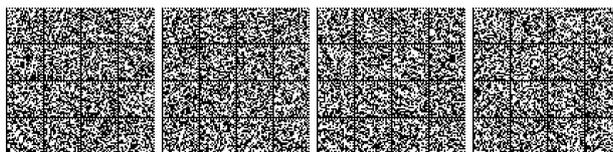
5.3.- Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, la difesa di E. B. afferma che il divieto oggetto di censura determinerebbe il mancato rispetto della vita privata della donna, nonché una sua discriminazione, posto che non solo «la famiglia monogenitoriale è ormai un'entità riconosciuta come giuridicamente rilevante e quindi meritevole di tutela, ma [oltretutto] l'accesso alla fecondazione eterologa da parte di donna singola è ormai riconosciuto in diversi ordinamenti nazionali conseguendone la sua rilevanza anche a livello europeo».

6.- Con atto depositato l'11 novembre 2024, si è costituita in giudizio S. R., interveniente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze.

In particolare, ha evidenziato come il divieto violi l'art. 32 Cost., con particolare riferimento alla salute psicofisica della donna e alla sua possibilità di realizzare un progetto genitoriale. Su questo punto, ha richiamato la citata sentenza n. 161 del 2023, che avrebbe dato particolare risalto al fattore temporale legato alla fertilità femminile, sottolineando come il decorso del tempo possa pregiudicare in modo irreversibile la possibilità di diventare madre.

7.- Con atto depositato l'11 novembre 2024, si è altresì costituita in giudizio l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS.

Anch'essa ha condiviso e sviluppato gli argomenti del giudice rimettente circa l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, evidenziando, in particolare, come numerosi interventi di questa Corte negli ultimi venti anni avrebbero progressivamente rimosso i divieti più controversi della legge.



Ha, quindi, dedotto che il divieto di accesso alle tecniche di PMA per le persone singole determini una irragionevole discriminazione fondata sullo stato civile, in contrasto con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente riconosciuto e tutelato anche i nuclei familiari monogenitoriali. A parere dell'Associazione, non emergerebbe alcun maggiore interesse in capo al nascituro a vedersi garantito il diritto alla bigenitorialità, più di quello di poter nascere, anche in un contesto familiare disgregato o in assenza tout court della figura paterna.

L'Associazione si è, di seguito, soffermata sulla ritenuta contraddizione fra quanto emerso dalla recente sentenza n. 161 del 2023, nonché dall'aggiornamento delle «Linee guida contenenti le indicazioni delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita», di cui al decreto del Ministro della salute 20 marzo 2024, e quanto disposto dalla norma censurata. In particolare, mentre si consentirebbe alla donna separata o vedova di proseguire il percorso di PMA, con l'impianto dell'embrione crioconservato, irragionevolmente si negherebbe alla donna singola la possibilità di accedere ab initio alle medesime tecniche, benché l'investimento fisico ed emotivo risulterebbe analogo.

Infine, l'Associazione ha sottolineato come l'art. 12, comma 2, della legge n. 40 del 2004, nel prevedere l'apparato sanzionatorio correlato alla violazione dei divieti posti dalla legge, non faccia espresso riferimento alla donna singola. Di conseguenza, secondo l'interveniente, una eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale del censurato art. 5 non richiederebbe una modifica di tale disciplina.

8.- Con atto depositato il 12 novembre 2024, si è costituito in giudizio il Centro procreazione assistita Demetra srl, controparte nel giudizio *a quo*, che ha insistito per l'ammissibilità e la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

9.- Il 18 febbraio 2025 E. B. ha presentato una memoria integrativa di replica alle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

In particolare, rispetto all'osservazione secondo cui l'impianto normativo sarebbe costruito intorno a un modello antropologico ad *instar naturae*, ha osservato come, dopo la sentenza n. 162 del 2014, la famiglia non sia più necessariamente caratterizzata da un legame biologico e genetico; inoltre, quegli stessi requisiti soggettivi posti per l'accesso alla PMA non dovrebbero permanere lungo tutta la durata del percorso, potendo venir meno dopo la data di avvio (è citata, a riguardo, la sentenza n. 161 del 2023).

Quanto alla censura posta in riferimento agli artt. 2 e 13 Cost., replica ai rilievi dell'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che nel nostro ordinamento sarebbe, viceversa, riconosciuto un diritto alla genitorialità.

Da ultimo, con riguardo alla censura concernente l'art. 117, primo comma, Cost., la ricorrente sottolinea come, nella sentenza S.H. e altri contro Austria, la Corte EDU abbia «ben perimetrato l'impatto della sua decisione, valorizzando il cd. *time factor*, ossia riconducendo la sua valutazione di ragionevolezza al momento storico in cui la legge austriaca era entrata in vigore».

10.- Anche il Centro procreazione assistita Demetra ha depositato il 18 febbraio 2025 una memoria integrativa, soffermandosi in particolare sulla censura imperniata sull'art. 8 CEDU.

Nel rammentare l'importanza assegnata dalla Corte EDU all'autodeterminazione orientata alla procreazione (richiama, in proposito, grande camera, sentenza 16 dicembre 2010, A, B e C contro Irlanda), ritiene che risulti violato il principio di proporzionalità, in quanto il divieto frapposto alla donna singola non perseguirebbe uno scopo di tutela della salute, anzi violerebbe il diritto all'integrità fisica e alla salute della donna, e non sarebbe apposto a tutela dell'ordine pubblico né del diritto altrui, posto che l'ordinamento italiano riconosce e tutela la famiglia monogenitoriale.

11.- Il Centro studi "Rosario Livatino", con atto depositato l'11 novembre 2024, e la "Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ Associazione di promozione sociale" e il Centro studi "Scienza & Vita", con atti depositati il 12 novembre 2024, hanno presentato un'opinione ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Le opinioni curiae sono state ammesse con decreto presidenziale del 5 febbraio 2025.

12.- Il Centro studi "Rosario Livatino" ha chiesto che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'ente ha, anzitutto, evidenziato come nel nostro ordinamento non sia configurabile un diritto incoercibile della persona a procreare con metodi diversi da quello naturale. A sostegno di tale tesi, ha richiamato la giurisprudenza di questa Corte che avrebbe costantemente confermato la «tenuta costituzionale» della *ratio* sottesa alla legge n. 40 del 2004: le tecniche di PMA non dovrebbero intendersi come modalità di realizzazione del desiderio di genitorialità alternativa ed equivalente al concepimento naturale, ma come rimedio alla sterilità o infertilità umana avente causa patologica e non altrimenti rimovibile.

Ha poi sottolineato come una famiglia ad *instar naturae* - due genitori, di sesso diverso, entrambi viventi e in età potenzialmente fertile - rappresenti il luogo più idoneo per accogliere e crescere il nuovo nato, sicché la scelta legislativa non potrebbe essere considerata di per sé arbitraria o irrazionale.



Il Centro studi “Rosario Livatino” ha, inoltre, evidenziato la differenza tra la situazione dell’adozione e quella della procreazione da parte di persone singole: mentre nel caso dell’adozione il minore è già nato e si tratta di porre rimedio a una situazione di difficoltà, nel caso delle tecniche procreative un bambino deve ancora nascere, rendendo comprensibile la preoccupazione del legislatore di garantirgli le migliori condizioni di partenza possibili.

In merito alla censura relativa alla discriminazione economica, l’ente ha richiamato la giurisprudenza di questa Corte secondo cui, in assenza di altri vulnera costituzionali, il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all’estero non può costituire una valida ragione per dubitare della sua conformità a Costituzione.

Quanto alla violazione dell’art. 32 Cost., esso ha sostenuto che la tutela costituzionale della salute non potrebbe essere estesa sino a imporre la soddisfazione di qualsiasi aspirazione soggettiva o bisogno che un individuo reputi essenziale.

Infine, con riferimento ai profili sovranazionali il Centro studi “Rosario Livatino” ha evidenziato l’improprio richiamo ai diritti garantiti dalla CDFUE, in quanto in base all’art. 51 della stessa Carta e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, i diritti fondamentali ivi contemplati trovano applicazione solo nelle materie di competenza dell’Unione, tra le quali non rientra la disciplina della PMA. Ha inoltre sottolineato come la Corte EDU abbia riconosciuto un ampio margine di apprezzamento agli Stati nel disciplinare l’accesso alle tecniche procreative, sicché una legge nazionale che abbia assegnato alle tecniche procreative una finalità terapeutica non può essere considerata fonte di un’ingiustificata disparità di trattamento.

13.- Il Centro studi “Scienza & Vita” ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate. Innanzitutto, stante la delicatezza degli interessi in gioco, ha sottolineato come l’individuazione di un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze che toccano temi eticamente sensibili appartenga nel nostro ordinamento «primariamente alla valutazione del legislatore» (richiama le sentenze n. 221 del 2019, n. 162 del 2014 e n. 347 del 1998).

L’ente ha quindi rilevato come il legislatore del 2004, nel ricercare tale punto di equilibrio, abbia dato protezione a tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito (art. 1): l’artificialità della tecnica non potrebbe snaturare le relazioni umane e violare la dignità del nascere. Proprio tale dignità, riconosciuta anche all’embrione (sentenze n. 161 del 2023 e n. 229 del 2015), non consentirebbe di attribuire alla mera volontà progettuale dell’adulto carattere assoluto: non ogni desiderio di genitorialità potrebbe divenire un diritto solo perché tecnicamente possibile.

Il Centro studi “Scienza & Vita” ha poi evidenziato come la fattispecie dell’impianto dell’embrione in una situazione in cui è venuto meno l’originario progetto di coppia non sia equiparabile alla vicenda in esame.

14.- La Rete Lenford - Avvocatura per i diritti LGBTI+ APS ha chiesto che le questioni siano dichiarate fondate.

L’associazione si è soffermata sulle profonde trasformazioni che hanno riguardato la nozione di famiglia, in ragione dell’evoluzione sociale, culturale ed economica che ha condotto alla società contemporanea. In simile contesto, la legge n. 40 del 2004 risulterebbe incoerente e anacronistica, in quanto insisterebbe su un modello di famiglia che non rispecchierebbe più l’attuale realtà sociale. L’ente ha, inoltre, sottolineato come numerosi studi psicologici e scientifici confermino che i bambini cresciuti in famiglie monoparentali non presentino differenze in termini di benessere e sviluppo rispetto a quelli cresciuti in famiglie nucleari tradizionali.

Di seguito, viene evidenziato come diversi Paesi europei stiano rivedendo le proprie leggi in tema di PMA e siano sempre più numerosi gli Stati che consentono l’accesso alla donna singola (in particolare, sono richiamate le normative di Belgio, Cipro, Francia, Georgia, Grecia, Lettonia, Macedonia, Malta, Spagna, Ungheria, Ucraina, e, fuori dall’UE, Islanda, Norvegia e Regno Unito).

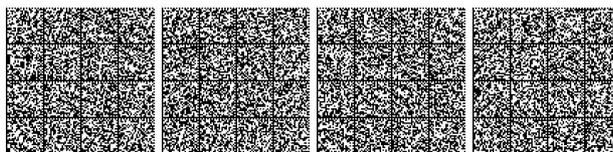
L’associazione si è, infine, soffermata sulla significativa evoluzione giurisprudenziale, che ha esteso la possibilità di procedere all’impianto degli embrioni anche in caso di separazione della coppia o di decesso del partner, come confermato anche dal d.m. 20 marzo 2024.

Questo riconoscimento renderebbe plasticamente ingiustificata l’esclusione ab origine della donna singola dall’accesso alla PMA.

15.- Alla pubblica udienza dell’11 marzo 2025, l’Avvocatura generale dello Stato e la difesa delle parti hanno insistito per l’accoglimento delle conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2024, il Tribunale di Firenze, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 32 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché agli artt. 3, 7, 9 e 35 CDFUE, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5 della legge n. 40 del 2004,



nella parte in cui non prevede che anche la donna singola possa accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

1.1.- La norma censurata dispone che, «[f]ermo restando quanto stabilito dall'articolo 4, comma 1, possono accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita coppie di maggiorenti di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi».

2.- Il giudice rimettente, dopo aver motivato la rilevanza delle censure sollevate, espone i motivi a sostegno della loro non manifesta infondatezza.

2.1.- L'art. 5 della legge n. 40 del 2004 violerebbe, anzitutto, gli artt. 2 e 13 Cost., poiché andrebbe a ledere «il diritto incoercibile della persona di scegliere di costituire una famiglia anche con figli non genetici» e, dunque, «[la] libertà di autodeterminazione con riferimento alle scelte procreative».

2.2.- Inoltre, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., determinando una ingiustificata disparità di trattamento fra coppie e donne singole. All'interno, poi, di quest'ultima categoria, l'art. 5 della legge n. 40 del 2004 discriminerebbe le donne le cui risorse economiche non siano adeguate a sostenere i costi per potersi recare nei Paesi stranieri che prevedono l'accesso delle donne singole alla procreazione medicalmente assistita.

2.3.- Di seguito, il Tribunale di Firenze ravvisa un ulteriore vulnus in riferimento all'art. 32 Cost., sostenendo che il divieto di fare ricorso alle richiamate tecniche esporrebbe la donna singola al rischio di infertilità, ove si consideri l'incidenza del fattore temporale sulla fertilità biologica.

2.4.- Infine, il rimettente reputa leso l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia agli artt. 8 e 14 CEDU, sia agli artt. 3, 7, 9 e 35 CDFUE, atteso che i citati parametri sovranazionali interposti riconoscerebbero il diritto di ogni persona all'autodeterminazione in ordine alla propria sfera privata e familiare, nonché la pretesa a non essere discriminati rispetto a quel diritto.

3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, che ha sollevato due eccezioni di inammissibilità.

In primo luogo, ha rilevato che le censure prospettate richiederebbero un intervento di questa Corte in una materia riservata alla «discrezionalità del legislatore».

In secondo luogo, ha obiettato che l'accoglimento delle questioni presupporrebbe una sentenza manipolativo-additiva, al di fuori dei casi previsti dalla giurisprudenza costituzionale. Non sarebbe, infatti, ravvisabile una soluzione costituzionalmente obbligata.

Le eccezioni non sono fondate.

3.1.- Anzitutto, la riconducibilità di una materia a un ambito riservato alla discrezionalità del legislatore è profilo che attiene al merito della controversia e non al rito (sentenze n. 260, n. 248 e n. 137 del 2020, n. 223 del 2019 e n. 41 del 2018).

3.2.- Quanto, poi, al ritenuto carattere additivo-manipolativo dell'intervento prospettato, occorre ribadire che, secondo questa Corte, per poter giungere a simile pronuncia è sufficiente rinvenire nel «sistema nel suo complesso [...] "precisi punti di riferimento" e soluzioni "già esistenti" (sentenza n. 236 del 2016) [...] immuni da vizi di illegittimità, ancorché non "costituzionalmente obbligat[i]"» (sentenza n. 222 del 2018).

L'ammissibilità delle questioni non è, dunque, subordinata all'esistenza «di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto [alla] presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore» (sentenza n. 73 del 2023; negli stessi termini, sentenze n. 46 del 2024 e n. 34 del 2021).

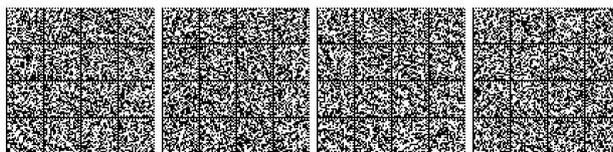
Nell'odierno giudizio, il rimettente ha identificato, quale punto di riferimento del prospettato intervento additivo, il medesimo regime giuridico attualmente previsto per le coppie di diverso sesso, coniugate o conviventi.

L'eccezione di inammissibilità non è, pertanto, fondata.

4.- Sempre in rito, occorre, invece, rilevare d'ufficio l'inammissibilità per difetto di motivazione della questione posta in riferimento all'art. 13 Cost.

Il giudice *a quo* evoca tale parametro, insieme con l'art. 2 Cost., lamentando il sacrificio del «diritto incoercibile della persona di scegliere di costituire una famiglia anche con figli non genetici» e, dunque, la lesione della «libertà di autodeterminazione con riferimento alle scelte procreative».

Orbene, se non vi è dubbio che la giurisprudenza costituzionale abbia offerto un'interpretazione di ampio respiro del concetto di libertà personale, d'altro canto, essa ha contemplato precise condizioni non solo sufficienti, ma anche necessarie, affinché questa Corte possa procedere a uno scrutinio nel merito di una questione sollevata in riferimento all'art. 13 Cost. (così, da ultimo, sentenza n. 203 del 2024).



Per evocare la lesione di detto parametro il giudice *a quo* è tenuto, dunque, ad assolvere all'onere di fornire una pur sintetica illustrazione delle ragioni idonee a far ravvisare nella compressione di una facoltà non corporea della persona una violazione della garanzia dell'habeas corpus.

Nel caso in esame, il rimettente si è limitato ad asserire in termini apodittici la violazione dell'art. 13 Cost., il che rende la censura palesemente inammissibile.

5.- Parimenti inammissibili, sempre per carenza di motivazione, sono, infine, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 3, 7, 9 e 35 CDFUE.

A dispetto della condizione cui è subordinata la possibilità di dedurre la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione a norme dettate dalla CDFUE - ovverosia, l'afferenza della controversia all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (art. 51 CDFUE) - il giudice *a quo* omette qualsivoglia motivazione in proposito e non spiega le ragioni per cui sarebbero violati i richiamati artt. 3, 7, 9 e 35 CDFUE (*ex plurimis*, sentenze n. 183 e n. 5 del 2023, n. 34 e n. 28 del 2022).

Anche tali questioni sono, dunque, inammissibili.

6.- Venendo ora al merito, occorre preliminarmente ricostruire i tratti caratterizzanti la disciplina della procreazione medicalmente assistita, evidenziando la *ratio* ispiratrice dei diversi interventi con i quali questa Corte ha inciso su tale normativa.

6.1.- La legge n. 40 del 2004 è stata plasmata intorno alla finalità di porre rimedio ai «problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana» (art. 1, comma 1). Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita viene consentito solo se sia constatata «l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione» e sempre che la sterilità o infertilità derivino da una «causa accertata e certificata da atto medico» o - qualora siano «inspiegate» - vengano «documentate da atto medico» (art. 4, comma 1).

La richiamata finalità si riflette sui requisiti soggettivi previsti dal censurato art. 5 della legge n. 40 del 2004 per l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita: coppie di sesso diverso, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi, rispetto alle quali sia stato effettuato l'accertamento di sterilità o infertilità patologiche, ai sensi dell'art. 4, comma 1, della medesima legge, cui l'art. 5 fa rinvio.

Inoltre, sempre quest'ultima disposizione prevede che le coppie siano maggiorenni, nonché coniugate o conviventi.

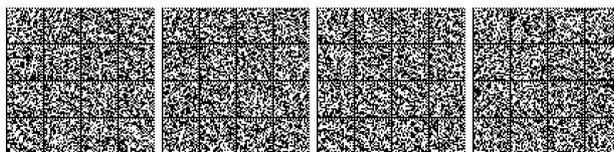
6.2.- Negli oltre due decenni trascorsi dalla sua entrata in vigore, la legge n. 40 del 2004 è stata sottoposta, numerose volte, al vaglio di legittimità costituzionale: talora rispetto a norme che, nel perseguire la *ratio* della disciplina, sono apparse lesive dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità, nonché di diritti fondamentali, talaltra rispetto a norme che, proprio nel riflettere la sua finalità, sono state ritenute irragionevolmente restrittive delle potenzialità insite nelle tecniche di PMA e lesive di diritti fondamentali.

6.2.1.- Nella prima prospettiva si inquadra la sentenza n. 151 del 2009, che, a tutela della salute della donna, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 14 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui prevedeva, al comma 2, l'unico e contemporaneo impianto di un numero di embrioni non superiore a tre, nonché nella parte in cui non prevedeva, al comma 3, che il trasferimento degli embrioni, da realizzare non appena possibile, dovesse essere effettuato senza pregiudizio della salute della donna.

Nel medesimo solco si colloca anche la sentenza n. 162 del 2014, che ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, «nella parte in cui stabilisce per la coppia di cui all'art. 5, comma 1, della medesima legge, il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili». Simile divieto è apparso un impedimento non soltanto irragionevole rispetto allo scopo di fare fronte proprio alle «patologie più gravi», ma anche non proporzionato rispetto all'obiettivo di garantire una tutela al futuro nato. L'interesse di quest'ultimo ad avere il patrimonio genetico di entrambi i genitori è stato ritenuto, infatti, privo di rilievo costituzionale, mentre quello a conoscere le proprie origini genetiche è stato affidato alla tutela offerta dalla disciplina prevista in materia di adozione.

6.2.2.- Agli interventi della giurisprudenza costituzionale che hanno rimosso divieti irragionevoli e sproporzionati nel perseguire lo scopo della legge si affianca una prima decisione che ha accolto censure volte a sindacare la ragionevolezza delle stesse norme che riflettono la finalità con cui la legge delimita e conforma la regolamentazione delle tecniche di PMA.

In particolare, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 32 Cost., gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consentivano l'accesso alla PMA anche alle coppie fertili se «portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche» (sentenza n. 96 del 2015, seguita dalla sentenza n. 229 del 2015, che è intervenuta sull'apparato sanzionatorio correlato al divieto di effettuare diagnosi preimpianto).



L'estensione delle finalità della legge - dalla sola cura della sterilità o infertilità patologiche alla prevenzione del rischio di trasmissione di gravi malattie genetiche - è stata motivata, sulla scia di una pronuncia della Corte EDU (sentenza 28 agosto 2012, Costa e Pavan contro Italia), con l'esigenza di evitare, a tutela della salute della madre, il possibile ricorso, «innegabilmente più traumatic[o, alla] interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali».

6.2.3.- Di contro, questa Corte ha rigettato questioni di legittimità costituzionale, concernenti l'altra disposizione che riflette le finalità perseguite dalla legge n. 40 del 2004, ovverosia l'art. 5.

In particolare, la sentenza n. 221 del 2019 ha dichiarato non fondate - in riferimento agli artt. 2, 3, 31, secondo comma, 32, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, nonché a ulteriori parametri internazionali - le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 5, nella parte in cui non consente l'accesso alla PMA a coppie dello stesso sesso e, nello specifico, a coppie di donne. Sono state, al contempo, rigettate le censure poste sull'art. 12, commi 2, 9 e 10 della medesima legge, concernenti le previsioni sanzionatorie per il mancato rispetto dei criteri di accesso.

Questa Corte, dunque, ha escluso di poter intervenire estendendo la funzione delle tecniche di PMA da mero rimedio per le sterilità e infertilità patologiche a via di accesso alla procreazione per i casi di infertilità "fisiologica".

A fronte di un intervento che avrebbe significativamente mutato la stessa *ratio* di una disciplina coinvolgente «temi eticamente sensibili» (sentenza n. 162 del 2014)», questa Corte ha ritenuto di competenza «"primaria [...] del legislatore"» (sentenza n. 347 del 1998)» individuare «un ragionevole punto di equilibrio fra le contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana» (sentenza n. 221 del 2019).

Di conseguenza, ha reputato di poter verificare solo che la scelta legislativa non violi in maniera manifesta il principio di ragionevolezza, il che è stato negato con riferimento all'art. 5 della legge n. 40 del 2004, volto ad assicurare al bambino che deve ancora nascere «quelle che, secondo la [...] valutazione [normativa] e alla luce degli apprezzamenti correnti nella comunità sociale, appaiono, in astratto, come le migliori condizioni "di partenza"» (sempre sentenza n. 221 del 2019).

In pari tempo, la pronuncia ha escluso di poter limitare un proprio eventuale intervento all'ipotesi in cui entrambe (o almeno una *fra*) le donne della coppia, oltre a incontrare l'impedimento a procreare correlato alla mancanza del presupposto della diversità di sesso, risultino affette da cause di sterilità o infertilità patologiche.

Si è, infatti, rilevato che, mentre la «presenza di patologie riproduttive è un dato significativo nell'ambito della coppia eterosessuale, in quanto fa venir meno la [sua] normale fertilità», viceversa, rappresenta «una variabile irrilevante [...] nell'ambito della coppia omosessuale, la quale sarebbe infertile in ogni caso».

7.- Giungono ora dinanzi a questa Corte censure non dissimili rispetto a quelle sopra richiamate, prospettate con riferimento alla donna singola, anziché alla coppia di donne.

Nell'odierno giudizio sono, infatti, sollevate questioni di legittimità costituzionale sempre dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non comprende anche la donna singola fra coloro che possono avere accesso alle tecniche di PMA.

Occorre, a questo punto, precisare che la motivazione dell'ordinanza di rimessione non prospetta alcuna limitazione dell'intervento di questa Corte ai soli casi indicati dall'art. 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, come modificato dalla sentenza n. 96 del 2015, ovverosia alle ipotesi in cui la donna sia affetta da sterilità o infertilità patologiche o a quelle in cui rischi di trasmettere gravi malattie genetiche.

Il giudice *a quo* chiede un intervento additivo che consenta semplicemente l'accesso alla PMA alla donna singola, il che induce questa Corte a ritenere che l'obiettivo sia quello di prescindere dall'accertamento dei presupposti richiesti dall'art. 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, cui l'art. 5 della medesima legge fa espresso rinvio.

Questa Corte constata, dunque, che il *petitum* formulato dal giudice *a quo* non è riferibile ai soli casi di sterilità o infertilità patologica ovvero a quelli di trasmissibilità di malattie genetiche da parte di donne singole ed esclude, comunque, di poter delimitare un proprio eventuale intervento a donne che versino in dette situazioni.

Come già evidenziato dalla sentenza n. 221 del 2019, «l'infertilità "fisiologica"» è, infatti, assorbente rispetto a ulteriori impedimenti.

8.- Chiarito il perimetro del *thema decidendum*, vanno esaminate, primariamente e congiuntamente, le censure poste in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU.

Le questioni non sono fondate.

9.- Questa Corte, in linea con quanto già in precedenza affermato (sentenza n. 221 del 2019), ritiene che la discrezionalità del legislatore rinvenga un ambito di intervento elettivo nella perimetrazione teleologica della regolamentazione concernente l'accesso alla procreazione medicalmente assistita.



La materia coinvolge il delicato rapporto tra la funzione regolatoria propria del diritto e le potenzialità insite in una tecnica che, nel riguardare la procreazione, presenta rilevanti implicazioni bioetiche e incisivi riverberi sociali, riguardanti i rapporti interpersonali e familiari.

A questa Corte, dunque, compete unicamente accertare che non sia superato, in relazione all'interesse che si assume lesa, l'argine della manifesta irragionevolezza e sproporzione, tenuto conto anche dell'evoluzione dell'ordinamento.

9.1.- A tal fine, è opportuno ricostruire, anzitutto, le ragioni sottese alle scelte operate nel 2004 dal legislatore.

Questi, nell'approntare una «prima legislazione organica» (sentenza n. 45 del 2005 ripresa dalla sentenza n. 221 del 2019), volta a sottrarre la procreazione medicalmente assistita a quello che è stato definito il limbo del non diritto, ha operato un bilanciamento di interessi, ispirato al principio di precauzione.

A fronte di tecniche idonee a condurre alla fecondazione dell'embrione prescindendo dal fatto naturale della procreazione, il legislatore ha cercato di non creare una distanza eccessiva rispetto al modello della generazione naturale della vita. In pari tempo, ha inteso proteggere a priori l'interesse dei futuri nati, nella consapevolezza della diversità fra le tecniche di PMA e la dimensione intima, puramente privata, della procreazione naturale, che tollera solo discipline a posteriori a tutela del bambino oramai nato.

Per questo, il legislatore, da un lato, ha fatto riferimento a coppie rispondenti ai presupposti della procreazione naturale - coppie di diverso sesso, in età potenzialmente fertile, viventi - che in tanto possono accedere alle tecniche, in quanto siano affette da sterilità o infertilità patologiche o possano trasmettere malattie genetiche.

Da un altro lato, nell'incertezza sui riflessi che un simile cambiamento può avere sui futuri nati, il legislatore ha identificato, nel loro interesse, una soluzione di partenza ritenuta idonea a fornire la migliore tutela in astratto del minore. Questa viene associata alla presenza di futuri genitori identificati nella coppia formata da individui maggiorenti - che, dunque, si presuppongono maturi - e unita da un legame affettivo, attraverso il matrimonio, secondo il paradigma familiare di cui all'art. 29 Cost., o attraverso la convivenza, secondo il modello riconducibile agli artt. 2 e 30 Cost.

Si tratta di una soluzione che rinviene le condizioni di accesso nello stesso testo costituzionale, il quale, a sua volta, riflette la stratificazione di modelli sociali storicamente affermatasi.

9.2.- Nondimeno, essa non configura una scelta costituzionalmente obbligata, posto che la Costituzione non abbraccia solo modelli di famiglie composte da una coppia di genitori di diverso sesso uniti da vincoli affettivi.

Questa Corte ha già in passato riconosciuto che la nozione stessa di famiglia «non si [può] ritenere “cristallizzat[a]” con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché [è] dotat[a] della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, [va] [...] interpretat[a] tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi» (sentenza n. 138 del 2010, che ha rigettato la possibilità di ascrivere le unioni tra persone dello stesso sesso all'art. 29 Cost., ma le ha annoverate tra le formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost.).

Al contempo, questa stessa Corte non ha escluso la «“capacità della donna sola, della coppia omosessuale e della coppia eterosessuale in età avanzata di svolgere validamente anch'esse, all'occorrenza, le funzioni genitoriali” (sentenza n. 221 del 2019)» (sentenza n. 230 del 2020).

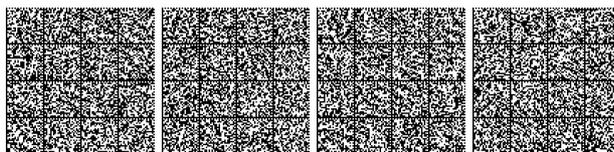
Infine, con la sentenza n. 68 del 2025, questa Corte, in presenza di un bambino nato in Italia a seguito di una procedura di PMA effettuata all'estero da due donne nel rispetto della disciplina straniera - sulla cui base, se il bambino fosse nato all'estero, il vincolo genitoriale sarebbe stato riconosciuto in Italia anche nei confronti della madre intenzionale - ha ritenuto, nell'interesse del minore, che la madre intenzionale possa riconoscere il figlio.

10.- Ferma restando, dunque, l'assenza di impedimenti costituzionali acché il legislatore estenda l'accesso alla procreazione medicalmente assistita anche a nuclei familiari diversi da quelli indicati nell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, occorre a questo punto verificare se l'omessa considerazione della donna singola superi il vaglio della non manifesta irragionevolezza e sproporzione.

10.1.- L'interesse che si assume violato, in riferimento all'art. 2 Cost. e all'art. 8 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., è quello all'autodeterminazione procreativa, ascrivibile in pari tempo alla tutela della vita privata.

Tale interesse non è espressione di una libertà che abbia la stessa latitudine di ciò che la tecnica potenzialmente consente, né fonda una pretesa costitutiva di un diritto alla genitorialità (sentenze di questa Corte n. 33 del 2025, n. 33 del 2021, n. 230 del 2020 e n. 221 del 2019; nonché Corte EDU, decisione 5 dicembre 2019, *Petithory Lanzmann contro Francia*, paragrafo 18; sentenze 24 gennaio 2017, *Paradiso e Campanelli contro Italia*, paragrafo 141, e 22 gennaio 2008, *E.B. contro Francia*, paragrafo 41; 28 giugno 2007, *Wagner e J.M.W.L. contro Lussemburgo*, paragrafo 121; 26 febbraio 2002, *Fretté contro Francia*, paragrafo 29).

Per converso, esso trova riconoscimento sia nell'art. 2 Cost. (sentenze n. 33 del 2025, n. 161 del 2023, n. 221 del 2019 e n. 162 del 2014) sia nell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, quale interesse a realizzare



la propria personalità in una dimensione relazionale che, in quanto tale, deve essere permeabile alla tutela degli altri interessi implicati nella medesima relazione (Corte EDU, sentenze 27 maggio 2021, Jessica Marchi contro Italia, paragrafo 60; 17 aprile 2018, Lazoriva contro Ucraina, paragrafo 66; 16 gennaio 2018, Nedescu contro Romania, paragrafo 66; 24 gennaio 2017, Paradiso e Campanelli contro Italia, paragrafi 159, 161-165; 16 dicembre 2010, A, B e C contro Irlanda, paragrafo 212; grande camera, 10 aprile 2007, Evans contro Regno Unito, paragrafo 71).

L'autodeterminazione orientata alla genitorialità in tanto può far valere la propria vis espansiva, in quanto o tende a contrastare soluzioni «che, avendo riguardo al complesso degli interessi implicati, risultino irragionevoli e non proporzionate rispetto all'obiettivo perseguito (sentenza n. 221 del 2019)» (sentenza n. 33 del 2025) o contribuisce a sostenere un giudizio di irragionevolezza delle stesse norme che riflettono le finalità cui si ispira il legislatore, nella considerazione di tutti gli interessi coinvolti.

10.2.- Ebbene, la scelta del legislatore di non avallare un progetto genitoriale che conduce al concepimento di un figlio in un contesto che, almeno a priori, implica l'esclusione della figura del padre è tuttora riconducibile al principio di precauzione nell'interesse dei futuri nati. Pertanto, rispetto all'esigenza di tutelare questi ultimi, la conseguente compressione dell'autodeterminazione procreativa della donna singola non può, nell'attuale complessivo quadro normativo, ritenersi manifestamente irragionevole e sproporzionata.

In senso contrario non vale evocare la soluzione di recente adottata da questa Corte, a fronte della richiesta di una donna di procedere all'impianto di un embrione crioconservato, quando medio tempore sia venuto meno il legame affettivo con il padre, il quale chieda di poter revocare il proprio consenso (sentenza n. 161 del 2023).

L'assetto di interessi che si delinea nell'accesso alle tecniche di PMA non è, infatti, sovrapponibile a quello che emerge nello svolgimento della pratica giunta oramai all'avvenuta fecondazione dell'embrione.

Anzitutto, in quest'ultimo caso, la norma che consente di addivenire all'impianto, reputando irrevocabile il consenso paterno, non sacrifica l'interesse in fieri del minore ad avere le tutele giuridiche che discendono dalla paternità. Inoltre, essa non risponde alla pura autodeterminazione della donna, poiché il consenso di quest'ultima all'impianto porta a compimento una procedura in ragione della quale ella stessa si è esposta a un rischio per la propria salute e in virtù della quale, essendo stato già formato l'embrione - che «ha in sé il principio della vita» e, come tale, è attratto nell'ampio abbraccio dell'art. 2 Cost. (sentenze n. 161 del 2023, n. 84 del 2016 e n. 229 del 2015) - il medesimo può giungere alla nascita.

In definitiva, questa Corte non ritiene che il solo interesse orientato alla genitorialità della donna possa evidenziare la manifesta irragionevolezza e sproporzione di una scelta legislativa che, nel solco del principio di precauzione, si fa carico soprattutto dell'interesse dei futuri nati.

Questo vale tanto più in un contesto giuridico come quello presente, che non sacrifica radicalmente l'interesse orientato verso la genitorialità delle persone singole.

Proprio questa Corte ha di recente rimosso, con riferimento all'adozione internazionale, il divieto che impediva alle persone singole di sottoporsi al giudizio di idoneità a adottare (sentenza n. 33 del 2025).

Simile possibilità, offerta dall'istituto dell'adozione, non contraddice la non manifesta irragionevolezza e sproporzione delle cautele adottate dal legislatore nel caso della procreazione medicalmente assistita.

Nell'ipotesi dell'adozione, infatti, l'autodeterminazione delle persone singole converge verso lo stesso interesse del minore riflesso nella finalità perseguita con l'istituto adottivo. A fronte di bambini e di ragazzi in stato di abbandono per i quali l'alternativa all'adozione è quella di restare in contesti non paragonabili a un ambiente familiare stabile e armonioso, il puro divieto frapposto alle persone singole è un mezzo non proporzionato a perseguire il loro miglior interesse, anche a fronte di quello alla bigenitorialità, che al più potrebbe giustificare, a favore delle coppie, un criterio di tipo preferenziale.

Inoltre, nel caso dell'istituto adottivo l'interesse del minore è direttamente assicurato dall'accertamento giudiziale in concreto operato sull'idoneità dell'aspirante adottante a garantire un ambiente stabile e armonioso ed è il criterio ermeneutico che orienta tutte le fasi del procedimento.

10.3.- Alle medesime conclusioni cui si perviene con riferimento alla lesione dell'autodeterminazione di cui all'art. 2 Cost., si giunge avendo riguardo anche al diritto alla vita privata di cui all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU.

La discrezionalità che questa Corte riconosce al legislatore nel regolare i criteri di accesso alla procreazione medicalmente assistita trova corrispondenza nell'ampio margine di apprezzamento che la Corte di Strasburgo lascia agli Stati aderenti sia nella decisione concernente l'an della regolamentazione sia nell'individuazione del punto di equilibrio fra i vari interessi implicati (Corte EDU, sentenze 8 dicembre 2022, Pejřilovà contro Repubblica Ceca, paragrafo 43; 5 maggio 2022, Lia contro Malta, paragrafo 60; 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria, paragrafo 97; 10 aprile 2007, Evans contro Regno Unito, paragrafi 81 e 82).



Questo non comporta, anche per la Corte EDU, un esonero da qualsivoglia giudizio sull'operato degli Stati, ma prelude a un vaglio che - al pari di quello esercitato da questa Corte - presuppone la previa valutazione degli argomenti che hanno ispirato le scelte effettuate dal legislatore, onde poter verificare se sia stato raggiunto un corretto punto di equilibrio tra gli interessi perseguiti dallo Stato e quelli direttamente interessati da tali scelte legislative («to examine carefully the arguments taken into consideration during the legislative process and leading to the choices that have been made by the legislature and to determine whether a fair balance has been struck between the competing interests of the State and those directly affected by those legislative choices», così Corte EDU, sentenza 5 maggio 2022, Lia contro Malta, paragrafo 61).

Non si tratta di indagare se il singolo Stato avrebbe potuto adottare una soluzione differente, ma se, nel compiere la scelta sottoposta a scrutinio, abbia ecceduto rispetto al margine di apprezzamento a esso riconosciuto («the central question in terms of Article 8 of the Convention is not whether a different solution might have been adopted by the legislature that would arguably have struck a fairer balance, but whether, in striking the balance at the point at which it did, the Czech legislature exceeded the margin of appreciation afforded to it under that Article», così Corte EDU, sentenza 8 dicembre 2022, Pejřilová contro Repubblica Ceca, paragrafo 55).

L'ampiezza di simile margine comporta, dunque, che una violazione dell'art. 8 CEDU sia riscontrabile solo a fronte di legislazioni che condizionino in modo manifestamente irragionevole l'esercizio del diritto al rispetto della vita privata, realizzando un contemperamento del tutto squilibrato tra gli interessi privati e le finalità perseguite dallo Stato. Una violazione in tal senso è stata ravvisata a fronte del diniego di ricorrere alla PMA opposto a una coppia, in quanto uno dei componenti era detenuto (grande camera, sentenza 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito) o nel caso del divieto di accesso alla PMA opposto a una coppia, in quanto la donna aveva quarantatré anni, mentre la disciplina sull'età potenzialmente fertile riteneva "auspicabile" il rispetto del limite dei quarantadue (sentenza 5 maggio 2022, Lia contro Malta).

È stato, invece, escluso un contrasto con l'art. 8 CEDU rispetto al divieto di fecondazione eterologa previsto dalla legislazione austriaca (sentenza 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria), così come con riguardo al divieto di fecondazione post mortem disposto in Francia e nella Repubblica Ceca (sentenze 14 settembre 2023, Baret e Caballero contro Francia, e 8 dicembre 2022, Pejřilová contro Repubblica Ceca).

Alla luce dei richiamati orientamenti, la scelta operata dal legislatore italiano nel non consentire l'accesso alla PMA alla donna singola risulta, dunque, rientrare nel margine di apprezzamento dello Stato e, di riflesso, non lede l'art. 8 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

11.- Evidenziata la non fondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, è parimenti non fondata la censura concernente l'art. 32 Cost.

Il giudice fa discendere la lesione della salute della donna dal trascorrere del tempo e dal conseguente rischio di superare l'età fisiologicamente fertile.

Senonché, l'infertilità per ragioni di età non può reputarsi di natura patologica e, pertanto, non può attrarre la tutela propria del diritto alla salute.

Parimenti, non vale richiamare il coinvolgimento della salute psichica, che certamente è ascrivibile alla tutela di cui all'art. 32 Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2023 e n. 162 del 2014), ma che non può essere dilatata sino ad abbracciare il senso di delusione per la mancata realizzazione di un altro tipo di interesse, qual è l'autodeterminazione orientata alla genitorialità (sentenza n. 221 del 2019).

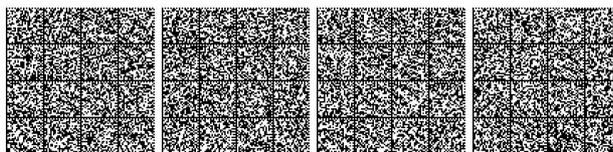
12.- Venendo ora alle questioni poste in riferimento all'art. 3 Cost., il giudice *a quo* evoca una disparità di trattamento in relazione a due distinti profili.

12.1.- Anzitutto, il rimettente lamenta una disciplina irragionevolmente differenziata nella comparazione fra la categoria delle donne singole e quella delle coppie di diverso sesso.

La richiamata censura può essere esaminata congiuntamente a quella che viene sollevata nei confronti dell'art. 14 CEDU, in correlazione con l'art. 8 CEDU e per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., che - in base alla giurisprudenza della Corte EDU - vieta di trattare in maniera diversa, senza giustificazione oggettiva e ragionevole, persone che si trovino in situazioni comparabili, evidenziando un intento discriminatorio.

Ebbene, alla luce della *ratio* dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004 e dell'intera disciplina che regola le tecniche di PMA, la categoria delle donne singole e quella delle coppie eterosessuali non risultano omogenee e, pertanto, non richiedono il medesimo trattamento.

Come si è già sopra evidenziato, la legge n. 40 del 2004 indirizza le tecniche di PMA verso l'obiettivo di offrire un rimedio alla sterilità o infertilità che abbiano una causa patologica, non rimoscibile tramite «altri» metodi terapeutici (sentenze n. 221 del 2019, n. 96 del 2015 e n. 162 del 2014). L'infertilità fisiologica della donna singola non è omolo-



gabile a detta situazione, sicché la disomogeneità dei due gruppi di ipotesi non determina una irragionevole disparità di trattamento.

In tal senso, si è specificamente espressa anche la Corte EDU in riferimento all'art. 14 CEDU.

Proprio con riguardo alla disciplina della procreazione medicalmente assistita, infatti, ha ritenuto che, se una legge nazionale riserva tali tecniche a coppie eterosessuali sterili o non fertili, attribuendo loro una finalità terapeutica, non può simile scelta essere considerata fonte di una discriminazione di chi naturaliter non può procreare, in quanto le situazioni poste a confronto non risultano paragonabili alla luce della *ratio* della disciplina (Corte EDU, sentenza 15 marzo 2012, Gas e Dubois contro Francia).

12.2.- Da ultimo, il giudice *a quo* denuncia una disparità di trattamento correlata alle condizioni economiche delle donne, poiché l'attuale disciplina dei requisiti soggettivi di accesso favorirebbe le donne singole più abbienti, che possono far ricorso alle tecniche di PMA all'estero, mentre a quelle meno abbienti simile itinerario risulterebbe precluso.

Anche questa censura non è fondata.

La lamentata diversità di trattamento non è imputabile alla disciplina statale censurata, ma è semmai la naturale conseguenza della presenza di legislazioni straniere che dettano differenti regole.

Questa Corte ha già in passato evidenziato che, in assenza di altri vulnera costituzionali, «il solo fatto che un divieto possa essere eluso recandosi all'estero non può costituire una valida ragione per dubitare della sua conformità a Costituzione». Diversamente, «la disciplina interna dovrebbe essere sempre allineata, per evitare una lesione del principio di eguaglianza, alla più permissiva tra le legislazioni estere che regolano la stessa materia» (sentenza n. 221 del 2019).

13.- In conclusione, nell'attuale complessivo contesto normativo, non sono fondate, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 CEDU, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui non consente alla donna singola l'accesso alla procreazione medicalmente assistita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), sollevate, in riferimento agli artt. 13 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 3, 7, 9 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 40 del 2004, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 70

Sentenza 10 marzo - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Professioni - Avvocato - Obbligo di iscrizione all'albo - Divieto di cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare - Possibile eccezione in caso di cancellazione volontaria per documentata impossibilità a esercitare la professione - Omessa previsione - Irragionevolezza, violazione della libertà di autodeterminazione e del diritto al lavoro - Illegittimità costituzionale.

Professioni - Avvocato - Obbligo di iscrizione all'albo - Illegittimità costituzionale del divieto di cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare - Necessaria estensione ad altra disposizione dello stesso corpus che riproduce il medesimo contenuto normativo - Illegittimità costituzionale consequenziale.

- Legge 31 dicembre 2012, n. 247, artt. 17, comma 16, e 57.
- Costituzione, artt. 2, 3, 4, 35 e 41.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

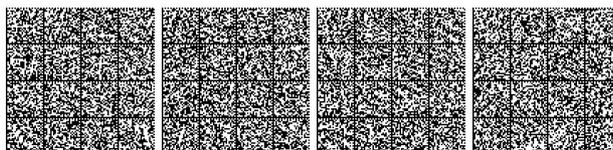
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense), promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra il Consiglio dell'ordine degli avvocati di L. e G.L. M. con ordinanza del 12 luglio 2024, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udita nella camera di consiglio del 10 marzo 2025 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;
deliberato nella camera di consiglio del 10 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 12 luglio 2024, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 2024, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense) che, in tema di procedimento disciplinare a carico degli avvocati, dispone che «[d]urante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina non può essere deliberata la cancellazione dall'albo».



1.1.- La Corte rimettente premette di essere investita del ricorso promosso dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di L. avverso la sentenza con la quale il Consiglio nazionale forense (CNF) aveva accolto il ricorso proposto dall'avvocato G.L. M. contro il rigetto dell'istanza di cancellazione dall'albo - avanzata in considerazione delle gravi patologie che gli impedivano di svolgere qualsiasi attività professionale -, opposto dal Consiglio dell'ordine in ragione della pendenza di diversi procedimenti disciplinari a suo carico.

La Corte di cassazione espone che il CNF aveva accolto il ricorso osservando come il professionista avesse dimostrato documentalmente le sue precarie condizioni di salute e il diritto «a fruire di trattamenti previdenziali ed assistenziali», sicché l'esigenza di garantire l'interesse al corretto esercizio della professione e di tutelare la dignità e i diritti fondamentali dell'istante consentivano di disporre la cancellazione, pur in pendenza di procedimento disciplinare, in via di eccezione al divieto sancito dall'art. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012.

Il CNF - aggiunge l'ordinanza di rimessione - aveva argomentato che il godimento dei diritti fondamentali, come quello alla pensione di anzianità, la cui fruizione da parte degli avvocati è subordinata alla cancellazione dall'albo, prevale, in ragione della sua protezione costituzionale, sulla previsione dell'ordinamento forense che vieta la cancellazione in presenza di un procedimento disciplinare.

La Corte rimettente riferisce che il Consiglio dell'ordine degli avvocati di L. ha affidato l'impugnazione a due motivi, con il primo dei quali ha dedotto la violazione degli artt. 17, comma 16, e 57 della legge n. 247 del 2012, in relazione all'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile. La lettera di tali previsioni impedirebbe un'interpretazione costituzionalmente orientata che introduca eccezioni al divieto di cancellazione dall'albo in pendenza di procedimento disciplinare ivi stabilito.

Il Consiglio dell'ordine - prosegue l'ordinanza di rimessione - ha osservato che la «ratio fondante la legittimità costituzionale della norma» risiede non solo nella necessità di scongiurare che l'istituzione ordinistica possa ricorrere alla cancellazione in via di autotutela, così compromettendo le facoltà difensive dell'incolpato, ma anche nell'esigenza di tutelare la credibilità e l'immagine dell'avvocatura «potenzialmente compromesse o offuscate» dalla condotta del professionista sottoposta al vaglio dell'organo disciplinare, con conseguente necessità di ripristinare il prestigio violato, anche nell'interesse generale al corretto esercizio della professione. Tali tutele sarebbero, di fatto, impedito se l'iscritto potesse eludere il procedimento disciplinare attraverso la richiesta di cancellazione.

Il giudice *a quo* espone che, sulla scorta di tale premessa, il ricorrente ha argomentato che la formulazione letterale della norma in esame non consente un'interpretazione che, nella prospettiva della tutela di diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, come il diritto alla salute e il «godimento delle pretese previdenziali ed assistenziali», superi la portata stessa del divieto, conseguendo un effetto che solo una pronuncia di illegittimità costituzionale potrebbe produrre.

Sarebbe, pertanto, inconferente il richiamo del CNF ai propri precedenti riguardanti l'art. 17 della legge n. 247 del 2012, là dove prevede, tra le cause che giustificano la cancellazione, la sopravvenuta incompatibilità professionale, la perdita o la mancanza ab origine dei requisiti di legge, dal momento che tra dette ipotesi non rientra la compromissione dello stato di salute, non essendo richiesta, ai fini dell'iscrizione all'albo, alcuna certificazione sulle condizioni fisiche del professionista.

La Corte di cassazione riferisce, inoltre, che, con il secondo motivo, il ricorrente ha dedotto la violazione «degli artt. 1 e ss. e dell'art. 6» della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sul rilievo che «la questione della conculcazione del diritto al trattamento assistenziale e previdenziale» sarebbe stata introdotta per la prima volta con il ricorso al CNF, non avendo formato oggetto di deduzione nella precedente fase amministrativa presso il Consiglio dell'ordine.

La Corte rimettente espone che l'avvocato G.L. M. ha resistito con controricorso, ribadendo che le patologie da cui risulta affetto rendono assolutamente impossibile l'esercizio della professione, così che la sua condizione è equiparabile a quella della carenza dei requisiti di iscrizione, e che in nessun modo, al momento della proposizione dell'istanza di cancellazione, avrebbe potuto documentare la perdita del suo diritto alle provvidenze assistenziali, in quanto tale diritto sorge soltanto per effetto della cancellazione stessa, nella specie negata.

Lo stesso resistente - aggiunge l'ordinanza di rimessione - ha eccepito, in via subordinata, l'illegittimità costituzionale degli artt. 17, comma 16, e 57 della legge n. 247 del 2012, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost.

2.- Tanto premesso, la Corte di cassazione ritiene rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35 e 41 Cost., le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 57 della legge n. 247 del 2012, là dove sancisce il divieto di cancellazione dall'albo degli avvocati in pendenza di procedimento disciplinare senza contemplare «l'ipotesi eccezionale fondata sulla cancellazione volontaria richiesta dal professionista, impossibilitato ad esercitare l'attività professionale».



2.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che la richiesta di cancellazione dall'albo presentata dalla parte resistente - e, quindi, la decisione sul ricorso di cui essa è oggetto - dipendono dall'esito dell'incidente di costituzionalità, posto che, se la disposizione censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, il professionista, in ragione delle sue precarie condizioni di salute, pregiudizievoli allo stesso esercizio della professione, otterrebbe di essere cancellato dall'albo e su tale presupposto potrebbe «reclamare la tutela previdenziale prevista in caso di totale riduzione della capacità di esercitare la professione».

Aggiunge il Collegio rimettente che le argomentazioni del ricorrente, secondo cui l'avvocato resistente non avrebbe promosso l'«*iter* per la tutela previdenziale», non considerano che, ai fini della erogazione della pensione di inabilità, è necessaria la cancellazione dall'albo, come stabilito dall'art. 4, comma 3, della legge 20 settembre 1980, n. 576 (Riforma del sistema previdenziale forense).

Si precisa, ancora, che, nel caso in cui il divieto oggetto di censura fosse dichiarato costituzionalmente illegittimo in ragione della mancata previsione di un'eccezione per l'ipotesi della cancellazione volontaria, «un'eventuale decisione additiva di principio per porre frattanto rimedio al difetto di normazione, in via d'individuazione della regola del caso concreto, in attesa di un intervento legislativo, farebbe riesperire la libertà della persona, e del professionista, di cancellarsi dall'ordine, con decadenza dall'azione disciplinare».

2.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che l'Ordine forense, al pari degli altri ordini professionali, è un ente pubblico associativo «con la precipua funzione di temperare l'interesse pubblico - connesso al riconoscimento della funzione sociale della professione - all'esercizio della professione forense con quello interno alla categoria professionale (interesse all'ordinato e diligente esercizio della professione)».

La Corte rimettente osserva che la potestà disciplinare nei confronti degli iscritti costituisce un «mezzo di imparziale autoregolamentazione interna» delle conseguenze delle condotte degli iscritti contrarie ai precetti deontologici e ostativa al corretto raggiungimento dei fini istituzionali.

Il procedimento disciplinare è, infatti, diretto a «prevenire, dissuadere e al contempo sanzionare, dall'interno, violazioni di regole e valori fondanti della professione», a tutela dell'onore e «degli interessi corporativistici e anticoncorrenziali» della stessa, ma assume rilevanza anche per i terzi che si avvalgono della attività professionale, i quali, dunque, sono, a loro volta destinatari, sia pure indiretti, delle norme deontologiche.

Viene, inoltre, evidenziato che la potestà sanzionatoria ordinistica garantisce il mantenimento di uno standard di qualità minimo nell'esercizio della professione, nonché della credibilità e dell'affidabilità nella categoria.

Il rapporto che si instaura tra il professionista e l'Ordine, si afferma nell'ordinanza di rimessione, è caratterizzato, dal lato attivo, dal diritto di esercitare la professione e, dal lato passivo, da un complesso di obblighi diretti a impedire che l'attività professionale venga svolta in modo pregiudizievole per la collettività. In definitiva, la realizzazione di fini pubblici per mezzo delle professioni liberali si attua imponendo obblighi e conferendo diritti ai relativi esercenti.

Rimarca, infine, il giudice *a quo* che lo Stato attribuisce rilevanza pubblica all'interesse espresso dal gruppo professionale anche attraverso il riconoscimento e la regolamentazione del potere disciplinare dell'Ordine, il quale costituisce espressione di supremazia sugli iscritti.

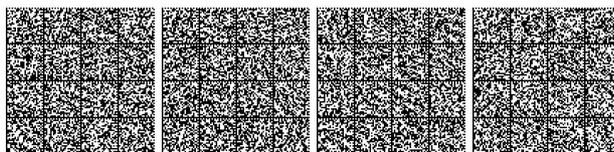
I provvedimenti disciplinari mirano a far valere l'inosservanza dei doveri operanti all'interno della collettività professionale e «colpiscono il singolo soltanto in quanto appartenente» a essa. Per tale ragione può essere sottoposto a procedimento disciplinare e alla potestà sanzionatoria ordinistica soltanto chi sia iscritto all'albo.

2.3.- Ricostruito, quindi, il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione censurata, la Corte di cassazione richiama la propria giurisprudenza secondo cui il divieto in scrutinio trova fondamento tanto nella esigenza garantista di vietare che il professionista sottoposto a procedimento disciplinare, mediante la cancellazione d'ufficio, sia privato della facoltà di difendersi, quanto nella necessità di evitare che lo stesso interessato, ottenendo la cancellazione, possa sottrarsi al procedimento disciplinare.

Il giudice *a quo* osserva che la duplice *ratio* sottesa al divieto di cancellazione non genera alcuna incompatibilità sul piano logico, posto che all'esigenza di tutelare la posizione del professionista può affiancarsi quella di assicurare anche la credibilità dell'Ordine professionale (viene citata, tra le altre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 15 ottobre 2003, n. 15406).

L'ordinanza di rimessione richiama, quindi, la giurisprudenza disciplinare del CNF - costantemente orientata all'interpretazione conforme della normativa in scrutinio e a configurare un'eccezione al divieto di cancellazione ogni qual volta venga in rilievo la tutela dei diritti fondamentali dell'interessato -, precisando, anzitutto, che essa non costituisce diritto vivente, in quanto non promana dall'organo giurisdizionale di legittimità.

In secondo luogo, la Corte rimettente non condivide la soluzione ermeneutica prospettata dal giudice disciplinare, ritenendo che essa travalichi il testo della disposizione censurata in contrasto con la costante giurisprudenza costitu-



zionale secondo cui l'onere di sperimentare un'interpretazione conforme a Costituzione cede il passo all'incidente di legittimità costituzionale ogni qual volta essa sia incompatibile con il tenore letterale della disposizione.

La formulazione perentoria del divieto di cancellazione in pendenza di procedimento disciplinare - argomenta l'ordinanza di rimessione - costituisce un limite insuperabile all'interpretazione volta a ricavare dal testo normativo un'eccezione per il caso in cui tale divieto comporti la lesione di diritti fondamentali dell'interessato.

Tanto premesso, la Corte rimettente esclude la violazione dell'art. 32 Cost. eccepita dalle parti. La salute del professionista non sarebbe, infatti, pregiudicata dal divieto di cancellazione dall'albo per la durata del procedimento disciplinare, poiché, diversamente da quanto supposto dal resistente nel giudizio *a quo*, in tale lasso temporale l'avvocato sottoposto a procedimento disciplinare non sarebbe tenuto a continuare a esercitare la professione, ove versi in uno stato di salute con essa incompatibile.

Secondo il giudice *a quo*, non è ravvisabile neppure la violazione dell'art. 38 Cost., parimenti eccepita dalle parti, posto che la tutela previdenziale del professionista rinviene la sua disciplina in fonti di normazione primaria e secondaria - queste ultime neanche scrutinabili da questa Corte - né risulta che il professionista ne abbia fatto richiesta e che questa sia stata rigettata dalla Cassa professionale.

3.- La Corte di cassazione, invece, censura l'art. 57 della legge n. 247 del 2012, come interpretato dal diritto vivente, sotto differenti profili.

La ricostruzione indicata dalla giurisprudenza di legittimità, ricomprendendo nel perimetro del divieto anche la cancellazione volontaria dall'albo - sia pure al fine di evitare che la rinuncia all'iscrizione diventi, per l'iscritto, un espediente per sottrarsi alla potestà disciplinare - introdurrebbe profili di «irragionevolezza intrinseca e incoerenza nel sistema normativo».

Osserva, al riguardo, il giudice *a quo* che la possibilità che il professionista, una volta cancellato, possa richiedere la reinscrizione all'albo, prevista, in via generale, dall'art. 17 della citata legge n. 247 del 2012, «non potrebbe ostare alla elisione del divieto giacché sarebbe sufficiente, per scongiurare qualsivoglia finalità meramente elusiva del professionista, un intervento normativo, de jure condendo, che introducesse, come strumento di salvaguardia, la sospensione dei termini di prescrizione dell'azione disciplinare per effetto della cancellazione volontaria, termini che riprenderebbero a decorrere con la reinscrizione all'ordine».

3.1.- Secondo la Corte rimettente, la disposizione censurata contrasterebbe, inoltre, con l'art. 2 Cost. e con la «protezione del nucleo essenziale della dignità umana» e il «pieno sviluppo della personalità nelle formazioni sociali». La permanenza coartata nel gruppo professionale comporterebbe la lesione del diritto del professionista all'esplicazione della sua personalità «anche nell'organizzazione professionale ordinistica», nonché della sua libertà di autodeterminarsi. L'iscrizione all'albo, infatti, non costituirebbe più espressione di una «scelta di libertà» e tale imposizione si riverbererebbe «sulla sfera della personalità del professionista, nel suo complesso».

3.2.- La stessa previsione sarebbe, inoltre, intrinsecamente irragionevole, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, per il tempo - incerto, perché non prevedibile *ex ante* - necessario all'«espressione della definitiva potestà disciplinare», impedirebbe all'avvocato di esercitare la libera scelta di cancellarsi dall'albo, anche nel caso in cui versi nell'assoluta impossibilità di esercitare la professione.

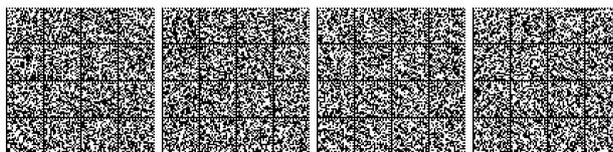
3.3.- La Corte di cassazione ritiene che il divieto di cancellazione - espressivo della «supremazia dell'ordine sui propri iscritti mediante l'esercizio del potere disciplinare» al fine di evitare una cancellazione strumentale ed elusiva della responsabilità disciplinare - nell'interpretazione fornita dal diritto vivente, si riveli confliggente con «l'esercizio del diritto potestativo del professionista che, per versare nell'assoluta impossibilità di esercitare la professione di avvocato, si autodetermina alla cancellazione volontaria».

Osserva il giudice *a quo* che tale «interesse potestativo di instare per la cancellazione dall'Albo professionale» non dovrebbe subire condizionamenti in funzione degli interessi dell'organizzazione professionale, ancorché conformati «alla tutela di un interesse pubblicistico, esterno e superiore all'interesse del gruppo professionale».

3.4.- L'iscrizione coattiva contrasterebbe, poi, con l'art. 4 Cost., «nel cui alveo va ricondotta l'attività del professionista, espressione di un diritto di libertà», peraltro «collocato in apicibus del testo costituzionale» e costituente la «matrice costituzionale fondamentale delle situazioni e dei rapporti che trovano svolgimento nel titolo terzo della parte prima della Carta costituzionale».

3.5.- La disposizione censurata, sancendo un divieto assoluto di cancellazione, violerebbe, altresì, l'art. 35 Cost., la cui portata generale include anche le libere professioni.

Ad avviso del giudice *a quo*, la permanenza coattiva nell'Ordine professionale, esclusivamente in funzione dell'esigenza pubblicistica «sottesa all'autogoverno del gruppo professionale», non tutelerebbe il professionista che, versando nella impossibilità di attendere all'attività professionale, «non sia in condizione di poter esercitare appieno il



diritto dovere al lavoro in tutte le sue espressioni», e specialmente in riferimento alla capacità di adoperarsi nel rendere servizi professionali efficienti e assicurare «cognizioni tecnico-giuridiche, esperienza processuale, distaccata serenità, profusione di consigli che consentano di valutare adeguatamente le situazioni prospettate e controverse».

3.6.- L'art. 57 della legge n. 247 del 2012 si porrebbe infine in contrasto anche con l'art. 41 Cost., «per essere l'iniziativa economica privata del professionista, per effetto del divieto di cancellazione, avulsa dalla libera scelta dell'autonomo svolgimento di un'attività economica socialmente utile e in guisa da comprimere la dignità umana del professionista, quanto ai limiti enunciati nel secondo comma».

4.- Nel giudizio non è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, né si sono costituite le parti del procedimento principale.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 35 e 41 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, che, in tema di procedimento disciplinare a carico degli avvocati, dispone che «[d]urante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina non può essere deliberata la cancellazione dall'albo».

1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, tale disposizione, nell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, assurta a diritto vivente - secondo cui il divieto in questione opera non solo per la cancellazione d'ufficio, ma anche per quella «volontaria» -, violerebbe, anzitutto, l'art. 2 Cost., perché, imponendo all'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare la permanenza forzata nell'Ordine, ne comprimerebbe la libertà di autodeterminazione e il diritto all'esplicazione della personalità «anche nell'organizzazione professionale ordinistica».

1.2.- La previsione censurata risulterebbe, poi, in contrasto con l'art. 3 Cost. per irragionevolezza, in quanto, per tutto il tempo - incerto, perché «non prevedibile» - necessario alla conclusione del procedimento disciplinare, precluderebbe all'iscritto la possibilità di scegliere liberamente di cancellarsi dall'albo, pur se versi in una situazione di assoluta impossibilità di esercitare la professione.

1.3.- Sarebbe, inoltre, lesa il «diritto di libertà del professionista al lavoro» garantito dall'art. 4 Cost., quale «matrice costituzionale fondamentale delle situazioni e dei rapporti che trovano svolgimento nel titolo terzo della parte prima della Carta costituzionale».

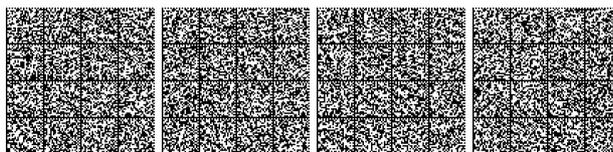
1.4.- La disposizione in scrutinio contrasterebbe, altresì, con l'art. 35 Cost., in quanto, imponendo la permanenza nell'organizzazione ordinistica soltanto in funzione dell'«immanente esigenza pubblicistica sottesa all'autogoverno del gruppo professionale», priverebbe di tutela l'avvocato che, versando nell'impossibilità di attendere all'attività professionale, non sia in condizione di esercitare in modo adeguato la difesa tecnica.

1.5.- La stessa previsione violerebbe, infine, l'art. 41 Cost., dal momento che, per effetto del divieto di cancellazione, il professionista sarebbe privato della possibilità di scegliere liberamente di svolgere «un'attività economica socialmente utile», risultandone, altresì, pregiudicata la dignità umana dell'interessato.

2.- All'esame della questione di legittimità costituzionale è opportuno premettere la ricostruzione, anche in senso diacronico, del quadro normativo e giurisprudenziale in cui si inserisce la disposizione censurata.

2.1.- Il divieto di cui all'art. 57 della legge n. 247 del 2012, comportando un prolungamento coattivo dell'appartenenza del professionista all'Ordine per il tempo necessario all'accertamento disciplinare, si raccorda con il principio di obbligatorietà dell'iscrizione all'albo degli avvocati. Tale principio, espressione del potere dello Stato «di creare enti a struttura associativa per il raggiungimento e la tutela di fini pubblici» (sentenza n. 120 del 1973), ha origini remote, rinvenendosi la prima enunciazione nell'art. 3, primo comma, della legge 8 giugno 1874, n. 1938 (Che regola l'esercizio delle professioni di Avvocato e Procuratore), a mente del quale «[p]er assumere il titolo e per esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore è necessaria la iscrizione nell'albo, formato secondo le disposizioni della presente legge».

Successivamente, con l'introduzione dell'ordinamento corporativo ad opera della legge 3 aprile 1926, n. 563 (Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro), la regola della iscrizione necessaria all'albo fu ribadita, per la classe forense, dall'art. 1 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore), convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, ai sensi del quale «[n]essuno può assumere il titolo, né esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore se non è iscritto nell'albo professionale» e, per gli altri professionisti intellettuali, dall'art. 1 della legge 25 aprile 1938, n. 897 (Norme sull'obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli albi).



In seguito, l'art. 2229, primo comma, del codice civile ha enunciato il principio per la generalità degli esercenti le professioni liberali, demandando alla legge la determinazione delle «professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi».

Quindi, con riguardo alla classe forense, l'art. 2, comma 3, primo periodo, della legge n. 247 del 2012 ha ribadito che «[l]'iscrizione ad un albo circondariale è condizione per l'esercizio della professione di avvocato».

2.2.- L'iscrizione all'albo è un atto amministrativo di accertamento costitutivo dello status del professionista con efficacia erga omnes (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 2 agosto 2002, n. 11541; sezione lavoro, sentenza 4 aprile 1987, n. 3296) e assolve una funzione di pubblicità - dando notizia dei nominativi dei soggetti abilitati all'esercizio della professione - e di certificazione del possesso, da parte degli iscritti, dei requisiti di capacità tecnica e di moralità necessari allo svolgimento dell'attività professionale (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 luglio 1977, n. 3235).

Il provvedimento di iscrizione, in particolare, va ricompreso «nella categoria delle autorizzazioni ricognitive, nell'ambito di quei procedimenti che si innestano sulla richiesta del soggetto che aspira a un bene e che [...] si concludono con atti denominati ammissioni» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 24 dicembre 2019, n. 34439).

2.2.1.- In quanto atto di ammissione, l'iscrizione è generalmente revocabile ed è suscettibile di annullamento d'ufficio.

In particolare, ai sensi dell'art. 17, comma 9, della legge n. 247 del 2012, la cancellazione d'ufficio può essere disposta, anche su richiesta del procuratore generale: *a)* quando venga meno uno dei requisiti richiesti per l'iscrizione; *b)* quando l'iscritto non abbia prestato il prescritto impegno solenne senza giustificato motivo entro sessanta giorni dalla notificazione del provvedimento di iscrizione; *c)* quando venga accertata la mancanza del requisito dell'esercizio effettivo, continuativo, abituale e prevalente della professione ai sensi dell'art. 21 della medesima legge n. 247 del 2012; *d)* per gli avvocati dipendenti di enti pubblici, quando sia cessata l'appartenenza all'ufficio legale dell'ente, salva la possibilità di iscrizione all'albo ordinario, sulla base di apposita richiesta.

Lo stesso comma 9 dell'art. 17 prevede, poi, che la cancellazione possa anche essere richiesta dall'avvocato in seguito alla rinuncia all'iscrizione, la quale costituisce estrinsecazione di un diritto potestativo il cui esercizio non è soggetto a requisiti e condizioni, fatta eccezione per quella dell'assenza di procedimenti disciplinari pendenti.

2.3.- L'iscrizione all'albo comporta l'assoggettamento del professionista al potere di supremazia speciale dell'istituzione ordinistica, di cui la potestà disciplinare costituisce la manifestazione più significativa.

L'Ordine, adottando il codice deontologico - che è fonte secondaria di produzione giuridica (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 3 maggio 2005, n. 9097) -, stabilisce i criteri di conformità dei comportamenti degli iscritti rispetto ai fini che intende perseguire (*ex aliis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 marzo 2005, n. 6213), e, attraverso il potere di vigilanza, ne verifica l'osservanza.

A tale controllo può conseguire l'avvio del procedimento disciplinare che è «dominato da un impulso pubblicistico» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 11 ottobre 2006, n. 21734).

Esso è diretto ad assicurare l'«effettivo adempimento dei doveri inerenti al corretto esercizio dei compiti [...] assegnati» alla categoria professionale (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 31 marzo 2023, n. 9114) e tutela sia il prestigio dell'Ordine in presenza di comportamenti idonei a screditarne l'autorevolezza e la credibilità (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 1° dicembre 2014, n. 25369), sia «interessi generali della collettività, garantiti dall'ordinamento e connessi all'esercizio professionale» (sentenza n. 259 del 2019 di questa Corte).

2.4.- Nella cornice normativa e giurisprudenziale fin qui delineata si inserisce l'art. 57 della legge n. 247 del 2012, oggetto di censura, a mente del quale, come si è visto, «[d]urante lo svolgimento del procedimento, dal giorno dell'invio degli atti al consiglio distrettuale di disciplina non può essere deliberata la cancellazione dall'albo».

2.4.1.- Il divieto di cancellazione opera, dunque, dal giorno in cui il Consiglio dell'ordine che abbia ricevuto un esposto o una denuncia o sia venuto comunque a conoscenza di una notizia di illecito disciplinare a carico di un iscritto, dopo averne dato comunicazione all'interessato, invitandolo a presentare deduzioni entro il termine di venti giorni, trasmette gli atti al consiglio distrettuale di disciplina, il quale è competente, in via esclusiva, per ogni ulteriore atto del procedimento (art. 50, comma 4, della legge n. 247 del 2012).

In seguito a tale trasmissione si apre la fase istruttoria pre-procedimentale. Come previsto dall'art. 58, comma 1, della legge n. 247 del 2012, «il presidente del consiglio distrettuale di disciplina provvede senza ritardo a iscrivere in un apposito registro riservato il ricevimento degli atti relativi a un possibile procedimento disciplinare, indicando il nome dell'iscritto a cui gli stessi si riferiscono. Nel caso di manifesta infondatezza ne richiede al consiglio l'archiviazione senza formalità».



Se non viene disposta l'archiviazione, il presidente designa la commissione che deve giudicare e nomina il consigliere istruttore, il quale comunica senza ritardo al professionista l'avvio dell'istruzione pre-procedimentale, fornendogli ogni elemento utile e invitandolo a formulare per iscritto le sue osservazioni entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione, e provvedendo anche ai necessari accertamenti nel termine di sei mesi dall'iscrizione della notizia di illecito disciplinare nell'apposito registro (art. 58, comma 2, della legge n. 247 del 2012).

Conclusa tale fase, il consigliere istruttore propone al consiglio distrettuale di disciplina richiesta motivata di archiviazione o di approvazione del capo di incolpazione, depositando il fascicolo in segreteria (art. 58, comma 3, della legge n. 247 del 2012).

Quindi, ai sensi del successivo art. 59, comma 1, lettera *a*), della legge n. 247 del 2012, il predetto consiglio, nell'ipotesi in cui approvi il capo d'incolpazione, ne dà comunicazione all'incolpato e al pubblico ministero a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento.

2.4.2.- Una enunciazione del divieto di cancellazione in pendenza di procedimento disciplinare si rinviene anche all'art. 17, comma 16, della stessa legge n. 247 del 2012 (secondo cui «[n]on si può pronunciare la cancellazione quando sia in corso un procedimento disciplinare, salvo quanto previsto dall'articolo 58»), nel quale la clausola di salvezza è riferibile alla possibilità, contemplata, come ricordato, dall'art. 58, comma 1, secondo periodo, della citata legge professionale, che il procedimento disciplinare si chiuda in limine con un provvedimento di archiviazione.

2.4.3.- Il medesimo divieto risulta, poi, riprodotto nell'art. 13 del regolamento 21 febbraio 2014, n. 2 (Procedimento disciplinare) - adottato dal CNF ai sensi dell'art. 50, comma 5, della legge n. 247 del 2012 -, a norma del quale «[d]al giorno dell'invio degli atti al Consiglio distrettuale di disciplina e fino alla definizione del procedimento disciplinare non può essere deliberata la cancellazione dell'iscritto dall'albo, dall'elenco o dal registro».

2.5.- Dai lavori preparatori della legge n. 247 del 2012 emerge che, nel corso dell'*iter* parlamentare, il divieto in questione era stato così formulato: «[n]el caso di cancellazione dall'albo, d'ufficio o a seguito di richiesta dell'avvocato o del praticante avvocato sottoposto a procedimento disciplinare, se già ha avuto luogo l'iscrizione dell'interessato nel registro di cui all'articolo 53, comma 1, tale procedimento rimane sospeso e deve essere ripreso qualora l'avvocato o il praticante avvocato sia nuovamente iscritto. Dalla delibera di cancellazione a quella di nuova iscrizione sono sospesi i termini del giudizio ed i termini di prescrizione» (art. 59 della proposta di legge A.C. n. 3900 approvata dal Senato il 23 novembre 2010).

Il più rigido contenuto del testo normativo, alla fine approvato e confluito nell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, ora in scrutinio, rivela la preoccupazione del legislatore di neutralizzare condotte elusive intese ad aggirare, mediante l'istituto della cancellazione volontaria, le esigenze di accertamento della violazione delle regole deontologiche sottostanti alla funzione disciplinare.

2.5.1.- Il contenuto della disposizione censurata ricalca quello dell'art. 37, ottavo comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933, che ne costituisce l'antecedente immediato, ai sensi del quale «[n]on si può pronunciare la cancellazione quando sia in corso un procedimento penale o disciplinare».

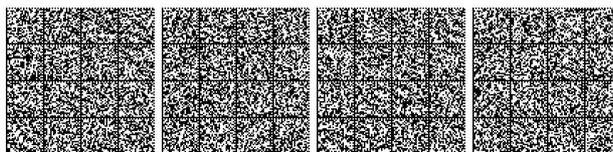
2.6.- L'orientamento più risalente della giurisprudenza di legittimità individuava la *ratio* del divieto in esame nell'esigenza garantista di impedire che il Consiglio dell'ordine potesse ricorrere, in via di autotutela, alla misura della cancellazione d'ufficio nei confronti di un iscritto il cui comportamento fosse oggetto di accertamento disciplinare (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 20 ottobre 1993, n. 10382).

Successivamente, a partire dalla citata sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili n. 15406 del 2003, la giurisprudenza di legittimità ha mutato orientamento, attribuendo al divieto in questione portata generale e ritenendolo, pertanto, operante anche quando sia l'avvocato a rinunciare all'iscrizione.

La richiamata pronuncia - decidendo in base alla previgente versione del divieto di cancellazione recata nell'art. 37, ottavo comma, del r.d.l. n. 1578 del 1933 -, ha osservato che tale disposizione non distingue «tra le diverse ipotesi previste nel primo comma, tra le quali è annoverata in modo espresso anche la rinuncia dell'avvocato all'iscrizione, con la conseguenza che anche tale rinuncia non può sottrarsi al divieto emergente dal dettato normativo».

Alla nuova interpretazione del divieto di cancellazione ha dato continuità, con indirizzo costante, la giurisprudenza successiva.

In particolare, la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 16 dicembre 2005, n. 27695, ha evidenziato che il tenore testuale della disposizione in esame «non fornisce, invero, alcun appiglio testuale alla riduttiva tesi interpretativa», sottolineando come il divieto di cancellazione si fondi su due ragioni giuridiche concorrenti, tra le quali «non si configura alcuna incompatibilità, né sul piano giuridico né su quello logico», posto che «all'esigenza di tutelare la posizione del professionista ben si affianca quella di assicurare tutela anche alla credibilità dell'ordine professionale».



2.6.1.- La giurisprudenza del CNF, a propria volta, ha ricondotto il divieto di cui si tratta, riproposto dalla riforma del 2012, a due concorrenti rationes, osservando come esso non sia solo sia inteso a tutelare la credibilità dell'Ordine professionale e l'immagine dell'avvocatura, «potenzialmente compromesse o offuscate dalla condotta dell'iscritto sottoposta al giudizio dell'organo disciplinare» (Consiglio nazionale forense, sentenza 15 luglio 2020, n. 119), ma assolva anche l'«importante e complementare funzione di garanzia nei confronti del professionista vietando la cancellazione anche quale possibile forma di autotutela cui il Consiglio dell'Ordine potrebbe ricorrere nelle ipotesi in cui l'iscritto sia raggiunto da una contestazione disciplinare, compromettendone con ciò le facoltà difensive» (ancora, CNF, n. 119 del 2020).

L'organo di giustizia disciplinare, però, discostandosi dall'orientamento della giurisprudenza di legittimità, ritiene che il divieto in esame conosca due eccezioni.

La prima concerne le ipotesi di accertamento della carenza, originaria o sopravvenuta, di un requisito necessario all'iscrizione ovvero di una causa di incompatibilità, situazioni, queste, denotanti la sussistenza di un interesse pubblico alla cancellazione, prevalente su quello - parimenti pubblico - sotteso alle disposizioni di cui agli artt. 17, comma 16, e 57 della legge n. 247 del 2012.

L'altra eccezione riguarda, invece, i casi in cui l'istanza di cancellazione si raccordi alla tutela di diritti fondamentali di rilievo costituzionale, come il diritto al lavoro o il diritto alla salute. In tale evenienza prevarrebbe l'interesse del singolo rispetto a quelli pubblici e collettivi espressi dall'ente professionale (ex aliis, Consiglio nazionale forense, sentenze 27 dicembre 2023, n. 335, 26 agosto 2020, n. 164 e 19 dicembre 2019, n. 193).

Attraverso questa interpretazione il CNF ha inteso riconoscere «preminenza della tutela di valori ed interessi di primaria importanza dal punto di vista costituzionale, rispetto alla pur legittima esigenza, tutelata dall'ordinamento, di evitare che la cancellazione sottragga l'iscritto alla responsabilità disciplinare» (CNF, sentenza 25 marzo 2023, n. 35).

3.- Tanto premesso, venendo all'esame del merito della questione sollevata, deve, anzitutto, condividersi l'assunto della Corte rimettente secondo il quale la previsione in scrutinio offre una assoluta resistenza a una interpretazione conforme volta a scongiurare le ipotizzate violazioni costituzionali.

L'univoco tenore letterale della disposizione censurata non consente, infatti, di individuare, in via interpretativa, eccezioni alla sua portata, bilanciando le esigenze addotte dal professionista a sostegno dell'istanza di cancellazione con gli interessi, categoriali e superindividuali, che sorreggono la potestà disciplinare.

3.1.- Ciò posto, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 sono fondate in riferimento agli artt. 2, 3 e 4 Cost.

3.2.- Il divieto in esame mira a scongiurare il rischio che il professionista, rinunciando all'iscrizione, possa vanificare l'iniziativa assunta dagli organi disciplinari dell'Ordine forense.

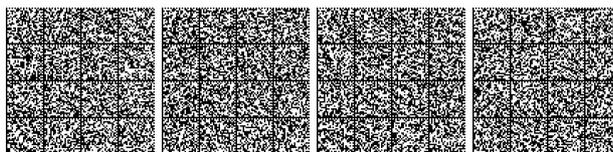
Un meccanismo siffatto comporta, però, che, per l'intero corso del procedimento disciplinare, l'avvocato che intenda rinunciare all'iscrizione all'albo non possa ottenere la cancellazione ed esercitare i diritti e le libertà di rango costituzionale - come la libertà di revocare l'adesione alla compagine professionale, il diritto di fruire di determinate prestazioni previdenziali o assistenziali e la libertà di intraprendere una diversa attività lavorativa - che si esplicano attraverso la fuoriuscita dall'Ordine o che, comunque, la presuppongono.

3.3.- La disposizione censurata, restringendo, sia pure temporaneamente, la libertà dell'iscritto di autodeterminarsi in ordine alla sua permanenza nell'organizzazione professionale, contrasta, anzitutto, con l'art. 2 Cost.

3.3.1.- È pur vero che questa Corte, nel valutare la legittimità costituzionale del fenomeno ordinistico in riferimento all'art. 18 Cost., ha escluso che la libertà negativa di associarsi sia lesa dall'imposizione di obblighi di appartenenza a un organismo pubblico, evidenziando come tale sistema assicuri «lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche, trascendenti la sfera nella quale opera il fenomeno associativo costituito per la libera determinazione dei privati» (sentenza n. 40 del 1982).

Nella giurisprudenza costituzionale è stato anche affermato che non può «disconoscersi il potere dello Stato di creare enti a struttura associativa per il raggiungimento e la tutela di fini pubblici; onde l'obbligo imposto della iscrizione a siffatti enti si pone come limite alla libertà di non associarsi, limite ammesso a tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti» (sentenza n. 120 del 1973).

Il riconoscimento delle associazioni di liberi esercenti una professione mira, infatti, «alla tutela sia dei privati che si avvalgono dell'opera dei professionisti, sia delle stesse classi professionali. E la disciplina giuridica delle libere professioni si basa sulla iscrizione negli albi, che importa la sussistenza di determinati titoli e di altri requisiti, l'uso del potere disciplinare nei confronti degli iscritti, e la salvaguardia degli interessi della categoria» (ancora, sentenza n. 120 del 1973; nello stesso senso, ex aliis, sentenza n. 418 del 1996).



3.4.- Tuttavia, nella fattispecie in esame, il divieto si traduce in un vulnus alla libertà di autodeterminazione, in quanto l'appartenenza al gruppo professionale viene imposta nonostante sia venuto meno il consenso comunque prestato dall'avvocato all'adesione alla istituzione ordinistica per avere egli perso l'interesse a esercitare la professione ovvero per non avere più la possibilità di farlo.

Alla stregua dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012, tale vincolo non può, infatti, essere reciso neppure quando l'avvocato versi nelle condizioni per accedere alle prestazioni previdenziali o assistenziali, per la cui fruizione la legge richiede l'avvenuta cancellazione dall'albo.

3.4.1.- Giova, al riguardo, ricordare che l'art. 3, secondo comma, della legge n. 576 del 1980 dispone che la corresponsione della pensione di anzianità è subordinata alla cancellazione dall'albo, e la stessa giurisprudenza di legittimità, sia pure con riferimento al previgente regime dettato dal r.d.l. n. 1578 del 1933, ha affermato che la Cassa forense giustamente non riconosce il diritto al pensionamento di anzianità, che presuppone la cessazione di ogni attività professionale, in difetto della comunicazione della cancellazione dall'albo (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 7 febbraio 1998, n. 1311).

Analoga disciplina è dettata, per la pensione di inabilità, dall'art. 4, comma 3, della stessa legge n. 576 del 1980, a mente del quale «[l]a concessione della pensione è subordinata alla cancellazione dagli albi professionali ed è revocata in caso di nuova iscrizione» e dall'art. 73, comma 5, della delibera del Comitato dei delegati della Cassa forense 23 maggio 2024, n. 13 (Regolamento unico della previdenza forense), approvato con nota n. 36/0011063/AVV-L-205 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero della giustizia, il 27 settembre 2024, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509 (Attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 32, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, in materia di trasformazione in persone giuridiche private di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza), ai sensi del quale «[l]a concessione della pensione è subordinata alla cancellazione dagli Albi professionali forensi ed è sospesa in caso di nuova iscrizione agli stessi, fatto salvo il diritto della Cassa a ripetere i ratei di pensione corrisposti dalla data della reiscrizione».

3.5.- Il divieto in scrutinio contrasta anche con l'art. 4 Cost., in quanto incide in maniera sproporzionata sulla libertà di lavoro dell'avvocato che richieda di cancellarsi dall'albo avendo intenzione di cessare l'esercizio della professione, ed eventualmente intraprendere una diversa attività lavorativa al cui svolgimento sia di ostacolo l'appartenenza all'istituzione ordinistica.

3.5.1.- Il precetto costituzionale suindicato «riconosce al cittadino un diritto alla scelta dell'attività lavorativa e del modo di esercitarla, come un mezzo fondamentale di attuazione dell'interesse allo sviluppo della sua personalità; un diritto presidiato dal divieto di creare e di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti a tale libertà o che tale libertà direttamente o indirettamente rinneghino» (sentenza n. 61 del 1965).

3.5.2.- Nel caso di specie, la libertà, anche negativa, di lavoro risulta esposta a un sacrificio la cui durata non è prevedibile, non essendo prescritto un termine per la conclusione del procedimento amministrativo davanti al consiglio distrettuale di disciplina, né, tanto meno, per la definizione della eventuale fase giurisdizionale davanti al CNF e alle sezioni unite della Corte di cassazione.

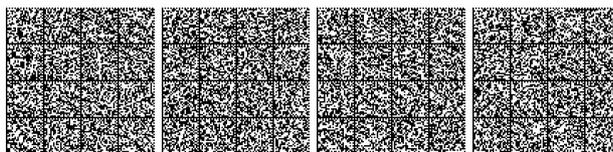
A tale riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha sottolineato che «il procedimento disciplinare di primo grado ha sì natura amministrativa, ma speciale, in quanto disciplinato specificamente dalle norme dell'Ordinamento forense, che non contengono termini perentori per l'inizio, lo svolgimento e la definizione del procedimento stesso [...] all'infuori di quelli posti a tutela del diritto di difesa, nonché di quello di prescrizione dell'azione disciplinare» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 27 ottobre 2020, n. 23593).

3.6.- È pur vero che, come questa Corte ha più volte chiarito, la libertà di scelta dell'attività lavorativa - sebbene costituisca un «fondamentale diritto di libertà della persona umana» (sentenza n. 45 del 1965; nello stesso senso, sentenza n. 108 del 1994) - non è lesa da limitazioni poste dalla legge a tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali, dal momento che «ogni libertà trova contemperamenti al contatto di sfere concorrenti, che siano ugualmente meritevoli di protezione costituzionale» (ancora, sentenza n. 61 del 1965).

3.6.1.- Come già evidenziato, il congegno normativo in esame è strumentale al proficuo svolgimento della verifica della conformità della condotta del professionista ai precetti deontologici e, quindi, al corretto esercizio dell'azione disciplinare.

Tale potere è, a sua volta, funzionale alla protezione di interessi che trascendono la dimensione interna della categoria professionale per attingere valori primari della persona.

Infatti, la funzione disciplinare ordinistica non solo è orientata a salvaguardare il decoro, la dignità, il prestigio e l'integrità etica della categoria, di cui è depositario il gruppo organizzato, ma, assicurando «il rispetto delle regole



deontologiche che governano il corretto esercizio della professione» (sentenza n. 259 del 2019), tutela, altresì, l'affidamento che la collettività ripone nell'avvocato, il cui patrocinio costituisce necessario strumento per l'esercizio effettivo del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost.

3.7.- Tutto ciò considerato, deve, tuttavia, rilevarsi che, tra le diverse misure idonee a realizzare il pur legittimo fine del compiuto svolgimento dell'accertamento disciplinare, il divieto di cui all'art. 57 della legge n. 247 del 2012 non costituisce quella che restringe nel modo minore la libertà del professionista.

3.7.1.- Secondo il costante orientamento di questa Corte, infatti perché una disposizione limitativa di un diritto protetto dalla Costituzione possa ritenersi legittima non è sufficiente che la misura dalla stessa disposta risulti idonea a dare attuazione a un altro interesse meritevole di analoga protezione, dovendo essa rispettare il canone di proporzionalità e di adeguatezza, in forza del quale le finalità pubbliche devono essere realizzate con la minore incidenza possibile sulle libertà individuali (*ex aliis*, sentenza n. 20 del 2019).

Il sindacato di ragionevolezza sulle scelte legislative deve, dunque, avvalersi anche «del cosiddetto test di proporzionalità, che “richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi” (sentenza n. 1 del 2014, richiamata, da ultimo, dalle sentenze n. 137 del 2018, n. 10 del 2016, n. 272 e n. 23 del 2015 e n. 162 del 2014)» (ancora, sentenza n. 20 del 2019; nello stesso senso, *ex aliis*, sentenze n. 33 del 2025 e n. 88 del 2023).

3.8.- Ebbene, la disposizione censurata non supera tale vaglio, in quanto non impone, come già sottolineato, la misura meno restrittiva possibile dei diritti fondamentali in potenziale tensione, così ponendosi in contrasto altresì con l'art. 3 Cost.

Le soluzioni normative alternative a quella in scrutinio vanno individuate attraverso un adeguato bilanciamento dei contrapposti interessi al completamento dell'accertamento disciplinare, da un lato, e alla tutela della libertà di autodeterminazione e di lavoro del professionista, dall'altro: interessi parimenti meritevoli di adeguata valorizzazione e non comprimibili in misura eccessiva (ancora, sentenza n. 20 del 2019).

3.8.1.- Difatti, tra le misure idonee a garantire, con minor sacrificio per l'iscritto, la conservazione della potestà sanzionatoria dell'Ordine forense - e, quindi, maggiormente capaci di contemperare in modo equilibrato gli interessi in conflitto -, potrebbe ipotizzarsi, come segnalato dalla stessa Corte rimettente, la previsione di una causa di sospensione del termine di prescrizione dell'azione disciplinare per l'ipotesi in cui l'avvocato sottoposto ad accertamento disciplinare rinunci all'iscrizione all'albo.

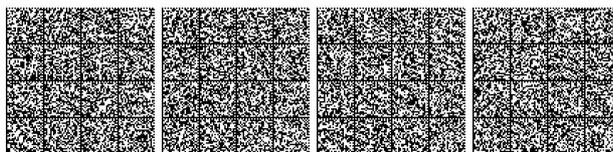
È appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 56, comma 1, della legge n. 247 del 2012, l'azione disciplinare si prescrive nel termine di sei anni dal fatto, ma, come previsto dal comma 3 della medesima disposizione, tale termine è interrotto dalla comunicazione all'iscritto della notizia dell'illecito nonché dalla notifica della decisione del consiglio distrettuale di disciplina e della sentenza pronunciata dal CNF su ricorso.

Il comma 3 dispone, inoltre, che «[d]a ogni interruzione decorre un nuovo termine della durata di cinque anni. Se gli atti interruttivi sono più di uno, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi, ma in nessun caso il termine stabilito nel comma 1 può essere prolungato di oltre un quarto».

Infine, nello stesso comma 3, viene puntualizzato che nel calcolo del termine di prescrizione «[n]on si computa il tempo delle eventuali sospensioni».

3.8.2.- Un analogo meccanismo diretto a scongiurare la vanificazione dell'azione disciplinare in caso di cancellazione dell'interessato dall'albo si rinviene nei lavori preparatori relativi alla legge n. 247 del 2012 e, in particolare, nella proposta di legge, sopra ricordata, in base alla quale, in caso di cancellazione dall'albo - d'ufficio o su richiesta dell'iscritto - il procedimento disciplinare pendente «rimane sospeso e deve essere ripreso qualora l'avvocato o il praticante avvocato sia nuovamente iscritto. Dalla delibera di cancellazione a quella di nuova iscrizione sono sospesi i termini del giudizio ed i termini di prescrizione» (art. 59 della proposta di legge A.C. n. 3900 approvata dal Senato il 23 novembre 2010).

3.8.3.- Ancora, una soluzione normativa idonea a evitare che la fuoriuscita dell'avvocato dall'organizzazione professionale possa frustrare l'esercizio della potestà disciplinare potrebbe essere quella, rinvenibile nell'ordinamento del pubblico impiego, della espressa previsione della sopravvivenza del procedimento disciplinare nonostante le dimissioni o il collocamento in quiescenza del dipendente incolpato, sia pure al ricorrere di specifiche condizioni e limitatamente agli effetti compatibili con la cessazione del rapporto di servizio. Emblematiche, al riguardo, sono le ipotesi contemplate dall'art. 55-*bis*, comma 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) - ai sensi del quale il procedimento disciplinare non si estingue



se per l'infrazione commessa sia prevista la sanzione del licenziamento o comunque sia stata disposta la sospensione cautelare dal servizio, ancorché, in tal caso, le determinazioni conclusive vengano assunte ai soli fini degli effetti giuridici ed economici non preclusi dalla cessazione del rapporto di lavoro - e dall'art. 118 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), secondo il quale «[q]ualora nel corso del procedimento disciplinare il rapporto d'impiego cessi anche per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo a domanda, il procedimento stesso prosegue agli effetti dell'eventuale trattamento di quiescenza e previdenza».

3.8.4.- Va poi rammentato che, nell'ambito della disciplina notarile, lo svolgimento del procedimento disciplinare a carico del notaio non è impedito dalla dispensa dal servizio per rinuncia disciplinata dall'art. 31 della legge 16 febbraio 1913, n. 89 (Ordinamento del notariato e degli archivi notarili).

Secondo la ricostruzione offertane dalla giurisprudenza di legittimità, la dispensa volontaria incide, infatti, unicamente sul concreto esercizio delle funzioni notarili e non sullo status di notaio, che, una volta conseguito, permane, seppure in uno stato di quiescenza. Da ciò consegue che la dispensa per rinuncia che intervenga in pendenza del giudizio di impugnazione di un provvedimento disciplinare a carico del notaio e, comunque, prima del passaggio in giudicato della pronuncia sulla sanzione disciplinare, «non comporta la cessazione della materia del contendere e, quindi, l'inammissibilità dell'impugnazione per sopravvenuto difetto d'interesse, in considerazione dell'incidenza di detta sanzione su posizioni inerenti al quiescente status del notaio dispensato per rinuncia» (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 12 novembre 2018, n. 28905; negli stessi termini Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 5 marzo 2025, n. 5848).

3.9.- Ma non spetta a questa Corte indicare la soluzione più idonea a bilanciare gli interessi in conflitto, rientrando nella discrezionalità del legislatore la scelta dello strumento a tal fine più adeguato.

Non si può tuttavia trascurare di sottolineare che l'ablazione del precetto all'origine dell'accertato vulnus costituzionale determina un vuoto normativo al quale il legislatore potrà porre rimedio attraverso un congegno meno restrittivo della libertà dell'avvocato ma, comunque, idoneo a garantire la conservazione dell'azione disciplinare almeno per il caso in cui il professionista incolpato, dopo avere ottenuto la cancellazione in pendenza di un procedimento disciplinare, chieda di essere nuovamente iscritto all'albo ai sensi dell'art. 17, comma 15, della legge n. 247 del 2012.

In attesa dell'intervento del legislatore, alla stregua della disciplina che residua alla rimozione dell'art. 57 della stessa legge n. 247 del 2012, la cancellazione dall'albo non può che comportare l'estinzione del procedimento disciplinare intrapreso.

All'estinzione del procedimento non si correla, però, il venir meno della pretesa sanzionatoria nascente dal fatto contestato, con la conseguenza che, nel caso in cui il professionista, successivamente alla cancellazione, chieda di essere reinscritto, la stessa azione disciplinare, ove non ancora prescritta, può - e anzi deve - essere nuovamente esercitata dai competenti organi in relazione agli stessi fatti che avevano determinato l'attivazione dell'originario procedimento disciplinare.

È dunque necessario che, nelle more dell'intervento legislativo, gli organi professionali competenti vigilino con il massimo rigore affinché non siano consentite pratiche abusive che determinino l'aggiramento del segnalato principio di conservazione dell'azione disciplinare.

4.- In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge n. 247 del 2012 per contrasto con gli artt. 2, 3 e 4 Cost., restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

5.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale deve, infine, essere estesa, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all'art. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012, il cui contenuto normativo riproduce quello dell'art. 57 della stessa legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 (Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense);



2) dichiarata, 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. 17, comma 16, della legge n. 247 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250070

N. 71

Sentenza 8 aprile - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Incarichi e rapporti di collaborazione - Determinazione del compenso del Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della Comar scarl - Variazione in peius, introdotta in sede di conversione di decreto-legge, con norma interpretativa - Violazione del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68, convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108, art. 4, comma 4-bis.
- Costituzione, art. 3.

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, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-bis, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito,



con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, nel procedimento vertente tra M. M. e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri, con ordinanza del 14 maggio 2024, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di M. M., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udita nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2025 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato Giuseppe Lo Pinto per M. M. e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 maggio 2024, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2024, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108.

1.1.- Il rimettente riferisce di dover decidere sull'annullamento di due decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (d'ora in poi: *MIT*) relativi al Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova (d'ora in poi: *CVN*) e di Costruzioni Mose Arsenale-Comar scarl (d'ora in poi: *COMAR*).

Il primo decreto, del 19 novembre 2020, n. 518, aveva nominato il Commissario liquidatore. Il secondo decreto, del 3 luglio 2023, n. 162, aveva quantificato il suo compenso.

Il TAR Lazio precisa che il decreto di nomina era stato assunto sulla base dell'art. 95, comma 18, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126, che aveva demandato al MIT il compito di determinare, con lo stesso decreto di nomina, il compenso per le attività svolte dal Commissario liquidatore «sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14 [(Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, delle legge 15 luglio 2009, n. 94)]».

Nondimeno, il citato d.m. n. 518 del 2020, nel nominare M. M., non aveva dato attuazione alla richiamata disposizione, poiché aveva rinviato la determinazione del compenso a un successivo decreto.

1.2.- Il giudice *a quo* riferisce che, nel febbraio 2022, il Commissario liquidatore depositava due piani di ristrutturazione ai sensi dell'art. 67 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), a fronte dei quali il Tribunale ordinario di Venezia dichiarava estinte le procedure di concordato preventivo di CVN e COMAR.

Di seguito, in data 31 luglio 2022, M. M. notificava al MIT una diffida a adempiere, ai sensi dell'art. 1454 del codice civile, affinché il Ministero provvedesse alla liquidazione del compenso.

1.3.- Il rimettente rileva che, subito dopo, la legge n. 108 del 2022, nel convertire, con modificazioni, il d.l. n. 68 del 2022, introduceva nell'art. 4 di quest'ultimo il comma 4-*bis*, secondo cui, «[a]i fini della determinazione del compenso da riconoscere al Commissario liquidatore nominato ai sensi dell'articolo 95, comma 18, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, il rinvio alle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, contenuto nel secondo periodo del medesimo comma 18, deve intendersi come riferibile all'applicazione di quanto previsto dall'articolo 3, commi 1, 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177».

In espressa applicazione di tale disposizione, il MIT, con il d.m. n. 162 del 2023, quantificava in euro 808.039,93 il compenso spettante al Commissario.

1.4.- Il Commissario impugnava sia il decreto di nomina sia quello di determinazione del compenso, lamentando per distinti profili la violazione di legge e l'eccesso di potere. In particolare, con il secondo motivo di ricorso, assumeva che l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, «non avrebbe fornito una interpretazione autentica del rinvio, operato dall'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104/2020, alle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 14/2010, bensì [avrebbe] introdotto una vera e propria modifica alle modalità di determinazione del compenso



spettante al Commissario liquidatore, disponendo una riduzione delle voci e dei criteri da applicare in sede di quantificazione di detto compenso».

La richiamata norma avrebbe, perciò, leso il suo legittimo affidamento riposto nella circostanza «che il Mit, all'atto della determinazione del quantum dovuto per l'attività svolta in qualità di Commissario liquidatore, sarebbe stato tenuto ad applicare i criteri di quantificazione previsti dalla legge al momento della nomina». Veniva, pertanto, prospettata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, per asserita violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.

2.- Il TAR Lazio ha in parte condiviso tali censure e ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale sul presupposto che l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, abbia dato luogo a una illegittima modifica retroattiva dei criteri di determinazione del compenso spettante al ricorrente, lesiva del suo legittimo affidamento.

2.1.- In particolare, ha ritenuto la questione rilevante, «atteso che l'impugnato d.m. n. 162/2023 è stato adottato in applicazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68/2022, ossia dalla disposizione normativa qui sospettata di incostituzionalità».

Né, ad avviso del giudice *a quo*, la rilevanza della questione verrebbe meno qualora fosse accolta l'eccezione sollevata dal MIT in merito alla ritenuta tardività del primo motivo di ricorso, inerente al d.m. n. 518 del 2020, di nomina del Commissario. Anche qualora tale motivo non potesse essere scrutinato, «ciò non priverebbe comunque il ricorrente dell'interesse a ricorrere avverso il decreto ministeriale n. 162/2023», in quanto provvedimento «autonomamente ed effettivamente pregiudizievole per la sfera giuridico-patrimoniale della parte ricorrente».

Parimenti, secondo il rimettente, l'eventuale accoglimento del terzo motivo di doglianza non avrebbe carattere assorbente rispetto alla questione di legittimità costituzionale. Con tale motivo di ricorso è stata contestata la legittimità del d.m. n. 162 del 2023 relativamente all'applicazione della previsione di cui all'art. 3, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 (Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14). Secondo il TAR Lazio, «[l']ipotetico accoglimento di tale motivo di doglianza [determinerebbe] unicamente un ampliamento dei vincoli conformativi che l'amministrazione ministeriale resistente sarebbe tenuta a rispettare in sede di riesercizio del potere conseguente all'eventuale accoglimento del presente gravame».

2.2.- Di seguito, il giudice *a quo* ha anche escluso la possibilità di un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'art. 4, comma 4-*bis*, stante il suo chiaro tenore letterale.

In particolare, ha ritenuto che, poiché il d.P.R. n. 177 del 2015 non contiene alcuna tabella allegata, ma si limita a prevedere specifici criteri per la determinazione del compenso spettante agli amministratori giudiziari (agli artt. 3 e 4), la norma censurata avrebbe operato una «selettiva perimetrazione postuma dei criteri e delle regole per la determinazione del compenso spettante alla parte ricorrente [...] come tale insuscettibile di essere giustificata sulla scorta di una interpretazione costituzionalmente orientata».

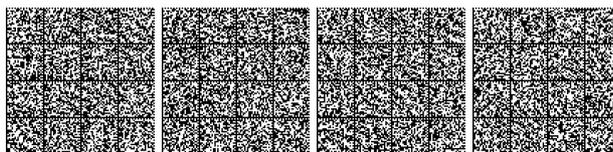
Secondo il Collegio, il rinvio alle tabelle non sarebbe «ex se suscettibile di essere esegeticamente circoscritto alle sole previsioni di cui all'articolo 3, comma 1, del d.P.R. n. 177/2015, in quanto tale disposizione non fiss[erebbe] criteri autoapplicativi, bensì criteri per la cui concreta applicazione [sarebbe] richiesto il coevo ricorso alle ulteriori regole che l'innanzi citato decreto del Presidente della Repubblica ha previsto in conformità alle norme di principio stabilite dall'articolo 8, comma 2, del d.lgs. n. 14/2010».

3.- Passando a motivare la non manifesta infondatezza, il TAR Lazio ha ritenuto leso l'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata, dettando disposizioni di carattere retroattivo, avrebbe «illegittimamente frustrato l'affidamento serbato dal ricorrente sulle modalità di determinazione del compenso dovuto per l'attività svolta».

A parere del rimettente, un intervento legislativo di interpretazione autentica sarebbe ammesso solo in presenza di una situazione di incertezza normativa, di un contrasto giurisprudenziale o a fronte dell'esigenza di ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore, circostanze non riscontrabili con riguardo all'introduzione della norma censurata.

In particolare, nel caso di specie, non sussisterebbe alcuna incertezza normativa, posto che il legislatore, «con la previsione dettata dall'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104/2020, [avrebbe] *expressis verbis* optato per un rinvio *tout court* alle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 14/2010 che, stante la tecnica redazionale adottata per il d.P.R. n. 177/2015, non può che essere interpretato come rinvio integrale ai criteri e alle regole di liquidazione del compenso previsti da tale atto regolamentare».

Ricostruita la portata retroattiva della norma, il giudice *a quo* esclude che si possa giustificare un tale meccanismo ritenuto lesivo dell'affidamento del privato. La possibilità per il legislatore di adottare disposizioni che modifichino in



senso sfavorevole gli interessi dei privati sarebbe, infatti, ammessa solo a condizione che esse non trasmodino in un regolamento irrazionale, avendo riguardo: *i)* al tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello della modifica; *ii)* alla prevedibilità della modifica retroattiva; *iii)* alla proporzionalità dell'intervento legislativo che determina la compressione dell'affidamento.

Ebbene, il TAR Lazio ritiene che l'intervento normativo censurato non possa essere giustificato sulla base di «esigenze indifferibili di bilancio», il che renderebbe irragionevole la scelta legislativa di non ricomprendere, tra le disposizioni applicabili ai fini della liquidazione del compenso al Commissario, «almeno le previsioni dettate dall'art. 3, commi 4 e 6 secondo periodo, del d.P.R. n. 177/2015, trattandosi di disposizioni che l'Autorità giudiziaria [sarebbe] tenuta ad applicare in via ordinaria al ricorrere delle ipotesi normativamente previste» e la cui operatività non comporterebbe l'esercizio di un potere discrezionale dell'autorità erogante.

Una simile modifica non sarebbe stata neppure prevedibile, «tenuto conto che in base all'articolo 95, comma 18, del d.l. n. 104/2020 il compenso spettante al Commissario liquidatore avrebbe dovuto essere determinato già con il decreto di nomina». L'irragionevolezza dell'intervento renderebbe pleonastico il test di proporzionalità della disposizione normativa, «non potendosi ritenere che la modifica retroattivamente introdotta (comportante un peggioramento, per il ricorrente, delle modalità di determinazione del compenso per l'attività di Commissario liquidatore) sia adeguata al presunto scopo perseguito dal legislatore [...], ossia quello di carattere esecutivo, a fronte del perseguimento dissimulato di un obiettivo di contenimento della spesa pubblica».

4.- Il 17 luglio 2024 si è costituito in giudizio il ricorrente nel processo principale, sostenendo le ragioni dell'illegittimità costituzionale della norma censurata prospettate nell'ordinanza di rimessione. In particolare, il Commissario ha rilevato che l'oggetto dell'incarico e l'attività svolta da CVN e COMAR sono rimasti immutati sin dal momento dell'entrata in vigore dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sicché - a suo avviso - «non v'era alcuna esigenza interpretativa di chiarire come operasse il “rinvio alle tabelle allegate di cui all'art. 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, contenuto nel secondo periodo del medesimo comma 18 [...] in considerazione della natura dell'incarico conferito al citato Commissario liquidatore e dell'attività svolta dal Consorzio Venezia Nuova e Comar S.c.ar.l.”».

L'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, non avrebbe, pertanto, interpretato la disposizione di cui all'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, e, nell'innovare retroattivamente la disciplina, avrebbe illegittimamente frustrato l'affidamento del ricorrente, «cambia[ndo] le regole per la determinazione del quantum del compenso [a lui] spettante anche in relazione alle attività già svolte nel periodo compreso tra il conferimento dell'incarico e la ridetta modifica normativa».

Secondo la difesa della parte, l'obiettivo di contenere la spesa pubblica non potrebbe giustificare un simile intervento.

5.- Il 23 luglio 2024 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo la non fondatezza della questione.

La difesa statale afferma che il rimettente avrebbe ritenuto erroneamente sovrapponibile la «figura del Commissario di cui si discute a quella dell'amministratore giudiziario di cui al d.P.R. n. 177/2015», laddove la prima presenterebbe tratti di specialità sia rispetto all'amministratore giudiziario sia rispetto al liquidatore giudiziale.

In particolare, l'attività del Commissario mostrerebbe «una innegabile coloritura» funzionale all'interesse pubblico al completamento del Modulo sperimentale elettromeccanico (MOSE) e alla «preservazione e [alla] salvaguardia della Laguna di Venezia», sicché quei tratti di specialità giustificerebbero l'assenza di automatismi nella determinazione del compenso attraverso i criteri concernenti l'amministratore giudiziario. Di qui le ragioni della natura interpretativa della norma censurata.

In ogni caso, secondo la difesa statale, la norma, pur se retroattiva, non avrebbe leso un affidamento legittimamente maturato e sarebbe comunque giustificata.

Da un lato, l'Avvocatura generale dello Stato ha evidenziato come gli oneri della procedura siano stati quantificati nei piani di ristrutturazione (in via necessariamente prudenziale) in una cifra corrispondente circa alla metà di quella richiesta con la diffida a adempiere.

Da un altro lato, ha rilevato come l'obiettivo perseguito dalla norma censurata sia quello di garantire il «preminente interesse pubblico [diretto a] preservare le urgenti e non rinviabili esigenze di bilancio del Consorzio Venezia nuova, a loro volta, come detto, funzionali alla realizzazione di indifferibili interventi infrastrutturali»: il riconoscimento a favore del Commissario di compensi ulteriori «comprometterebbe definitivamente l'equilibrio finanziario del [...] piano di risanamento».



Per tali ragioni, ad avviso della difesa statale, il censurato comma 4-*bis* non presenterebbe profili di irragionevolezza e non sarebbe lesivo dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento del privato.

Oltretutto, il compenso liquidato al Commissario sulla base della norma censurata risulterebbe comunque più elevato del massimo che la successiva normativa ha previsto per la determinazione del compenso degli amministratori giudiziari. Di conseguenza, secondo l'Avvocatura generale, «non pare potersi affermare che venga frustrata l'attesa del professionista di vedersi corrispondere degli onorari dignitosi ed adeguati alla attività svolta, ma solo quella di massimizzare tali onorari in ragione dell'applicazione di un particolare regime che, peraltro, non è nemmeno immediatamente ragguagliabile all'incarico effettivamente rivestito con un grave pregiudizio per l'interesse pubblico, per via della lesione all'equilibrio finanziario del Piano attestato e della compromissione dell'obiettivo di continuità del Consorzio e di completamento delle opere e delle attività del Sistema MOSE».

6.- Il 15 novembre 2024, la parte ha depositato una memoria, nella quale ha sottolineato che, «se il decreto di nomina avesse dato corretta attuazione al dato normativo, anziché omettere di determinare il compenso spettante al Commissario liquidatore, la fattispecie normata si sarebbe esaurita: e, se fosse sopravvenuta una norma quale quella della cui costituzionalità oggi si tratta, sarebbe stata indubitabile la sua natura innovativa, non meramente interpretativa come a torto l'Atto di intervento prospetta, e non sarebbe stata prospettabile la sua retroattività, se non (sia consentito affermarlo: incostituzionalmente) ledendo diritti acquisiti». Di conseguenza, la mancata determinazione del compenso non potrebbe costituire titolo - non solo giuridico, ma nemmeno di fatto - «per legittimare l'art. 4, comma 4-*bis*, l. 108/2022, di conversione del d.l. 68/2022, né per qualificarlo come norma di interpretazione autentica».

La parte rileva, inoltre, come l'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del 2015, espunto dalla norma censurata dai criteri di quantificazione, avrebbe permesso di valorizzare proprio il duplice ruolo del Commissario, quale gestore e quale liquidatore.

Precisa, di seguito, che, sebbene nel Piano attestato di risanamento siano indicati, quale compenso per l'attività, importi inferiori a quelli poi richiesti, ciò si giustificerebbe in ragione dei risultati migliori di quelli attesi derivanti dalla sua gestione; pertanto, le economie e le sopravvenienze sarebbero ampiamente sufficienti a coprire la liquidazione del compenso che ritiene spettante.

Da ultimo, sottolinea come la copertura del deficit residuo del Piano, nonché il compenso del Commissario siano a carico delle consorziate; di conseguenza, «lo Stato benefic[erebbe] dell'intero residuo attivo della liquidazione, sicché ricondurre il maggior compenso del Commissario al preminente interesse pubblico [...] presuppo[rrebbe] una deviazione rispetto all'assetto contabile».

7.- Il 17 marzo 2025, il ricorrente nel giudizio principale ha presentato una nuova memoria in prossimità dell'udienza, nella quale ha evidenziato le ricadute sulla determinazione del suo compenso derivanti dalla norma censurata, specie in ragione della mancata considerazione dei meccanismi di maggiorazione correlati alla complessità della gestione, al valore del patrimonio, ai beni costituiti in azienda e ai risultati positivi conseguiti con l'attività di gestione.

8.- Nell'udienza dell'8 aprile del 2025, sono intervenuti il ricorrente nel giudizio principale e la difesa statale, che hanno insistito per le conclusioni rassegnate negli scritti difensivi.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 14 maggio 2024, iscritta al n. 125 del registro ordinanze 2024, il TAR Lazio, sezione terza, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito.

1.1.- La norma censurata, introdotta in sede di conversione, prevede che, «[a]i fini della determinazione del compenso da riconoscere al Commissario liquidatore nominato ai sensi dell'articolo 95, comma 18, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, il rinvio alle tabelle allegate al decreto di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14, contenuto nel secondo periodo del medesimo comma 18, deve intendersi come riferibile all'applicazione di quanto previsto dall'articolo 3, commi 1, 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177».

2.- La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio sull'annullamento del decreto ministeriale di nomina (d.m. n. 518 del 2020) del Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della COMAR scarl, adottato in attuazione dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, nonché del decreto che ha quantificato il suo compenso (d.m. n. 162 del 2023), dando applicazione alla norma censurata.



Il giudice *a quo*, dopo aver motivato la rilevanza della questione, ha evidenziato, in punto di non manifesta infondatezza, che l'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, aveva stabilito che il decreto ministeriale di nomina del Commissario dovesse determinare il suo compenso sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 2010. Sennonché, detto decreto ministeriale non aveva effettuato la determinazione, ma l'aveva rinviata a un provvedimento successivo. Prima che intervenisse quest'ultimo e dopo che il Commissario aveva intimato al MIT di provvedere alla liquidazione del compenso, era stato introdotto l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito.

La norma censurata - secondo il rimettente - avrebbe comportato «una vera e propria modifica alle modalità di determinazione del compenso spettante al Commissario liquidatore, disponendo una riduzione delle voci e dei criteri da applicare in sede di quantificazione».

Secondo il TAR Lazio, l'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, non avrebbe «fornito una interpretazione autentica» dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, bensì avrebbe operato una «selettiva perimetrazione postuma dei criteri e delle regole per la determinazione del compenso spettante alla parte ricorrente». Pertanto, la norma censurata avrebbe leso, in contrasto con l'art. 3 Cost., il legittimo affidamento del Commissario «riposto nel fatto che il Mit, all'atto della determinazione del quantum dovuto per l'attività svolta in qualità di Commissario liquidatore, sarebbe stato tenuto ad applicare i criteri di quantificazione previsti dalla legge al momento della nomina».

3.- La questione è in parte fondata.

4.- In via preliminare occorre chiarire il contesto nel quale si colloca la norma censurata.

L'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, interviene a regolare un profilo attinente alla determinazione del compenso relativo a un peculiare rapporto giuridico intercorrente tra il MIT e il Commissario liquidatore di CVN e di COMAR.

Tale rapporto era sorto da una fattispecie complessa caratterizzata da un intreccio tra dimensione pubblicistica e prospettiva privatistica.

In ragione dell'interesse pubblico sotteso all'incarico oggetto del conferimento, una prima previsione di legge, l'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, aveva disciplinato profili concernenti la fonte e il contenuto di quel rapporto.

In particolare, essa: *a)* aveva stabilito la nomina con decreto del MIT di un Commissario liquidatore di CVN e di COMAR; *b)* aveva previsto che il medesimo decreto dovesse determinare il compenso spettante al Commissario liquidatore sulla base delle tabelle allegate al decreto di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 2010; *c)* aveva disposto l'imputazione degli oneri relativi al pagamento del compenso a carico delle società CVN e COMAR.

In attuazione di tale previsione legislativa, il d.m. n. 518 del 2020 ha nominato il Commissario liquidatore.

Derogando, invece, a quanto previsto dal citato art. 95, comma 18, ha demandato a un successivo decreto del MIT il compito di determinare il suo compenso.

Inoltre, dando seguito ai commi 19, 20 e 21 del medesimo art. 95 del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sempre il decreto ministeriale di nomina ha specificato i compiti del Commissario - indicandoli nella gestione delle società CVN e COMAR, sino alla consegna del MOSE, e nello scioglimento delle due società, dopo la loro liquidazione - e ha stabilito che l'incarico dovesse essere eseguito «entro il termine massimo di diciotto mesi dall'assunzione della gestione del MOSE da parte dell'Autorità per la Laguna di Venezia».

Con l'accettazione dell'incarico da parte del Commissario liquidatore si è compiuta la fattispecie complessa, da cui derivano rapporti obbligatori, il cui contenuto si modella sugli effetti del contratto di prestazione d'opera professionale e del mandato.

5.- Delineato il contesto nel quale si colloca il censurato art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, occorre verificare, nel momento in cui è sorto il rapporto, il tipo di affidamento maturato in capo al Commissario liquidatore circa i criteri di determinabilità del compenso previsti dal richiamato art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito.

Il meccanismo ivi contemplato è sostenuto da due elementi: il rinvio a criteri di determinabilità rinvenibili nelle tabelle allegate al decreto di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 2010 e la determinazione effettuata dal decreto di nomina, sulla base di detti criteri (punto 4 del Considerato in diritto).

5.1.- Quanto al decreto attuativo dell'art. 8 del d.lgs. n. 14 del 2010, esso si identifica nel d.P.R. n. 177 del 2015, che riguarda le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari e che, a ben vedere, non contiene alcuna tabella allegata.



Al più, nella citata fonte, è dato rinvenire, al comma 1 dell'art. 3, i tratti sostanziali di una tabella, mentre i successivi commi dell'art. 3 e l'art. 4 fanno riferimento a criteri talora necessari all'applicazione del comma 1, talaltra eventuali e affidati alla discrezionalità del giudice, chiamato a effettuare la liquidazione del compenso dell'amministratore giudiziario; talora riferiti genericamente all'attività gestoria o liquidatoria, talaltra concernenti incarichi specifici dell'amministratore giudiziario.

5.2.- Occorre, a questo punto, verificare se il decreto di nomina dovesse semplicemente quantificare il compenso sulla base dei criteri contemplati dagli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 177 del 2015 o dovesse invece individuare, al loro interno, quelli utilizzabili ai fini della successiva liquidazione del quantum.

La prima soluzione ermeneutica non può essere accolta.

I criteri di liquidazione di cui al d.P.R. n. 177 del 2015 non erano in grado di operare prima che l'incarico venisse espletato, ove solo si consideri che, in base all'art. 3, comma 2, dello stesso d.P.R., il valore dei beni di cui al comma 1 doveva essere stimato a posteriori al momento della loro liquidazione.

Né vale obiettare, come assume la parte costituita in giudizio, che, se il decreto di nomina avesse quantificato il compenso, avrebbe dovuto e potuto applicare tutti i criteri indicati agli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 177 del 2015, sicché l'affidamento si sarebbe dovuto riferire integralmente a quei parametri. Al contrario, il decreto di nomina non avrebbe potuto avvalersi dei criteri che considerano, necessariamente ex post, i risultati della gestione.

Tanto basta a escludere che il decreto di nomina dovesse semplicemente quantificare il compenso in applicazione di tutti i criteri di cui agli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 177 del 2015. Di conseguenza, il meccanismo delineato dal legislatore non poteva ingenerare un affidamento nel loro necessario integrale impiego.

Piuttosto, deve ritenersi che l'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, nel rinviare la determinazione del compenso al decreto di nomina abbia inteso affidare a quel provvedimento il compito di individuare, nell'ambito dei criteri di determinabilità stabiliti dal legislatore, quelli più adatti alla peculiare figura del Commissario liquidatore e alla funzione pubblica propria della sua attività gestoria e liquidatoria, dando, al contempo, indicazioni in merito ai criteri eventuali.

Simile conclusione è suffragata non solo dall'incertezza ermeneutica correlata al riferimento dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, a tabelle allegate, formalmente non presenti nel d.P.R. n. 177 del 2015, ma soprattutto dalla non sovrapponibilità tra la figura del Commissario liquidatore e quella dell'amministratore giudiziario, cui si rivolgono i criteri, previsti agli artt. 3 e 4 del richiamato d.P.R., nonché dalla natura meramente facoltativa di alcuni di quei parametri.

5.3.- Dalle precedenti considerazioni discende che il Commissario, nell'accettare un incarico che, in deroga a quanto previsto dall'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, aveva ommesso di specificare i criteri di determinazione del compenso e aveva demandato tale funzione a un successivo provvedimento del soggetto conferente l'incarico, non può aver legittimamente maturato, sulla base della disposizione da ultimo citata, un affidamento nella pura e automatica applicazione di tutti i criteri di determinabilità del compenso di cui al d.P.R. n. 177 del 2015.

Se così fosse stato, la legge si sarebbe limitata a richiamare quei criteri e non avrebbe affidato al decreto di nomina il compito di intervenire sul meccanismo di determinazione del compenso.

L'affidamento che il Commissario può, invece, legittimamente invocare è quello a una determinazione successiva del compenso che si avvalga dei criteri di cui al d.P.R. n. 177 del 2015, adattandoli alla fattispecie in esame, nel rispetto della clausola della buona fede oggettiva.

Si tratta, in sostanza, dell'affidamento che sorge rispetto a un oggetto determinabile, ma "incompleto", in quanto il meccanismo di determinazione del compenso è destinato a completarsi con un successivo decreto del soggetto conferente l'incarico. Quest'ultimo, proprio in quanto destinato a intervenire dopo il sorgere del rapporto - per previsione del decreto di nomina, accettato dalla controparte -, è vincolato a operare una selezione fra i criteri di cui al d.P.R. n. 177 del 2015, coerente con i caratteri del rapporto e conforme al canone della buona fede oggettiva (sentenza n. 8 del 2023).

6.- Se quello sopra richiamato è il tipo di affidamento che legittimamente può far valere il Commissario, occorre verificare come l'intervento del censurato art. 4, comma 4-bis, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, si collochi in una simile dinamica.

Va precisato, a riguardo, che il rimettente non censura in sé il ricorso alla fonte legislativa, ma lamenta che essa incida con un meccanismo retroattivo sul legittimo affidamento maturato dal Commissario nell'applicazione dei criteri indicati dalla legge vigente al momento in cui è sorto il rapporto.



In ogni caso, è dato rilevare che - essendo il decreto di nomina radicato in una fonte legislativa dalla cui previsione aveva deviato - non è irragionevole che sia intervenuto di nuovo lo stesso legislatore, sempre che il suo intervento non vada a ledere l'affidamento legittimamente maturato dal Commissario, nei termini sopra specificati.

7.- Sulla base di tali presupposti, si può, dunque, procedere a esaminare il censurato art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, che ha ripreso solo in parte i criteri di cui agli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 177 del 2015.

In particolare, le disposizioni richiamate nella norma censurata - e sulla cui base il compenso è stato quantificato in euro 808.039,93 - sono i commi 1, 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9 dell'art. 3 del citato d.P.R.

Nel comma 1 dell'art. 3 si rinviene la previsione più agevolmente riconducibile alla nozione di "tabella". La norma opera, invero, una distinzione per tipologie di beni (quelli costituiti in azienda, beni immobili, frutti e altre categorie di beni), rispetto ai quali vengono indicate percentuali minime e massime rapportate al loro valore.

La stima di tale valore deve essere effettuata, ai sensi del comma 2, nel momento in cui avviene la liquidazione, ed è una stima che varia, nel caso dei beni aziendali, a seconda che la gestione sia stata diretta (lettera *a*) o indiretta (lettera *b*).

Anche il comma 6, primo periodo, offre indicazioni sulle modalità di calcolo dei valori contenuti nella tabella di cui al comma 1, in quanto prevede che, nel caso di patrimoni che comprendono beni rientranti in almeno due delle categorie indicate alle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) del comma 1, si applichi il criterio della prevalenza della gestione più onerosa.

Quanto ai commi 7 e 9, essi si riferiscono a ipotesi particolari.

Il primo regola il caso in cui vi sia un gruppo di imprese e prevede che «non costituiscono attivo né passivo gli importi risultanti da finanziamenti e garanzie infragruppo o dal ribaltamento, attraverso insinuazioni, ripartizioni o compensazioni, di attivo e passivo da parte di un'altra società del gruppo».

Il comma 9 si concentra, invece, sulle modalità di calcolo «[q]uando i beni sequestrati appartengono a più proposti» e dispone che per la liquidazione del compenso «si procede in relazione a ciascuna massa attiva e passiva».

Infine, il comma 5 individua il compenso minimo da liquidare, mentre il comma 8 prevede il rimborso forfettario delle spese generali, oltre che il rimborso di quelle documentate.

In sostanza, la norma censurata identifica nell'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 177 del 2015, la tabella per la quantificazione del compenso e seleziona i commi 2, 5, 6, primo periodo, 7, 8 e 9, del medesimo art. 3, in quanto contenenti criteri sicuramente funzionali all'incarico conferito al Commissario liquidatore e necessari all'applicazione della tabella.

8.- Venendo, ora, a esaminare le norme del d.P.R. n. 177 del 2015 che, viceversa, non sono richiamate dall'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, non supera il vaglio della non irragionevole lesione di un legittimo affidamento l'omesso riferimento all'art. 3, comma 4.

Questo dispone che, «[n]el caso di cui al comma 1, lettera *a*)», all'amministratore giudiziario è corrisposto un ulteriore compenso del 5 per cento sugli utili netti e dello 0,50 per cento sull'ammontare dei ricavi lordi conseguiti».

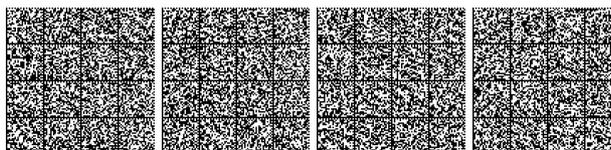
Tale criterio è volto specificamente a compensare i risultati della diretta gestione aziendale.

In particolare, sia l'art. 95, comma 20, lettera *a*), del d.l. n. 104 del 2020, come convertito, sia il d.m. n. 518 del 2020 hanno attribuito al Commissario di CNV e di COMAR la diretta gestione di tali società sino alla consegna del MOSE. Il Commissario era, infatti, tenuto a «gestire il Consorzio Venezia Nuova e la Costruzioni Mose Arsenal-Comar S.c.ar.l., al fine di ultimare le attività di competenza relative al MOSE ed alla tutela e salvaguardia della Laguna di Venezia, in esecuzione degli atti convenzionali, nonché di procedere alla consegna dell'opera in favore dell'Autrità». Per questo, tale nomina comportava - ai sensi dell'art. 95, comma 19, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito - «la decadenza di tutti gli organi, anche straordinari, del Consorzio Venezia Nuova e della Costruzioni Mose Arsenal-Comar S.c.ar.l., di cui il predetto Commissario liquidatore [assumeva] i relativi poteri, funzioni ed obblighi».

Proprio il tipo di incarico attribuito al Commissario liquidatore giustifica, dunque, l'affidamento che questi ha legittimamente riposto nel criterio di quantificazione del compenso idoneo a valorizzare la sua diretta attività gestoria.

Di conseguenza, se è vero che le richiamate società generano ricavi, nonché, eventualmente, utili, che in buona parte derivano da quanto erogato dal soggetto pubblico sulla base della convenzione, non può escludersi che l'attività gestoria svolta direttamente dal Commissario liquidatore abbia essa stessa prodotto ricavi e utili, relativamente ai quali questi può far valere un legittimo affidamento nell'applicazione del criterio di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del 2015.

È, pertanto, fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, nella parte in cui non prevede l'applicazione del criterio di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del



2015 per il calcolo del compenso del Commissario nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito.

9.- Di contro, non determina una irragionevole lesione dell'affidamento ingenerato nel Commissario l'omesso rimando da parte della norma censurata all'art. 3, commi 3 e 6, secondo periodo, nonché all'art. 4 del d.P.R. n. 177 del 2015.

9.1.- Non è, anzitutto, irragionevolmente lesivo di un legittimo affidamento il mancato richiamo a quest'ultima disposizione, secondo cui «1. [l]'autorità giudiziaria può aumentare o ridurre l'ammontare del compenso liquidato a norma dell'articolo 3 in misura non superiore al 50 per cento, sulla base dei seguenti criteri: *a)* complessità della gestione; *b)* ricorso all'opera di coadiutori; *c)* necessità e frequenza dei controlli esercitati; *d)* qualità dell'opera prestata e dei risultati ottenuti; *e)* sollecitudine con cui sono state condotte le attività di amministrazione, ivi compreso l'adempimento degli obblighi di segnalazione gravanti sugli amministratori; *f)* numero dei beni compresi nel compendio sequestrato. 2. Il compenso liquidato a norma dell'articolo 3 può essere aumentato in misura non superiore al 100 per cento a fronte di amministrazioni estremamente complesse ovvero di eccezionale valore del patrimonio o dei beni costituiti in azienda sequestrati, ovvero di risultati dell'amministrazione particolarmente positivi».

Tale criterio, in primo luogo, si rivolge alla discrezionalità del giudice, cui compete la liquidazione del compenso dell'amministratore giudiziario, mentre nel caso del Commissario liquidatore la determinazione del compenso sarebbe spettata a un successivo decreto del MIT.

In secondo luogo, e soprattutto, va esclusa l'attitudine della richiamata norma a ingenerare un affidamento nell'applicazione di criteri meramente facoltativi e suscettibili di operare in opposte direzioni.

Da ultimo, un legittimo affidamento nell'applicazione del richiamato parametro non può radicarsi nella clausola della buona fede oggettiva, poiché proprio la bilateralità della clausola e la sua attitudine a chiamare in causa tutti gli interessi implicati nel rapporto inducono a dare rilievo anche all'interesse pubblico a esso sotteso. Di conseguenza, il Commissario non può far valere il suo affidamento nell'applicazione di un criterio incrementale meramente facoltativo che - in un contesto come quello che ha visto lo stesso Commissario presentare due piani di ristrutturazione del debito, relativi sia a CVN sia a COMAR - potrebbe esporre a un rischio l'interesse pubblico al completamento del MOSE e alla copertura dei costi per il suo funzionamento, sino alla consegna.

9.2.- Analoghe considerazioni valgono con riferimento all'omesso richiamo, nell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, all'art. 3, comma 6, secondo periodo, del d.P.R. n. 177 del 2015.

Il citato art. 3, comma 6, dopo aver evocato, nel primo periodo, le lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 1, vale a dire la gestione diretta o indiretta di beni costituiti in azienda, nonché la gestione di beni immobili e di frutti, stabilisce che il compenso per «tale gestione, individuato a norma dei commi 1 e 2, è maggiorato di una percentuale non superiore al 25 per cento per ogni altra tipologia di gestione ed in relazione alla complessità della stessa».

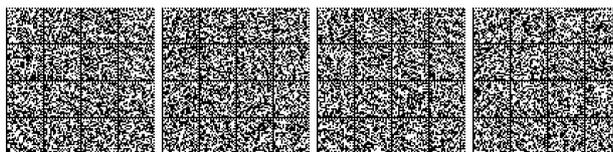
In sostanza, la norma contempla un meccanismo di maggiorazione del compenso, di cui indica esclusivamente la percentuale massima, che opera in funzione della complessità delle gestioni che risultano non prevalenti fra quelle di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del comma 1.

La mancata indicazione di una percentuale minima della maggiorazione rende anche tale criterio non necessario e inidoneo a ingenerare un affidamento nella sua sicura applicazione. Non può, dunque, ritenersi che il Commissario, anche avendo riguardo all'interesse pubblico cui era finalizzato il suo incarico, potesse riporre un legittimo affidamento in una maggiorazione garantita del compenso.

9.3.- Infine, non lede l'art. 3 Cost. neppure l'omesso richiamo, nella norma censurata, all'art. 3, comma 3, del d.P.R. n. 177 del 2015, secondo cui «[q]uando l'amministratore giudiziario assiste il giudice per la verifica dei crediti è inoltre corrisposto, sull'ammontare del passivo accertato, un compenso supplementare dallo 0,19% allo 0,94% sui primi 81.131,38 euro e dallo 0,06% allo 0,46% sulle somme eccedenti tale cifra».

Tale disposizione riguarda una attività propria dell'amministratore giudiziario, sicché l'applicazione di un criterio non direttamente riferibile alla diversa attività svolta dal Commissario liquidatore non poteva ingenerare in quest'ultimo alcun legittimo affidamento.

10.- In conclusione, deve ritenersi fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 4, comma 4-*bis*, del d.l. n. 68 del 2022, come convertito, limitatamente alla parte in cui non prevede l'applicazione dei criteri di cui all'art. 3, comma 4, del d.P.R. n. 177 del 2015 per il calcolo del compenso del Commissario nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del d.l. n. 104 del 2020, come convertito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4-bis, del decreto-legge 16 giugno 2022, n. 68 (Disposizioni urgenti per la sicurezza e lo sviluppo delle infrastrutture, dei trasporti e della mobilità sostenibile, nonché in materia di grandi eventi e per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), convertito, con modificazioni, nella legge 5 agosto 2022, n. 108, nella parte in cui non prevede l'applicazione dei criteri di cui all'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 7 ottobre 2015, n. 177 (Regolamento recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010, n. 14) per il calcolo del compenso del Commissario nominato ai sensi dell'art. 95, comma 18, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Emanuela NAVARRETTA, *Redattrice*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250071

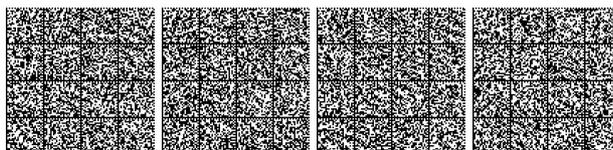
n. 72

Sentenza 25 marzo - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione siciliana - Vincolo di inedificabilità assoluta entro 150 metri dalla battigia - Prevalenza su strumenti urbanistici e regolamenti edilizi - Successiva estensione esplicita del vincolo anche ai privati, mediante novella interpretativa - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza, irretroattività e riserva assoluta di legge in materia penale, certezza dei rapporti giuridici, tutela dell'affidamento, imparzialità e buon andamento, nonché del diritto, anche convenzionale, della proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.

- Legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15, art. 2, comma 3; legge 28 febbraio 1985, n. 47, art. 32-33, undicesimo comma, come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37.
- Costituzione, artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), nonché, in via subordinata, dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), promossi con ordinanze del 13 e 14 maggio 2024, iscritte dal n. 108 al n. 124 del registro ordinanze 2024, e dell'8 luglio 2024, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2024, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 25 (dal n. 108 al n. 116), 26 (dal n. 117 al n. 124), e 38 (la n. 162), prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di A. C. e altri, A.M. M. e altri, M. P. e C. P., G. C., F. C., nonché gli atti di intervento della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Giovanni Immordino per A. C. e altri, Michele Guitta e Andrea Saccucci per A.M. M. e altri, Salvatore Giacalone per M. P. e C. P., Andrea Scuderi per G. C. e Nicola Dumas per la Regione siciliana;

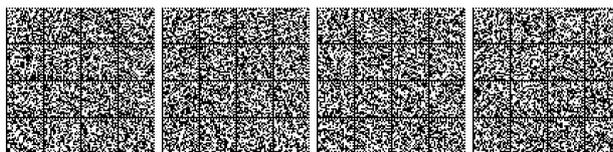
deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con diciotto ordinanze di identico tenore, iscritte dal n. 108 al n. 124 e al n. 162 reg. ord. 2024, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (CGARS), sezione giurisdizionale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), nonché, «in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia», dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive).

L'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 prevede che: «[I]e disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati. Esse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi».

La disposizione è censurata «quanto alle parole “devono intendersi” (anziché “sono”); e, comunque, nella parte in cui [...] estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle



“disposizioni di cui all’art. 15, primo comma, lett. a, [...] della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78” sin dalla [sua] entrata in vigore [...], anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge [regionale] n. 15 del 1991».

Sarebbero violati gli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo.

L’art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985 ha sostituito, limitatamente alla Regione siciliana, gli artt. 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell’attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) con l’unico art. 32-33 (Condizioni di applicabilità della sanatoria).

Il dubbio di legittimità costituzionale ha per oggetto l’attuale undicesimo comma di tale art. 32-33, nella parte in cui prevede che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Sarebbe violato l’art. 3 Cost.

Entrambe le disposizioni richiamano l’art. 15, primo comma, lettera a), della legge della Regione siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), che prevede quanto segue: «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

2.- Nei giudizi a quibus sono appellate sentenze di primo grado che hanno respinto ricorsi avverso provvedimenti comunali di diniego di domande di condono edilizio (e avverso le conseguenti ordinanze di demolizione) relative a opere costruite in assenza di titolo abilitativo e a meno di 150 metri dalla battigia, dopo il 31 dicembre 1976 e fino al 1° ottobre 1983: data, quest’ultima, entro la quale le opere dovevano essere ultimate per beneficiare del cosiddetto “primo condono edilizio” di cui alla citata legge reg. siciliana n. 37 del 1985, che ha disciplinato le modalità di applicazione nel territorio regionale della legge n. 47 del 1985, apportandovi sostituzioni, modifiche e integrazioni.

In tali giudizi, il CGARS ha pronunciato sentenze non definitive di rigetto dei motivi d’appello diversi da quello, comune a tutte le controversie, che censura le sentenze di primo grado per avere qualificato come insanabili le opere oggetto delle istanze di condono, perché realizzate in violazione del divieto di edificazione stabilito dall’art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976.

Il rimettente osserva che le questioni di legittimità costituzionale sono rilevanti per la definizione di tale motivo d’appello, in quanto dal loro accoglimento deriverebbe l’inclusione delle suddette opere tra quelle condonabili, perché tutte realizzate nel territorio di comuni che, all’epoca della costruzione, non avevano ancora attuato negli strumenti urbanistici il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, di cui al citato art. 15, primo comma, lettera a).

3.- Quest’ultima disposizione è costituita, ad avviso del rimettente, dall’integrazione del suo *incipit* con la prescrizione di cui alla successiva lettera a), con la conseguenza che ne sarebbero destinatari non già i privati, ma esclusivamente i comuni, ai quali il legislatore regionale avrebbe imposto l’obbligo di introdurre nei propri strumenti urbanistici generali il predetto vincolo di inedificabilità assoluta.

Il giudice *a quo* osserva, altresì, che lo stesso legislatore regionale, nel recepire la disciplina sul condono edilizio di cui alla legge n. 47 del 1985, ha escluso dal suo ambito di applicazione, ai sensi del citato art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, «le costruzioni eseguite in violazione dell’art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell’entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Questa disposizione, se interpretata in senso costituzionalmente conforme e in modo coerente con la portata del richiamato art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, escluderebbe dal condono solo gli immobili realizzati «in quei comuni che [...] abbiano introdotto tale vincolo di inedificabilità nel proprio territorio», e non invece tutti gli immobili realizzati «nella [...] fascia costiera, [...] a prescindere dall’avvenuta introduzione del vincolo nello strumento edilizio del Comune», come potrebbe sostenersi seguendo una diversa interpretazione.

Il CGARS afferma di non condividere tale seconda opzione ermeneutica, che implica la diretta efficacia del divieto di edificabilità anche per i privati, e rivendica la «competenza» ad adottare la prima opzione, nell’esercizio della funzione nomofilattica ad esso spettante in «una vicenda normativamente e geograficamente limitata alla sola Regione siciliana». Ove, tuttavia, si ritenesse («all’opposto di quanto il Collegio opina») che la non condonabilità degli immobili oggetto dei giudizi a quibus derivi dallo stesso art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985 e prescinda dall’intro-



duzione del vincolo di inedificabilità negli strumenti urbanistici comunali, il CGARS prospetta «in via subordinata», come si è detto, un dubbio di legittimità costituzionale anche di tale disposizione.

4.- Secondo il giudice rimettente, inoltre, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, alla cui stregua l'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 deve intendersi direttamente e immediatamente efficace anche nei confronti dei privati, avrebbe una natura apparentemente interpretativa. Esso, infatti, precluderebbe retroattivamente la sanatoria di tutti gli immobili realizzati abusivamente entro la fascia di 150 metri dalla battaglia, compresi quelli realizzati dopo il 31 dicembre 1976 ed entro il 1° ottobre 1983 nei territori dei comuni privi del vincolo di inedificabilità negli strumenti urbanistici.

4.1.- Ciò premesso, il citato art. 2, comma 3, violerebbe in primo luogo l'art. 3 Cost., per irragionevolezza.

Nonostante il suo tenore letterale, la disposizione censurata non avrebbe natura di norma di interpretazione autentica dell'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, mancando qualsiasi incertezza «circa la formulazione della disposizione interpretata».

Quest'ultima, infatti, non presenterebbe «alcun tasso di polisemia atto a consentirne [...] una legittima interpretazione autentica», in quanto la previsione del vincolo di inedificabilità contenuto nella lettera a) è preceduta dalla «precisazione secondo cui detta prescrizione è stata dettata [...] “Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali”»: ciò renderebbe evidente che «il precetto è [...] rivolto solo ai comuni e [...] non ai privati».

Nell'ambito delle varianti di senso della disposizione così interpretata non potrebbe quindi rientrare - mancando ogni riferimento letterale e teleologico in questa direzione - il significato che la disposizione asseritamente interpretativa ha cercato di attribuirle.

L'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 si dovrebbe dunque qualificare come norma innovativa, che ha introdotto retroattivamente, per i soggetti privati, un vincolo di inedificabilità assoluta entro la fascia di 150 metri dalla battaglia, a prescindere dalla sua previsione negli strumenti urbanistici comunali generali.

Ne deriverebbe la lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, tenuto conto del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge regionale n. 78 del 1976, dell'imprevedibilità della sua modifica retroattiva e della sproporzione dell'intervento legislativo rispetto alle facoltà edificatorie dei privati.

Il giudice rimettente osserva, inoltre, che anche se al legislatore non è preclusa l'adozione di norme retroattive extrapenali, esse andrebbero sottoposte, secondo la giurisprudenza costituzionale, a un sindacato stretto di legittimità, che richiede un grado di ragionevolezza complessiva ben più elevato di quello che, di norma, è affidato alla mancanza di arbitrarietà. La disposizione censurata non resisterebbe a tale scrutinio, in difetto di adeguate giustificazioni della scelta legislativa.

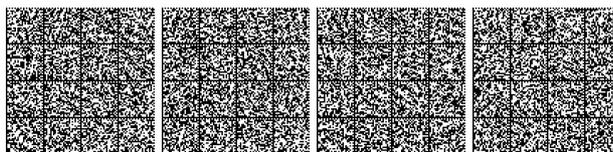
Pur non potendo ravvisarsi in capo a chi realizza un'opera *sine titulo* alcun legittimo affidamento, tale condizione sorgerebbe quando viene introdotta una legislazione condonistica, poiché il soggetto che presenta una domanda di condono deve essere in grado di comprendere se questa è suscettibile di accoglimento, con un giudizio di prognosi postuma, sulla base della normativa vigente al momento dell'entrata in vigore di tale legislazione o, al più, sulla base della normativa vigente al momento di presentazione della domanda.

4.2.- La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 42 Cost., in quanto l'introduzione retroattiva di un vincolo di inedificabilità assoluta sembra «lesiv[o] del contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata».

4.3.- Violerebbe, altresì, l'art. 25, secondo comma, Cost., per inosservanza della riserva assoluta di legge statale in materia penale, in quanto l'introduzione retroattiva di una causa che osta al condono edilizio sembra escludere a posteriori l'estinzione del reato già verificatasi in forza della legge statale n. 47 del 1985. La disposizione censurata riespanderebbe, così, la sussistenza di un reato già estinto, mediante un intervento normativo successivo alla commissione del fatto.

4.4.- Il rimettente evoca inoltre gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto i principi di civiltà giuridica non consentirebbero al legislatore regionale di escludere dal condono “eccezionale” di cui alla legge n. 47 del 1985 beni che inizialmente vi rientravano, dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo (cinque anni dal 1985 al 1991 - ossia ben più del termine di ventiquattro mesi per la formazione del silenzio-assenso sulla domanda di condono, ex art. 35, diciottesimo comma, della legge n. 47 del 1985 - e quindici anni dal 1976 al 1991).

Gli stessi principi non consentirebbero neppure l'esclusione da tale condono “eccezionale” di beni suscettibili di sanatoria “ordinaria” ai sensi dell'art. 13 della stessa legge n. 47 del 1985, disposizione successivamente abrogata dall'art. 136, comma 2, lettera f), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. (Testo A)», e contestualmente recepita nell'art. 36 dello stesso decreto, che disciplina il cosiddetto accertamento di “doppia conformità”. Infatti, se non fosse stata disposta nel 1991 l'efficacia retroattiva del



vincolo di inedificabilità assoluta anche nei confronti dei privati, gli immobili in questione avrebbero potuto beneficiare di tale accertamento, risultando conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia sia al momento della loro realizzazione, sia al momento della presentazione della domanda, atteso il mancato inserimento del vincolo negli strumenti urbanistici comunali.

4.5.- Un'ulteriore violazione degli artt. 3 e 42 Cost. deriverebbe dalla «compressione irragionevolmente differenziata [...] del diritto di proprietà privata», in contrasto con il principio generale dell'ordinamento nazionale di cui alla legge n. 47 del 1985, di grande riforma economico-sociale, secondo cui il condono edilizio non è precluso dai vincoli di inedificabilità assoluta apposti in data successiva all'ultimazione della costruzione abusiva e, a fortiori, in data successiva alla presentazione della domanda di condono. Da ciò, infine, il travalicamento dei «limiti di un ragionevole affidamento [...] al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa», con lesione, oltre che degli appena menzionati parametri, anche degli artt. 44 e 47 Cost.

5.- Come si è visto, il rimettente dubita anche della legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, che ha sostituito, per la Regione siciliana, gli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985 con l'unico art. 32-33, il quale, all'undicesimo comma, prevede che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

La questione è dichiaratamente sollevata «in via subordinata», qualora tale disposizione regionale fosse interpretata, al contrario di quanto ritiene il giudice *a quo*, nel senso che l'esclusione dal condono edilizio comprenda anche le costruzioni realizzate nei territori di comuni che non avevano introdotto il vincolo di inedificabilità nei propri strumenti urbanistici generali.

Ove si accogliesse una simile interpretazione, sarebbe violato l'art. 3 Cost., per «eccesso di potere legislativo», in quanto la scelta operata dal legislatore regionale sarebbe irragionevole, potendo le stesse costruzioni essere sanate in via «ordinaria» sulla base dell'accertamento di doppia conformità ex art. 13 della legge n. 47 del 1985, successivamente recepito nell'art. 36 t.u. edilizia, cui si è accennato sopra.

6.- Si sono costituite in giudizio talune parti, nella loro qualità di appellanti nei relativi giudizi a quibus.

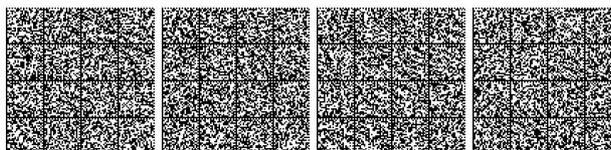
6.1.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 109 reg. ord. 2024 si sono costituiti A. C. e F.M. S., che nel processo principale hanno impugnato il diniego all'istanza di condono da loro presentata al Comune di Bagheria e relativa a un immobile realizzato in assenza di concessione edilizia.

Osservano che le disposizioni censurate dal rimettente comportano la non sanabilità, ai sensi della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, del loro immobile, abusivo ma realizzato «quando ancora nessun vincolo d'inedificabilità assoluto era stato imposto all'area in questione (giacché non recepito nel P.R.G.) - e con manifesta irragionevolezza, considerato che [...] la stessa costruzione sarebbe rimasta invece sanabile fino al 1991 (o fino alla data di recepimento del vincolo nel P.R.G.) con l'ordinario «accertamento di conformità» ex art. 13, L. n. 47/1985 (oggi, art. 36, D.P.R. n. 380/2001)».

Quanto al merito delle questioni, le parti ritengono che l'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 sarebbe finalizzato a dettare un precetto da inserire all'interno degli strumenti urbanistici da redigere e non esplicherebbe efficacia diretta nei confronti dei soggetti privati. Aggiungono che l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, oggetto di censura, si porrebbe in contrasto con la Costituzione, ledendo il legittimo affidamento nella possibilità di sanatoria delle opere e introducendo una interpretazione autentica in violazione dei principi volti alla tutela della certezza del diritto, di eguaglianza e di ragionevolezza. Molteplici indici testuali presenti nella disposizione della legge regionale del 1976, tra i quali il riferimento alla circostanza che le costruzioni «debbono arretrarsi» dalla battaglia, porterebbero a ritenere che essa contenga prescrizioni per la futura pianificazione. Le parti richiamano, poi, la giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo sui limiti all'adozione di leggi con efficacia retroattiva, che confermerebbe l'asserita violazione dell'art. 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

6.2.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 110 reg. ord. 2024 si sono costituiti L. M., G. M. e A.M. M., chiedendo l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

6.3.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 111 reg. ord. 2024 si sono costituiti M. P. e C. P., che hanno impugnato innanzi al giudice rimettente il diniego di concessione edilizia in sanatoria e la conseguente ordinanza di demolizione del fabbricato di loro proprietà sito nel Comune di Bagheria, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate. Affermano, tra l'altro, che il legislatore regionale del 1991 avrebbe travalicato i limiti costituzionali di una legittima retroazione delle disposizioni legislative, così violando il legittimo affidamento dei destinatari della disciplina originaria.



6.4.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 123 reg. ord. 2024 si è costituito G. C., che espone di essere proprietario di un immobile, realizzato anteriormente al 1980, sito nel Comune di Siracusa e oggetto di diniego di condono poiché sito a distanza inferiore ai 150 metri dalla battigia, insistendo nell'accoglimento delle questioni sollevate, in ragione delle considerazioni espresse dal rimettente.

6.5.- Nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 162 reg. ord. 2024 si è costituito F. C., che innanzi al CGARS ha contestato il diniego di condono di alcuni beni sui quali vanta un diritto di nuda proprietà, siti nel Comune di Lipari. Anch'egli richiama e condivide i dubbi di costituzionalità formulati dal rimettente.

7.- In tutti i giudizi è intervenuta la Regione siciliana, la quale ha osservato che l'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 ha introdotto un vincolo di inedificabilità assoluta entro i 150 metri dalla battigia con il «chiaro intento [...] di approntare una maggior tutela delle coste della regione, che erano state oggetto di intensa ed incontrollata attività edilizia comportante un grave vulnus alla integrità delle bellezze ambientali e alla salvaguardia del paesaggio». Aggiunge la Regione che, a fronte delle prime applicazioni giurisprudenziali della disposizione, secondo le quali i destinatari del precetto non erano gli amministrati, bensì i comuni siciliani, il legislatore regionale è intervenuto con l'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, per affermare che la disciplina di cui all'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 doveva intendersi avente efficacia erga omnes.

Ciò premesso, la disciplina in esame non sarebbe lesiva dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo, tenuto conto della natura degli interessi tutelati e della circostanza che nessun legittimo affidamento potrebbe insorgere in capo a coloro che hanno posto in essere un'attività edilizia abusiva.

8.- Sono state depositate opinioni scritte di amici curiae, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, da parte dell'associazione Gruppo d'intervento giuridico (nei giudizi promossi con le ordinanze iscritte dal n. 108 al n. 116 reg. ord. 2024), di Legambiente Sicilia, associazione di promozione sociale ed ente del terzo settore, e dell'associazione àKasa (entrambe nei giudizi promossi con le ordinanze iscritte dal n. 108 al n. 124 reg. ord. 2024), nonché del Comune di Carini (nel giudizio promosso con l'ordinanza iscritta al n. 115 reg. ord. 2024).

Tutte le opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 5 novembre 2024, a esclusione di quella presentata dal Comune di Carini, in quanto non conforme ai criteri previsti all'art. 6, comma 1, delle Norme integrative.

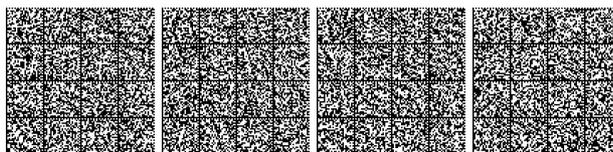
8.1.- Il Gruppo d'intervento giuridico e Legambiente Sicilia hanno riportato documentazione e giurisprudenza amministrativa afferente alla normativa in esame e sostengono che le disposizioni della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 sulla inedificabilità assoluta delle costruzioni all'interno dei 150 metri dalla battigia dovrebbero intendersi direttamente e immediatamente applicabili ai privati fin dal 1976.

8.2.- L'associazione àKasa si è soffermata sull'art. 8 CEDU e sull'art. 1 Prot. addiz. CEDU e ha riportato la giurisprudenza, nazionale e sovranazionale, dalla quale si evincerebbe il contrasto delle disposizioni censurate con il diritto al rispetto della vita privata e familiare e del domicilio, nonché con il diritto al rispetto dei beni dei privati.

9.- La Regione siciliana, il 7 gennaio 2025, ha depositato memorie in tutti i giudizi, osservando che l'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 presentava effettivi margini di incertezza interpretativa, ancor più accentuati dalla successiva previsione della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, che avrebbe, in linea generale, precluso la possibilità di sanare immobili realizzati dopo il 1976 nella fascia dei 150 metri dal mare.

Non sarebbe pertanto irragionevole il disposto dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, che, al fine di fare chiarezza in materia, avrebbe interpretato autenticamente il citato art. 15, primo comma, lettera a), chiarendo che i vincoli ivi disposti dovevano ritenersi direttamente operanti nei confronti dei privati.

La norma regionale interpretata mirerebbe a tutelare l'interesse pubblico primario alla conservazione dei valori ambientali insiti nel perimetro costiero siciliano e sarebbe «in grado di resistere, sotto il profilo della gerarchia delle fonti, ad eventuali tentativi di incisione realizzati dagli enti locali attraverso varianti della zonizzazione, introdotte nei propri strumenti pianificatori». Non sarebbe seriamente contestabile, per un verso, che la Regione siciliana, titolare in materia di competenza legislativa esclusiva, potesse imporre dei vincoli legislativi al libero dispiegarsi della pianificazione comunale; per altro verso, il «costo» collettivo rappresentato dalle conseguenze, poste a carico dei cittadini, del mancato esercizio del potere di pianificazione comunale sarebbe stato già valutato dal legislatore regionale nel 1976 (e, poi, confermato con i successivi provvedimenti legislativi), risultando accettabile a fronte del beneficio derivante dalla più incisiva salvaguardia del litorale assicurato dalla normativa vincolistica. Sussisterebbero, pertanto, motivi imperativi di interesse generale che bilanciano gli effetti retroattivi della norma, anche in pregiudizio dei diritti acquisiti dai soggetti interessati.



L'art. 15, primo comma, lettera *a*), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, come autenticamente interpretato, si presenterebbe dunque proporzionato e del tutto coerente con la sua ragionevole finalità, da identificarsi con «la conservazione dell'esistente in vista e per i fini della tutela del territorio costiero».

10.- G. C. ha depositato il 4 marzo 2025 una memoria illustrativa, con la quale aderisce alle censure dedotte dal rimettente e osserva che dall'accoglimento delle questioni non potrebbe derivare alcun rischio per la tutela del paesaggio, considerata sia la limitata portata applicativa di tale accoglimento, sia la necessità di ottenere comunque, ai fini del condono, il nulla osta paesaggistico della soprintendenza.

11.- Anche L. M. e G. M. hanno depositato il 4 marzo 2025 una memoria illustrativa, in cui espongono argomenti a sostegno delle questioni sollevate dal rimettente, contestando che l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 abbia natura interpretativa e osservando che il risultato di tale intervento legislativo sarebbe comunque trasmodato in una regolazione arbitrariamente retroattiva di situazioni soggettive già sorte nella vigenza di un quadro normativo (ossia quello ininterrottamente in essere dal 1976 al 1991) che non imponeva al privato un divieto assoluto di inedificabilità e non gli precludeva la possibilità di accedere alle concessioni in sanatoria, così violando il canone di ragionevolezza imposto dall'art. 3 Cost.

Nella specie, infatti, dovrebbe ritenersi che i privati fossero titolari di una posizione tutelata di legittimo affidamento, sorta per effetto della normativa condonistica statale introdotta nel 1985; il legislatore regionale, pertanto, ha imposto la propria volontà di modificare retroattivamente e imprevedibilmente il quadro regolatorio urbanistico delle coste siciliane, ponendo i privati nell'impossibilità di rendersi conto del comportamento doveroso cui attenersi per evitare di soggiacere alle conseguenze della sua inosservanza.

Le parti illustrano, altresì, le ragioni che avrebbero determinato, nella specie, il travalicamento dei limiti dettati dai principi di legalità, proporzionalità e ragionevolezza alla luce della giurisprudenza della Corte EDU.

Considerato in diritto

1.- Con le diciotto ordinanze indicate in epigrafe, di identico tenore, il CGARS, sezione giurisdizionale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, nonché, «in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia», dell'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985.

Le questioni sono sorte nel corso di giudizi d'appello avverso sentenze che hanno respinto impugnazioni di provvedimenti comunali di diniego di domande di condono edilizio (e delle conseguenti ordinanze di demolizione), relative a opere costruite in assenza di titolo abilitativo a meno di 150 metri dalla battigia, dopo il 31 dicembre 1976 e sino al 1° ottobre 1983: data, quest'ultima, entro la quale le opere dovevano essere ultimate per beneficiare del cosiddetto “primo condono edilizio” di cui alla citata legge reg. siciliana n. 37 del 1985, che ha disciplinato le modalità di applicazione nel territorio regionale della legge n. 47 del 1985, apportandovi sostituzioni, modifiche e integrazioni.

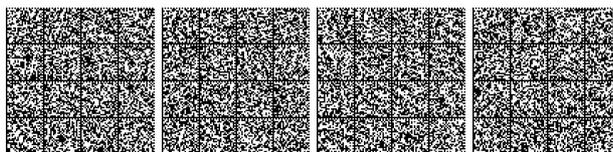
1.1.- L'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, oggetto delle questioni sollevate in via principale, stabilisce che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 15, primo comma, lett. a, d, ed e della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, devono intendersi direttamente ed immediatamente efficaci anche nei confronti dei privati», e che «[e]sse prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi».

La disposizione è censurata «quanto alle parole “devono intendersi” (anziché “sono”); e, comunque, nella parte in cui [...] estende anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da esso dettata, ossia impone la retroazione del precetto di diretta e immediata efficacia anche nei confronti dei privati delle “disposizioni di cui all'art. 15, primo comma, lett. a, [...] della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78” sin dalla [sua] entrata in vigore [...], anziché dalla data di entrata in vigore della stessa legge [regionale] n. 15 del 1991».

Sarebbero violati gli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47, 97, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU.

1.2.- L'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, oggetto delle questioni sollevate in via subordinata, ha sostituito gli artt. 32 e 33 della legge n. 47 del 1985, limitatamente alla Regione siciliana, con l'unico art. 32-33, che disciplina le condizioni di applicabilità della sanatoria edilizia.

Il dubbio di legittimità costituzionale ha per oggetto l'attuale undicesimo comma dell'art. 32-33, nella parte in cui prevede che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».



Sarebbe, a tal proposito, violato l'art. 3 Cost.

2.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché siano decisi con unica sentenza, avendo essi per oggetto le medesime disposizioni ed essendo fondati su censure e parametri coincidenti (tra le tante, sentenze n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

3.- Ancora in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 sollevate in riferimento all'art. 97, secondo comma, Cost., per difetto assoluto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Tale parametro, infatti, è solo menzionato nel dispositivo delle ordinanze di rimessione, in totale assenza di argomenti a sostegno delle relative censure.

4.- Passando al merito delle questioni sollevate in via principale, relative all'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, si osserva che le prime, evocando il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., muovono dal presupposto che la disposizione censurata non abbia natura interpretativa dell'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, ma sia una norma innovativa, che ha introdotto retroattivamente il vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla battigia, ledendo in tal modo l'affidamento dei consociati.

Il rimettente sostiene che la norma asseritamente interpretata era efficace ab origine solo nei confronti dei comuni, ai quali il legislatore regionale aveva imposto di recepire il vincolo nei propri strumenti urbanistici. Di qui la natura innovativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, che avrebbe esteso retroattivamente l'efficacia del vincolo anche ai privati.

Con distinte questioni, il rimettente evoca gli artt. 3, 42, 44 e 47 Cost., in quanto la disposizione censurata avrebbe «travalicato i limiti di un ragionevole affidamento [...] al rispetto e alla tutela della proprietà privata immobiliare e della ricchezza in essa profusa».

4.1.- Attesa la loro connessione, le questioni vengono esaminate congiuntamente.

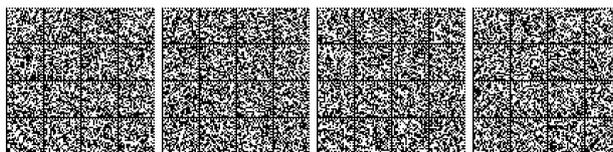
Esse non sono fondate.

È necessario prendere le mosse dal testo dell'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, ai sensi del quale «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati».

Secondo il giudice rimettente e le difese delle parti costituite in giudizio, la norma si applicherebbe chiaramente solo ai comuni e non ai privati, atteso che il suo *incipit* collega la prescrizione di cui alla lettera a) «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali». Il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia, dunque, non opererebbe direttamente nei confronti dei privati, ma solo delle amministrazioni comunali, che dovrebbero conformare i loro piani urbanistici nel rispetto del divieto.

Conseguentemente, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991 non conterrebbe una norma di interpretazione autentica, in quanto il significato della disposizione oggetto di assunta interpretazione era chiaro. Si tratterebbe, infatti, di una norma innovativa che illegittimamente retroagisce, ledendo l'affidamento dei privati sorto con l'entrata in vigore della legge sul condono edilizio (la legge reg. siciliana n. 37 del 1985), tenuto conto del lungo tempo trascorso dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 78 del 1976, dell'imprevedibilità della sua modifica retroattiva e della sproporzione dell'intervento legislativo rispetto alle facoltà edificatorie dei privati.

4.2.- È opportuno ricordare che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, requisito essenziale affinché una disposizione possa essere considerata di interpretazione autentica è che essa esprima uno dei significati già desumibili dalla previsione interpretata (da ultimo, sentenze n. 44 del 2025, n. 70 e n. 4 del 2024, n. 18 del 2023; in precedenza, sentenze n. 73 del 2017, n. 132 del 2016 e n. 314 del 2013), anche in mancanza di contrasti giurisprudenziali (sentenza n. 133 del 2020). In particolare, a questa Corte compete «verificare che la disposizione abbia natura interpretativa sul piano sostanziale, accertando che il suo fine sia quello “di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo” (sentenze n. 77 del 2024, n. 70 del 2020, n. 15 del 2018, n. 73 del 2017 e n. 132 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 4 del 2024, n. 108 del 2019 e n. 127 del 2015)» (sentenza n. 184 del 2024). In sostanza, «ciò che rileva, a tal fine, è che la scelta imposta dalla legge con la disposizione interpretativa rientri nell'ambito delle possibili varianti di senso del testo originario, ossia che venga reso vincolante un significato che, secondo gli ordinari canoni dell'interpretazione della legge, sarebbe stato riconducibile alla disposizione precedente (sentenze n. 61 del 2022, n. 133 del 2020, n. 167 e n. 15 del 2018, n. 73 del 2017 e n. 525 del 2000)» (sentenza n. 18 del 2023).



Ciò premesso, va innanzitutto interpretata la disposizione espressa dalla legge reg. siciliana n. 78 del 1976.

La sua formulazione non è chiara.

Invero, essa può leggersi, come propone il giudice *a quo*, nel senso che sia efficace solo per i comuni, in ragione del suo *incipit*. Ma il testo prosegue e la disposizione può anche leggersi come direttamente e immediatamente operante nei confronti dei privati. Infatti, essa stabilisce in modo perentorio che «le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia» e che «entro detta fascia sono consentite» solo «opere e impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati». E, quindi, là dove la disposizione in esame prevede che il divieto di costruire deve osservarsi «[a]i fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali», essa ben potrebbe significare che i futuri piani urbanistici avrebbero dovuto conformarsi al divieto già operante per i privati ai sensi della norma regionale. Ciò al fine di evitare compromissioni irreparabili dell'ambiente, in armonia con la finalità di tutela delle coste siciliane, che è stata riconosciuta dal CGARS in precedenti occasioni (sezione giurisdizionale, sentenza 26 maggio 2021, n. 476, secondo cui, «sebbene un provvedimento di legge che concerne l'uso del suolo poteva più opportunamente trovare posto nella legge urbanistica e non in quella più generale dal titolo di "Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia", è indubbio che la *ratio* dell'art. 15 della l.r. 78/1976 si fonda sulla tutela dell'interesse pubblico primario alla conservazione dei valori ambientali insiti nel perimetro costiero dell'intera Regione Siciliana»; in senso analogo, sezione giurisdizionale, sentenza 22 febbraio 2021, n. 134).

Per di più, l'art. 19 della stessa legge regionale n. 78 del 1976 stabilisce che: «[t]utte le iniziative in via d'istruttoria alla data di entrata in vigore della presente legge e corredate dai prescritti nulla osta edilizi - previo accertamento della conformità dei nulla osta stessi agli strumenti urbanistici ed alla legislazione vigente - possono beneficiare delle provvidenze regionali in deroga alle disposizioni di cui al precedente art. 15». Anche da tale previsione si può ricavare che le disposizioni contenute nell'art. 15 sono immediatamente efficaci per i soggetti privati (e, quindi, non soltanto per i comuni), pur ammettendo deroga nel caso contemplato dal menzionato art. 19.

Se ne può concludere che la disposizione del 1991 ha interpretato autenticamente quella del 1976, chiarendo ciò che, rientrando comunque tra le sue possibili varianti di senso, poteva risultare non chiaro nel testo originario dell'art. 15, primo comma, lettera *a*), ovvero che il divieto di costruire entro i 150 metri dalla battigia vale anche per i privati fin dal 1976.

Nella scelta del legislatore regionale del 1991 ha prevalso l'intento di sottrarre il bene protetto dal rischio che, sulla base di una diversa interpretazione della norma, l'inerzia delle amministrazioni comunali comportasse una tutela ridotta, irrazionalmente limitata al territorio costiero dei comuni che si fossero attivati, ingenerando in tal modo anche disparità di trattamento fra i consociati.

4.3.- Verificata la natura genuinamente interpretativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, occorre comunque considerare il profilo dell'affidamento dei privati.

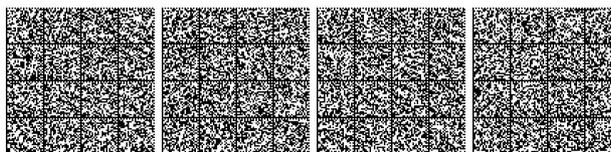
In generale, una volta verificata tale natura, si ha che la norma interpretativa e quella interpretata si saldano e fanno corpo, così esprimendo un precetto normativo unitario fin dall'origine (tra le tante, sentenze n. 169 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 133 del 2020). Di conseguenza, l'aver in precedenza confidato in un significato diverso da quello espresso dalla disposizione di interpretazione autentica «non radica di per sé solo un vero e proprio affidamento, ma si iscrive nell'ordinario relativismo delle interpretazioni possibili» (sentenza n. 104 del 2022).

Nondimeno, «l'intervento interpretativo del legislatore - che vincola il giudice - potrebbe frustrare interessi meritevoli di tutela, specie ove il legislatore accogliesse un'interpretazione della disposizione non sostenuta dalla maggioranza della giurisprudenza (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 55 del 2024, n. 104 del 2022 e n. 127 del 2015)» (sentenza n. 184 del 2024). In questi casi, l'esercizio della funzione legislativa con disposizioni di interpretazione autentica può richiedere che si debba comunque tener conto di un affidamento meritevole, in precedenza riposto nell'interpretazione diversa da quella successivamente fissata dal legislatore, avendo l'affidamento assunto «una connotazione più pregnante, raggiungendo un livello di maggiore significatività» (ancora, sentenza n. 104 del 2022, con riferimento a una diversa interpretazione normativa che trovava l'avallo della giurisprudenza di legittimità).

4.4.- Alla luce di tali principi, questa Corte ritiene che la disposizione regionale censurata non abbia leso alcun affidamento legittimo.

L'affidamento non può certo riguardare la edificabilità delle costruzioni di cui si discute - realizzate in difetto di titolo abilitativo -, stante la «generale impossibilità di riconoscere, di per sé, un legittimo affidamento in capo a chi versi, non incolpevolmente, in una situazione antiggiuridica, qual è quella della realizzazione di un'opera edilizia abusiva» (sentenza n. 181 del 2021).

L'affidamento - a voler seguire la tesi del giudice rimettente - potrebbe semmai avere a oggetto la possibilità di sanatoria edilizia e sarebbe sorto con l'introduzione della legge reg. siciliana n. 37 del 1985 sul condono (ai sensi



dell'art. 23 di tale legge). Ciò sul presupposto che la disposizione regionale del 1976, non comportando l'efficacia immediata e diretta del vincolo di inedificabilità nei confronti dei privati, avrebbe consentito il condono delle costruzioni abusive realizzate entro i 150 metri dalla battigia nei comuni rimasti privi di strumenti urbanistici impositivi del predetto vincolo.

Tuttavia, la legge regionale del 1985 sul condono non era suscettibile di ingenerare nei privati un affidamento di questa portata.

In tal senso, sono determinanti le leggi regionali sopravvenute a quella del 1976 sino alla disciplina condonistica del 1985.

La legge della Regione siciliana 27 dicembre 1978, n. 71 (Norme integrative e modificative della legislazione vigente nel territorio della Regione siciliana in materia urbanistica), infatti, disponeva, nella versione originaria, all'art. 57, primo comma, che potesse derogarsi a quanto previsto dalla lettera *a*) del primo comma dell'art. 15 della legge reg. siciliana n. 78 del 1976 «limitatamente: *a*) alle opere connesse a servizi pubblici; *b*) alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria connesse a complessi produttivi e alberghieri esistenti; *c*) agli ammodernamenti e agli ampliamenti dei complessi di cui alla precedente lettera *b*); *d*) alle opere relative ai porti ed alle opere connesse per servizi ed infrastrutture».

Lo stesso CGARS, nella citata sentenza n. 476 del 2021, ha ritenuto che il legislatore, con l'uso dell'avverbio «limitatamente», aveva voluto circoscrivere la deroga al divieto assoluto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia «ad alcune tipologie di opere tutte caratterizzate dal preminente interesse pubblico», con la conseguenza che nei casi di interventi edilizi di esclusivo interesse privato si doveva «escludere la possibilità di deroga», trovando così conferma la tesi dell'immediata e diretta efficacia del vincolo anche nei confronti dei privati.

La successiva legge della Regione siciliana 29 febbraio 1980, n. 7 (Norme sul riordino urbanistico edilizio), che è stata abrogata dall'art. 39, primo comma, della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, nella sua originaria formulazione aveva previsto:

- all'art. 1, primo comma, l'obbligo dei comuni di provvedere alla «perimetrazione delle zone interessate da insediamenti residenziali, produttivi o di servizio che presentino particolare disordine urbanistico-edilizio, delimitando gli agglomerati sorti entro il 30 settembre 1978 senza o in contrasto con gli strumenti urbanistici generali o esecutivi [...], o comunque senza licenza o concessione o in difformità della stessa»;

- all'art. 2, la possibilità, per «[i] proprietari delle costruzioni ricadenti all'interno della perimetrazione prevista dal primo comma del precedente articolo», di presentare «al comune, entro novanta giorni dalla delibera di delimitazione, domanda per il rilascio della concessione in sanatoria»;

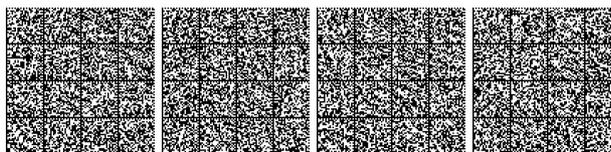
- all'art. 3, una serie di casi di «[i]nammissibilità della sanatoria» di cui all'art. 2, tra i quali, al primo comma, lettera *e*), erano comprese «le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, con esclusione delle costruzioni iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Inoltre, l'art. 10 della legge della Regione siciliana 18 aprile 1981, n. 70 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, recante norme sul riordino urbanistico edilizio), anch'esso abrogato dall'art. 39, primo comma, della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, con norma di interpretazione autentica, aveva stabilito che «[a]lla lett. e dell'art. 3 della legge regionale 29 febbraio 1980, n. 7, l'inciso: "le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15" deve intendersi: "le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a"».

Dunque, in epoca anteriore all'introduzione della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, il legislatore regionale era già intervenuto per determinare i limiti della sanabilità di opere edilizie irregolari, comprese quelle realizzate in agglomerati sorti non solo «senza licenza o concessione o in difformità» da esse, ma anche «senza [...] gli strumenti urbanistici generali o esecutivi».

Di conseguenza, l'inaammissibilità della sanatoria prevista dal citato art. 3, primo comma, lettera *e*), colpiva anche le costruzioni realizzate entro i 150 metri dalla battigia nei comuni che, essendo privi di strumenti urbanistici, ovviamente non avevano ancora recepito il vincolo di inedificabilità assoluta.

La legge reg. siciliana n. 37 del 1985 ha ripreso l'identica formulazione usata, al fine di escludere la sanatoria, dalla legge regionale n. 7 del 1980. Pertanto, poteva ritenersi che l'ambito applicativo del condono disciplinato dalla legge regionale del 1985 incontrasse i medesimi limiti. La stessa giurisprudenza amministrativa, in epoca di poco anteriore all'intervento legislativo del 1991, era giunta a conclusioni analoghe, osservando che le costruzioni in questione erano comunque escluse dal condono, anche se realizzate in comuni che non avevano inserito la prescrizione negli strumenti urbanistici (CGARS, sezione giurisdizionale, sentenza 26 marzo 1991, n. 99).



In una situazione simile, cui si aggiungeva l'assenza di una consolidata interpretazione giurisprudenziale della disposizione del 1976 diversa da quella successivamente fissata dal legislatore regionale, ai proprietari delle opere abusive non poteva riconoscersi alcun meritevole affidamento nella sanatoria.

5.- Si passa, ora, all'esame delle altre questioni sollevate in via principale.

Secondo il rimettente, l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, introducendo retroattivamente un vincolo di inedificabilità assoluta, avrebbe anche violato il «contenuto minimo essenziale del diritto di proprietà privata», tutelato dall'art. 42 Cost., nonché gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, in quanto i principi di civiltà giuridica non consentirebbero al legislatore regionale di escludere dal condono "eccezionale" di cui alla legge n. 47 del 1985 beni che inizialmente vi rientravano, dopo il decorso di un termine irragionevolmente lungo, né di escludere da esso beni suscettibili di sanatoria "ordinaria", in applicazione del principio della cosiddetta "doppia conformità", ex art. 13 della citata legge n. 47 del 1985, poi riprodotto nell'art. 36 t.u. edilizia.

Inoltre, il rimettente prospetta un'ulteriore violazione degli artt. 3 e 42 Cost., per la «compressione irragionevolmente differenziata [...] del diritto di proprietà privata». Ad avviso dello stesso, l'introduzione retroattiva del divieto di edificazione entro i 150 metri dalla battigia equivarrebbe all'apposizione di un vincolo di inedificabilità assoluta successivo alla realizzazione delle costruzioni abusive. Di conseguenza, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il principio generale dell'ordinamento di cui all'art. 31 della legge n. 47 del 1985, secondo cui le opere abusive non sono suscettibili di sanatoria quando siano in contrasto con vincoli di inedificabilità assoluta apposti prima dell'esecuzione delle opere stesse. Viene così lamentata, sostanzialmente, un'irragionevole disparità di trattamento rispetto ai proprietari di immobili abusivi residenti nel restante territorio nazionale, ai quali non sarebbe impedito in modo assoluto di accedere al condono di cui alla legge n. 47 del 1985 sulla base di un vincolo apposto successivamente alla realizzazione degli immobili.

Infine, secondo il giudice *a quo*, l'introduzione retroattiva di un vincolo che osta al condono edilizio, «escludendo a posteriori l'operatività di una causa di estinzione del reato di abusivismo edilizio già verificatasi», da un lato «riestende la punibilità» a fatti che ne erano esclusi dalla legge n. 47 del 1985, così violando la riserva assoluta di legge statale in materia penale ex art. 25, secondo comma, Cost., e, d'altro lato, «ri-espande la sussistenza di un reato estinto» mediante un intervento normativo successivo alla commissione del fatto, in violazione ulteriore dello stesso parametro costituzionale.

5.1.- Anche tali questioni, che si possono esaminare congiuntamente, non sono fondate.

Esse muovono dal comune presupposto che la disposizione censurata, avendo natura innovativa, abbia introdotto retroattivamente un vincolo sopravvenuto di inedificabilità assoluta, tale da precludere il condono di costruzioni abusive che inizialmente vi potevano accedere e che avrebbero potuto persino beneficiare della sanatoria "ordinaria". L'introduzione retroattiva del vincolo avrebbe inoltre escluso ex post una causa di estinzione dei reati edilizi «già verificatasi».

Questo comune presupposto, tuttavia, non sussiste, essendo stata verificata da questa Corte la natura genuinamente interpretativa dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991. Ciò, come si è osservato, comporta la saldatura delle due disposizioni, che così esprimono fin dall'origine (e, quindi, fin dall'entrata in vigore della legge reg. siciliana n. 78 del 1976) il precetto normativo unitario consistente nel divieto, anche per i privati, di costruire entro i 150 metri dalla battigia.

6.- Come si è visto, il giudice *a quo*, «in via subordinata e condizionatamente all'esegesi che se ne dia», dubita anche della legittimità costituzionale dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge n. 47 del 1985, come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, nella parte in cui ha previsto che «restano altresì escluse dalla concessione o autorizzazione in sanatoria le costruzioni eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, ad eccezione di quelle iniziate prima dell'entrata in vigore della medesima legge e le cui strutture essenziali siano state portate a compimento entro il 31 dicembre 1976».

Secondo il rimettente, ove la menzionata disposizione si interpretasse nel senso «di aver escluso in Sicilia dalla condonabilità straordinaria di cui alla legge statale n. 47 del 1985 le costruzioni realizzate nella fascia costiera di 150 metri dalla battigia, pur in assenza [...] di alcun vincolo di P.R.G. [...] introdotto [...] dal [c]omune di ubicazione del singolo immobile», violerebbe l'art. 3 Cost., per irragionevolezza.

Le stesse costruzioni - sempre secondo il rimettente - potrebbero infatti ottenere la sanatoria "ordinaria", sulla base di un accertamento di doppia conformità, con conseguente irragionevolezza della scelta legislativa di escluderle dal condono.

6.1.- Le questioni sono inammissibili per difetto di rilevanza.

Ad avviso del giudice *a quo*, invero, è possibile, ma non condivisibile, una interpretazione del citato art. 32-33, undicesimo comma, nel senso che proprio questa disposizione escluderebbe dal condono, senza eccezioni, tutte le costru-



zioni abusive realizzate nella fascia protetta, trattandosi comunque di costruzioni «eseguite in violazione dell'art. 15, lett. a, della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78», e ciò anche se la disposizione del 1991 fosse privata della retroattività, a seguito di una pronuncia di accoglimento delle questioni sollevate in via principale.

Da questo angolo visuale, dunque, l'auspicato accoglimento delle questioni aventi per oggetto l'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, benché necessario, sarebbe insufficiente al fine di consentire la sanatoria.

Di qui l'esigenza, ad avviso del rimettente, di proporre le questioni in via subordinata, che tuttavia, a fronte del rigetto di quelle sollevate in via principale, qui pronunciato, non sono rilevanti.

La pronuncia di rigetto, infatti, comporta che la sanabilità degli immobili di cui si discute nei giudizi a quibus sia irrimediabilmente esclusa, ex art. 23 della legge reg. siciliana n. 37 del 1985, per violazione del vincolo di inedificabilità assoluta nella fascia di 150 metri dalla battigia, in quanto vincolo immediatamente e direttamente efficace anche nei confronti dei privati sin dall'entrata in vigore dell'art. 15, primo comma, lettera a), della legge reg. siciliana n. 78 del 1976.

Di conseguenza, la decisione delle questioni subordinate non eserciterebbe alcuna influenza nella definizione delle controversie sottoposte all'esame del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana 30 aprile 1991, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 dicembre 1978, n. 71, in materia urbanistica e proroga di vincoli in materia di parchi e riserve naturali), sollevata, in riferimento all'art. 97, secondo comma, della Costituzione, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. siciliana n. 15 del 1991, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, secondo comma, 42, 44, 47 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe;*

3) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32-33, undicesimo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), come introdotto, limitatamente alla Regione siciliana, dall'art. 23 della legge della Regione siciliana 10 agosto 1985, n. 37 (Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino urbanistico e sanatoria delle opere abusive), sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 marzo 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI



n. 73

Sentenza 7 aprile - 23 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Straniero detenuto che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni, salvo che sia stato condannato per particolari delitti - Automatica espulsione alternativa alla detenzione, anziché rimessa al magistrato di sorveglianza, in assenza del consenso dell'interessato - Denunciata violazione del principio del finalismo rieducativo della pena - Non fondatezza della questione.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 5.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

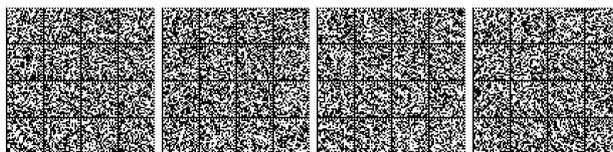
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Tribunale di sorveglianza di Palermo, nel procedimento di sorveglianza nei confronti di S. O., con ordinanza del 17 giugno 2024, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 giugno 2024, iscritta al n. 192 del registro ordinanze 2024, il Tribunale di sorveglianza di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «almeno nella parte in cui non prevede che il Magistrato di Sorveglianza possa disporre - in assenza del consenso dell'interessato - l'espulsione dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle condizioni indicate dall'art. 13, comma 2, del D.Lgs. 286/1998 che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni e che non sia condannato per i delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3 bis, 3 ter del D.Lgs. 286/1998 ovvero per uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p., fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale».



2.- Il rimettente espone di dover decidere dell'opposizione presentata da S. O., cittadino tunisino detenuto presso la Casa di reclusione Palermo-Ucciardone, avverso l'ordinanza (*recte*: decreto) che ne dispone l'espulsione, adottata il 18 settembre 2023 dal Magistrato di sorveglianza di Palermo, in attuazione della disposizione censurata, in quanto il detenuto non risulta condannato per alcuno dei reati ostativi ivi previsti e la pena residua da espiare è inferiore a due anni di reclusione.

Il giudice *a quo* rileva, sulla scorta di quanto emerge dal provvedimento del Magistrato di sorveglianza e dalle informazioni rese dalla Questura di Palermo-Ufficio immigrazione, che «l'espulsione non porrebbe a rischio di persecuzione il condannato, il quale non ha legami di parentela o di coniugio con cittadini italiani né risulta titolare di un regolare soggiorno nel territorio nazionale».

Riferisce, inoltre, il rimettente che il ricorso in opposizione dà conto del lungo periodo di permanenza in Italia del soggetto interessato dal 2005, e del percorso rieducativo e riabilitativo intrapreso all'interno dell'istituto penitenziario, ove il soggetto «ha serbato una condotta regolare e partecipativa all'offerta trattamentale, non dando adito a rimarchi di sorta».

Nel corso dell'udienza, sia il Procuratore generale, che la difesa dell'interessato hanno chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, in quanto la misura espulsiva sarebbe automatica e non terrebbe conto dei risultati dell'osservazione intramuraria, provocando una brusca e irragionevole interruzione del trattamento rieducativo.

3.- Ad avviso del giudice *a quo*, la questione sarebbe rilevante perché il suo accoglimento consentirebbe la prosecuzione del trattamento intramurario, già orientato al reinserimento nel tessuto sociale, in quanto il soggetto ha fruito di permessi premio presso una cooperativa locale.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente sostiene di non poter procedere a una interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto il dato testuale prevederebbe un automatismo decisionale che escluderebbe ogni discrezionalità giudiziale; il magistrato di sorveglianza, infatti, sarebbe tenuto a verificare esclusivamente i presupposti previsti per legge, il titolo in esecuzione e la durata della pena residua, mentre gli sarebbe precluso ponderare gli effetti negativi del provvedimento sul percorso trattamentale.

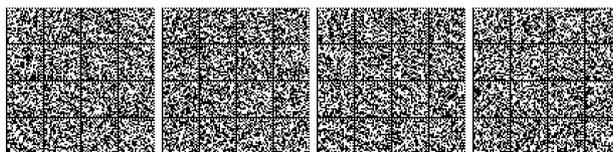
5.- Il rimettente riferisce di non ignorare la giurisprudenza della Corte di cassazione, che costituisce diritto vivente ed è stabilmente assestata nel ritenere che la misura espulsiva di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998 abbia natura sostanzialmente amministrativa e non trattamentale, in quanto finalizzata alla diminuzione del sovraffollamento carcerario e, pertanto, estranea al finalismo rieducativo (si richiama Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 14 settembre 2021-10 febbraio 2022, n. 4645, che riprende un filone interpretativo risalente nel tempo, di cui all'ordinanza n. 226 del 2004 di questa Corte, che ha ritenuto l'espulsione disposta ai sensi dell'art. 16 del d.lgs. n. 286 del 1998 estranea al sistema delle misure alternative alla detenzione).

Ritiene tuttavia il giudice *a quo* di non condividere questo orientamento in quanto la misura espulsiva resterebbe impermeabile a qualsiasi forma di bilanciamento tra interessi contrapposti; sottolinea, anzi, che, a prescindere dalla natura amministrativa o trattamentale della misura, l'assenza di discrezionalità giudiziale e l'impossibilità di raccogliere il consenso dell'interessato finirebbero per «incidere in termini tombali sul finalismo rieducativo della pena detentiva» di cui all'art. 27 Cost.

6.- A sostegno dell'illegittimità costituzionale, il rimettente osserva che l'espulsione si tradurrebbe in una duplicazione del «fardello sanzionatorio» per un soggetto che, già chiamato a scontare la pena della reclusione, verrebbe sradicato in via automatica dal percorso di rieducazione e reinserimento sociale, in un momento, tra l'altro, irragionevolmente incerto rispetto alla pena detentiva espiata e legato a fattori contingenti, quali i tempi istruttori.

Ad avviso del giudice *a quo*, inoltre, l'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 determinerebbe il fenomeno, censurato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, della trasfigurazione della sanzione amministrativa in sanzione penale, per la finalità repressiva particolarmente severa perseguita, - l'espulsione dal territorio nazionale -, richiama la sentenza della prima sezione, 14 settembre 2023, causa C-27/22, Volkswagen Group Italia spa e Volkswagen Aktiengesellschaft.

7.- Sotto altro profilo, ad avviso del rimettente, il processo rieducativo del detenuto, di cui all'art. 27 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), che dell'art. 27, terzo comma, Cost. sarebbe il riflesso, costituirebbe un diritto soggettivo insuscettibile di limitazioni, tanto che il percorso di risocializzazione non sarebbe «recessivo neanche al cospetto dell'interesse pubblico sotteso all'abbattimento del sovraffollamento della popolazione carceraria, non essendo il trattamento sanzionatorio e penitenziario individualizzato strumentalizzabile per finalità eteronome».



Anche «in una logica di mero utilitarismo penitenziario», inoltre, secondo il giudice *a quo*, l'espulsione in questione avrebbe una incidenza statistica minima, rendendo ancor meno giustificato il sacrificio dei valori costituzionali lesi.

8.- L'espulsione, ad avviso del rimettente, incidendo sul quantum della pena espiata, opererebbe in termini analoghi all'istituto della liberazione anticipata, che la giurisprudenza di questa Corte ha qualificato come misura alternativa, con richiamo alla sentenza n. 17 del 2021.

Non sarebbero comparabili, inoltre, per assenza di un comune denominatore, l'espulsione di un soggetto libero illegalmente presente sul territorio, fattispecie amministrativa, l'espulsione di soggetto di cui sia accertata l'attuale pericolosità sociale, come misura di sicurezza e l'espulsione del detenuto ormai da anni inserito nel circuito penitenziario e protagonista di un «fervido percorso rieducativo».

9.- L'applicazione della disposizione censurata, sotto altro profilo, si presterebbe ad incoraggiare surrettiziamente il fenomeno che vuole reprimere, ossia l'immigrazione illegale, inducendo i soggetti espulsi coattivamente e contro la loro volontà nel corso del trattamento penitenziario ad approntare strategie per rientrare illegalmente in Italia e compromettendo, in questo modo, la stessa funzione special-preventiva della pena; la conclusione del programma trattamentale, invece, realizzerebbe un'autentica funzione di contrasto alla recidiva e una corretta finalizzazione delle risorse investite dall'amministrazione penitenziaria, che troverebbero giustificazione a valle, all'atto della scarcerazione, nel reinserimento sociale e lavorativo della persona che ne abbia attivamente beneficiato.

10.- Infine, il rimettente osserva che la piena operatività del principio costituzionale del finalismo rieducativo della pena sarebbe frustrata «almeno nella misura in cui non consente all'autorità giurisdizionale procedente (in questo caso all'Ufficio di Sorveglianza) di raccogliere il consenso dell'interessato all'applicazione nei suoi confronti della sanzione sostitutiva dell'espulsione».

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

Ad avviso dell'Avvocatura, le questioni sarebbero inammissibili per due profili: l'erronea ricostruzione giuridica del quadro normativo, in quanto per la granitica giurisprudenza della Corte di cassazione penale la misura in questione non avrebbe natura trattamentale, bensì amministrativa, atipica e in bonam partem, essendo l'espulsione certamente meno afflittiva dell'espiazione della pena in carcere ed essendo, dunque, indisponibile per la parte e per il giudice; inoltre, per difetto di motivazione specifica sui parametri evocati, in quanto le censure sarebbero generiche in riferimento all'art. 27 Cost. e totalmente assenti rispetto all'art. 3 Cost.

Le questioni sarebbero, in ogni caso, non fondate, sempre per la natura di misura in bonam partem della misura espulsiva; inoltre, in quanto l'espulsione, non afferendo al trattamento penitenziario, renderebbe la prosecuzione del trattamento stesso priva di titolo; infine, in quanto non esisterebbe alcun diritto alla prosecuzione della pena e del trattamento penitenziario in carcere, allorché per legge è prevista una misura meno gravosa che comporta la liberazione definitiva, tanto più che, nel caso di specie, lo stesso giudice rimettente afferma che non vi è rischio di persecuzione e non vi sono legami di parentela o di coniugio con cittadini italiani, né vi è titolo di regolare soggiorno; non vi sarebbe, dunque, lesione dell'art. 3 Cost., né per irragionevolezza intrinseca, né per violazione del principio di eguaglianza, e neppure dell'art. 27 Cost.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di sorveglianza di Palermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, «almeno nella parte in cui non prevede che il Magistrato di Sorveglianza possa disporre - in assenza del consenso dell'interessato - l'espulsione dello straniero, identificato, detenuto, che si trova in taluna delle condizioni indicate dall'art. 13, comma 2, del D.Lgs. 286/1998 che deve scontare una pena detentiva, anche residua, non superiore a due anni e che non sia condannato per i delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3 bis, 3 ter del D.Lgs. 286/1998 ovvero per uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a), c.p.p., fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli articoli 628, terzo comma e 629, secondo comma, del codice penale».

Il giudice *a quo* espone di dover decidere dell'opposizione presentata da un cittadino tunisino detenuto avverso il decreto di espulsione adottato dal Magistrato di sorveglianza in attuazione della disposizione censurata, non risultando la persona condannata per alcuno dei reati ostativi ivi previsti ed essendo la pena residua da espiare inferiore a due anni di reclusione.



Ritiene il rimettente che, a prescindere dalla sua natura amministrativa o trattamentale, la misura espulsiva di cui all'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 avrebbe carattere sanzionatorio e afflittivo; essa determinerebbe l'improvvisa interruzione del percorso trattamentale, pur fruttuosamente intrapreso, configurando un automatismo che priva il magistrato di sorveglianza di qualsivoglia potere di bilanciamento tra la prosecuzione del trattamento, oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo del detenuto, e la finalità di riduzione del sovraffollamento carcerario, cui l'espulsione mira, in violazione degli artt. 3 e 27 Cost.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per erronea ricostruzione del quadro normativo, non avendo il provvedimento di cui all'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, per la consolidata giurisprudenza di legittimità, carattere trattamentale, bensì amministrativo, trattandosi di misura atipica e in bonam partem, in quanto meno afflittiva della espiazione della pena in carcere; inoltre, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione in riferimento ai parametri evocati, poiché le censure sarebbero generiche quanto alla asserita violazione dell'art. 27 Cost. e totalmente assenti quanto alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost.

2.1.- La prima eccezione di inammissibilità non è fondata.

Motivando in ordine all'impossibilità di procedere a un'interpretazione costituzionalmente conforme, il rimettente prende posizione sul consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità relativo al carattere amministrativo della misura, dichiarando di non condividerlo; d'altra parte, la natura della misura, se amministrativa o trattamentale, attiene al merito della questione e non alla sua ammissibilità (tra le molte, sentenze n. 163, n. 105 e n. 6 del 2024, n. 202 del 2023 e n. 139 del 2022).

2.2.- La seconda eccezione di inammissibilità è fondata quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost.

La disposizione costituzionale è meramente evocata dal rimettente, in assenza di qualsivoglia apparato motivazionale. Sebbene nell'ordinanza di rimessione alcune linee argomentative, soltanto accennate, possano essere implicitamente ricondotte a profili di irragionevolezza intrinseca o di violazione del principio di eguaglianza, tali profili non sono sorretti da alcuna motivazione.

Per ciò che attiene ai profili di irragionevolezza, l'ordinanza contiene affermazioni apodittiche, quale quella che la misura espulsiva finirebbe per contraddire il fine cui è rivolta, il contrasto all'immigrazione illegale, in quanto indurrebbe le persone espulse coattivamente nel corso del trattamento penitenziario a elaborare strategie per rientrare illegalmente in Italia.

Quanto al profilo della denunciata violazione del principio di eguaglianza, nessuna motivazione è data intorno agli elementi di somiglianza tra le misure indistintamente invocate dal rimettente, alcune amministrative e altre trattamentali, né sulle ragioni che giustificerebbero una loro analogia o diversa considerazione ai fini della questione sottoposta.

2.3.- In riferimento all'art. 27 Cost., invece, la questione deve intendersi circoscritta alla sola violazione del terzo comma, con specifico riguardo al contrasto della disposizione censurata con il principio del finalismo rieducativo della pena, essendo questo l'unico principio, tra quelli espressi dalla disposizione costituzionale, che l'ordinanza di rimessione espressamente evoca e intorno al quale ruotano tutte le censure proposte, attinenti all'interferenza della misura espulsiva con il percorso trattamentale.

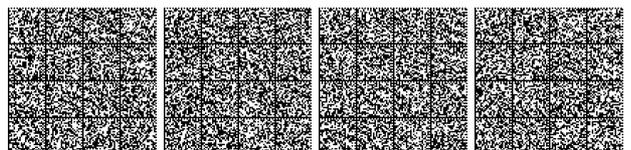
3.- Nel merito, la questione non è fondata.

4.- È opportuno premettere una sintetica illustrazione dell'istituto della espulsione alternativa alla detenzione, previsto dall'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998.

La misura è stata introdotta dall'art. 15 della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), che ha interamente sostituito l'art. 16 t.u. immigrazione, con finalità essenzialmente deflattiva della popolazione carceraria.

I presupposti per l'espulsione previsti dall'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione sono cinque: *a)* lo stato detentivo; *b)* la durata della pena residua non superiore a due anni; *c)* l'identificazione certa del soggetto, tanto che, ai sensi del comma 6 del medesimo art. 16, non può procedersi all'espulsione di straniero non identificato; *d)* il fatto che la pena in corso di espiazione non sia stata irrogata per i delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter dello stesso testo unico, ovvero per uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a)*, del codice di procedura penale, fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli artt. 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice penale; *e)* infine, l'irregolarità del soggiorno, dovendo lo straniero trovarsi in una delle condizioni previste dall'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione, che legittimano l'espulsione amministrativa.

L'istituto ha natura ibrida. Il provvedimento di espulsione, infatti, comportando la sospensione della esecuzione della pena, deve essere adottato dal magistrato di sorveglianza. Il medesimo provvedimento, tuttavia, anticipa l'espulsione amministrativa dovuta alla irregolarità del soggiorno, che in ogni caso colpirebbe l'interessato al termine dell'esecuzione.



I due profili, della incidenza sull'esecuzione della pena e della espulsione amministrativa, si integrano in una fattispecie complessa che può portare alla estinzione della pena. La misura determina, infatti, una sorta di sospensione temporanea della potestà punitiva dello Stato giacché, secondo quanto previsto dall'art. 16, comma 8, t.u. immigrazione, se il cittadino straniero non rientra irregolarmente nel territorio italiano entro il termine di dieci anni, la pena si estingue; in caso contrario, la potestà punitiva si riespande, lo stato di detenzione è ripristinato e l'esecuzione della pena riprende il suo corso.

5.- Questa Corte è già stata chiamata a pronunciarsi sul presunto automatismo espulsivo della misura, del quale venivano denunciati plurimi profili di violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e di contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., sul presupposto che l'espulsione dovesse essere ascritta alla sfera dell'esecuzione penale, come misura trattamentale o vera e propria sanzione penale.

All'epoca, questa Corte ritenne le questioni manifestamente infondate per erroneità del presupposto interpretativo, affermando che la misura di cui all'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 ha natura sostanzialmente amministrativa, in quanto presenta elementi comuni alle altre misure espulsive disposte dall'autorità amministrativa (ordinanze n. 422 e n. 226 del 2004).

A tale conclusione si giunse sulla base delle considerazioni che avevano già indotto questa Corte a ritenere di natura amministrativa la diversa misura espulsiva disposta dal giudice della cognizione penale, oggi disciplinata dal comma 1 dello stesso art. 16 t.u. immigrazione, quale sanzione sostitutiva della pena.

A prescindere dalla qualificazione formale come «sanzione» sostitutiva della detenzione, si osservò che la misura solo indirettamente riveste un contenuto afflittivo, posto che il suo effetto tipico si risolve nell'allontanamento dal territorio dello Stato di persone che vi sono entrate o vi si trattengono irregolarmente (ordinanza n. 369 del 1999). La natura amministrativa della misura, pertanto, condusse a distinguerla dalle misure alternative alla detenzione, finalizzate alla rieducazione e risocializzazione del condannato, e a ritenere non pertinente il richiamo all'art. 27, terzo comma, Cost. (ancora, ordinanze n. 422 e n. 226 del 2004).

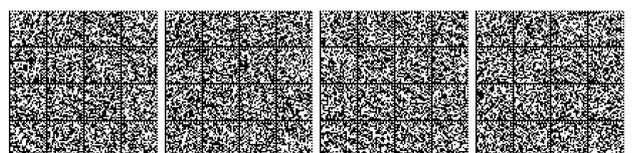
A fronte di un quadro normativo in parte diverso, d'altra parte, questa Corte aveva già avuto modo di affermare che l'espulsione dello straniero in pendenza di misura cautelare o di esecuzione della pena detentiva, giustificata essenzialmente dall'interesse pubblico alla riduzione dell'affollamento carcerario, non potesse essere valutata in riferimento alla finalità costituzionale della pena, di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., proprio perché determina la sospensione del trattamento e riflette la scelta, non arbitraria né palesemente irragionevole del legislatore, di una temporanea astensione dello Stato dalla potestà punitiva, in corrispondenza dell'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale (sentenze n. 283 e n. 62 del 1994; ordinanza n. 176 del 1997).

6.- Tale orientamento, consolidato anche nella giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 15 maggio-17 ottobre 2024, n. 38183, e 31 gennaio-31 maggio 2024, n. 21906), va confermato, anche perché il quadro normativo non è sostanzialmente mutato, e anzi si è arricchito di ulteriori garanzie processuali e sostanziali.

6.1.- La natura amministrativa del provvedimento di cui all'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione, benché esso sia disposto dal magistrato di sorveglianza, si desume innanzitutto dai rinvii interni che lo stesso art. 16 opera proprio nel comma 5, disposizione censurata, all'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione, che disciplina le condizioni di irregolarità del soggiorno, cui consegue l'espulsione amministrativa, e nel comma 9, che rinvia all'art. 19 del medesimo testo unico, non considerato dal rimettente, che vieta l'espulsione nei casi di vulnerabilità oggettiva o soggettiva dell'interessato.

Emergono da tali rinvii gli elementi sostanziali e formali che accomunano l'espulsione in luogo della detenzione, di cui all'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione, alle altre forme di espulsione amministrativa: la forma del provvedimento, il decreto motivato; le preclusioni connesse alle già richiamate condizioni di vulnerabilità di cui all'art. 19 t.u. immigrazione; le modalità di esecuzione, affidate non al pubblico ministero, ma al questore, cui spetta disporre l'accompagnamento alla frontiera; gli effetti tipici della misura, ossia l'allontanamento dal territorio nazionale e l'obbligo di non farvi rientro entro un certo termine, anticipando in questo modo un esito che si produrrebbe comunque una volta conclusa l'espiazione della pena.

6.2.- Quanto alle garanzie processuali, esse consistono nel decreto motivato, disposto dal magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 16, comma 6, t.u. immigrazione, e nel diritto di proporre opposizione al tribunale di sorveglianza, che ha la funzione di assicurare l'esercizio del diritto di difesa e il contraddittorio tra le parti, anche se differito. Inoltre, ai sensi del comma 7 dell'art. 16, l'esecuzione del decreto di espulsione è sospesa fino alla decorrenza dei termini di impugnazione o alla decisione del tribunale di sorveglianza. Lo stato di detenzione permane e l'espulsione non è eseguita sino a quando non siano stati acquisiti i necessari documenti di viaggio.



Come questa Corte ha già chiarito, sussiste l'obbligo di comunicare allo straniero il decreto di espulsione, unitamente all'indicazione delle modalità di impugnazione, in una lingua da lui conosciuta o, ove non sia possibile, in lingua francese, inglese o spagnola (ordinanza n. 226 del 2004).

Rispetto al quadro normativo vigente nel 2004, l'attuale formulazione dell'art. 16, comma 6, t.u. immigrazione ha rafforzato le garanzie difensive connesse al contraddittorio differito. La disposizione ora vigente, risultante dall'art. 6, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, prevede l'obbligo di notificazione del decreto di espulsione anche al pubblico ministero, che è divenuto anch'egli legittimato all'impugnazione, nonché l'obbligo di notificazione al difensore della persona interessata, stabilendo che, se lo straniero non è assistito da un difensore di fiducia, il magistrato provvede alla nomina di un difensore d'ufficio.

6.3.- Quanto alle garanzie sostanziali, questa Corte ha già avuto modo di rilevare che il magistrato di sorveglianza, prima di emettere il decreto di espulsione, è chiamato ad acquisire non solo le informazioni sull'identità e sulla nazionalità dello straniero, ma qualsiasi informazione necessaria o utile al fine di accertare la sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano l'espulsione (ordinanze n. 422 e n. 226 del 2004).

Assume particolare rilievo, da questo punto di vista, il già menzionato rinvio che il comma 9 dell'art. 16 opera ai divieti di espulsione per le condizioni di vulnerabilità di cui all'art. 19 t.u. immigrazione. Tali divieti sono stati oggetto di interpretazione estensiva e analogica nella giurisprudenza di legittimità, garantendo, in questo modo, sia il rispetto di diritti e beni costituzionali di cui questa stessa Corte ha imposto l'osservanza in relazione a provvedimenti espulsivi, per esempio del diritto alla salute (sentenza n. 252 del 2001) e della protezione dei legami familiari, in particolare con soggetti minori (sentenza n. 202 del 2013), sia il rispetto delle norme dell'Unione europea, ove applicabili, sia la conformità alle norme convenzionali, in particolare all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare, per come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Come ha chiarito da tempo la giurisprudenza di legittimità, sono queste le condizioni che il magistrato di sorveglianza deve rispettare al momento dell'adozione della misura espulsiva e che escludono, per ciò stesso, l'esistenza di qualsivoglia automatismo, richiedendo, invece, una valutazione discrezionale (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenze 7-26 novembre 2024, n. 43082, 13 gennaio-23 marzo 2022, n. 10296, 21 settembre-5 novembre 2021, n. 39783 e 30 ottobre-13 novembre 2019, n. 45973).

Anche nel giudizio *a quo*, d'altra parte, il rimettente dà atto delle informazioni acquisite dalla Questura, sicché l'espulsione non porrebbe a rischio di persecuzione la persona condannata, che non ha legami di parentela o di coniugio nel territorio nazionale e non risulta titolare di regolare permesso di soggiorno.

7.- La misura di cui all'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, pertanto, resta, dal punto di vista sostanziale, non equiparabile alle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario. Proprio il fatto che si tratti dell'anticipazione di una misura espulsiva comunque irrogabile una volta concluso il trattamento comporta che essa sia soggetta al medesimo bilanciamento, in relazione alle condizioni personali e familiari dell'interessato, cui è subordinata l'adozione della misura da parte dell'autorità amministrativa. Tale bilanciamento è, peraltro, rafforzato perché è posto direttamente in capo all'autorità giurisdizionale e perché è destinato a operare nel rispetto del contraddittorio processuale, ancorché differito.

Non può, dunque, ritenersi sussistente alcun automatismo espulsivo, dovendo il magistrato di sorveglianza procedere a una ponderazione di interessi quanto agli effetti dell'eventuale espulsione sulle condizioni personali e familiari della persona interessata, la quale, giova ribadirlo, si trova in una condizione che ne imporrebbe, comunque, l'espulsione una volta espiata la pena.

In un ordinamento costituzionale ispirato al principio di libertà, inoltre, come correttamente rileva l'Avvocatura, non trova alcuno spazio un diritto soggettivo del detenuto a rimanere in carcere. L'astensione temporanea dallo Stato dall'esercizio della potestà punitiva comporta la riespansione della libertà personale, e ciò sempre a condizione che non sussistano le condizioni di pericolo di persecuzione, di trattamenti disumani o degradanti e le altre condizioni indicate dall'art. 19 t.u. immigrazione.

8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, pertanto, deve essere dichiarata non fondata in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di sorveglianza di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevata, in riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost., dal Tribunale di sorveglianza di Palermo, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Stefano PETITTI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 23 maggio 2025

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_250073

n. 74

Sentenza 7 aprile - 27 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Applicazione degli aumenti o delle diminuzioni di pena - Concorso tra la recidiva semplice (art. 99, primo comma, cod. pen.) e una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale - Cumulo materiale delle pene, anziché applicazione della pena stabilita per la circostanza più grave, con possibilità, per il giudice, di aumentarla - Violazione dei principi di ragionevolezza, di proporzionalità della pena e della finalità rieducativa della pena - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

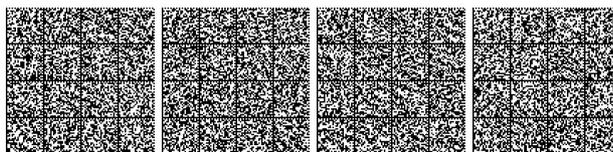
- Codice penale, art. 63, terzo comma.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE



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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 63, terzo comma, del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di M. M., con ordinanza del 13 maggio 2024, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 aprile 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 7 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 13 maggio 2024, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Firenze, sezione prima penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63, terzo comma, del codice penale, «nella parte in cui non prevede che - quando la recidiva di cui all'art. 99 co. 1 c.p. concorre con una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante ad effetto speciale - si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla».

2.- Il Tribunale di Firenze riferisce di procedere nei confronti di persona imputata dei reati di cui all'art. 612, secondo comma, cod. pen., in relazione all'art. 339 cod. pen., e all'art. 4 della legge 18 aprile 1975, n. 110 (Norme integrative della disciplina vigente per il controllo delle armi, delle munizioni e degli esplosivi), per aver minacciato la vittima con l'uso di un coltello e di altro strumento atto a offendere portati, senza giustificato motivo, fuori della propria abitazione.

L'ordinanza di remissione precisa che le indagini svolte hanno consentito l'accertamento del primo reato e dell'aggravante ipotizzata, e la sussistenza peraltro della "recidiva semplice", come contestata dal pubblico ministero, avendo l'imputato subito una condanna per resistenza a pubblico ufficiale nell'anno 2015 e un'altra nell'anno 2017 per ricettazione.

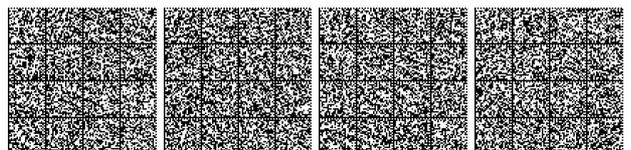
Il giudice *a quo* assume che non è possibile applicare le circostanze attenuanti generiche, in quanto l'imputato non è incensurato, non ha risarcito il danno né ha mostrato segni di ravvedimento.

Secondo il rimettente, in base al disposto dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., occorrerebbe prima applicare la circostanza aggravante autonoma di cui all'art. 612, secondo comma, cod. pen. e poi infliggere l'aumento di un terzo per la recidiva ex art. 99, primo comma, cod. pen.

3.- Il Tribunale di Firenze dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione, perché, quando la recidiva "semplice", circostanza aggravante a effetto comune, concorre con una circostanza aggravante a effetto speciale o autonoma, non sarebbe consentito al giudice di applicare il criterio moderatore previsto dall'art. 63, quarto comma, cod. pen., secondo cui in caso di concorso tra circostanze a effetto speciale non si applica il cumulo materiale, ma la pena stabilita per la circostanza più grave aumentata fino a un terzo.

L'esito operativo della norma censurata appare al giudice *a quo* contrario ai principi di proporzionalità della pena e di "ragionevolezza-uguaglianza", espressi dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., come dimostrerebbe il caso in cui si trovassero a concorrere una circostanza autonoma o a effetto speciale e la recidiva "qualificata" (aggravata, pluriaggravata o reiterata), ai sensi degli ulteriori commi dell'art. 99 cod. pen.

Il giudice *a quo* sostiene, quindi, che l'art. 63, terzo comma, cod. pen. lo obbligherebbe, in sostanza, ad applicare l'aumento di pena nella misura di un terzo stabilito per la recidiva semplice, obbligo che non sussisterebbe ove l'imputato versasse nella più grave situazione di una delle forme qualificate di recidiva.



L'irragionevolezza denunciata, secondo il rimettente, indurrebbe anche il condannato a percepire la pena irrogata come non "giusta", e quindi pure come inadeguata a esplicare la propria funzione rieducativa.

Questa irragionevolezza si avverterebbe ancor più nel caso di specie, essendo stata contestata all'imputato dal pubblico ministero la recidiva semplice, pur sussistendo gli estremi per l'applicazione di una recidiva qualificata, in quanto i due precedenti rilevanti erano uno "specifico" e l'altro "infraquinquennale".

Altrettanto irragionevole, ad avviso del giudice *a quo*, sarebbe la previsione dell'aumento «di un terzo» della pena da infliggere, ai sensi dell'art. 99, primo comma, cod. pen., anziché «fino a un terzo», come invece stabilito dall'art. 64, primo comma, cod. pen.

3.1.- L'ordinanza di remissione ritiene poi non dirimente l'obiezione secondo cui «la recidiva semplice è pur sempre facoltativa e quindi il giudice potrebbe astenersi dall'applicarla», giacché, ove questi abbia verificato che la reiterazione dell'illecito è sintomo effettivo di riprovevolezza della condotta e di pericolosità del suo autore, avuto riguardo ai diversi indici rivelatori di ciò, deve poi sottoporre il condannato all'aumento di pena ai sensi dell'art. 99 cod. pen., non potendo evitare tale aumento in considerazione dei soli effetti irragionevoli che deriverebbero dalla sua applicazione.

Neppure, espone il rimettente, varrebbe obiettare che il giudice potrebbe comunque neutralizzare l'applicazione della recidiva riconoscendo le circostanze attenuanti generiche in misura equivalente, non ricorrendo i presupposti perché siano concesse.

3.2.- Infine, l'ordinanza di remissione prende in considerazione alcuni precedenti della Corte di cassazione per inferirne che una interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata contrasterebbe col dato letterale della stessa, il quale prescrive espressamente che «l'aumento o la diminuzione per le circostanze ad effetto comune operi sulla pena stabilita per la circostanza autonoma o ad effetto speciale, senza prevedere che l'aumento ulteriore sia facoltativo o che possa essere in misura discrezionale fino ad un terzo».

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

4.1.- L'Avvocatura generale obietta che le questioni di legittimità costituzionale sono manifestamente inammissibili per erroneità del presupposto interpretativo in ordine alla ritenuta rilevanza, assumendo il giudice *a quo* che egli «è tenuto ad applicare l'aumento di pena previsto per la recidiva semplice», nel mentre la giurisprudenza di legittimità sostiene che «il giudice può attribuire effetti alla recidiva unicamente quando la ritenga effettivamente idonea ad influire, di per sé, sul trattamento sanzionatorio del fatto per cui si proceda».

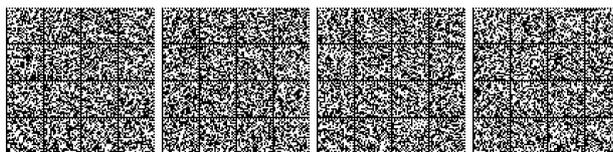
A supporto, la difesa dello Stato richiama anche la sentenza n. 185 del 2015 di questa Corte, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 99, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), limitatamente alle parole «è obbligatorio e.».

Inammissibili sarebbero, poi, le censure di violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., per omessa motivazione in proposito.

4.2.- Nel merito, peraltro, l'Avvocatura dello Stato reputa che sia manifestamente infondata la questione attinente al parametro di cui all'art. 3 Cost., giacché il rimettente sovrapporrebbe la disciplina di dosimetria della pena trattata dall'art. 63 cod. pen. in tema di circostanze aggravanti, qual è la recidiva semplice ai sensi del primo comma dell'art. 99 cod. pen., con quella relativa invece alle circostanze a effetto speciale, qual è la recidiva delineata nelle ipotesi di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 99 cod. pen.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che, quando la recidiva di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen. concorre con una circostanza aggravante per la quale la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o con una circostanza aggravante a effetto speciale, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla.



2.- Il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a giudicare una persona imputata dei reati di cui all'art. 612, secondo comma, cod. pen., in relazione all'art. 339 cod. pen., e all'art. 4 della legge n. 110 del 1975, per aver minacciato la vittima con l'uso di un coltello e di altro strumento atto a offendere portati, senza giustificato motivo, fuori della propria abitazione.

L'ordinanza di rimessione precisa che sussiste la recidiva semplice, come contestata dal pubblico ministero, avendo l'imputato subito precedenti condanne.

Il rimettente evidenzia che, in base al disposto dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., occorrerebbe prima applicare la circostanza aggravante autonoma di cui all'art. 612, secondo comma, cod. pen. e poi l'aumento di un terzo per la recidiva ex art. 99, primo comma, cod. pen.

3.- Il Tribunale di Firenze ritiene che il criterio di computo della pena previsto dall'art. 63, terzo comma, cod. pen., per il caso in cui concorrano una circostanza aggravante a effetto comune, quale è la recidiva "semplice", e una circostanza aggravante a effetto speciale o autonoma, sarebbe contrario ai principi di proporzionalità della pena e di "ragionevolezza-uguaglianza", espressi dagli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., come dimostrerebbe il caso in cui si trovasse a concorrere una circostanza autonoma o a effetto speciale e la recidiva qualificata (aggravata, pluriaggravata o reiterata), ai sensi degli ulteriori commi dell'art. 99 cod. pen.

Invero, l'art. 63, terzo comma, cod. pen. obbliga il giudice ad applicare l'aumento di pena nella misura di un terzo stabilito per la recidiva semplice, obbligo che non sussisterebbe ove l'imputato versasse nella più grave situazione di una delle forme qualificate di recidiva.

L'irragionevolezza denunciata, secondo il Tribunale di Firenze, indurrebbe il condannato a percepire la pena irrogata come non giusta, e quindi pure come inadeguata a esplicare la propria funzione rieducativa.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, sostenendo che il giudice *a quo* avrebbe erroneamente ritenuto di essere obbligato ad applicare l'aumento di pena previsto per la recidiva semplice, nel mentre, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 185 del 2015) e della Corte di cassazione, l'applicazione della recidiva sarebbe sempre facoltativa.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

Il rimettente riferisce, invero, di procedere nei confronti di persona imputata dei reati di cui all'art. 612, secondo comma, cod. pen., in relazione all'art. 339 cod. pen., e all'art. 4 della legge n. 110 del 1975. Osserva, poi, che la contestazione dell'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 612 cod. pen. (essere la minaccia fatta «in uno dei modi indicati nell'articolo 339»), comporta l'applicazione della pena della reclusione fino a un anno, nel mentre la pena per il reato non aggravato è solo quella della multa.

Accertata la sussistenza della contestata recidiva semplice, il giudice *a quo* motiva specificamente l'an dell'applicazione della recidiva, intesa quale sintomo di un'accentuata pericolosità sociale dell'imputato, dopo aver esaminato in concreto il rapporto esistente tra il fatto per cui procede e le precedenti condanne.

Il rimettente assume, quindi, di essere inevitabilmente tenuto a fare applicazione della norma censurata, della quale, tuttavia, critica il criterio di calcolo dell'aumento, che sarebbe necessariamente «di un terzo della pena da infliggere» (ex art. 99, primo comma, cod. pen.) per il delitto di minaccia aggravata ai sensi dell'art. 612, comma secondo, cod. pen., e non invece quello del cumulo giuridico di cui all'art. 63, quarto comma, cod. pen., stabilito per il concorso tra circostanze a effetto speciale.

Il giudice *a quo* precisa, ancora, che i dubbi sollevati non possono trovare soluzione nella mancata applicazione della recidiva, giacché, avendo egli verificato che la reiterazione dell'illecito è sintomo effettivo di riprovevolezza della condotta e di pericolosità del suo autore, dovrebbe applicare, nel caso di specie, l'aumento di pena ai sensi dell'art. 99 cod. pen., non potendosi esimere da ciò in considerazione dei soli effetti irragionevoli che deriverebbero dalla sua applicazione.

Diversamente da quanto eccepito dall'Avvocatura dello Stato, la linea argomentativa del rimettente in punto di rilevanza è dunque del tutto plausibile, poiché egli motiva ampiamente sia sulle ragioni per le quali si giustificerebbe l'applicazione nei confronti dell'imputato dell'aggravante di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen., sia sul contestuale riconoscimento a suo carico dell'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 612 cod. pen.

4.2.- Non fondata è, del pari, l'eccezione di inammissibilità della questione con riferimento all'art. 27, terzo comma, Cost.

Non si ravvisa, invero, l'assoluta carenza di motivazione in ordine alle ricadute che un criterio irragionevole di determinazione della pena da irrogare nel caso concreto può determinare sulla rispondenza della stessa alla funzione rieducativa, alla quale, ai sensi dell'art. 27, terzo comma, Cost., tutte le pene devono tendere.



Il rimettente ha, infatti, ricordato come, anche secondo la giurisprudenza di questa Corte, la mancanza di proporzione della pena rispetto alla gravità del reato contestato, derivante dalla applicazione di un criterio di determinazione irragionevole, possa ingenerare nel destinatario della pena la percezione della sua ingiustizia e, proprio per questo, della sua inidoneità al perseguimento della finalità rieducativa.

4.3.- Occorre poi rilevare che il giudice *a quo* ha altresì congruamente motivato in ordine alla non sperimentabilità di una interpretazione costituzionalmente conforme, impedita dal tenore letterale della disposizione censurata, la quale prescrive espressamente che l'aumento per le aggravanti a effetto comune operi sulla pena stabilita per la circostanza autonoma o a effetto speciale, senza consentire che l'aumento ulteriore sia facoltativo o applicato in misura discrezionale fino ad un terzo.

La correttezza dell'interpretazione prescelta nell'ordinanza di rimessione è, peraltro, profilo che esula dall'ammissibilità e attiene al merito delle questioni di legittimità costituzionale (tra le tante, sentenza n. 133 del 2019).

5.- Prima di procedere all'esame nel merito delle questioni, è opportuno ripercorrere, sia pure sinteticamente, il quadro normativo e giurisprudenziale nel quale le questioni stesse si inseriscono.

Vengono, in particolare, in rilievo le disposizioni di cui agli artt. 63 e 99 cod. pen., nonché le decisioni di questa Corte in tema di recidiva.

5.1.- L'art. 63 cod. pen., sotto la rubrica «[a]pplicazione degli aumenti o delle diminuzioni di pena», nella formulazione risultante dalle modificazioni apportate, da ultimo, dall'art. 5 della legge 31 luglio 1984, n. 400 (Nuove norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del pretore), al secondo comma dispone che «[s]e concorrono più circostanze aggravanti, ovvero più circostanze attenuanti, l'aumento o la diminuzione di pena si opera sulla quantità di essa risultante dall'aumento o dalla diminuzione precedente»; al terzo comma, che: «[q]uando per una circostanza la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o si tratta di circostanza ad effetto speciale, l'aumento o la diminuzione per le altre circostanze non opera sulla pena ordinaria del reato, ma sulla pena stabilita per la circostanza anzidetta. Sono circostanze ad effetto speciale quelle che importano un aumento o una diminuzione della pena superiore ad un terzo»; al quarto comma, che «[s]e concorrono più circostanze aggravanti tra quelle indicate nel secondo capoverso di questo articolo, si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave; ma il giudice può aumentarla».

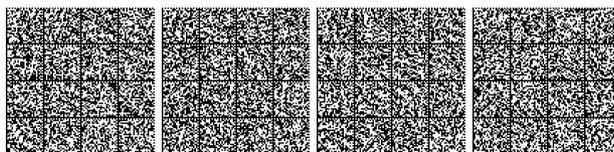
A sua volta, l'art. 99, primo comma, cod. pen., disponeva che «[c]hi, dopo essere stato condannato per un reato, ne commette un altro, soggiace a un aumento fino a un sesto della pena da infliggere per il nuovo reato».

Per effetto della sostituzione dell'intero art. 99 disposta, da ultimo, dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005, il primo comma dell'art. 99 cod. pen. si trova riformulato nel senso che «[c]hi, dopo essere stato condannato per un delitto non colposo, ne commette un altro, può essere sottoposto ad un aumento di un terzo della pena da infliggere per il nuovo delitto non colposo».

Il legislatore del 2005 ha, dunque, reso fissa, anziché variabile, e ha innalzato a un terzo, la misura frazionaria dell'aumento di pena per la recidiva semplice. In ciò consiste la particolarità della recidiva semplice: questa, pur essendo, ai sensi dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., una circostanza aggravante comune, in quanto non comporta un aumento superiore a un terzo, tuttavia impone al giudice, una volta che ritenga di doverne fare applicazione, di aumentare la pena base nella misura di un terzo, senza alcuna possibilità di modulazione.

5.2.- Secondo costante interpretazione di questa Corte, l'applicazione della recidiva non è obbligatoria, ma si giustifica solo in quanto il nuovo delitto, commesso da chi sia già stato condannato per precedenti delitti non colposi, risulti espressivo in concreto sia di una maggiore pericolosità criminale, sia di un maggior grado di colpevolezza, legato alla più elevata rimproverabilità della decisione di violare la legge penale nonostante l'ammonimento individuale scaturente dalle precedenti condanne. Questa maggiore rimproverabilità non può essere presunta in via generale sulla base del solo fatto delle precedenti condanne, dovendo - ad esempio - essere esclusa allorché il nuovo delitto sia stato commesso dopo un lungo lasso di tempo dal precedente, o allorché abbia caratteristiche affatto diverse (tra le tante, sentenze n. 55 del 2021, n. 73 del 2020, n. 185 del 2015, n. 183 del 2011 e n. 192 del 2007; ordinanze n. 171 del 2009, n. 257, n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008).

In particolare, la sentenza n. 185 del 2015, nel ricostruire i lineamenti della recidiva dopo l'avvenuta sostituzione dell'art. 99 cod. pen., effettuata con l'art. 4 della legge n. 251 del 2005, ha sottolineato la facoltatività di tutte le ipotesi di recidiva diverse da quella di cui al quinto comma dell'art. 99 cod. pen., nel senso che nei casi contemplati dai primi quattro commi dell'art. 99 cod. pen. l'aumento di pena può essere disposto soltanto riscontrando la concreta significatività del nuovo episodio delittuoso, in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, sotto



il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo, come già evidenziato. Ciò, peraltro, in consonanza con l'interpretazione seguita dalla giurisprudenza di legittimità, che chiama il giudice a tale verifica di significatività della reiterazione dell'illecito in termini di riprovevolezza e pericolosità, consentendogli, perciò, di negare altrimenti la rilevanza aggravatrice della recidiva ed escludere la circostanza, non applicando il relativo aumento della sanzione (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenze 24 febbraio-24 maggio 2011, n. 20798 e 27 maggio-5 ottobre 2010, n. 35738).

La sentenza n. 185 del 2015 ha, quindi, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, quinto comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 4 della legge n. 251 del 2005, limitatamente alle parole «è obbligatorio e,» che accompagnavano la previsione dell'aumento della pena per la recidiva per i delitti di cui all'art. 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale. E ciò sulla base del rilievo che l'obbligatorietà della recidiva stabilita dall'art. 99, quinto comma, cod. pen. contrastasse sia con il principio di ragionevolezza, parificando nel trattamento obbligatorio situazioni personali e ipotesi di recidiva tra loro diverse, in violazione dell'art. 3 Cost., sia con l'art. 27, terzo comma, Cost., che implica «“un costante ‘principio di proporzione’ tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra” (sentenza n. 341 del 1994)», precludendo l'accertamento della sussistenza nel caso concreto delle condizioni che dovrebbero legittimare l'applicazione della recidiva, così da poter rendere «la pena palesemente sproporzionata, e dunque avvertita come ingiusta dal condannato, vanificandone la finalità rieducativa prevista appunto dall'art. 27, terzo comma, Cost.».

6.- Tanto premesso, le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze sono fondate.

6.1.- L'ampia discrezionalità del legislatore nella definizione della propria politica criminale, e in particolare nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati, così come nella stessa selezione delle condotte costitutive di reato (*ex multis*, sentenze n. 46 del 2024, n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), non equivale ad arbitrio.

Le disposizioni che costituiscono espressione di tale discrezionalità, e segnatamente quelle che determinano il trattamento sanzionatorio, in quanto destinate a incidere sulla libertà personale dei loro destinatari, devono quindi ritenersi suscettibili di controllo da parte di questa Corte per gli eventuali vizi di manifesta irragionevolezza o di violazione del principio di proporzionalità.

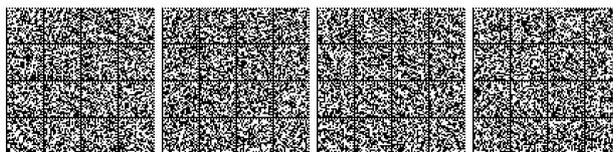
6.2.- Ora, l'applicazione sulla pena stabilita per l'aggravante a effetto speciale dell'aumento di un terzo della pena previsto per la recidiva semplice, a fronte dell'aumento facoltativo applicabile ove con la prima concorra una ipotesi di recidiva aggravata, dà luogo a una evidente irragionevolezza della disciplina applicabile, con violazione dell'art. 3 Cost. Invero, contrasta con il canone di ragionevolezza che al minor grado di rimproverabilità soggettiva corrisponda una pena superiore rispetto a quella che sarebbe applicabile a parità di disvalore oggettivo del fatto (sentenze n. 217 e n. 94 del 2023, n. 185 e n. 55 del 2021, n. 73 del 2020).

Mentre, infatti, le ipotesi di recidiva qualificabili come circostanze a effetto speciale beneficiano, in caso di concorso (art. 64, quarto comma, cod. pen.), del doppio favor della sola applicazione della pena stabilita per la circostanza più grave e della facoltà dell'aumento affidata al giudice, non si rinviene - dopo la richiamata modificazione di cui alla legge n. 251 del 2005 - la ragione per cui, in caso di concorso della meno grave recidiva semplice con una circostanza autonoma o a effetto speciale, debba trovare applicazione automatica e obbligatoria l'aumento di un terzo (e non fino a un terzo), una volta che il giudice abbia reputato i precedenti penali indicativi di una più accentuata colpevolezza e di una maggiore pericolosità del reo.

6.3.- Tale disciplina non può trovare una idonea giustificazione nel diverso regime delle modalità di maggiorazione della pena, frutto di un differente giudizio di disvalore delle fattispecie, che connota le circostanze comuni e le circostanze a effetto speciale, supponendo che solo il cumulo materiale di queste ultime possa comportare una pena sproporzionata per eccesso, mentre il concorso tra aggravanti comuni e a effetto speciale incontrerebbe unicamente i limiti di cui all'art. 66 cod. pen.

Il differente trattamento sanzionatorio del concorso tra circostanze aggravanti a effetto speciale e recidiva qualificata o semplice, in ragione della disciplina di applicazione dei rispettivi aumenti di pena, può essere causa, come visto, dell'irrogazione di una sanzione sproporzionata e non “individualizzata” proprio rispetto al disvalore oggettivo dei fatti.

6.4.- Il dato testuale della disposizione censurata impedisce, altrimenti, una interpretazione dell'art. 63, commi terzo e quarto, cod. pen., nel senso che, ove concorrano una circostanza aggravante a effetto speciale e la recidiva semplice, non si debba operare la somma aritmetica prevista dall'art. 63, secondo comma, cod. pen., ma trovi comunque applicazione il criterio moderatore previsto dal quarto comma del medesimo articolo, così da evitare che la recidiva semplice comporti un aumento di pena maggiore di quello derivante dalla ricorrenza di recidive aggravate.



6.5.- Il censurato criterio di determinazione della pena in caso di concorso tra una circostanza aggravante autonoma o a effetto speciale e una circostanza aggravante comune risulta anche lesivo dell'art. 27, terzo comma, Cost. Invero, una pena determinata sulla base di un criterio irragionevole non può essere percepita dal suo destinatario come una pena giusta, e non può quindi assolvere alla funzione rieducativa.

7.- Deve essere perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, terzo comma, cod. pen., nella parte in cui non prevede che «Quando concorrono una circostanza per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o una circostanza ad effetto speciale e la recidiva di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen., si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 63, terzo comma, del codice penale, nella parte in cui non prevede che «Quando concorrono una circostanza per cui la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato o una circostanza ad effetto speciale e la recidiva di cui all'art. 99, primo comma, cod. pen., si applica soltanto la pena stabilita per la circostanza più grave, ma il giudice può aumentarla».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250074

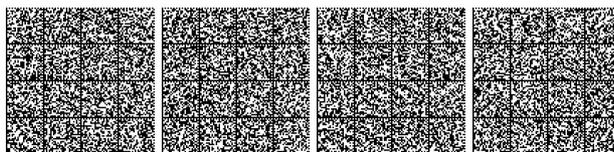
n. 75

Sentenza 9 aprile - 27 maggio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta municipale propria (IMU) - Determinazione del reddito d'impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni - Immobili strumentali - Deducibilità dalla base imponibile ai fini dell'imposta sui redditi delle società (IRES) - Limitazione al 20 per cento, relativamente agli anni d'imposta dal 2014 al 2018 - Denunciata lesione dei principi di ragionevolezza, eguaglianza, capacità contributiva, nonché del diritto di proprietà privata - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, e con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 53.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», promossi con ordinanze del 29 maggio 2024 dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione prima, e del 24 luglio 2024 dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione dodicesima, rispettivamente iscritte ai numeri 166 e 173 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 38 e 39, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Saras spa, Sarlux srl, Sardeolica srl, Unilever Italy Holdings srl, Unilever Italia Manufacturing srl, Unilever Italia Mkt Operations srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 aprile 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi gli avvocati Andrea Silvestri per Saras spa e per le altre parti costituite, Lorenzo Trincherà per Unilever Italy Holdings srl e per le altre parti costituite e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione prima, con ordinanza n. 166 del 23 luglio 2024 ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 53 della Costituzione, nella parte in cui prevede, per l'anno di imposta 2018, che la percentuale di imposta municipale unica (IMU), deducibile ai fini dell'imposta sui redditi delle società (IRES) è pari al 20 per cento.

Precisa la Corte rimettente di essere stata adita nel giudizio *a quo* dalle società Saras spa, Sardeolica srl e Sarlux srl (queste ultime, consolidate in Saras), per l'impugnazione del diniego opposto dall'Agenzia delle entrate al rimborso della maggiore IRES versata a causa della indeducibilità dell'80 per cento dell'IMU sugli immobili strumentali prevista per il periodo di imposta 2018.

1.1.- In punto di rilevanza, osserva il giudice rimettente che i due immobili, in relazione ai quali era stata versata l'IMU, sono: per Sardeolica srl, un immobile strumentale per natura; per Sarlux srl, l'unico immobile utilizzato per l'esercizio della propria attività imprenditoriale. Tanto basterebbe a dimostrare la pregiudizialità della presente questione di legittimità costituzionale rispetto al ricorso avanti la Corte di giustizia tributaria.

1.2.- Il giudice *a quo* rappresenta altresì come sia impossibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, a fronte dell'univoco tenore letterale della previsione normativa di riferimento



e la non immediata applicabilità della sentenza di questa Corte n. 262 del 2020, relativa alla diversa disposizione che prevedeva l'inededucibilità integrale dell'IMU per l'anno d'imposta 2012. Sarebbe altresì preclusa l'applicazione alle fattispecie *de qua*, in via di interpretazione analogica, della disposizione che prevede la deducibilità integrale dell'IMU ai fini IRES, introdotta solo a partire dall'anno 2022.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, ritiene la Corte rimettente che il censurato art. 14, comma 1, come sostituito dall'art. 1, comma 715, con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge n. 147 del 2013, violerebbe gli artt. 3, 23, 41 e 53 Cost.

Anzitutto, la disposizione che prevede la deducibilità al 20 per cento dell'IMU, sui beni strumentali dalla base imponibile IRES, risulterebbe in contrasto con l'art. 53 Cost. per violazione del principio della capacità contributiva.

Poiché il legislatore avrebbe stabilito che la tassazione diretta sulle società debba essere commisurata al reddito effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla sua produzione, i costi che presentino i requisiti di inerenza, certezza e oggettiva determinabilità (che siano, in sintesi, "strumentali" alla produzione del reddito) dovrebbero necessariamente essere dedotti dai relativi ricavi.

Come avrebbe affermato anche questa Corte nel precedente relativo alla disposizione che prevedeva l'inededucibilità totale, l'inededucibilità anche solo parziale è giustificabile solo se correlata a costi che siano caratterizzati (anche astrattamente) da una inerenza solo parziale o che si prestino a usi promiscui che necessitino di una qualche forma di forfettizzazione o, ancora, qualora vi sia un oggettivo e fondato pericolo che la deduzione di tali costi rischi di coprire fenomeni di elusione o abuso. Al di fuori di queste ipotesi, anche una ineducibilità parziale - e, comunque, in misura rilevante (80 per cento) - di un costo inerente risulterebbe contraria ai principi che regolano la determinazione del reddito d'impresa, perché comporterebbe la tassazione di un reddito al lordo dei fattori che hanno contribuito alla sua stessa produzione, in contrasto con il principio di capacità contributiva.

L'art. 53 Cost. sarebbe violato anche per il profilo del divieto di doppia imposizione, atteso che un soggetto che produce reddito d'impresa anche attraverso lo sfruttamento di un immobile strumentale scontrerebbe una prima imposta (l'IMU) legata al possesso del suindicato immobile, e una seconda (l'IRES) legata alla mancata, integrale deduzione della prima (l'IMU) dal reddito d'impresa. E ciò si verificerebbe nonostante il versamento dell'IMU rappresenti un costo indubbiamente inerente a un fattore produttivo, oltre che certo e determinato nel suo ammontare.

Peraltro, ferma la discrezionalità del legislatore in materia tributaria, la doverosa coerenza tra base imponibile e presupposto d'imposta dovrebbe essere un elemento sindacabile per violazione del combinato disposto degli artt. 3, 23 e 53 Cost. (è citata la sentenza di questa Corte n. 262 del 2020).

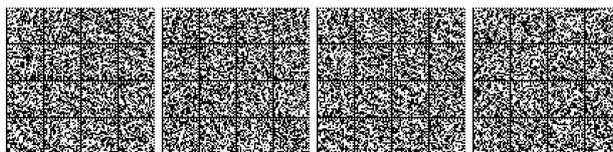
La disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, poiché il censurato regime di ineducibilità, ancorché parziale, in assenza di una riconoscibile giustificazione razionale, non sarebbe coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta, che è, come ricordato, il "reddito complessivo netto".

Afferma altresì la Corte rimettente che sarebbero violati i principi di uguaglianza e della proprietà privata (artt. 3 e 41 Cost.), giacché la mancata integrale deducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali dalla base imponibile IRES avrebbe un impatto sulla cosiddetta "equità orizzontale", in quanto sottoporrebbe a una maggiore tassazione la società che investe i propri utili nell'acquisto di beni immobili strumentali rispetto a quella che, invece, utilizza il proprio capitale per sostenere altre tipologie di costi senza che vi sia un motivo ragionevole.

Infine, la deducibilità del solo 20 per cento dell'imposta non dovrebbe ritenersi giustificabile nemmeno per la salvaguardia delle esigenze di bilancio, giacché questa stessa Corte avrebbe evidenziato che le esigenze di gettito fiscale devono essere perseguite aumentando l'aliquota dell'imposta principale e non attraverso manovre sulla deducibilità che si risolvono in discriminatori incrementi della base imponibile a danno solo di alcuni contribuenti (è citata ancora la sentenza n. 262 del 2020).

Né il regime della deducibilità solo parziale parrebbe trovare spiegazione, nei profili di proporzionalità e ragionevolezza, alla luce delle esigenze di: *a)* evitare indebite deduzioni di spese di dubbia inerenza; *b)* evitare ingenti costi di accertamento; *c)* prevenire fenomeni di evasione o elusione fiscale.

Tenuto conto che, nel caso di specie, il costo non integralmente deducibile è costituito da un'imposta applicata in relazione al possesso di immobili, non sussisterebbe alcuna delle suddette esigenze, trattandosi di un costo certamente sostenuto, riferito a beni rispetto ai quali non sono prospettabili dubbi di inerenza, che non presenta alcun rilevante costo di accertamento (esso è univocamente documentabile) e rispetto al quale non possono immaginarsi fenomeni di evasione o elusione (poiché presuppone una somma certamente versata).



2.- La Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione dodicesima, con ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nel testo vigente nel 2014 e 2015, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost.

Precisa la CGT Lazio che il giudizio *a quo* è sorto per iniziativa delle società appellanti Unilever Italy Holdings srl (consolidante), Unilever Italia Manufacturing srl e Unilever Italia Mkt Operations srl (consolidate) che chiedevano il rimborso dell'IRES riferibile all'IMU corrisposta negli anni 2014 e 2015, e non dedotta, in relazione ai soli immobili strumentali "per natura", la cui strumentalità, presunta per legge (ai sensi dell'art. 43, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi»), è stata provata in giudizio sulla base delle visure catastali degli immobili cui afferisce il richiesto rimborso.

2.1.- Ai fini della rilevanza, rappresenta il giudice rimettente che la decisione della controversia non possa prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 vigente *ratione temporis*, il quale, per gli anni dal 2014 al 2018, stabilisce la parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES (nella misura del 20 per cento), e ciò in deroga all'art. 99, comma 1, t.u. imposte redditi.

Sarebbe impossibile, peraltro, addivenire a una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, che sarebbe preclusa dall'univoco tenore letterale della disposizione, anche a fronte di quanto chiarito dalla sentenza di questa Corte n. 21 del 2024, che avrebbe confermato l'espressa inapplicabilità della precedente sentenza n. 262 del 2020, riferentesi a diverso anno d'imposta e alle discipline successive. In quest'ultima sentenza, inoltre, sarebbe stata chiaramente esclusa l'omogeneità di contenuti fra le diverse disposizioni che prevedevano - rispettivamente, per il 2012, dal 2014 al 2018 e, poi, progressivamente, dal 2019 al 2022 - la totale indeducibilità, la deducibilità al 20 per cento e il graduale passaggio alla deducibilità totale al partire dal 2022.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente si confronta, al dichiarato fine di non incorrere in nuove pronunce di inammissibilità, con quanto precisato nella citata sentenza n. 21 del 2024, che avrebbe richiesto di confrontarsi con le diverse formulazioni dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011.

2.2.1.- La Corte rimettente ritiene che la deducibilità al 20 per cento dell'IMU ai fini del calcolo della base imponibile dell'IRES sia ingiustificata e arbitraria, così violando l'art. 3 Cost.

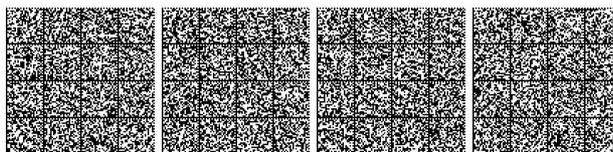
Afferma, anzitutto, che il t.u. imposte redditi prevederebbe alcune ipotesi di limitazione forfettaria della deducibilità di taluni costi, ma ciò con riguardo a quelli la cui parziale riferibilità all'attività di impresa ne renderebbe opinabile l'inerenza (ad esempio, le spese per i servizi di telefonia, ammesse in deduzione nella misura dell'80 per cento ex art. 102, comma 9, t.u. imposte redditi; i "costi auto", deducibili nella misura del 20 per cento ex art. 164, comma 1, lettera b, t.u. imposte redditi). Osserva, pertanto, che una limitazione forfettaria della deducibilità dell'IMU potrebbe ritenersi eventualmente ammissibile e ragionevole se e nei limiti in cui ciò rappresentasse una forfettizzazione dell'ammontare dell'imposta che, afferendo a immobili ad uso "promiscuo" (ad esempio, destinati ad attività da cui derivano sia ricavi imponibili che non imponibili), risultasse effettivamente inerente alla produzione del reddito.

Il caso in esame, invece, non rientrerebbe in tale categoria. La circostanza che l'art. 14, comma 1, censurato stabilisca la parziale deducibilità dell'IMU relativa ai soli immobili strumentali già assicurerebbe il rispetto del nesso di inerenza integrale dell'onere connesso a tale imposta con l'attività d'impresa che ne dovrebbe giustificare la piena deducibilità, trattandosi, per l'appunto, di immobili che partecipano al processo produttivo.

Inoltre, nel caso di specie, la disposizione sarebbe in ogni caso irragionevole e arbitraria, risultando del tutto oscuro quale sia stato il ragionamento logico e matematico che ha condotto il legislatore a determinare nella percentuale del 20 per cento - e non in una diversa misura, come pure avvenuto in seguito - l'ammontare dell'imposta deducibile ai fini della base imponibile IRES.

A dimostrazione dell'arbitrarietà della scelta della percentuale di deduzione, giustificabile se non con esigenze di gettito fiscale, basterebbe osservare l'evoluzione normativa successiva che, dapprima, ha determinato l'incremento dal 20 al 40 per cento a decorrere dal 1° gennaio 2019 (art. 1, comma 12, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»); successivamente, ha ulteriormente innalzato la percentuale di deducibilità al 50 per cento (art. 3, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi», convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n. 58) e ha contestualmente disposto il progressivo aumento della medesima deducibilità negli anni a venire fino a raggiungere il 100 per cento a decorrere dal periodo d'imposta 2023 (successivamente, a sua volta, anticipato al 2022 ad opera dell'art. 1, comma 773, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022»).

2.2.2.- Oltre a essere irragionevole e arbitraria, la normativa censurata sarebbe anche lesiva del principio di capacità contributiva, di cui all'art. 53 Cost.



Una volta che il legislatore nella sua discrezionalità abbia identificato il presupposto dell'IRES nel possesso del reddito complessivo netto, non potrebbe, senza rompere un vincolo di coerenza, rendere indeducibile un costo fiscale chiaramente inerente (è citata, in tal senso, la già richiamata sentenza di questa Corte n. 262 del 2020).

Anche l'IMU versata in relazione a immobili strumentali nei periodi d'imposta in questione rappresenterebbe un costo inerente all'attività d'impresa che, in virtù della generale deducibilità delle imposte dal reddito ex art. 99 t.u. imposte redditi, sarebbe da ritenersi deducibile in assenza della disposizione in questa sede censurata. Ne conseguirebbe la rottura di quel vincolo di coerenza rispetto al presupposto impositivo del tributo, individuato dal legislatore proprio nel reddito al netto dei costi di produzione inerenti.

Per effetto della disposizione censurata, la tassazione finirebbe col gravare su un reddito lordo, anziché netto, colpendo una capacità contributiva meramente figurativa, in quanto il maggior reddito assoggettato a tassazione per effetto dell'ineducibilità dell'IMU sarebbe di fatto insussistente, in quanto consumato da un costo che, soltanto a livello fiscale, non otterrebbe riconoscimento: da qui il contrasto con l'art. 53 Cost. per violazione del principio di capacità contributiva.

2.2.3.- Inoltre, secondo la Corte rimettente, riconoscere che l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva la totale indeducibilità dell'IMU per il periodo d'imposta 2012 non debba dichiararsi anche per le annualità successive, in cui era prevista una parziale deducibilità, significherebbe che soltanto in relazione alle predette annualità dovrebbe ritenersi tollerata la penalizzazione di quei contribuenti che abbiano deciso di «investire gli utili nell'acquisto della proprietà degli immobili strumentali» anziché prenderli in locazione (da qui è dedotto il contrasto con l'art. 41 Cost.).

Il regime della deducibilità parziale, pertanto, sarebbe anche discriminatorio, oltre che irrazionale, perché non ci sarebbero motivi logici a giustificazione di una tale disparità di trattamento. È pertanto dedotta la violazione degli artt. 3 e 41 Cost., sotto il profilo del rispetto del principio di uguaglianza formale e di libertà di iniziativa economica privata.

2.2.4.- Il giudice rimettente, infine, osserva che non sarebbe possibile trovare una giustificazione per il diverso trattamento valevole per i periodi d'imposta successivi al 2012, rispetto a quest'ultimo, nemmeno a fronte del «presunto "virtuoso percorso" che il legislatore avrebbe nel tempo intrapreso nell'aumentare progressivamente la deducibilità dell'IMU».

Afferma il giudice *a quo*, infatti, che tale argomentazione si potrebbe semmai impiegare solo a partire dall'entrata in vigore dell'art. 3 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, che ha disposto il progressivo aumento della deducibilità fino a raggiungere il 100 per cento a decorrere dal periodo d'imposta 2023 (successivamente, a sua volta, anticipato al 2022 ad opera del citato art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019), mentre nessun incremento progressivo era previsto dalla disposizione in vigore per le annualità qui in discussione (e fino al 2018), che ha fissato la deducibilità dell'IMU in maniera costante in misura pari al 20 per cento.

Da ultimo, osserva la Corte rimettente che nemmeno le esigenze di bilancio potrebbero giustificare la limitazione della deducibilità di un costo interamente inerente, in violazione di principi costituzionali come l'uguaglianza, la ragionevolezza e la capacità contributiva, poiché in tal modo si attribuirebbe al principio dell'equilibrio di bilancio una totale e assoluta supremazia rispetto agli altri precetti costituzionali, la cui affermazione risulterebbe priva di ogni effettività, poiché destinati sempre a recedere di fronte a quest'ultimo.

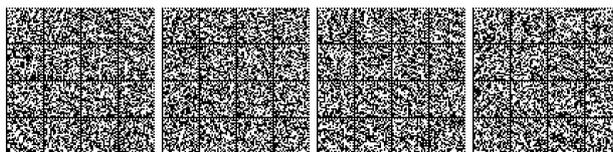
3.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con argomentazioni pressoché analoghe.

3.1.- L'Avvocatura generale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni per insufficiente descrizione del quadro normativo e, solo per l'ordinanza iscritta al reg. ord. n. 166 del 2024, anche per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Oltre ad aver omesso la ricostruzione normativa relativa all'IMU, le Corti rimettenti avrebbero trascurato di descrivere in modo adeguato la disciplina delle deduzioni dell'IMU dall'IRES, che sarebbe stata oggetto di numerose e successive modifiche.

Rappresenta la difesa statale che, nella sua formulazione originale, l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 stabiliva la totale indeducibilità dell'IMU dalle imposte erariali sui redditi (IRPEF/IRES).

Il sopravvenuto art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, nel sostituire il comma 1 del predetto art. 14, avrebbe disposto che l'IMU relativa agli immobili strumentali «è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento. La medesima imposta è indeducibile ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive»; il successivo comma 716 ha previsto che la disposizione di cui al comma 715 ha effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013; per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, l'aliquota di cui al comma 715 è elevata al 30 per cento.



In seguito, l'art. 1, comma 12, della legge n. 145 del 2018 avrebbe elevato la percentuale di deducibilità, a partire dal 2019, dal 20 al 40 per cento. L'art. 3, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, avrebbe stabilito l'integrale deducibilità dell'IMU, ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, a decorrere dall'anno 2023, con una parziale deducibilità in misura crescente per gli anni dal 2019 al 2022. In particolare, ai sensi di detta disposizione, l'IMU è deducibile: nel 2019 nella misura del 50 per cento; nel 2020 nella misura del 60 per cento; nel 2021 nella misura del 60 per cento; nel 2022 nella misura del 70 per cento; dal 2023 integralmente.

Infine, l'art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019 avrebbe anticipato di un anno la deducibilità totale dell'IMU relativa agli immobili strumentali ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, ossia a decorrere dal 2022 (periodo d'imposta successivo al 31 dicembre 2021).

Le ordinanze di rimessione sarebbero, dunque, inammissibili perché i giudici a quibus, nel valutare la conformità della disposizione censurata agli artt. 3 e 53 Cost., avrebbero dovuto confrontarsi non solo con la disposizione che prevede la parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES, ma anche con l'abbattimento della base imponibile dell'IMU determinato dallo scorporo dalla rendita catastale della componente produttiva.

3.2.- Le questioni sollevate con ordinanza iscritta al reg. ord. n. 166 del 2024 sarebbero anche inammissibili per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, perché il giudice rimettente si sarebbe confrontato solo apparentemente con la più volte richiamata sentenza di questa Corte n. 262 del 2020, che non ha esteso la dichiarazione di illegittimità costituzionale alle norme vigenti nelle annualità successive rispetto all'anno di imposta 2012.

L'ordinanza di rimessione, infatti, si sarebbe limitata a svolgere, con riferimento all'indeducibilità parziale dell'IMU, le medesime argomentazioni impiegate nel giudizio deciso con la sentenza di questa Corte n. 21 del 2024, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, perché le argomentazioni allora spese dai rimettenti erano in tutto analoghe a quelle relative alla diversa norma che prevedeva la deducibilità totale.

3.3.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari e dalla Corte di giustizia di secondo grado del Lazio sarebbero, in subordine, manifestamente infondate, perché nella sentenza di questa Corte n. 262 del 2020, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva l'indeducibilità integrale dell'IMU, sarebbero stati ritenuti non sussistenti i presupposti della estensibilità del giudizio alla formulazione della norma sopravvenuta, in quanto il legislatore «si è gradualmente corretto - prendendo atto via, via, di esigenze di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) - fino a giungere alla virtuosa previsione, certamente non più procrastinabile, della totale deducibilità a partire dal 2022 (secondo quanto oggi previsto dall'art. 1, comma 773 della legge n. 160 del 2019)».

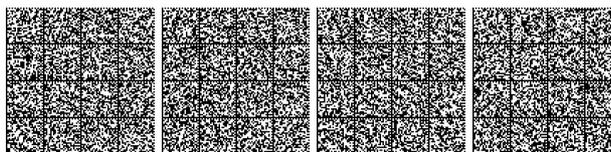
In altri termini - sostiene l'Avvocatura generale - questa Corte non avrebbe esteso gli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'originaria previsione dell'indeducibilità totale dell'IMU dall'IRES alle successive disposizioni «in considerazione della circostanza che in un termine ragionevole il legislatore ha rimosso l'originaria previsione di totale indetraibilità, assicurando medio tempore un ristoro adeguato e compatibile con le esigenze di bilancio ai contribuenti incisi dal prelievo (astrattamente) incostituzionale».

L'Avvocatura generale allega al proprio atto di intervento anche una nota elaborata dal Ministero dell'economia e delle finanze da cui emergerebbe che una deducibilità integrale dell'IMU dall'IRES e dall'IRPEF per gli anni dal 2013 al 2021 avrebbe un impatto - in termini di minori entrate - pari ad euro 5.372,1 milioni.

4.- Con riferimento all'ordinanza iscritta al n. 166 del registro ordinanze 2024, si sono costituite in giudizio le società Saras spa, Sardeolica srl e Sarlux srl, le quali, dopo aver ricostruito le vicende processuali che hanno condotto all'oggetto del giudizio *a quo*, da cui emergerebbe la rilevanza della questione sottoposta all'esame della Corte, espongono proprie argomentazioni, a sostegno della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sostanzialmente coincidenti con quelle rappresentate dal giudice rimettente.

5.- Con riferimento all'ordinanza iscritta al n. 173 del registro ordinanze 2024, le società Unilever Italy Holdings srl, Unilever Italia Manufacturing srl e Unilever Italia Mkt. Operations srl hanno depositato atto di costituzione in giudizio, adducendo argomentazioni, a sostegno della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni, sostanzialmente analoghe a quelle rappresentate dal giudice rimettente.

Le società si soffermano diffusamente sull'asserita natura programmatica del principio dell'equilibrio di bilancio, che non varrebbe a giustificare l'adozione delle disposizioni censurate, alla luce non solo di quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) ma, soprattutto, del fatto che, fin dalla sua introduzione, il legislatore avrebbe fatto costantemente ricorso allo scostamento dagli obiettivi programmatici volti al conseguimento dell'equilibrio di bilancio, incrementando la spesa pubblica (come attesterebbe il fatto che il debito pubblico italiano è costantemente aumentato,



segnatamente dal 2014 al 2023, di ben quasi 30 punti percentuali, passando da 2.203 miliardi di euro a quasi 2.900 miliardi di euro).

6.- Nelle more del giudizio, le società Unilever Italy Holdings srl, Unilever Italia Manufacturing srl e Unilever Italia Mkt. Operations srl hanno altresì depositato specifica istanza per la valutazione, da parte di questa Corte, dell'opportunità di formulare una richiesta di integrazione documentale ai sensi dell'art. 9, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ai fini del migliore apprezzamento dell'incidenza finanziaria della questione, posto che la stima contenuta nella nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, Direzione studi e ricerche economico fiscali, del 4 luglio 2024, depositata a corredo dell'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, non sarebbe efficacemente rappresentativa delle ricadute, in termini di effetti finanziari, dell'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione in esame. Secondo le società, la richiamata nota ministeriale avrebbe sovrastimato gli effetti finanziari di un eventuale accoglimento delle questioni, mentre avrebbe dovuto considerare solo il mancato gettito relativo ai soggetti potenzialmente idonei a beneficiare degli effetti della decisione, ossia coloro rispetto ai quali siano ancora pendenti i giudizi sulla maggiore IRES versata, considerando che l'istanza di rimborso è sottoposta al termine decadenziale di 48 mesi dal versamento.

7.- Le società intervenute in giudizio hanno depositato ulteriori memorie in cui ribadiscono che il requisito della temporaneità della disciplina censurata non può ritenersi soddisfatto, contrariamente a quanto asserito dall'Avvocatura generale, a fronte del carattere stabile e permanente della disciplina introdotta dall'art. 1, commi 715 e 716, della legge n. 147 del 2013. Osservano in proposito le rispettive difese che, se il legislatore avesse realmente inteso intraprendere un percorso coerente e predeterminato di correzione del sistema di indeducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dalla base imponibile IRES, egli avrebbe ragionevolmente previsto, sin dalla legge n. 147 del 2013, una progressione unitaria ad aliquote crescenti fino al raggiungimento della deducibilità integrale; cosa che, invece, è avvenuta solo nel 2019.

Considerato in diritto

1.- La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione prima, con l'ordinanza iscritta al n. 166 del reg. ord. 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, della legge n. 147 del 2013, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 53 Cost., nella parte in cui, per l'anno di imposta 2018, prevede che la percentuale di IMU deducibile ai fini IRES è pari al 20 per cento.

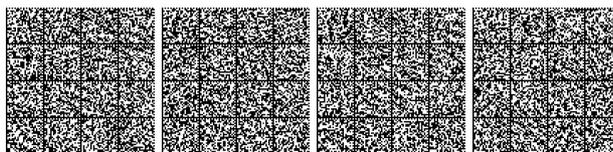
Precisa la Corte rimettente di essere stata adita nel giudizio *a quo* dalle società Saras spa, Sardeolica srl e Sarlux srl (queste ultime, consolidate in Saras), per l'annullamento del diniego opposto dall'Agenzia delle entrate al rimborso della maggiore IRES versata a causa della indeducibilità dell'80 per cento dell'IMU versata su immobili strumentali prevista per il 2018.

1.1.- In punto di rilevanza, osserva la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari che i due immobili in relazione ai quali è stata versata l'IMU sono, il primo, strumentale per natura (per Sardeolica srl) e in più, il secondo, quello della Sarlux srl, è anche l'unico utilizzato per l'esercizio della propria attività imprenditoriale; il che dimostrerebbe la pregiudizialità delle presenti questioni di legittimità costituzionale rispetto al ricorso avanti la Corte di giustizia tributaria. Il giudice *a quo* rappresenta altresì come sia impossibile procedere a un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, a fronte dell'univoco tenore letterale della previsione normativa di riferimento.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la disposizione che prevede la deducibilità al 20 per cento dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile IRES risulterebbe in contrasto con l'art. 53 Cost. per violazione del principio di capacità contributiva, nonché per il profilo del divieto di doppia imposizione. Poiché la tassazione diretta sulle società dovrebbe essere commisurata al reddito effettivo, calcolato al netto delle spese inerenti alla sua produzione, i costi che presentino i requisiti di inerenza, certezza e oggettiva determinabilità (che siano, quindi, strumentali alla produzione del reddito) dovrebbero necessariamente essere dedotti dai relativi ricavi.

La disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con l'art. 3 Cost. in riferimento al principio di ragionevolezza, poiché tale regime di indeducibilità, ancorché parziale, in assenza di una riconoscibile giustificazione razionale, non sarebbe coerente con la struttura stessa del presupposto dell'imposta, che, come ricordato, è il "reddito complessivo netto".

Infine, sarebbero violati i principi di uguaglianza e di tutela della proprietà privata (artt. 3 e 41 Cost.), giacché la mancata integrale deducibilità dell'IMU relativa agli immobili strumentali dalla base imponibile IRES avrebbe un impatto sulla cosiddetta "equità orizzontale", in quanto sottoporrebbe a una maggiore tassazione società che investono



i propri utili nell'acquisto di beni immobili strumentali rispetto a quelle che, invece, utilizzino il proprio capitale per sostenere altre tipologie di costi senza che vi sia un motivo ragionevole.

2.- La Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione dodicesima, con ordinanza iscritta al n. 173 del reg. ord. 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, nel testo vigente nel 2014 e nel 2015, in riferimento agli artt. 3, 41 e 53 Cost.

Precisa la Corte rimettente che il giudizio *a quo* è sorto per iniziativa delle società appellanti Unilever Italy Holdings srl (consolidante), Unilever Italia Manufacturing srl e Unilever Italia Mkt. Operations srl (consolidate) che chiedevano il rimborso dell'IRES riferibile all'IMU corrisposta negli anni 2014 e 2015, e non dedotta in relazione ai soli immobili strumentali «per natura», provata in giudizio sulla base delle visure catastali degli immobili cui afferiva il richiesto rimborso.

2.1.- Ai fini della rilevanza, rappresenta il giudice rimettente che la decisione della controversia non potrebbe prescindere dall'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 vigente *ratione temporis*, il quale, per gli anni dal 2014 al 2018, stabilisce la parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES (nella misura del 20 per cento), e ciò in deroga all'art. 99, comma 1, t.u. imposte redditi.

2.2.- In punto di non manifesta infondatezza, ritiene la Corte rimettente che la disposizione, che prevede la deducibilità al 20 per cento dell'IMU ai fini del calcolo della base imponibile dell'IRES, sarebbe ingiustificata e arbitraria e, pertanto, lesiva degli artt. 3 e 41 Cost. Sarebbe del tutto oscuro quale sia stato il ragionamento che ha condotto il legislatore a determinare nella percentuale del 20 per cento - e non in una diversa, come pure avvenuto in seguito - la quota dell'imposta deducibile ai fini della base imponibile IRES.

La normativa censurata sarebbe anche lesiva del principio di capacità contributiva stabilito dall'art. 53 Cost. poiché avrebbe l'effetto di far gravare la tassazione su un reddito lordo anziché netto, colpendo una capacità contributiva meramente figurativa.

3.- I due giudizi possono riunirsi poiché hanno ad oggetto disposizioni coincidenti, censurate in riferimento a parametri pressoché coincidenti.

4.- Preliminarmente, devono rigettarsi le eccezioni di inammissibilità proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

4.1.- L'Avvocatura generale eccepisce, anzitutto, l'inammissibilità delle questioni sollevate con le due ordinanze per insufficiente descrizione del quadro normativo. Oltre ad aver omesso la ricostruzione normativa relativa all'IMU, i rimettenti avrebbero anche trascurato di descrivere in modo adeguato la disciplina delle deduzioni dell'IMU dall'IRES, che sarebbe stata oggetto di numerose e successive modifiche. Le censure sarebbero, dunque, inammissibili, perché i giudici a quibus avrebbero dovuto confrontarsi non solo con l'evoluzione normativa che ha gradualmente previsto una parziale deducibilità dell'IMU dall'IRES fino al totale, ma anche con l'abbattimento della base imponibile dell'IMU determinato dallo scorporo dalla rendita catastale della componente produttiva.

Queste eccezioni non sono fondate.

Questa Corte ha chiarito che le carenze ricostruttive della normativa rilevante sono preclusive all'esame del merito delle questioni solo quando la ricostruzione «non consente di comprendere le ragioni per le quali il giudice *a quo* ritiene di dover applicare la disposizione oggetto di censura» (*ex plurimis*, sentenza n. 213 del 2022).

I rimettenti, tuttavia, si sono diffusamente confrontati con l'evoluzione normativa della disciplina relativa alle deduzioni dell'IMU dall'IRES. Peraltro, ai fini dell'odierno giudizio di legittimità costituzionale, l'evoluzione della normativa relativa all'IMU può ritenersi acquisita, in quanto oggetto di compiuta ricognizione da parte della sentenza n. 262 del 2020 e non direttamente rilevante ai fini della questione sulla deducibilità al 20 per cento dell'IMU dal calcolo dell'IRES.

Nel caso di specie, è ben chiaro che per gli anni di imposta presi a riferimento nei giudizi a quibus (ossia 2014-2015 e 2018), la normativa vigente prevede la deduzione dell'IMU al 20 per cento dalla base imponibile dell'IRES, coerentemente, quindi, alla disposizione censurata con entrambe le ordinanze.

4.2.- Anche l'eccezione di inammissibilità sollevata in riferimento alla sola ordinanza iscritta al n. 166 reg. ord. 2024 non è fondata.

Il giudice rimettente ha individuato per la disposizione censurata vizi analoghi a quelli dedotti in passato per la diversa norma che prevedeva l'indeducibilità totale e che avevano condotto questa Corte, con la sentenza n. 21 del 2024, a dichiarare l'inammissibilità della questione allora sollevata per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza. Egli, purtuttavia, ha motivato anche sulla asserita irragionevolezza e non proporzionalità della scelta del legislatore di individuare nella misura del 20 per cento la deducibilità di un costo certo dall'imponibile, affermando che, nel caso di specie, il costo non integralmente deducibile è costituito da un'imposta certa, applicata in relazione al



possesso di immobili, riferita a beni rispetto ai quali non sono prospettabili dubbi di inerenza, e non presenterebbe alcun rilevante costo di accertamento, rispetto al quale non possono immaginarsi fenomeni di evasione o elusione.

La valutazione di tali motivazioni - più che sufficienti ai fini del vaglio di ammissibilità - attiene al merito delle questioni.

5.- Le censure sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23, 41 e 53 Cost. non sono fondate.

Occorre ricordare che l'originaria e previgente disciplina dell'indeducibilità totale dell'IMU per i beni strumentali dalla base imponibile dell'IRES - dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 262 del 2020 - si poneva all'interno di un complesso disegno normativo, oggetto di uno sviluppo disorganico, culminato in un particolare aggravio della pressione fiscale a carico delle imprese proprietarie di immobili strumentali.

Sin dal 2013 il legislatore aveva gradualmente mitigato questo effetto. Già nell'*incipit* dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, convertito, con modificazioni, nella legge 18 luglio 2013, n. 85, significativamente affermava di aver adottato tale decreto «[n]elle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare [...] volta, in particolare, a riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, e la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive».

Il primo intervento concreto del legislatore volto a rimediare agli effetti prodotti dall'originario art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, che prevedeva la totale indeducibilità dell'IMU, è rappresentato proprio dall'art. 1, commi 715 e 716, della legge n. 147 del 2013: il comma 715 stabilisce che «[i]l comma 1 dell'articolo 14 del decreto legislativo [1]4 marzo 2011, n. 23, è sostituito dal seguente: “1. L'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali è deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 20 per cento”»; il successivo comma 716 prevede che «[1]a disposizione in materia di deducibilità dell'imposta municipale propria ai fini dell'imposta sui redditi, di cui al comma 715, ha effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013. Per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2013, l'aliquota di cui al comma 715 è elevata al 30 per cento».

Sono poi seguite ulteriori modifiche.

L'art. 1, comma 12, della legge n. 145 del 2018 ha innalzato al 40 per cento la percentuale di deducibilità dell'IMU a decorrere dal 1° gennaio 2019 (decorrenza stabilita dall'art. 19, comma 1, della medesima legge n. 145 del 2018).

In effetti questa disposizione non è mai stata applicata, poiché prima con l'art. 3, comma 1, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito e, poi, con l'art. 1, commi 4, 772 e 773, della legge n. 160 del 2019, le percentuali sono state rimodulate nei seguenti termini: 50 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018; 60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2019; 60 per cento per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2020; 100 per cento per i periodi d'imposta successivi a quello in corso al 31 dicembre 2021.

Ebbene, la descritta evoluzione normativa rende evidente come l'indeducibilità totale dell'IMU ai fini delle imposte erariali sui redditi, dato il forte impatto sul sistema delle imprese, sia stato un tema ben presto oggetto di attenzione da parte del legislatore.

Questa Corte, del resto, nella sentenza n. 262 del 2020, ha già dato atto del citato ripensamento del legislatore statale rispetto alla disciplina originaria che prevedeva l'indeducibilità totale dell'IMU sui beni strumentali dalla base imponibile dell'IRES, prendendo atto del percorso da questo progressivamente svolto, nel rispetto delle esigenze di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.), dell'opportunità di giungere alla totale deducibilità (prevista a partire dal 2022 ai sensi del richiamato art. 1, comma 773, della legge n. 160 del 2019).

Nella fattispecie oggi all'esame, relativa alla parziale deducibilità dell'IMU dalla base imponibile ai fini del calcolo dell'IRES, la successione di norme che tra il 2013 ed il 2022 ha portato alla deducibilità totale dell'IMU, appare quindi il frutto di un contemperamento non irragionevole fra esigenze di bilancio e di coerenza del sistema tributario complessivo, senza trascurare quelle delle imprese proprietarie di immobili strumentali. La disposizione censurata rappresenta, infatti, il primo passo di un adeguamento graduale effettivamente compiuto dal legislatore per ovviare agli effetti distorsivi di un'articolata riforma del sistema impositivo degli enti locali.

Non è fondata, quindi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, come sostituito dall'art. 1, comma 715, con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge n. 147 del 2013 relativamente al regime di deducibilità al 20 per cento dell'IMU sui beni strumentali dall'IRES.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), come sostituito dall'art. 1, comma 715, con gli effetti stabiliti dal successivo comma 716, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 23, 41 e 53 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Cagliari, sezione prima, e dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione dodicesima, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2025.

F.to:

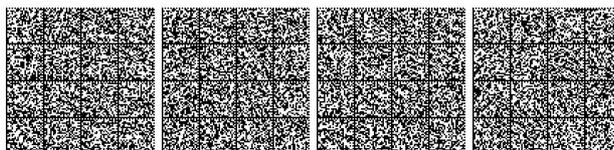
Giovanni AMOROSO, *Presidente*Angelo BUSCEMA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 27 maggio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250075



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 19

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 maggio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Modifiche alla legge regionale n. 24 del 2020 – Previsione che, a seguito dell’insediamento dell’organo di vertice dell’azienda, consente al direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, di confermare o sostituire il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari.

Sanità pubblica – Servizio sanitario regionale – Norme della Regione autonoma Sardegna – Commissariamento, in via straordinaria, delle otto aziende socio-sanitarie locali, dell’azienda ospedaliera ARNAS “G. Brotzu”, dell’AREUS e delle due aziende ospedaliero-universitarie – Funzioni attribuite ai commissari straordinari e compiti assegnati – Durata e condizioni degli incarichi commissariali.

– Legge della Regione Sardegna 11 marzo 2025, n. 8 (Disposizioni urgenti di adeguamento dell’assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24), art. 6, comma 1, limitatamente alla parte in cui sostituisce il secondo periodo del comma 1 dell’art. 13 della legge regionale 11 settembre 2020, n. 24 (Riforma del sistema sanitario regionale e riorganizzazione sistematica delle norme in materia. Abrogazione della legge regionale n. 10 del 2006, della legge regionale n. 23 del 2014 e della legge regionale n. 17 del 2016 e di ulteriori norme di settore), e art. 14.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione autonoma della Sardegna, in persona del legale rappresentante p.t., per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale:

dell’art. 6, comma 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 8 dell’11 marzo 2025, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 15 del 13 marzo 2025, che sostituisce il comma 1, dell’art 13 della legge regionale n. 24 del 2020 e successive modifiche e integrazioni, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito;

dell’art. 14 della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 8 del 2025, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 15 del 13 marzo 2025, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 30 aprile 2025.

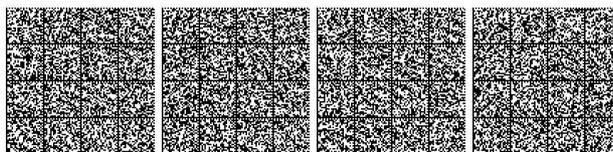
PREMESSA

In data 13 marzo 2025 è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale n. 15 della Regione autonoma della Sardegna la legge regionale n. 8 dell’11 marzo 2025, recante: «Disposizioni urgenti di adeguamento dell’assetto organizzativo ed istituzionale del sistema sanitario regionale. Modifiche alla legge regionale 11 settembre 2020, n. 24».

L’art. 6 della legge regionale n. 8/2025, rubricato: «Modifiche all’art. 13 (Elenchi regionali degli idonei alle cariche di vertice aziendali delle aziende ed enti del Servizio sanitario regionale) della legge regionale n. 24 del 2020», al comma 1 prevede:

«1. Il comma 1 dell’art. 13 della legge regionale n. 24 del 2020, e successive modifiche e integrazioni è sostituito dal seguente:

“1. Gli elenchi regionali degli idonei alle cariche di direttore amministrativo e di direttore sanitario sono costituiti ed aggiornati, previo avviso pubblico e selezione effettuata, in conformità alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 171 del 2016 e in ossequio al principio di semplificazione dell’azione amministrativa, con apposita deliberazione della Giunta regionale, da parte di una commissione, nominata dalla Giunta regionale su proposta dell’assessore



regionale competente in materia di sanità, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, composta da esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti, di cui uno designato dalla regione, che non si trovino in situazioni di conflitto d'interessi, e siano di comprovata professionalità e competenza nelle materie oggetto degli incarichi. A seguito dell'insediamento dell'organo di vertice dell'azienda, il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato" (enfasi aggiunta).

L'art. 14 della stessa legge regionale n. 8/2025, rubricato «Adeguamento organizzativo-funzionale e commissariamento delle aziende sanitarie», a sua volta stabilisce:

«1. Per la realizzazione del processo di efficientamento e di riordino complessivo degli assetti istituzionali ed organizzativi del Servizio sanitario regionale previsto dalla presente legge, la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale competente in materia di sanità, entro quarantacinque giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, commissaria in via straordinaria le otto aziende socio-sanitarie locali, l'Azienda ospedaliera ARNAS "G. Brotzu", l'AREUS e le due aziende ospedaliero-universitarie. Limitatamente alle aziende ospedaliero-universitarie, i commissari straordinari sono nominati d'intesa con i rettori delle Università competenti. Alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda, il direttore generale in carica decade e cessa immediatamente dalle proprie funzioni.

2. I commissari straordinari di cui al comma 1, entro novanta giorni dal loro insediamento: *a)* predispongono un piano di riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari e amministrativi secondo le previsioni della presente legge, con particolare riferimento alle azioni necessarie al fine di dare attuazione alle previsioni di cui all'art. 20, comma 3-ter, della legge regionale n. 24 del 2020, introdotto dall'art. 8 della presente legge, sulla base degli indirizzi dell'assessorato regionale competente in materia di sanità; *b)* ai fini dell'attuazione dell'art. 32, comma 5, lettera *g-bis*) della legge regionale n. 24 del 2020, predispongono, previa analisi territoriale della domanda di servizi socio-sanitari, dell'evoluzione del contesto sociale, sanitario e demografico, delle risorse umane, strumentali e finanziarie nonché del livello di erogazione dei livelli essenziali di assistenza, un documento contenente una proposta di missione assistenziale per ciascuna struttura ospedaliero-sanitaria di riferimento secondo le modalità, gli indirizzi e i criteri individuati dall'assessorato regionale competente in materia di sanità.

3. La Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente in materia di sanità, entro sessanta giorni dagli adempimenti di cui al comma 2, approva le linee guida per l'adozione degli atti aziendali delle aziende del Servizio sanitario regionale.

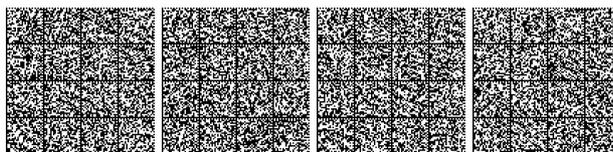
4. I commissari straordinari il cui incarico scade dopo sei mesi, prorogabile una sola volta, sono scelti tra i soggetti inseriti nell'elenco nazionale dei direttori generali ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 (Attuazione della delega di cui all'art. 11, comma 1, lettera *p*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di dirigenza sanitaria). I commissari, oltre le funzioni straordinarie previste dal presente articolo, svolgono le funzioni attribuite ai direttori generali e il loro trattamento economico è quello previsto per i direttori generali medesimi ai sensi della normativa vigente come stabilito dalla Giunta regionale. I commissari straordinari, entro quarantacinque giorni dal loro insediamento, nominano i direttori sanitari e i direttori amministrativi, nonché, laddove previsti, i direttori dei servizi socio-sanitari. 5. Ai commissari straordinari è conferita, altresì, la potestà di porre in essere azioni straordinarie ed emergenziali al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza, secondo le indicazioni dell'assessorato competente in materia di sanità ed in piena sinergia tra le aziende del S.S.R.)(enfasi aggiunta).

La descritta normativa si pone in contrasto con la Costituzione.

Quanto all'art. 6, comma 1 cit., lo stesso — nel prevedere, al secondo periodo del comma 1 dell'art. 13 legge regionale n. 24/2020 che va a sostituire — che «A seguito dell'insediamento dell'organo di vertice dell'azienda, il direttore generale, entro i successivi sessanta giorni, conferma o sostituisce il direttore amministrativo, il direttore sanitario e il direttore dei servizi socio-sanitari, se nominato» - si pone in contrasto:

con i principi di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa e con il dovere di neutralità cui sono tenuti i pubblici dipendenti, desumibili dagli articoli 97, comma 2 e 98, comma 1 della Costituzione;

con l'art. 117, comma 2 lettera *l)* della Costituzione, in quanto la cessazione automatica dalle cariche di direttore sanitario ed amministrativo prevista dalla norma qui censurata incide sulla disciplina del rapporto di lavoro, rientrante nella materia «ordinamento civile», che l'art. 117, comma 2 lettera *l)* della Costituzione riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.



Quanto all'art. 14 cit., lo stesso – nel prevedere, al comma 1(1), il commissariamento, in via straordinaria, delle otto aziende sociosanitarie locali, dell'Azienda ospedaliera ARNAS «G. Brotzu», dell'AREUS e delle due aziende ospedaliero-universitarie della Sardegna, realizza la violazione:

dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, eccedendo dalle competenze statutarie della regione, e ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla legge statale in materia di «tutela della salute», segnatamente, con gli articoli 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171, in materia di dirigenza sanitaria;

degli articoli 3 e 97 della Costituzione, laddove determina un automatismo che pregiudica i principi di ragionevolezza, adeguatezza, buon andamento e l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa.

Tutto quanto sopra, per le seguenti ragioni di

DIRITTO

I. Violazione dei principi ricavabili dagli articoli 97, comma 2 e 98, comma 1 della Costituzione, nonché dell'art. 117, comma 2 lettera l) della Costituzione;

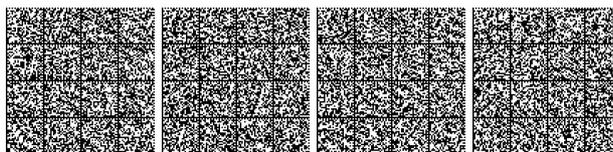
I.1. L'art. 6, comma 1, della legge regionale n. 8/2025 ha introdotto la possibilità di una decadenza automatica dei vertici aziendali, così configurando un'ipotesi di *spoils system*.

La Corte costituzionale ha ripetutamente censurato tale sistema, ravvisandone innanzi tutto l'incompatibilità con le garanzie desumibili dal principio costituzionale di continuità dell'azione amministrativa di cui all'art. 97, comma 2, della Costituzione.

Si fa in particolare riferimento alle sentenze numeri 104/2007; 224 del 2010 e n. 228 del 2011: in particolare la prima — con riferimento ad una norma che prevedeva che gli incarichi diversi da quelli di dirigente generale, già conferiti con contratto, potessero essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale — ha, tra l'altro, ritenuto: «È costituzionalmente illegittimo l'art. 96 della legge della Regione Siciliana 26 marzo 2002, n. 2 nella parte in cui prevede che gli incarichi di cui ai commi 5 e 6 — ossia diversi da quelli di dirigente generale — già conferiti con contratto possono essere revocati entro novanta giorni dall'insediamento del dirigente generale nella struttura cui lo stesso è preposto. Infatti, posto che non si applicano alle regioni i principi della legge statale n. 145 del 2002 relativa al regime dei dirigenti nelle amministrazioni dello Stato, deve ritenersi che, mentre il potere della Giunta regionale di conferire incarichi dirigenziali apicali a soggetti individuati *intuitu personae* mira ad assicurare quel *continuum* fra organi politici e dirigenti di vertice che giustifica, nei confronti di questi ultimi, la cessazione degli incarichi loro conferiti dalla precedente Giunta, non altrettanto è a dirsi per gli incarichi dirigenziali di livello «non generale», non conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali. Inoltre, l'avvicendamento dei titolari degli incarichi dirigenziali non di vertice è fatto dipendere, nella specie, dalla discrezionale volontà del direttore generale, nominato dal nuovo Governo regionale, senza che sia previsto alcun obbligo di valutazione e di motivazione, in violazione del principio del giusto procedimento» (enfasi aggiunta).

La sentenza n. 224/2010, che pure ha affrontato una situazione speculare a quella qui in esame, ha affermato: «È costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 della Costituzione, l'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18, secondo cui il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende unità sanitarie locali o ospedaliere cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati. La norma in esame contempla un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali, lesivo del principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell'art. 97 della Costituzione. La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, non implica che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché, una volta instaurato detto rapporto, vengono in rilievo altri profili, connessi, da un lato, all'interesse dell'amministrazione ospedaliera alla continuità delle funzioni espletate dal direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive del dirigente. La valutazione di tali esigenze determina il contrasto della censurata disposizione con il principio costituzionale di buon andamento, in quanto essa non ancora l'interruzione del rapporto d'ufficio in corso a ragioni interne a tale rapporto, che — legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore ammini-

(1) L'illegittimità costituzionale e la conseguente auspicata caducazione del comma 1 dell'art. 14 comportano l'automatico travolgimento dei commi successivi dello stesso articolo, in quanto il comma 1 ne costituisce il presupposto



strativo — siano idonee ad arrecare un *vulnus* ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa. Inoltre, l'automatica interruzione *ante tempus* del rapporto non consente alcuna valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, e il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo. Infine, non rileva la circostanza che la norma prevede la possibilità di riconferma del direttore amministrativo: il relativo potere del direttore generale non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale» (enfasi aggiunta).

È, insomma, orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale quello che non considera ammissibili le cause di cessazione dell'incarico dirigenziale diverse da quelle, legislativamente previste, di sospensione e revoca che, nell'ottica di una doverosa tutela delle situazioni soggettive dell'interessato, non si correlano alla valutazione delle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni: solo fattori interni al rapporto (e non, quindi, cause estranee alle vicende del rapporto stesso) possono compromettere la realizzazione dei principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa.

Nell'assetto della dirigenza sanitaria regionalizzata, investita da un forte processo di aziendalizzazione, le nuove coordinate del sistema (distinzione di compiti e funzioni rispetto all'organo politico, autonomia, responsabilità di risultato) esigono che il legittimo stato di temporaneità degli incarichi non si traduca nella patologia della precarietà, che significa esposizione all'arbitrio dell'organo politico o amministrativo sovraordinato.

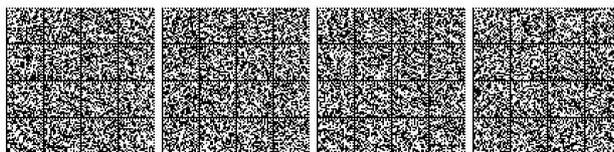
Il meccanismo introdotto dall'art. 6, comma 1 cit. nella parte censurata prevede, per l'appunto, proprio un sistema di sostituzione che, in analogia con quelli già censurati dalla giurisprudenza costituzionale, prescinde da ogni considerazione dei fattori interni al rapporto di cui si è detto e dalle garanzie del giusto procedimento.

Di recente, con specifico riferimento al direttore sanitario e a quello amministrativo, la Corte ha definitivamente chiarito (sentenza 23 febbraio 2023, n. 26) che la decadenza automatica dei vertici lederebbe il principio del buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, della Costituzione, poiché pregiudicherebbe l'esigenza di assicurare con continuità l'espletamento delle funzioni affidate, ancorando l'interruzione anticipata dei relativi rapporti alla cessazione del direttore generale e, dunque, prescindendo dalla sussistenza di ragioni, da valutare con le garanzie del giusto procedimento, legate alle concrete modalità di svolgimento degli incarichi.

I.2. Detta automatica decadenza violerebbe, inoltre, anche l'art. 98, comma 1, della Costituzione, che impone ai pubblici impiegati il dovere di neutralità, in quanto farebbe dipendere la permanenza nell'incarico da fattori estranei al rapporto di lavoro ed alle modalità del relativo svolgimento, oltre ad esporre il dipendente a provvedimenti adottabili senza una garanzia di contraddittorio sulle cause della cessazione.

In tal senso rileva Corte costituzionale 228/2011: con riferimento ad una norma regionale a mente della quale il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle Aziende sanitarie cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale se non confermati entro tale periodo, la Corte ha ritenuto l'incostituzionalità di una norma che «determina una decadenza automatica e generalizzata temporalmente collegata alla data di nomina del nuovo direttore generale, cui viene attribuito il potere di far cessare il rapporto di lavoro dei suddetti dirigenti, senza vincoli, né obblighi di motivazione».

Ciò, non solo in quanto, come si è già visto sopra, *sub* I.1., «Tale sostanziale decadenza automatica riferita a figure dirigenziali non apicali ovvero a titolari di uffici amministrativi per i quali non assuma rilievo, in via esclusiva o prevalente, il criterio “della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina” — come più volte affermato da questa Corte — lede il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e il correlato principio di continuità dell'azione stessa (art. 97 della Costituzione), poiché consente l'interruzione del rapporto di ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive “interne”, legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un *vulnus* ai predetti principi», ma anche in quanto, «deve considerarsi violato anche l'altro parametro evocato (art. 98, primo comma, della Costituzione) in quanto l'obbligo da esso imposto ai pubblici impiegati di stare “al servizio esclusivo della Nazione”, comporta per i funzionari o i dirigenti non apicali “il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare *pro tempore* di quest'ultimo” e non richiede,



invece, “la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti” (enfasi aggiunta).

I.3. La cessazione automatica dalle cariche di direttore sanitario e amministrativo prevista dall’art. 6 qui censurato, incidendo sulla disciplina del sottostante rapporto di lavoro e determinandone l’interruzione, realizza anche un’ingerenza del legislatore regionale nella materia dell’ordinamento civile, che appartiene in via esclusiva alla competenza statale, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione (tra le altre, Corte costituzionale sentenza 185/2024: «[...] è materia dell’ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale, la disciplina del trattamento economico, compreso quello accessorio, e giuridico dei dipendenti regionali che ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro» - enfasi aggiunta).

Quanto stabilito dall’art. 13, comma 1, della legge regionale n. 24 del 2020, come sostituito dal comma 1 dell’art. 6 della legge in esame, invero, evidenzia che la conferma o la sostituzione del direttore amministrativo, del direttore sanitario e del direttore dei servizi sociosanitari sono riconducibili all’assoluta discrezionalità del direttore generale.

La sostituzione a mente della norma qui censurata, quindi, non si pone in contrasto solo con i principi di buon andamento dell’amministrazione e di continuità dell’azione amministrativa, richiamati dalla summenzionata giurisprudenza della Corte costituzionale, ma anche con l’art. 3 del decreto legislativo n. 171/2016, nella misura in cui l’art. 6, comma 1, ultimo periodo cit. detta una disciplina a sé stante, differente da quella disposta dalla legge statale in una materia (l’«ordinamento civile») riservata alla competenza dello Stato.

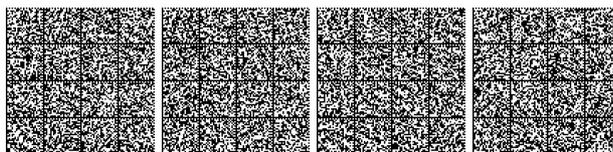
L’art. 3 del decreto legislativo n. 171/2016, nell’ultimo periodo, infatti, disciplina le ipotesi di decadenza del direttore amministrativo, del direttore sanitario e del direttore dei servizi socio-sanitari ove nominato: «Il direttore generale, nel rispetto dei principi di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, e di cui all’art. 1, comma 522, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nomina il direttore amministrativo, il direttore sanitario e, ove previsto dalle leggi regionali, il direttore dei servizi socio sanitari, attingendo obbligatoriamente agli elenchi regionali di idonei, anche di altre regioni, appositamente costituiti, previo avviso pubblico e selezione per titoli e colloquio, effettuati da una commissione nominata dalla regione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, e composta da esperti di qualificate istituzioni scientifiche indipendenti che non si trovino in situazioni di conflitto d’interessi, di comprovata professionalità e competenza nelle materie oggetto degli incarichi, di cui uno designato dalla regione. La commissione valuta i titoli formativi e professionali, scientifici e di carriera presentati dai candidati, secondo specifici criteri indicati nell’avviso pubblico, definiti, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, fermi restando i requisiti previsti per il direttore amministrativo e il direttore sanitario dall’art. 3, comma 7, e dall’art. 3-bis, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni. L’elenco regionale è aggiornato con cadenza biennale. L’incarico di direttore amministrativo, di direttore sanitario e ove previsto dalle leggi regionali, di direttore dei servizi sociosanitari, non può avere durata inferiore a tre anni e superiore a cinque anni. In caso di manifesta violazione di leggi o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione, il direttore generale, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, risolve il contratto, dichiarando la decadenza del direttore amministrativo e del direttore sanitario, e ove previsto dalle leggi regionali, del direttore dei servizi socio sanitari, con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui al presente articolo» (enfasi aggiunta).

La norma qui oggetto di censura, infine, ponendosi in violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, eccede anche dalle competenze statutarie riconosciute alla regione dal suo Statuto speciale.

Al riguardo, si richiama quanto più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 119/2019(2) e n. 279/2020(3)) che esonera dal confronto delle competenze legislative previste dallo statuto autonomo nel caso in cui le disposizioni censurate riguardino la violazione di competenze esclusive statali.

(2) «il ricorrente, pur prendendo in considerazione la competenza regionale statutaria in materia di demanio idrico, invoca l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, facendo valere così una competenza esclusiva statale che non trova corrispondenza nello Statuto. Sicché, [...] uno scrutinio alla luce delle norme statutarie risulta inutile (sentenze n. 103 del 2017, n. 61 del 2009 e n. 391 del 2006)».

(3) «L’assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, degli evocati principi fondamentali nella materia coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale, che si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle suddette competenze. (Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2020, n. 25 del 2020, n. 40 del 2016, n. 273 del 2015, n. 263 del 2015, n. 239 del 2015, n. 238 del 2015, n. 176 del 2015 e n. 82 del 2015). Secondo costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell’oggetto del giudizio non può prescindere dall’indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impuginate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell’art. 117 della Costituzione. Tuttavia, l’omissione dell’indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l’ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile a esse, così da doversi escludere l’utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie. (Precedenti citati: sentenze n. 194 del 2020, n. 25 del 2020, n. 119 del 2019, n. 151 del 2015, n. 16 del 2012 e n. 213 del 2003)»



Per tutte le ragioni esposte, l'art. 6, comma 1, nella parte qui censurata, realizza le violazioni in rubrica.

II. Violazione degli articoli 117, comma 3, 3 e 97 della Costituzione;

L'art. 14 della legge regionale n. 8/2025 — ai fini del processo di efficientamento e di riordino complessivo degli assetti istituzionali ed organizzativi del Servizio sanitario regionale — prevede, in sintesi, che la Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale competente, entro quarantacinque giorni dall'entrata in vigore della legge, debba commissariare in via straordinaria le otto aziende socio-sanitarie locali, l'Azienda ospedaliera ARNAS «G. Brotzu», l'AREUS e le due aziende ospedaliero-universitarie.

Alla data di insediamento del commissario di ciascuna azienda, il direttore generale in carica decade e cessa immediatamente dalle proprie funzioni.

La norma individua, poi le attività che i commissari devono svolgere entro novanta giorni dall'insediamento, quali la predisposizione di un piano di riorganizzazione e riqualificazione dei servizi sanitari e amministrativi secondo le previsioni della legge stessa e, ai fini dell'attuazione dell'art. 32, comma 5, lettera *g-bis*) della legge regionale 24 del 2020 — inserita dall'art. 10 della legge oggetto del presente ricorso — la predisposizione di un documento contenente una proposta di missione assistenziale per ciascuna struttura ospedaliero-sanitaria, con riferimento alla nuova definizione dei dipartimenti interaziendali. Entro sessanta giorni dai suindicati adempimenti, la Giunta approva le linee guida per l'adozione degli atti aziendali delle aziende del S.S.R., su proposta dell'assessore competente in materia di sanità. Le condizioni dell'incarico commissariale prevedono che esso scada dopo sei mesi, sia prorogabile una sola volta e che la scelta debba avvenire nell'ambito dei soggetti inseriti nell'elenco nazionale dei direttori generali, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 171/2016. Oltre alle funzioni straordinarie previste nell'art. 14, i commissari svolgono le funzioni attribuite ai direttori generali, ed il trattamento economico è quello previsto per i direttori generali, ai sensi della normativa vigente, come stabilito dalla Giunta regionale. Entro quarantacinque giorni dall'insediamento, i commissari straordinari nominano i direttori sanitari e i direttori amministrativi e laddove previsti, i direttori dei servizi sociosanitari. Infine, i commissari straordinari hanno la potestà di porre in essere azioni straordinarie ed emergenziali per garantire i livelli essenziali di assistenza, secondo le indicazioni dell'assessorato competente in materia di sanità e in piena sinergia tra le aziende del Servizio sanitario regionale.

L'illegittimità costituzionale e la conseguente auspicata caducazione del comma 1 dell'art. 14 per le ragioni che si illustreranno qui di seguito comportano l'automatico travolgimento dei commi successivi dello stesso articolo, in quanto il comma 1 ne costituisce il presupposto.

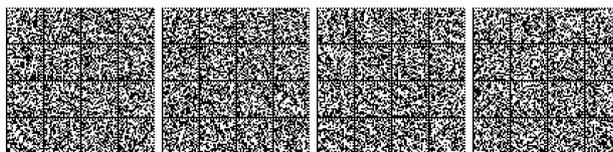
II.1. L'introduzione, al comma 1 dell'art. 14, del commissariamento, in via straordinaria, delle otto aziende socio-sanitarie locali, dell'Azienda ospedaliera ARNAS «G. Brotzu», dell'AREUS e delle due aziende ospedaliero-universitarie della Sardegna, si pone in contrasto con i principi fondamentali in materia di «tutela della salute» e, nella specie, con gli articoli 2, comma 2-*octies*, 3, comma 6, e 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nonché con gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171.

La citata legislazione statale, infatti, ha inteso garantire un procedimento di reclutamento dei direttori generali delle aziende e degli enti del S.S.N. in cui, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione, le nomine avvengono in modo imparziale e trasparente, fra soggetti muniti delle necessarie competenze tecnico-professionali.

In tale quadro normativo, è precluso al legislatore regionale prevedere la generica possibilità di nominare un commissario straordinario, senza specificare i motivi ostativi alla sostituzione del direttore generale e senza stabilire le procedure e i requisiti necessari per detta nomina, senza che ciò determini inevitabilmente effetti lesivi della sfera di competenza statale.

Inoltre, la generica possibilità di nominare un commissario straordinario, prevista dalla norma in esame, realizza una lesione dei principi di ragionevolezza, adeguatezza e buon andamento dell'amministrazione, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto l'intervento legislativo regionale crea un regime atipico e non definito quanto ai presupposti, ai requisiti e alle modalità procedurali per la nomina dei vertici degli enti del Servizio sanitario regionale.

Con riferimento all'istituto del commissariamento, la Corte costituzionale (sentenza n. 189/2022) ha avuto occasione di affermare «[...] le regioni possono disciplinare l'istituto del commissariamento degli enti del Servizio sanitario regionale, per esigenze di carattere straordinario o in ragione di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere alla nomina dei vertici aziendali secondo il procedimento ordinario (sentenza n. 209 del 2021); dunque, non nel caso di mera vacanza dell'ufficio poiché in tal modo sarebbe effettivamente violata la previsione di cui all'art. 3-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 502 del 1992, con elusione del termine perentorio di sessanta giorni per la copertura della stessa vacanza. Deve trattarsi, in altri termini, di una comprovata e giustificata impossibilità di procedere a tale copertura secondo il procedimento ordinario. Si pensi, ad esempio, al caso in cui la vacanza dell'incarico avvenga nella fase di avvicendamento tra una legislatura e un'altra; a quello di dimissioni dell'intera dirigenza sanitaria; al caso di dimissioni del direttore generale per ragioni che rendano inopportuna la stessa supplenza da parte del direttore sanitario



o amministrativo; agli interventi di razionalizzazione mediante accorpamento delle aziende sanitarie (sentenza n. 87 del 2019)» (enfasi aggiunta).

La norma regionale oggetto della presente censura non ricollega il commissariamento né a un'esigenza straordinaria o a una comprovata e giustificata impossibilità di copertura della vacanza mediante l'ordinario procedimento, né, tantomeno, ad alcuna delle fattispecie esemplificativamente indicate dalla Corte costituzionale, essendo, peraltro, tutti i direttori generali regolarmente in carica.

Ne deriva che la previsione regionale finisce anche per dare luogo ad una decadenza automatica dei direttori degli enti e delle aziende coinvolte, del tutto svincolata da eventuali inadempienze gestionali o dall'accertamento del mancato raggiungimento degli obiettivi da parte dei vertici aziendali, anche questa – come quella censurata al punto I che precede, contraria al buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione).

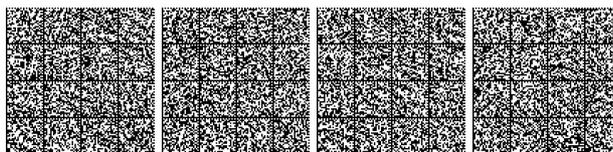
Sul punto, invece, la normativa statale, segnatamente, l'art. 3-*bis*, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 ha previsto che «Quando ricorrano gravi motivi o la gestione presenti una situazione di grave disavanzo o in caso di violazione di leggi o del principio di buon andamento e di imparzialità della amministrazione la regione risolve il contratto dichiarando la decadenza del direttore generale e provvede alla sua sostituzione; in tali casi la regione provvede previo parere della Conferenza di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, che si esprime nel termine di dieci giorni dalla richiesta, decorsi inutilmente i quali la risoluzione del contratto può avere comunque corso»; la norma è stata poi trasfusa nell'art. 2, comma 5 decreto legislativo n. 171/2016: «La regione, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, provvede, entro trenta giorni dall'avvio del procedimento, a risolvere il contratto, dichiarando l'immediata decadenza del direttore generale con provvedimento motivato e provvede alla sua sostituzione con le procedure di cui al presente articolo, se ricorrono gravi e comprovati motivi, o se la gestione presenta una situazione di grave disavanzo imputabile al mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 3, o in caso di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché di violazione degli obblighi in materia di trasparenza di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. In tali casi la regione provvede previo parere della Conferenza di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, che si esprime nel termine di dieci giorni dalla richiesta, decorsi inutilmente i quali la risoluzione del contratto può avere comunque corso. Si prescinde dal parere nei casi di particolare gravità e urgenza. Il sindaco o la Conferenza dei sindaci di cui all'art. 3, comma 14, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, ovvero, per le aziende ospedaliere, la Conferenza di cui all'art. 2, comma 2-*bis*, del medesimo decreto legislativo, nel caso di manifesta inattuazione nella realizzazione del Piano attuativo locale, possono chiedere alla regione di revocare l'incarico del direttore generale. Quando i procedimenti di valutazione e di decadenza dall'incarico di cui al comma 4 e al presente comma riguardano i direttori generali delle aziende ospedaliere, la Conferenza di cui al medesimo art. 2, comma 2-*bis*, è integrata con il sindaco del comune capoluogo della provincia in cui è situata l'azienda».

La legge statale ha altresì stabilito la decadenza automatica ai sensi del comma 7-*bis*, tuttora vigente, dell'art. 3-*bis* del decreto legislativo n. 502 del 1992 cit., quando la regione accerti il mancato conseguimento degli obiettivi di salute e assistenziali che costituisce, per il direttore generale, grave inadempimento.

L'art. 2 del decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 171 ha, dunque, introdotto una disciplina volta proprio a regolamentare sia la nomina, sia le ipotesi di gravi e comprovati motivi, di disavanzo imputabile al mancato raggiungimento degli obiettivi o di manifesta violazione di legge o regolamenti o del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione e di violazione degli obblighi in materia di trasparenza, sia l'ipotesi di mancato raggiungimento degli obiettivi da parte del direttore generale dell'ASL, disciplinando anche i poteri suscettibili di essere esercitati in via sussidiaria dalla regione, nonché la specifica procedura — anche di sostituzione — da intraprendere al verificarsi dei presupposti di inadempimento ivi contemplati.

Ne deriva che, anche ove venga rilevato il mancato compimento di un atto obbligatorio per legge, la regione può risolvere il rapporto con i vertici apicali delle aziende, ma pur sempre nel doveroso rispetto delle disposizioni statali sopra menzionate che, si ribadisce, non prevedono, neppure a fronte di gravi inadempienze, il ricorso all'istituto del commissariamento nei termini indicati dalla disposizione regionale in esame.

Tanto rappresentato, la risoluzione automatica del rapporto in essere dei direttori generali, disposta dall'art. 14, non è conforme a quanto previsto dalla normativa statale per l'istituto della decadenza, e tanto integra una violazione dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, comma 3,



della Costituzione cui è da ricondursi la disciplina qui in esame (sentenze numeri 139/2022(4), 87/20195(5)), nonché una violazione dell'art. 97 della Costituzione, laddove il censurato automatismo evidentemente pregiudica il buon andamento e l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa.

Inoltre, la norma in esame, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, eccede anche dalle competenze statutarie riconosciute alla regione dal suo Statuto speciale, in particolare rispetto all'art. 4 della legge costituzionale n. 3/1948, lettera *i*), che sottopone l'intervento legislativo regionale in materia di igiene e sanità pubblica, oltre che ai limiti richiamati nell'art. 3 dello Statuto, anche ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi e nei termini sopra specificati, gli articoli 6, comma 1, che sostituisce il comma 1 dell'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2020 e successive modifiche e integrazioni, limitatamente al secondo periodo del comma sostituito, e 14 della legge della Regione autonoma della Sardegna n. 8 del 2025, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna n. 15 del 13 marzo 2025.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 30 aprile 2025;*
- 2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;*
- 3. copia della legge regionale impugnata;*

Con ogni salvezza.

Roma, 9 maggio 2025

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

25C00122

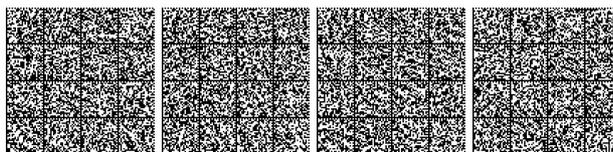
N. 20

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 maggio 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Sanità pubblica – Norme della Regione Toscana – Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242 del 2019 e n. 135 del 2024 – Previsione che la Regione Toscana, nell'esercizio delle proprie competenze, disciplina le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle suindicate sentenze relative al suicidio medicalmente assistito – Previsione che, fino all'entrata in vigore della disciplina statale, possono accedere alle procedure relative al suicidio medicalmente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalle suddette sentenze, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento) – Previsione che le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla legge regionale costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza – Previsione che le aziende unità sanitarie locali istituiscono una commissione multidisciplinare permanente per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione – Modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito – Previsione che l'azienda unità sanitaria locale trasmette tempestivamente l'istanza della persona interessata e la relativa documentazione alla commissione e al comitato per l'etica nella clinica operante presso l'azienda, ai sensi dell'art. 99

(4) «La disciplina degli incarichi della dirigenza sanitaria - di stretta inerenza con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza - va ricondotta alla materia, di competenza concorrente, della tutela della salute, attribuita alle regioni a statuto ordinario dalla riforma costituzionale del 2001»

(5) Per costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina della dirigenza degli enti del servizio sanitario nazionale è ascritta alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente tra Stato e regioni ex art. 117, terzo comma, della Costituzione (Precedenti citati: sentenze n. 159 del 2018, n. 251 del 2016 e n. 124 del 2015)



della legge regionale n. 40 del 2005 – Procedura per la verifica dei requisiti – Previsione che, in caso di esito positivo della verifica dei requisiti, la commissione procede ai fini dell’approvazione o definizione delle modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito.

- Legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), intero testo, e in particolare artt. 1, 2 e 7, comma 2, nonché artt. 3, 4, 5 e 6.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione nell’interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato (fax 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it);

nei confronti della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*;

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della intera legge regionale 14 marzo 2025, n. 16, recante «Modalità organizzative per l’attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024», pubblicata nel B.U.R. Toscana n. 18 del 17 marzo 2025, nonché dei suoi articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7;

in virtù della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 9 maggio 2025.

PREMESSA

1. La Regione Toscana ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, la quale definisce i presupposti, i ruoli, le modalità esecutive, i tempi e le condizioni per l’accesso di un individuo ad una morte volontaria.

Le norme sono precedute da un preambolo nel quale, oltre a richiamare il solo terzo comma dell’art. 117 della Costituzione, nonché la legge statale n. 219/2017, recante «Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento» - sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale alle quali si riferisce il titolo stesso della legge regionale, concernenti la fattispecie disciplinata dall’intervento normativo regionale: la sentenza n. 242/2019, che ha individuato una circoscritta area in cui l’incriminazione per l’aiuto al suicidio, *ex art.* 580 del codice penale, non è conforme alla Costituzione, richiamando le condizioni nelle quali deve trovarsi l’aspirante suicida; e poi la sentenza n. 135/2024, che ha evidenziato che non può esservi distinzione tra la situazione del paziente già sottoposto a trattamenti di sostegno vitale, di cui lo stesso può pretendere l’interruzione, e quella del paziente che, per sopravvivere, necessita, dietro valutazione medica, dell’attivazione di simili trattamenti, che il medesimo può rifiutare.

Il medesimo preambolo precisa che, nella citata sentenza costituzionale n. 242/2019, è stato ritenuto che la verifica delle condizioni che legittimano l’aiuto al suicidio debbano essere affidate, in attesa dell’intervento legislativo, a strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale, e che a tal fine debba essere acquisito il parere del comitato etico territorialmente competente (considerato n. 5 della legge Regionale). Con la legge in esame, inoltre, la Regione detta norme a carattere organizzativo e procedurale per disciplinare l’esercizio non solo delle funzioni affidate dalla Corte medesima alle aziende sanitarie, ma anche di prestazioni ulteriori, definendo tempi e modalità inerenti alla procedura in questione (considerato n. 7), assumendo che si tratti di una disciplina cedevole rispetto ad una successiva legge statale che intervenga a regolare la materia fissandone i principi fondamentali (considerato n. 8).

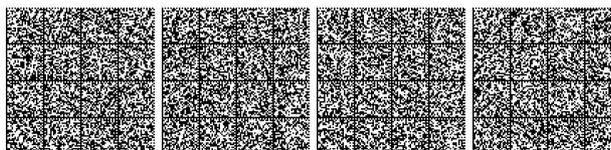
2. Nel dettaglio, la normativa regionale ha il seguente contenuto:

— L’art. 1, recante le finalità della legge, dispone che la Regione Toscana stabilisce l’organizzazione necessaria per l’applicazione delle statuizioni rese dalla Corte costituzionale sul tema del suicidio medicalmente assistito.

— L’art. 2 individua i requisiti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito, mediante generale rinvio alle sentenze n. 242/2019 e n. 135/2014 della Corte costituzionale;

— L’art. 3 prevede la istituzione, presso ogni ASL toscana, di una «Commissione multidisciplinare permanente» (composta dalle seguenti figure professionali: medico palliativista, medico psichiatra, medico anestesista, psicologo, medico legale, infermiere e un medico specialista per la patologia del richiedente, di seguito anche «Commissione») per la verifica della sussistenza dei requisiti per l’accesso al suicidio medicalmente assistito dei richiedenti e la definizione delle modalità di attuazione, prevedendo altresì che l’attività dei componenti di tale commissione venga svolta su base volontaria e in orario di lavoro e non comporti la corresponsione di alcuna indennità di carica o di presenza;

— L’art. 4 disciplina le modalità di «accesso al suicidio medicalmente assistito», prevedendo che la persona interessata (o un suo delegato) presenti un’istanza alla ASL di riferimento, corredata da documentazione sanitaria, per l’accertamento dei requisiti per l’accesso alla pratica in questione, nonché per l’approvazione o la definizione delle relative modalità di attuazione. È ivi previsto che l’istanza venga trasmessa alla Commissione e al «Comitato per l’etica



clinica» operante presso la stessa ASL ai sensi dell'art. 99 della L.R. Toscana n. 40/2005, anch'esso non disciplinato da norme quadro nazionali;

— L'art. 5 disciplina il procedimento di verifica dei requisiti, che prevede in sintesi che:

la procedura debba concludersi entro venti giorni dal ricevimento dell'istanza, salvo sospensione per non più di cinque giorni per l'esecuzione di accertamenti clinico-diagnostici;

il richiedente debba essere informato riguardo al percorso di cure palliative cui può accedere, e riguardo al diritto a rifiutare trattamenti sanitari e ad accedere alla sedazione profonda continua;

ove il medesimo richiedente confermi la volontà di accedere al suicidio;

medicalmente assistito, la Commissione proceda alla verifica dei requisiti, anche tramite accertamenti e ascolto personale;

debba essere acquisito il parere del Comitato per l'etica clinica sugli aspetti etici del caso, da rendere entro sette giorni dal ricevimento della documentazione;

la Commissione rediga una relazione finale attestante gli esiti dell'accertamento dei requisiti, i quali vengono comunicati dall'ASL al richiedente;

— L'art. 6 concerne l'introduzione di un atipico obbligo sanitario, e le concrete modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito, prevedendo che il richiedente possa proporre un protocollo, già elaborato con il proprio medico di fiducia, o concordarne uno con la Commissione, e che il protocollo debba garantire la presenza del medico, la dignità del paziente e l'assenza di sofferenze. Anche per questi aspetti, viene previsto che debba essere acquisito il parere del Comitato per l'etica clinica sugli aspetti etici del caso, da rendere entro cinque giorni dal ricevimento della documentazione, e che la Commissione rediga una relazione finale sugli esiti dell'approvazione del protocollo, i quali vengono parimenti comunicati dall'ASL al richiedente;

— L'art. 7 disciplina il supporto tecnico e farmacologico che deve essere assicurato dall'ASL, e l'assistenza all'autosomministrazione del farmaco, da rendersi con personale volontario. Viene previsto che le prestazioni e i trattamenti siano garantite come livelli assistenziali superiori rispetto ai livelli essenziali di assistenza, cui far fronte con risorse proprie della Regione, che il richiedente possa sospendere o annullare l'erogazione del trattamento in qualsiasi momento, e che i procedimenti disciplinati dalla legge regionale siano conformati dalle ASL alla disciplina statale;

— L'art. 8 prevede la gratuità del percorso assistenziale per il suicidio medicalmente assistito;

— L'art. 9 stanziava euro 10.000,00 annui, per gli anni 2025, 2026 e 2027, a carico del programma regionale per la disabilità, e prevede che, per gli anni successivi, si provveda con legge di bilancio.

La illustrata L.R. Toscana n. 16/2025 presenta diversi profili di illegittimità costituzionale, nel suo complesso, ed in relazione ai singoli articoli precisati in epigrafe: il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverla impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso, sulla base dei seguenti motivi.

1. Illegittimità costituzionale dell'intera L.R. Toscana n. 16/2025 e del suo art. 1, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lett. l), e 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge in esame, nella sua interezza e con il suo art. 1, (1) pretende di dare «attuazione» alle sentenze costituzionali nn. 242/2019 e 135/2024.

Occorre, pertanto, preliminarmente soffermarsi sul contenuto delle sentenze di cui la Regione asserisce di dettare le modalità organizzative per l'attuazione. 1.1 Con la sentenza n. 242 del 2019, la Corte costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 580 del codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli articoli 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), agevola l'esecuzione del proposito di suicidio, autonomamente e liberamente formatosi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente».

La sentenza n. 242/2019 non ha solo tracciato un circoscritto ed eccezionale perimetro entro il quale può non essere sanzionabile penalmente l'aiuto al suicidio [il quale rimane, in generale, sempre illecito, sia sotto il versante penalistico (ai sensi degli articoli 579 e 580 del codice penale) che civilistico (ai sensi dell'art. 5 del codice civile)], ma ha anche espressamente precisato che «la declaratoria di illegittimità costituzionale si limita a escludere la punibilità

(1) L'art. 1 testualmente prevede che «la Regione Toscana, nell'esercizio delle proprie competenze, disciplina le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito».



dell'aiuto al suicidio nei casi considerati, senza creare alcun obbligo di procedere a tale aiuto in capo ai medici» (cfr. S 6).

Con la sentenza n. 135 del 2024, inoltre, la Corte costituzionale ha ribadito «la necessità del puntuale rispetto delle condizioni procedurali stabilite dalla sentenza n. 242 del 2019», segnatamente specificando che «non può (...) ritenersi irragionevole la limitazione della liceità dell'aiuto al suicidio ai soli pazienti che abbiano già la possibilità, in forza del diritto costituzionale, di porre fine alla loro esistenza rifiutando i trattamenti di sostegno vitale».

Parimenti, la Corte ha ritenuto di confermare «lo stringente appello, già contenuto nella sentenza n. 242 del 2019 (punto 2.4. del Considerato in diritto), affinché, sull'intero territorio nazionale, sia garantito a tutti i pazienti, inclusi quelli che si trovano nelle condizioni per essere ammessi alla procedura di suicidio assistito, una effettiva possibilità di accesso alle cure palliative appropriate per controllare la loro sofferenza, secondo quanto previsto dalla legge n. 38 del 2010».

La Regione Toscana, con la legge in esame, titolata «Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024», ha ritenuto di dettare, per come si legge nel preambolo, le «norme a carattere organizzativo e procedurale per disciplinare in modo uniforme sul proprio territorio l'esercizio delle funzioni che la giurisprudenza costituzionale attribuisce alle aziende sanitarie nella materia di cui trattasi», e dunque di disciplinare «le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito».

1.2 Come è noto, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, tra le materie di competenza regionale concorrente vi sono la «tutela della salute» e la «ricerca scientifica e tecnologica». Tale competenza legislativa è esercitabile nel quadro dei principi fondamentali che spetta allo Stato determinare.

Al contempo, tra le materie di esclusiva competenza dello Stato vi è l'«ordinamento civile e penale» [art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione].

In questo contesto, occorre valutare se una disciplina del «suicidio medicalmente assistito», per come è espressamente qualificato l'intervento nella legge regionale in esame, sia effettivamente riconducibile ad una materia di legislazione concorrente.

Ad avviso del Presidente del Consiglio, la disciplina del «suicidio medicalmente assistito», o, se si vuole utilizzare un'altra terminologia, dell'accesso di un individuo ad una morte volontaria, rientra nella materia «ordinamento civile e penale» riservata alla legislazione esclusiva dello Stato in quanto, evidentemente, incide su diritti personalissimi, tra i quali quello alla vita, preconditione di tutti i diritti, e all'integrità.

Si tratta di diritti ai quali l'ordinamento riconosce massima tutela, anche contro la volontà del titolare, tanto da prevedere un reato per chi provoca la morte di un soggetto consenziente (art. 579 del codice penale), ma anche per chi si limita a rafforzare l'altrui intenzione suicidaria o ad agevolare l'esecuzione dell'atto (art. 580 del codice penale).

La disciplina dei presupposti e delle modalità esecutive in presenza delle quali viene scriminato l'aiuto al suicidio, viene a creare un istituto giuridico che, per un verso, innova il diritto civile e, per altro verso, trova applicazione diretta nell'ambito del diritto penale.

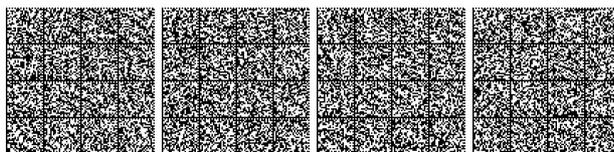
La disciplina dell'istituto giuridico in questione, quindi, non può che essere dettata da una legge statale.

In ragione del riparto di competenze delineato a livello costituzionale, è inibito, dunque, al legislatore regionale intervenire in una materia che tocca aspetti di estrema delicatezza quali la responsabilità penale (articoli 579 e 580 del codice penale), il dovere di tutela della vita umana, i principi di autodeterminazione, tutela del consenso e rifiuto dei trattamenti sanitari, desumibili dagli articoli 2, 13 e 32 della Costituzione e 5 del codice civile.

Tutti gli argomenti incisi e i principi sottesi alla tematica *de qua* sono, pertanto, riconducibili alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile e penale» ex art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione. È, quindi, evidente l'esigenza di uniformità e omogeneità di disciplina sull'intero territorio nazionale che solo l'intervento del legislatore statale può assicurare. Solo a quest'ultimo è dato bilanciare interessi costituzionalmente rilevanti, ma contrapposti, quali, da un lato, la possibilità di rifiuto di trattamenti sanitari e, dall'altro, il fondamentale dovere costituzionale di tutela della vita umana, muovendosi nel perimetro tracciato dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

1.3 Anche nella sentenza n. 50 del 2022, codesta Corte ha significativamente rilevato che le norme dettate con la finalità di «tutela della vita» non sono norme «a contenuto costituzionalmente vincolato», ed è dunque necessariamente rimessa alla valutazione del legislatore statale la determinazione del «livello minimo di tutela richiesto dai referenti costituzionali ai quali esse si saldano».

A ciò si aggiunga, con riferimento all'intera legge e, comunque, all'art. 1 della stessa, che la dichiarata «finalità» dell'intervento, ovvero disciplinare «le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della



Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1º luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito», finisce, in concreto, per prevedere e approntare gli strumenti operativi affinché possa operare una causa di non punibilità penale, in quanto quello, e solo quello, hanno disciplinato le sentenze citate.

Ciò evidenzia, anche, la diretta incidenza della regolamentazione sull'ordinamento penale, pacificamente sottratto alla competenza delle regioni e spettante in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Si aggiunge, poi, che la previsione di condizioni che consentono il concreto operare di una causa di giustificazione penale solo su una parte del territorio danno vita ad una disparità di trattamento che l'ordinamento penale (materia come già detto di esclusiva competenza del legislatore statale) non può tollerare.

1.4 Né potrebbero essere addotti, in senso contrario, argomenti che assegnino alle Regioni un ruolo «supplente» rispetto al legislatore statale, nelle more delle decisioni da esso assunte.

Al riguardo, appare utile richiamare quanto codesta Corte ha statuito con la sentenza n. 262 del 2016, nella parte in cui ha dichiarato illegittima una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che, per «rimediare» all'asserita inerzia del legislatore statale, aveva introdotto una disciplina regionale in tema di disposizioni anticipate di trattamento sanitario.

In particolare, codesta Corte ha ricordato che, data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita - al pari di quella che regola la donazione di organi e tessuti - necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile». In quell'occasione, si è affermato che l'assenza di una specifica legislazione nazionale «non vale a giustificare in alcun modo l'interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato».

Principi identici non possono non valere anche nel caso di specie.

Con la sentenza n. 5 del 2018, codesta Corte ha, inoltre, rilevato «che il diritto della persona di essere curata efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica, e di essere rispettata nella propria integrità fisica e psichica (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002) deve essere garantito in condizione di eguaglianza in tutto il Paese, attraverso una legislazione generale dello Stato basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale».

In ordine alla possibile riconducibilità dell'intervento alla materia della «tutela della salute», che risulterebbe derivare dalla menzione, nel preambolo della legge regionale, del solo terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, va considerato:

che l'ordinamento (in sede sia civile, sia penale) si è fatto carico, con pronunce giurisprudenziali, anche della Corte costituzionale, di mandare esenti da responsabilità penale i terzi che supportano una persona nel darsi una morte volontaria esclusivamente in relazione a soggetti che siano affetti da gravi patologie irreversibili e fonte di sofferenze fisiche o psicologiche assolutamente intollerabili;

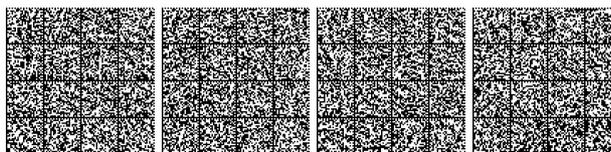
che le stesse pronunce giurisprudenziali (e segnatamente quelle della Corte costituzionale, peraltro volte esclusivamente ad individuare una causa di giustificazione penale) hanno previsto che l'aiuto al suicidio «lecito», non sanzionabile penalmente, sia sempre «medicalmente» accertato.

Alla luce di ciò, non può ammettersi che la regolamentazione dei casi in cui l'ausilio al suicidio risulti scriminato dall'ordinamento possa attenersi propriamente alla materia «tutela della salute», come declinata dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la grave compromissione della salute è solo un antifatto concreto che scrimina (per come l'ordinamento si è ad oggi stabilizzato in sede di giurisprudenza e di pronunce della Corte costituzionale) comportamenti altrimenti penalmente sanzionati; e la verifica medica dei presupposti per l'accesso al suicidio assistito è solo la modalità accertativa dei presupposti ritenuta imprescindibile.

Di conseguenza, nell'ambito della materia «tutela della salute» non potrebbe in alcun modo rientrare la disciplina delle condizioni sostanziali e procedurali che scriminano l'aiuto al suicidio di un terzo, né, a ben vedere, potrebbe rientrarvi la disciplina delle modalità di verifica della sussistenza dei presupposti che legittimano l'atto, anche ove quei presupposti fossero di carattere medico/sanitario.

In ogni caso, anche qualora, per mera ipotesi, si ritenesse che alcuni aspetti relativi all'esimente da responsabilità penale per aiuto al suicidio di terzi attengano alla «tutela della salute», di certo resterebbe il fatto che, in questo caso, la previsione per cui la Costituzione vuole che la «determinazione dei principi fondamentali» sia «riservata alla legislazione dello Stato» avrebbe un peso vincolante assai più pregnante.

Deve, quindi, ribadirsi l'esistenza di una riserva di competenza dello Stato che sarebbe tale da precludere la possibilità per la Regione di intervenire prescindendo dalla preventiva previsione di quei principi fondamentali, sia



perché i principi fondamentali sarebbero conseguenti all'assetto che nell'«ordinamento civile e penale» si è ritenuto di dare all'istituto, ma anche perché altrimenti l'esito, in relazione all'operare concreto dell'istituto, sarebbe di un istituto giuridico riconosciuto in maniera difforme sul territorio nazionale: soluzione, si rimarca, non tollerabile rispetto all'attuazione di diritti fondamentali, come affermato della Corte costituzionale (sentenza n. 262 del 2016).

1.5 In sostanza, la giurisprudenza costituzionale esclude ogni attività legislativa regionale «suppletiva» o «sostitutiva» in assenza di principi fondamentali posti a livello statale: con la conseguenza che la legge regionale che intervenga in tale situazione è illegittima perché invasiva di una riserva statale relativa alla fissazione dei principi fondamentali (Corte costituzionale, sentenza n. 438 del 2008).

Invero, per quanto codesta Corte abbia auspicato che la materia del «fine vita» sia oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, appare evidente che essa non possa che riferirsi al legislatore statale, perché l'incidenza della normativa sollecitata «su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, (...) necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza».

Ecco, quindi, che la prospettiva di regolamentare il fine vita, nel silenzio del legislatore statale, attraverso l'esercizio della iniziativa legislativa regionale in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, della Costituzione) è, per le ragioni esposte, passibile di censure sotto il profilo della legittimità costituzionale.

In definitiva, l'introduzione di qualsiasi normativa regionale in materia di procedure di suicidio assistito, in assenza di una cornice normativa statale di riferimento deputata a delineare quantomeno i principi fondamentali di un settore particolarmente sensibile come è quello in esame, incide sulle prerogative regolatorie dello Stato e si presta a compromettere il complesso equilibrio tra i principi di diritto ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale.

1.6 Conferma della contrarietà della legge regionale impugnata rispetto alla competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», è anche la previsione per cui l'attivazione del procedimento può essere rimessa ad un «delegato» non meglio specificato nelle sue caratteristiche di legittimazione (art. 4, comma 1), mentre si tratta con certezza di un atto che deve essere personalissimo.

Altrettanto vale per la previsione per cui l'istanza da presentare non è disciplinata nel contenuto e nella forma (sempre l'art. 4, comma 1), sicché per questo aspetto resta incerto anche il rapporto con le forme, assai più precise, che la legge n. 219/2017 detta per l'acquisizione del consenso ad un trattamento sanitario e che sono indicate espressamente come applicabili dalla Corte costituzionale.

Ma è dubbio anche il fatto che non sia in alcun modo disciplinata nel suo contenuto e nella sua forma neppure la rilevantissima facoltà (meramente enunciata come tale) dell'interessato di «sospendere o annullare l'erogazione del trattamento» (art. 7, comma 3). Rispetto ad essa, ad esempio, ben più coerentemente con la natura dell'intervento, si sarebbe dovuto prevedere che, prima di procedere alla sua esecuzione «definitiva», debba essere positivamente accertato che l'interessato non intende sospenderlo o annullarlo.

Tutti questi aspetti valgono a ribadire come si sia in presenza di scelte normative molto più ampie e significative di quello che l'impostazione della legge in esame intende prospettare, e che non trovano soluzione neppure nella legge n. 219/2017.

1.7 Per gli evidenziati profili, la legge regionale in argomento si pone, anzitutto nel suo complesso e nella sua interezza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, e al contempo dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto impingente:

anzitutto, ed in via assorbente, su titolo competenziale legislativo di esclusiva pertinenza dello Stato;

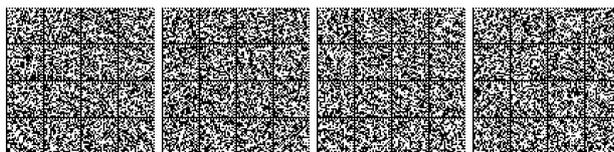
in via subordinata, su titolo competenziale concorrente, in relazione al quale è necessaria la preventiva determinazione dei principi fondamentali della materia, riservata alla legislazione dello Stato.

2. Illegittimità costituzionale dell'intera L.R. n. 16/2025, e dei suoi articoli 2 e 7, comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, e dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

2.1 La legge regionale n. 16/2025, nella sua interezza e con riferimento ai suoi articoli 2 (2) e 7, comma 2, (3) altresì, impatta sulla competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione].

(2) L'art. 2 della legge regionale in discorso testualmente recita: «Fino all'entrata in vigore della disciplina statale, possono accedere alle procedure relative al suicidio medicalmente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024, con le modalità previste dagli articoli 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento)».

(3) L'art. 7, comma 2, della legge in discorso testualmente recita: «Le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla presente legge costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza. La Regione fa fronte con risorse proprie agli effetti finanziari connessi a tali prestazioni e trattamenti, in conformità a quanto statuito dall'art. 13 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421)».



La esclusività della competenza legislativa statale non può essere elusa dal fatto che, nella legge in esame (art. 7, comma 2), la Regione abbia affermato che le prestazioni disciplinate costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore, perché la questione è che, si ribadisce, trattandosi di istituti giuridici che per definizione incidono sul primo dei diritti civili garantito dalla nostra Costituzione all'art. 2, ossia il diritto alla vita, essi non possono che trovare disciplina in una legge dello Stato.

È appena il caso di ricordare, al riguardo, che codesta Corte non ha affermato l'esistenza di un «diritto» al suicidio, come prestazione garantita dalla legislazione statale, ma ha fissato casi in cui l'aiuto al suicidio debba ritenersi scriminato.

Chiarissima, in tal senso, è la sentenza costituzionale n. 242/2019, in termini confermata anche dalla menzionata sentenza n. 50/2022: «dall'art. 2 della Costituzione, non diversamente che dall'art. 2 CEDU - discende il dovere dello Stato di tutelare la vita di ogni individuo: non quello - diametralmente opposto - di riconoscere all'individuo la possibilità di ottenere dallo Stato o da terzi un aiuto a morire. Che dal diritto alla vita, garantito dall'art. 2 CEDU, non possa derivare il diritto di rinunciare a vivere, e dunque un vero e proprio diritto a morire, è stato, del resto, da tempo affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, proprio in relazione alla tematica dell'aiuto al suicidio».

Ciò posto, secondo la giurisprudenza costante di codesta Corte, «il legislatore nazionale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (cfr., ex plurimis, sentenze nn. 282/2002, 353/2003, 338/2003, 134/2006, 115/2012, 231 /2017, 72/2020, 91/2020).

Peraltro, anche nella recentissima sentenza n. 135/2024, codesta Corte, ogni qualvolta considera un intervento legislativo, in questa delicata materia, si rivolge solo e soltanto al legislatore nazionale. Ad esempio: al § 7.2 della motivazione si ritiene essere «compito del legislatore» la individuazione «del» (al singolare) «punto di equilibrio» fra autodeterminazione e tutela della vita e ancora, richiamando la giurisprudenza della Corte EDU, si ricorda come tale possibilità «spetta agli Stati» (non alle regioni); al § 9, si rimane in attesa di un «organico intervento del legislatore», che non può che intervenire con norma nazionale; al § 10 si auspica una sola «disciplina» di attuazione dei principi di cui alle sentenze nn. 242/2019 e 135/2024; e al § 6.1 ci si riferisce direttamente al «legislatore penale» che è, ovviamente, sempre e solo nazionale. Pertanto, non è dato alle Regioni modificare, limitare o condizionare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla vita previsti dalla legislazione statale e, segnatamente, regolare casi e procedure in cui del diritto alla vita si dispone.

2.2 Non può quindi condividersi lo stesso presupposto di fondo della legge regionale toscana, ovvero quello di presentarsi come erogazione di prestazioni superiori rispetto ai livelli essenziali previsti da legge statale.

Ma anche a voler per ipotesi ragionare nella (erronea) prospettiva della legge regionale toscana, va ricordato che, quand'anche per ipotesi volesse considerarsi il suicidio medicalmente assistito come «prestazione» concernente i diritti civili, non sussisterebbe nella specie il presupposto per emettere una normativa regionale superiore rispetto ai livelli fissati da legge statale. Ciò semplicemente perché il legislatore statale non ha fissato alcun livello minimo di prestazione da garantire in questo ambito, e ciò preclude alla Regione di disporlo autonomamente. In altri termini, un intervento del legislatore regionale, senza che sia previsto un livello minimo di prestazione dal legislatore statale, si pone inevitabilmente in contrasto con la indispensabile omogeneità a livello nazionale della disciplina in materia di fine vita.

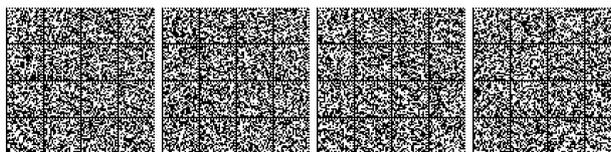
Né «i livelli minimi di prestazione» possono ricavarsi dalle sentenze n. 242/2019 e n. 135/2024. Le citate pronunce, come già rilevato, hanno riguardato la legittimità costituzionale di una norma penale che punisce l'agevolazione del suicidio e hanno esclusivamente inciso sulle cause di non punibilità rispetto a quel reato.

Un ambito preciso e circoscritto dell'ordinamento giuridico, diverso dalla fissazione di una legislazione in materia di livelli essenziali di prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali.

A quelle decisioni, quindi, non dovrebbe essere attribuita una portata che non è loro propria e che esse hanno anzi espressamente escluso e tale, addirittura, da poter sostituire una «legislazione dello Stato» che disciplini positivamente l'istituto del «suicidio» o, anche solo, che stabilisca i «principi fondamentali» rispetto alla gestione di quell'istituto nell'ambito della «tutela della salute».

Tanto è vero che nella sentenza n. 242 del 2019, codesta Corte riteneva di «ribadire con vigore l'auspicio che la materia formi oggetto di sollecita e compiuta disciplina da parte del legislatore, conformemente ai principi precedentemente enunciati».

In altri termini, le pronunce di codesta Corte non hanno introdotto nell'ordinamento l'istituto giuridico del «diritto al suicidio assistito», disciplinandone tutti gli aspetti che sono connessi alla sua introduzione nell'ordinamento «civile e penale», anche perché non era quella la questione che doveva essere esaminata. Codesta Corte ha solo escluso la punibi-



lità di un soggetto che abbia prestato assistenza o aiuto ad un altro individuo, quando questi, in determinate condizioni, avesse deciso di porre fine alla sua vita.

In questo quadro si pone, dunque, il quesito relativo alla possibilità che quegli interventi strutturali e organizzativi (necessari affinché il servizio sanitario possa svolgere le attività accertative, le sole che sono state individuate dalla Corte costituzionale) possano essere effettuati con legge regionale.

Al quesito deve essere data risposta negativa, perché tutte le determinazioni assunte implicano scelte tutt'altro che meramente organizzative, bensì tali da incidere direttamente sul diritto alla vita: per questo, non possono che rientrare nella competenza esclusiva del legislatore statale.

2.3 È opportuno rilevare, infine, che non sarebbe invocabile - a favore di una disciplina regionale del fine vita, l'applicazione del principio di «cedevolezza invertita» (Corte costituzionale, sentenza n. 398 del 2006), a fronte dell'inerzia del legislatore statale. Ciò in quanto, com'è noto, la cedevolezza normativa può essere prevista dalla Regione in materie di propria competenza legislativa, «senza però che la previsione della clausola consenta alle Regioni di intervenire in ordine a profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2019): profili che nella materia in esame - come rilevato in precedenza - certamente sussistono.

Né il carattere asseritamente temporaneo della normativa regionale si presta in alcun modo a incidere sulle considerazioni sopra svolte.

D'altro canto, la non necessarietà di una legge regionale per rendere immediatamente operativi i precetti fissati dalle decisioni della Corte costituzionale è inequivocabilmente confermata dal fatto che, già in alcuni casi, tali precetti hanno ricevuto applicazione, valendo a scriminare casi di aiuto al suicidio realizzati dopo il 2019 nella ricorrenza dei presupposti indicati dalle sentenze stesse, garantendosi così piena applicazione dei loro principi. Appare quindi evidente la finalità della legge regionale di andare oltre a quanto richiesto dalla Corte costituzionale, invadendo un campo che, per le ragioni esposte, rientra nell'esclusiva competenza dello Stato.

Per gli evidenziati profili, la legge regionale in argomento si pone, anzitutto nel suo complesso e nella sua interezza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione, in quanto impingente su titolo competenziale legislativo di esclusiva pertinenza dello Stato.

Entro questa ottica, devono dirsi affetti dal medesimo vizio di incostituzionalità, anche singolarmente considerati, sia l'art. 2 della L.R. Toscana n. 16/2025, allorché istituisce le «procedure relative al suicidio medicalmente assistito le persone in possesso dei requisiti indicati dalle sentenze della Corte costituzionale nn. 242/2019 e 135/2024», sia l'art. 7, comma 2, allorché precisa che «le prestazioni e i trattamenti disciplinati dalla presente legge costituiscono un livello di assistenza sanitaria superiore rispetto ai livelli essenziali di assistenza».

In estrema sintesi, può legittimamente parlarsi di livello di assistenza superiore solo se il legislatore statale abbia già definito i livelli essenziali di assistenza uniformi sul territorio nazionale.

3. Illegittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 5 e 6 della L.R. Toscana n. 16/2025, con l'art. 117, secondo comma, lett. *l*), della Costituzione, nonché con l'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione, in relazione all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208/2015, e in relazione all'art. 2 della legge n. 3/2018 (quali norme statali interposte).

I precedenti motivi di ricorso, siccome in principalità rivolti nei confronti dell'intera L.R. Toscana n. 16/2025, e comunque anche nei confronti degli articoli 1, 2 e 7 della stessa, intendono pervenire all'integrale annullamento del provvedimento legislativo regionale di che trattasi.

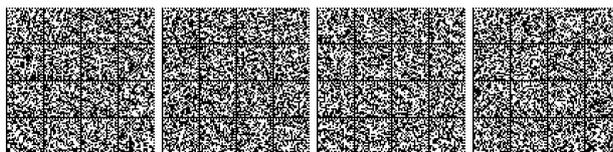
È dunque in via subordinata che si formula anche il presente motivo di ricorso, rivolto specificamente nei confronti degli articoli 3, 4, 5 e 6 della medesima legge regionale.

3.1 Come evidenziato in premessa, l'art. 3 della legge regionale ha previsto la istituzione di cc.dd. «commissioni multidisciplinari permanenti» presso le ASL del territorio toscano, nei seguenti testuali termini:

«1. Entro quindici giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le aziende unità sanitarie locali istituiscono una Commissione multidisciplinare permanente (di seguito denominata Commissione) per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione.

2. La Commissione è composta dai seguenti membri: *a*) un medico palliativista con competenze ed esperienze assistenziali; *b*) un medico psichiatra; *c*) un medico anestesista; *d*) uno psicologo; *e*) un medico legale; *f*) un infermiere.

3. La Commissione è integrata di volta in volta da un medico specialista nella patologia da cui è affetta la persona che richiede l'accesso al suicidio medicalmente assistito.



4. I componenti sono individuati, su base volontaria, nell'ambito del personale dipendente dell'azienda unità sanitaria locale. In caso di indisponibilità di personale interno, i componenti possono essere individuati fra i dipendenti di altre aziende od enti del servizio sanitario regionale.

5. La partecipazione alla Commissione non comporta la corresponsione di alcuna indennità di carica o di presenza. È fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, nei limiti previsti per il personale dipendente, che è posto a carico dell'azienda unità sanitaria locale presso cui è istituita la Commissione. La partecipazione alla Commissione è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro.

È a tale «Commissione» (di seguito così denominata, anche al plurale), ciascuna nell'ambito territoriale di riferimento, che va trasmessa «tempestivamente» l'istanza della persona interessata e la relativa documentazione (art. 4, comma 3), e ad essa spetta la verifica circa la sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 5), nonché l'approvazione del protocollo da seguire per l'attuazione della procedura di suicidio medicalmente assistito (art. 6).

3.2 Tali compiti e funzioni sono destinati a sovrapporsi con le competenze indiscutibilmente riservate dalla legge statale ai diversi «comitati etici territoriali» di cui, da ultimo, ai decreti ministeriali Salute del 26 e 30 gennaio 2023.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 242/2019, ha infatti individuato proprio nei comitati etici territorialmente competenti sopra indicati «l'organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità». Ha rilevato la Corte che «tali comitati - quali organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria - sono, infatti, investiti di funzioni consultive intese a garantire la tutela dei diritti e dei valori della persona in confronto alle sperimentazioni cliniche di medicinali o, *amplius*, all'uso di questi ultimi e dei dispositivi medici (art. 12, comma 10, lettera c, del decreto-legge n. 158 del 2012; art. 1 del decreto ministeriale della salute 8 febbraio 2013, recante «Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici»: funzioni che involgono specificamente la salvaguardia di soggetti vulnerabili e che si estendono anche al cosiddetto uso compassionevole di medicinali nei confronti di pazienti affetti da patologie per le quali non siano disponibili valide alternative terapeutiche (articoli 1 e 4 del decreto del Ministro della salute 7 settembre 2017, recante «Disciplina dell'uso terapeutico di medicinale sottoposto a sperimentazione clinica»).

Nella richiamata sentenza del 2019, codesta Corte, sempre ribadendo che l'intervento del legislatore statale risulta non surrogabile a livello regionale, ha chiaramente individuato quali siano gli organismi (di costituzione statale) che, nelle more di un intervento del Parlamento, sono idoneamente legittimati ad esprimere il parere sulle condizioni di pazienti affetti da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche.

I «comitati etici» ai quali la Corte ha fatto riferimento sono invero quelli previsti dall'art. 12, comma 10, del decreto-legge n. 158/2012 (convertito con legge n. 189/2012) che sono stati, in prima battuta disciplinati, nei requisiti minimi, per assicurare uniformità di composizione e funzioni sul territorio nazionale, con il decreto ministeriale Salute dell'8 febbraio 2013, il cui art. 1, comma 2, stabiliva che «ove non già attribuita a specifici organismi, i comitati etici possono svolgere anche funzioni consultive in relazione a questioni etiche connesse con le attività scientifiche e assistenziali, allo scopo di proteggere e promuovere i valori della persona. I comitati etici, inoltre, possono proporre iniziative di formazione di operatori sanitari relativamente a temi in materia di bioetica».

Successivamente, è intervenuto un nuovo provvedimento legislativo (la legge n. 3/2018, recante «Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute»), con l'obiettivo, tra gli altri, di razionalizzare e ridurre i comitati etici. Con i summenzionati successivi decreti del Ministero della salute del gennaio 2023 è stata data attuazione alla disposizione normativa del 2018. In particolare, con il decreto ministeriale del 26 gennaio 2023 sono stati individuati i quaranta comitati etici territoriali da mantenere in funzione, e con il decreto ministeriale 30 gennaio 2023 sono stati definiti i criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici territoriali.

Questi comitati etici, ridisegnati sulla base, oltretutto, di un'intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, sono dunque proprio quelli ai quali ha fatto riferimento la Corte costituzionale come unici organismi competenti a rendere le eventuali valutazioni dalla stessa Corte indicate.

In altri termini, secondo la Corte costituzionale, solo i comitati tecnici territoriali - siccome regolati in maniera uniforme sul territorio nazionale da disposizioni statali, e competenti, in via esclusiva, alla valutazione *off label* per fini compassionevoli di farmaci - possono essere interpellati per rendere i pareri che saranno poi rilevanti al fine di considerare non punibile, a fini penali, la condotta di chi asseconda la scelta di un paziente versante nelle condizioni individuate dalla Corte medesima.

La Commissione non è, all'evidenza, uno dei comitati etici individuati nell'elenco allegato al decreto ministeriale Salute del 30 gennaio 2023, e non è neppure un comitato che possa ritenersi rientrante nella previsione di cui all'art. 1,



comma 4, del decreto ministeriale Salute del 26 gennaio 2023. Essa è infatti un organismo di esclusiva provenienza regionale.

Non può dunque rimettersi la valutazione prevista dalla Corte ai fini della scriminante della responsabilità penale a organismi di volta in volta creati, con regole autonome, da ciascuna regione. Basti qui considerare, onde avvedersi della inappropriatezza della previsione legislativa regionale, che la Commissione risulta essere dotata di una composizione particolarmente ampia (sette membri), senza tuttavia prevedere se essa si debba esprimere all'unanimità o a maggioranza: profilo decisivo per connotare l'operare concreto dell'istituto perché, se prevalesse una deliberazione a maggioranza, potrebbero essere private di peso competenze, invece, essenziali; al contrario, se si pervenisse a richiederne una deliberazione unanime, verrebbero poste sullo stesso piano competenze differenti, di peso diverso.

La scelta delle diverse professionalità operata dalla legge regionale deriva probabilmente dall'improprio cumulo sul medesimo organo sia della competenza a valutare i presupposti di accesso al percorso, sia della competenza ad approvare, dal punto di vista medico, le modalità di esecuzione della procedura di suicidio medicalmente assistito.

Quello che è certo è che la concreta scelta delle professionalità destinate a comporre la Commissione è radicalmente diversa da quella fissata dalla normativa statale per i comitati etici richiamati dalla sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale.

3.3 Ne deriva che anche le relative previsioni regionali sulla istituzione e sui compiti di tale Commissione si pongono, *ex se* considerate, in contrasto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «ordinamento civile e penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione.

Esse, d'altra parte, si pongono anche in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, in uno con i parametri legislativi statali interposti di cui all'art. 1, commi 556, 557 e 558, della legge n. 208/2015 (la quale disciplina, come noto, le modalità necessariamente condivise tra Stato e Regioni di definizione e di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria) e di cui all'art. 2 della legge n. 3/2018, il cui comma 7 ha demandato ad apposito decreto del Ministro della salute la individuazione dei comitati etici territoriali poi considerati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 242/2019.

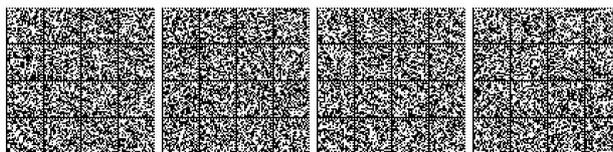
Valga al riguardo considerare che la istituzione della Commissione (si rimarca, di derivazione esclusivamente regionale), con i compiti dettagliati nel corpo della L.R. Toscana n. 16/2025, sopravanza, in concreto, la imprescindibile esigenza che la determinazione di eventuali ulteriori livelli di assistenza sanitaria (come all'evidenza pretende di fare la legge regionale impugnata), e le modalità con cui in concreto tali livelli possano o debbano essere assicurati, vada effettuata non in via autonoma dalle singole Regioni, ma con il necessario coinvolgimento dello Stato, anche al fine di assicurare omogeneità di trattamento a livello nazionale.

3.4 Analoghe considerazioni, e correlative censure di incostituzionalità, vanno svolte per i «comitati per l'etica nella clinica» già operanti presso le ASL toscane in base all'art. 99 della L.R. Toscana n. 40/2005 (4), ed ai quali la L.R. Toscana n. 16/2025 (la quale prevede all'art. 4, comma 3, che anche ad essi vada trasmessa l'istanza della persona interessata e la relativa documentazione) assegna compiti consultivi «sugli aspetti etici del caso», tanto con riguardo alla fase di verifica dei requisiti per l'accesso alla procedura (*cf.* art. 5, comma 4), sia sull'adeguatezza del protocollo attuativo (*cf.* art. 6, comma 5).

Di tali pareri, la legge regionale non specifica se siano obbligatori o facoltativi, vincolanti o meno, o in caso idonei ad imporre alla Commissione, ove di segno contrario rispetto alla istanza della persona interessata, una valutazione rinforzata.

Anche il ruolo di questi comitati verrebbe illegittimamente a sovrapporsi a quello dei «comitati etici territoriali» richiamati dalla Corte costituzionale nella più volte menzionata sentenza n. 242/2019.

(4) Art. 99 della L.R. Toscana n. 40/2005: «1. I comitati per l'etica nella clinica sono organismi indipendenti e multidisciplinari di livello aziendale garanti dei diritti, della dignità e della centralità dei soggetti utenti delle strutture sanitarie e strumenti di diffusione della cultura bioetica. Sono finalizzati all'esame degli aspetti etici attinenti alla programmazione e all'erogazione delle prestazioni sanitarie, nonché a sviluppare e supportare i relativi interventi educativi della popolazione e di formazione bioetica del personale; la Commissione regionale di bioetica supporta l'attività regionale di indirizzo e coordinamento dei comitati per l'etica nella clinica. 2. La Giunta regionale, con proprio provvedimento, definisce la costituzione, la composizione e il funzionamento dei comitati per l'etica nella clinica, in applicazione delle normative nazionali ed europee in materia. 3. La partecipazione ai comitati per l'etica nella clinica non comporta la corresponsione di alcuna indennità di carica o di presenza. È fatto salvo il rimborso delle spese sostenute, che è posto a carico dell'azienda sanitaria presso cui è istituito il comitato. Per i componenti dei comitati per l'etica nella clinica dipendenti del servizio sanitario regionale tale funzione è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro».



P. Q. M.

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato, il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato,

ricorre alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure, la illegittimità costituzionale della L.R. Toscana 14 marzo 2025, n. 16, nonché degli articoli in precedenza indicati, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita la seguente documentazione:

1) copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei ministri del 9 maggio 2025, con allegata relazione;

2) copia della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16.

Roma, 14 maggio 2025

Gli Avvocati dello Stato: FIORENTINO - GALLUZZO - CASELLI

25C00128

N. 91

Ordinanza del 26 ottobre 2024 del Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso dall'Associazione studi giuridici sull'immigrazione - A.S.G.I. e L'Altro Diritto O.D.V. contro Comune di Arezzo e Regione Toscana

Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione di alloggi – Norme della Regione Toscana – Formazione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi – Condizioni per l'assegnazione dei punteggi – Condizioni di storicità di presenza – Assegnazione da 1 a 4 punti in caso di residenza anagrafica o prestazione di attività lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando da almeno tre anni fino a oltre venti anni alla data di pubblicazione del bando.

– Legge della Regione Toscana, 2 gennaio 2019, n. 2 (Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP)), art. 10, lettera *c-I*), Allegato B (*recte*: art. 10, in combinato disposto con l'Allegato B, lettera *c-I*) della medesima legge regionale).

TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

IV SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al n. R.G. 1108/2023;

A.S.G.I. - Associazione studi giuridici sull'immigrazione (97086880156) rappresentato e difeso da avv. Guariso Alberto e da avv. Roberta Randellini;

L'Altro Diritto O.D.V. - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni (94093950486) rappresentato e difeso da avv. Alida Surace e avv. Silvia Ventura - ricorrenti;

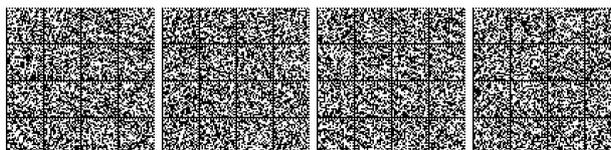
contro Comune di Arezzo (00176820512) rappresentato e difeso da avv. Rulli Lucia e avv. Stefano Pasquini;

Regione Toscana (01386030488) rappresentato e difeso da avv. Flora Neglia - resistenti.

Il Giudice dott. Luca Minniti, all'esito dell'udienza del 12 marzo 2024, ha emesso la seguente ordinanza:

Oggetto: art. 28, decreto legislativo n. 150/2011 - Controversia in materia di discriminazione.

1. Con ricorso *ex art.* 28, decreto legislativo n. 150/2011 le associazioni ASGI - Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e L'Altro Diritto O.D.V. - Centro di ricerca interuniversitario su carcere, devianza, marginalità



e governo delle migrazioni (di seguito solo ASGI e L'Altro Diritto) hanno convenuto in giudizio il Comune di Arezzo e la Regione Toscana per ivi sentire accogliere le seguenti conclusioni:

in via preliminare:

dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'allegato B, art. 10, lett. C-1), L.R. Toscana 2/2019 e successive modifiche e integrazioni laddove prevede l'assegnazione di un punteggio da 1 a 4 in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando da almeno 3 anni e fino ad oltre venti anni, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, comma 1 della Costituzione quest'ultimo in riferimento all'art. 11, direttiva 2003/109 e art. 12 direttiva 2011/98 e occorrendo degli articoli 21 (non discriminazione) e 34 (Diritto all'assistenza abitativa) della CDFUE;

per l'effetto sospendere il presente giudizio rinviando gli atti alla Corte costituzionale.

In via principale: successivamente, anche all'esito del predetto giudizio di costituzionalità:

a. accertare e dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta:

dal Comune di Arezzo consistente nella introduzione nel bando ERP 2022 della clausola di cui all'art. 4, *sub.* C-1 relativa all'assegnazione del punteggio basata sulle condizioni di «storicità di presenza»;

dal Comune di Arezzo consistente nella introduzione del regolamento in materia di utilizzo autorizzato di alloggi ERP in via emergenziale, delle clausole relative al requisito della pregressa residenza quinquennale e (per i soli stranieri) all'esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo (art. 2);

b. ordinare al Comune di Arezzo di modificare il bando ERP 2022 e il regolamento per le assegnazioni emergenziali (e relativo bando), eliminando le clausole censurate;

c. ordinare al Comune di Arezzo di modificare le graduatorie relative al bando ERP 2022 e al regolamento per le assegnazioni emergenziali (previo annullamento della graduatoria eventualmente già emessa nelle more del giudizio) e di riformularla senza considerazione della anzianità di residenza o attività lavorativa nell'area di efficacia del bando;

d. ordinare al Comune di Arezzo di riaprire i termini di presentazione delle domande di partecipazione al bando ERP 2022 e a quello relativo al regolamento per le assegnazioni emergenziali secondo le nuove regole risultanti dalla eliminazione delle predette clausole;

e. dato atto che le statuizioni richieste attengono a obblighi di fare infungibili, condannare l'amministrazione convenuta a pagare alle associazioni ricorrenti, in solido tra loro e ai sensi dell'art. 614-*bis* c.p.c., euro 100,00 per ogni giorno di ritardo nell'adempimento integrale con decorrenza dal trentesimo giorno successivo alla emananda ordinanza;

f. condannare la Regione Toscana e il Comune di Arezzo, in solido fra loro o, in subordine, in via disgiuntiva per la parte di rispettiva competenza a risarcire alle ricorrenti il danno non patrimoniale derivante dalla discriminazione di cui al punto *a*), danno da liquidarsi in via equitativa, anche in relazione ai criteri indicati al par. 7, indicandosi sin d'ora la somma di euro 10.000, per ciascuna associazione, con riserva di precisazione in relazione alle circostanze esposte al punto 7;

g. ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento sulla home page del sito istituzionale dell'amministrazione per un minimo di giorni trenta, o su un giornale che il Tribunale vorrà indicare, con caratteri doppi di quelli normalmente utilizzati;

h. Con vittoria di spese, ivi compreso il rimborso del contributo unificato, da distrarsi in favore dei procuratori antistatari.

1.1. A sostegno delle proprie domande i ricorrenti hanno rappresentato:

che con determinazione dirigenziale n. 2387 del 19 settembre 2022 il Comune di Arezzo ha approvato il bando ERP 2022 (bando generale di concorso, indetto ai sensi della LRT n. 2/2019 e del regolamento dei Comuni del Lode di Arezzo) «sulle modalità di accesso, di assegnazione e di utilizzo successivo all'assegnazione degli alloggi di Edilizia residenziale pubblica (E.R.P.), per formare la graduatoria degli aspiranti assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica E.R.P., periodicamente disponibili nel Comune di Arezzo»;

che il predetto bando conteneva tra le condizioni di accesso e le modalità di attribuzione del punteggio le medesime previste dall'allegato B della L.R. Toscana 2 gennaio 2019, n. 2, oggetto di modifica, unitamente all'allegato A, ad opera della L.R. 21 settembre 2021, n. 35;

che detta modifica si era resa necessaria a seguito di due sentenze della Corte costituzionale:

la sentenza n. 44 del 9 marzo 2020 che, con riferimento a una legge regionale lombarda, aveva dichiarato l'incostituzionalità del requisito di residenza quinquennale per accedere agli alloggi ERP (anche la L.R. Toscana prevedeva identico requisito);



la sentenza n. 9 del 12 gennaio 2021 che, con riferimento a una legge regionale della Regione Abruzzo, aveva dichiarato incostituzionale sia la richiesta ai soli cittadini stranieri di documenti aggiuntivi - rispetto a quanto richiesto agli italiani - per comprovare la «impossidenza» di immobili all'estero (e anche la L.R. Toscana n. 2 prevedeva analogo onere), sia la valorizzazione della pregressa residenza nella Regione nell'attribuzione dei punteggi per la formazione della graduatoria;

che nel recepire le citate sentenze, tuttavia, la Regione (e conseguentemente il Comune di Arezzo replicando le condizioni ed i criteri di attribuzione del punteggio nel bando in esame) ha operato, nella nuova lettera c) dell'allegato B, una «valorizzazione» della residenza pregressa che non pare, ad avviso delle associazioni ricorrenti, conforme alle indicazioni rese dalla Consulta nella citata sentenza n. 9/2021.

In particolare, secondo la prospettazione dei ricorrenti, i criteri di attribuzione del punteggio basati su condizioni di durata della presenza (residenza o prestazione di attività lavorativa) rivestirebbero una rilevanza eccessiva rispetto agli altri criteri (basati invece sulle condizioni socio-economiche e familiari e sulle situazioni di grave disagio abitativo) maggiormente coerenti alla *ratio* ed al bisogno che la normativa residenziale pubblica tende a soddisfare (1) (2)

che l'applicazione di tali criteri di punteggio, pur essendo prevista per la generalità dei richiedenti, ha determinato una consistente riduzione della presenza dei cittadini stranieri nelle graduatorie per l'accesso agli alloggi ERP.

1.2. Le associazioni ricorrenti lamentano inoltre una ulteriore condotta discriminatoria, in questo caso del solo Comune di Arezzo, che attiene al regolamento in materia di utilizzo autorizzato in via emergenziale di alloggi ERP ai sensi della L.R.T. 2/2019 modificato da ultimo con delibera del Consiglio comunale n. 65 del 2021 e avente ad oggetto le «modalità ed i criteri di conferimento provvisorio di alloggi ERP a nuclei familiari non assegnatari in via ordinaria e che necessitano di risolvere in via emergenziale il proprio disagio abitativo».

In particolare, a dispetto della normativa regionale in materia di assegnazioni emergenziali (3), nel regolamento in parola del Comune di Arezzo, che disciplina l'utilizzo temporaneo per 1 anno rinnovabile e le modalità di inserimento nelle graduatorie per assegnazioni emergenziali, si prevede:

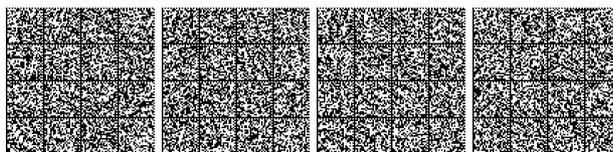
all'art. 2, il requisito di cinque anni di residenza o lavoro nel Comune e tale requisito è riportato anche nel modulo di istanza risultante dal sito del Comune;

per gli stranieri, l'onere di documenti aggiuntivi nella formulazione soppressa dalla L.R. n. 35/2021 ma tale onere documentale è poi riportato nel modulo di domanda nella formulazione corretta;

(1) Rappresentano i ricorrenti che i criteri di attribuzione del punteggio sono raggruppati secondo le seguenti macrocategorie: A. Condizioni sociali-economiche-familiari: attribuiscono da 1 a 3 punti per ogni condizione di svantaggio. Solo in alcuni casi le condizioni possono essere considerate in modo cumulativo e in tal caso il limite massimo arriva a 6 punti; B. Condizioni abitative dovute a situazioni di grave disagio abitativo, accertate dall'autorità competente: attribuiscono da 1 a 4 punti per ogni condizione di svantaggio C. Condizioni di storicità di presenza: che attribuiscono da 1 a 4 punti secondo la seguente graduazione: residenza anagrafica o prestazione di attività lavorativa continuative di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando: da almeno tre anni alla data di pubblicazione del bando: punti 1; da almeno cinque anni alla data di pubblicazione del bando: punti 2; da almeno dieci anni alla data di pubblicazione del bando: punti 3; almeno quindici anni alla data di pubblicazione del bando: punti 3,5; almeno venti anni alla data di pubblicazione del bando: punti 4.

(2) La previgente formulazione dell'allegato C prevedeva l'assegnazione di 2 punti in caso di residenza nell'ambito territoriale del bando per almeno 10 anni, 3 punti per almeno 15 anni, 4 punti per almeno 20 anni. In pratica, il nuovo testo incrementa la rilevanza della residenza decennale (che passa da 2 a 3 punti) e quella della residenza quindicennale (che passa da 3 a 3,5 punti) e lascia immutata la rilevanza della residenza ventennale (4 punti); oltre a valorizzare anche la residenza di durata inferiore a 10 anni, che nel precedente testo era irrilevante.

(3) La materia delle assegnazioni temporanee è disciplinata dall'art. 7, c. 7, L.R. 2/2019 a norma del quale «I comuni possono riservare, previa informazione alla Giunta regionale, un'aliquota non superiore al 40 per cento degli alloggi da assegnare annualmente nel proprio ambito territoriale, con bandi speciali o attraverso la formulazione di apposite graduatorie, a soggetti in possesso dei requisiti di cui alla presente legge, per i seguenti motivi: a) specifiche e documentate situazioni di emergenza abitativa, di cui all'art. 14, comma 2 (...). A sua volta tale ultima norma prevede, nell'ambito della predetta quota del 40%, che i Comuni possano riservare una quota ad «utilizzo provvisorio autorizzato» della durata massima di 4 anni per le famiglie che si trovino in specifiche situazioni emergenziali indicate appunto dall'art. 14, comma 2, (a. pubbliche calamità; b. situazioni emergenziali accertate con ordinanza; c. sfratti esecutivi non prorogabili, inseriti negli appositi elenchi per l'esecuzione con la forza pubblica, che siano stati intimati per finita locazione o per morosità incolpevole come definita al comma 3 del presente articolo; d. provvedimenti di espropriazione forzata o seguito di pignoramento che comportano il rilascio di alloggi di proprietà privata; e. grave disabilità e temporanea impossibilità nell'abbattimento delle barriere architettoniche dell'alloggio utilizzato; f. provvedimento di separazione, omologato dal tribunale, o sentenza passata in giudicato con obbligo di rilascio dell'alloggio; g. verbale di conciliazione giudiziale con l'obbligo di rilascio dell'alloggio; h. presenza nel nucleo familiare di un soggetto riconosciuto invalido al 100% con necessità di assistenza continua e/o un soggetto, portatore di handicap o affetto da disagio psichico, riconosciuto in situazione di gravità tale da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la cui situazione non possa essere altrimenti presa in carico a livello socio-sanitario. La citata L.R. n. 35/2021 ha aggiunto all'art. 14 il comma 3 che ha specificato cosa debba intendersi (ai fini della sopra trascritta lettera c) per «morosità incolpevole». Trattasi della morosità derivante dalle seguenti situazioni che il comma 3 indica «in via esemplificativa»: a) perdita del lavoro per licenziamento; b) accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro; c) cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale; d) mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici; e) cessazione di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente; f) malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato, o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo, o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche ed assistenziali. Sempre l'art. 14 prevede, al comma 4, che il Comune rediga una apposita graduatoria per l'utilizzo provvisorio autorizzato (o altrimenti dette «assegnazioni emergenziali»)



che il cittadino *extra* UE, ove titolare del permesso di soggiorno almeno biennale, debba «esercitare una regolare attività lavorativa di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» e anche tale requisito è riportato come obbligatorio nella domanda online (che, tra l'altro, è formulata in modo tale da rendere difficoltosa la dichiarazione dei lavoratori autonomi: «dichiara di essere titolare di permesso di soggiorno almeno biennale e contestuale attività lavorativa presso...»);

che la domanda deve essere presentata utilizzando esclusivamente il predetto modulo reperibile online. Conseguentemente chi non ha i requisiti richiesti nel modulo non potrebbe neppure ottenere un provvedimento di diniego perché la domanda non verrebbe neppure ammessa.

1.3. Alla luce di quanto sostenuto i ricorrenti concludevano chiedendo di rimuovere la discriminazione e ripristinare le condizioni di eguaglianza e parità di trattamento, previa rimessione alla Corte costituzionale, del criterio discriminatorio della «residenzialità storica» dalla normativa regionale e la conseguente disapplicazione dei relativi atti amministrativi; nonché di ripristinare la parità di trattamento anche per il bando del 2022, riformulando la graduatoria senza considerare il punteggio della residenza pregressa, ed eventualmente adottando, in caso di inadempienza, provvedimenti coercitivi *ex art. 614-bis c.p.c.* considerando la natura del diritto dedotto e la gravità degli effetti dell'inadempimento; di risarcire il danno non patrimoniale derivante dalla discriminazione in favore delle associazioni ricorrenti, sottolineando l'importanza dissuasiva di tale rimedio.

2. Si costituiva in giudizio in data 7 settembre 2023 il Comune di Arezzo chiedendo in via preliminare ed in diritto di dichiarare l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione e per carenza di interesse, di dichiarare il difetto di legittimazione attiva di Asgi e l'Altro Diritto O.D.V. e, nel merito, di rigettare le domande di parte ricorrente.

2.1. L'amministrazione comunale di Arezzo ha dedotto in fatto:

che il Comune, in applicazione della L.R. Toscana n. 2/2019, procede nell'assegnazione di alloggi ERP in due modalità, in via ordinaria e provvisoria:

A. Assegnazione alloggi in via ordinaria, mediante bando periodico almeno quadriennale

che il Comune ha approvato con provvedimento n. 3272 del 2 dicembre 2019 il bando E.R.P.;

che la legge regionale n. 2/2019 è stata oggetto di modifica con Legge Regionale n. 35/2021 che ha modificato:

l'allegato A n. 2, lett. b) che prevedeva tra i requisiti per partecipare al bando per l'assegnazione dell'alloggio E.R.P. il possesso della residenza anagrafica da almeno 5 anni; ora, non è più richiesto il requisito quinquennale della residenza, ma è stato previsto quale requisito solo la residenza anagrafica o sede di attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito territoriale del comune o dei comuni a cui si riferisce il bando così conformandosi alle due pronunce della Corte costituzionale n. 44/2020 e n. 9/2021;

l'allegato B, lett. c 1) della legge Regione Toscana n. 2/2019 in merito ai punteggi da attribuire alle condizioni di storicità di presenza;

che con provvedimento n. 2387 del 19 settembre 2022 il Comune di Arezzo ha pertanto provveduto ad approvare il nuovo bando adeguandolo alle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 35/2021, che è stato pubblicato dal 19 settembre 2022 al 18 novembre 2022;

che, scaduto il termine per la presentazione delle domande, il Servizio Patrimonio del Comune di Arezzo, ha effettuato apposita istruttoria in ordine al possesso dei requisiti di partecipazione da parte dei candidati, la Commissione giudicatrice ha valutato le domande ed ha assegnato i relativi punteggi in conformità a quanto previsto dal bando, procedimento poi conclusa con decisione n. 1176 dell'11 maggio 2023 di approvazione della graduatoria definitiva;

B. Assegnazioni alloggi in via provvisoria tramite autorizzazione all'utilizzo degli alloggi

che gli articoli 7 e 14 della legge regionale n. 2/2019 disciplinano l'assegnazione provvisoria di alloggi ERP a favore di nuclei familiari, in possesso dei requisiti previsti per l'accesso agli alloggi ERP, non assegnatari in via ordinaria e che necessitano di risolvere in via emergenziale il proprio disagio abitativo (c.d. utilizzo autorizzato degli alloggi)
(4)

(4) La procedura viene così esplicitata dal Comune convenuto: In tale caso non viene pubblicato un bando ma il cittadino che è interessato ed è in possesso dei requisiti per richiedere l'assegnazione provvisoria dell'alloggio può inoltrare la domanda in qualsiasi momento dell'anno. Le domande, previa istruttoria da parte dei competenti uffici, vengono trasmesse alla Commissione Comunale per l'utilizzo autorizzato degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, la quale provvede alla formulazione delle graduatorie ordinate sulla base dei punteggi assegnati. Il Comune aggiorna le graduatorie due volte all'anno, nei mesi di marzo e settembre relativamente alle domande pervenute entro i mesi di gennaio e luglio di ciascun anno solare. L'utilizzo autorizzato degli alloggi consente soltanto sistemazioni provvisorie e il Comune non emette atti di assegnazione, bensì atti di autorizzazione all'utilizzo temporaneo, sotto forma di determinazione dirigenziale. L'utilizzo è autorizzato per un periodo massimo di un anno, rinnovabile esclusivamente nel caso di documentata permanenza delle situazioni che ne hanno determinato la sistemazione provvisoria e, comunque, fino ad un termine massimo di due anni.



che in attuazione della legge regionale n. 2/2019 il Comune di Arezzo con delibera del Consiglio comunale n. 65 del 29 aprile 2021 ha approvato il regolamento in materia di utilizzo autorizzato di alloggi ERP che all'art. 2 individua i requisiti di accesso che sono i medesimi di quelli previsti per l'accesso all'alloggio ordinario;

che tale articolo ad oggi non risulta adeguato alla nuova previsione dell'allegato A n. 2, lett. b) della legge Regione Toscana n. 2/2019 nella versione modificata da ultimo con legge regionale n. 35/2021 (che ha abrogato il requisito di accesso rappresentato dall'anzianità almeno quinquennale della residenza anagrafica);

che tuttavia il Servizio Patrimonio del Comune di Arezzo a decorrere dall'entrata in vigore delle modifiche apportate alla Legge regionale, ha sempre disapplicato l'art. 2 del regolamento rifacendosi alle prescrizioni contenute nell'atto normativo di rango più elevato (*rectius* legge regionale) come emerge dai verbali delle sedute della Commissione Comunale per l'utilizzo autorizzato degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (costituita ai sensi dell'art. 7, comma 1, lettera c, della L.R.T. n. 02/2019 e dell'art. 7 del regolamento dei Comuni del Lode di Arezzo sulle modalità di accesso, di assegnazione e di utilizzo successivo all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica) riunitasi in data 7 marzo 2022, 10 ottobre 2022 e 21 marzo 2023;

che con provvedimento n. 1901 del 14 luglio 2023 il Servizio Patrimonio ha poi disposto formalmente la disapplicazione dell'art. 2 del regolamento, nelle more dell'aggiornamento del regolamento stesso, dandone pubblicazione tramite la pagina del proprio sito *web*.

2.2. Alla luce dei fatti esposti, il Comune di Arezzo argomentava in diritto eccependo - in via preliminare:

a) l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione, poiché in materia di edilizia residenziale pubblica il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo soggiace alle comuni regole correlate alla posizione fatta valere in giudizio; giacché nel caso di specie, il giudice ordinario non potrebbe ordinare alla P.A. di modificare o annullare il proprio provvedimento amministrativo (il bando ERP adottato esercitando un potere legalmente previsto) essendo rimessa questa possibilità solo al Giudice Amministrativo, l'interesse leso a non subire trattamenti discriminatori per effetto delle disposizioni discriminatorie del bando rappresenta un interesse legittimo tutelabile dinanzi al giudice amministrativo;

b) il difetto di legittimazione attiva di ASGI e di L'Altro Diritto legittimate solo nelle ipotesi di discriminazione diretta o indiretta per razza o origine etnica (per effetto combinato dell'art. 5, comma 3, e dell'art. 2, decreto legislativo n. 215/2003) e non per ragioni di nazionalità - come nel caso di specie, e non nel caso di discriminazione collettiva (nelle quali ipotesi sono legittimate all'azione le rappresentanze locali delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale).

Nel merito:

a) quanto alla non conformità dell'All. B, lett. c) L.R.T. n. 2/2019 alla sentenza della Corte della costituzione n. 9 del 12 gennaio 2021:

che la disposizione contenuta nella L.R.T. 2/2019 non è identica a quella prevista dalla Regione Abruzzo censurata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 9/2021;

che il criterio di attribuzione del punteggio basato sulla residenza nel territorio comunale è idoneo a bilanciare l'assegnazione degli alloggi ERP a soggetti che offrono garanzie di stanzialità, senza che vi sia una sopravvalutazione di tale presupposto rispetto allo stato di bisogno, in conformità ai principi dettati da Corte costituzionale n. 9/2021 e 145/2023;

che in ogni caso il Comune nell'adozione del bando ERP è tenuto a dare attuazione alla disciplina della legge regionale non potendo prevedere requisiti o criteri premianti diversi;

b) quanto alla previsione all'art. 2 quale requisito di partecipazione alla procedura per l'utilizzo di tali alloggi in via emergenziale della residenza almeno quinquennale nel Comune di Arezzo e dell'attività lavorativa;

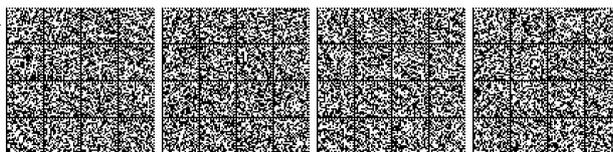
che la disposizione regolamentare deve essere adeguata alla nuova previsione della legge regionale, e tuttavia nelle more il Comune di Arezzo ha, di fatto, sempre disapplicato tale norma regolamentare;

c) l'inammissibilità della richiesta di condanna *ex art. 614-bis c.p.c.* poiché nessuna obbligazione di fare infungibile può essere ordinata al Comune di Arezzo e comunque non è in alcun modo provato il danno e l'entità della richiesta risarcitoria.

3. Anche la Regione Toscana si costituiva in giudizio in data 7 settembre 2023 chiedendo il rigetto di tutte le domande svolte dai ricorrenti nei confronti della Regione Toscana.

3.1. Sosteneva nel merito:

che non vi è identità tra la legge della Regione Toscana e la legge della Regione Abruzzo oggetto della sentenza n. 9/2021 della Corte costituzionale;



che la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 145/2023 ha stabilito che dalla previsione di elementi espressione della «prospettiva di stabilità» non consegue in maniera automatica alcuna illegittimità costituzionale nei termini lamentati dalle ricorrenti;

che con la modifica del 2021, la Regione Toscana ha elaborato un sistema complesso articolato e bilanciato per contemplare i vari aspetti in cui si esprime il bisogno abitativo, in particolare: inserendo come alternativa alla residenza la «prestazione di attività lavorativa continuativa»; ridimensionando il criterio della residenza storica attraverso la sua graduazione in un maggior numero di fasce di punteggio; prevedendo la prevalenza del punteggio attribuibile per le condizioni sociali rispetto al punteggio conseguibile con la residenza storica;

quanto al rispetto del principio di non discriminazione: che può parlarsi solo di discriminazione indiretta e comunque l'effetto discriminatorio non sarebbe provato dai documenti prodotti dalle associazioni ricorrenti ed in ogni caso contestando il valore dei dati statistici portati a fondamento delle argomentazioni di parte ricorrente;

che alla luce della giurisprudenza eurounitaria ed europea relativa ai dati statistici e alla presunzione di discriminazione, solo in presenza di dati statistici ufficiali relativi a percentuali molto alte di appartenenti ad una data categoria, in genere, è riconosciuta una discriminazione indiretta (5)

che una percentuale pari al 62% del totale degli stranieri presenti in Provincia di Arezzo, peraltro indimostrata - che sarebbero colpiti dall'effetto discriminatorio non è sufficiente a fornire un principio di prova di discriminazione;

quanto alla domanda di risarcimento del danno, che tale domanda sarebbe inammissibile alla stregua di Cass. n. 23730 del 22 novembre 2016 che ha evidenziato come non sia configurabile una responsabilità dello Stato (e quindi anche del legislatore regionale) per «illecito legislativo» ciò sia nel caso di omissione che di ritardo nell'attività legislativa ed anche nell'ipotesi di illegittimità costituzionale;

che in ogni caso non sarebbero stati provati gli elementi costitutivi della domanda di risarcimento e difetterebbe in particolare l'elemento della colpevolezza della Regione;

quanto all'infondatezza della domanda di condanna degli enti convenuti al pagamento di una somma *ex art. 614-bis c.p.c.*, che «trattandosi di enti pubblici e di adempimenti amministrativi che richiedono (in particolare per la modifica regolamentare e l'esame delle graduatorie) tempi non preventivabili, non può trovare accoglimento la domanda di condanna degli enti convenuti al pagamento di una somma *ex art. 614-bis c.p.c.*, poiché ciò si rivelerebbe non equo» (come si ricaverebbe dalla decisione del Tribunale Sez. Lav. - Udine, 2 marzo 2021).

4. All'udienza del 16 gennaio 2024 fissata per la trattazione della causa, il Comune di Arezzo confermava che il regolamento censurato non veniva di fatto applicato e che sarebbe stata in corso una procedura abrogativa. Il Giudice su richiesta delle parti che discutevano a fondo il merito, concedeva trenta giorni per memorie conclusionali e fissava per la trattenuta in decisione l'udienza all'esito della quale tratteneva la causa in decisione.

5. Preliminarmente va evidenziato che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario in ordine alla presente controversia.

Si tratta, infatti, di controversia in materia di discriminazione che spetta alla cognizione del Giudice ordinario in quanto involge la tutela di una posizione di diritto soggettivo, anche nel caso in cui la discriminazione sia attuata attraverso un provvedimento della pubblica amministrazione. (6)

L'assunto può ritenersi pacifico, tenuto conto dell'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza di legittimità in base al quale «il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 della Costituzione), sovranazionale (direttiva 2000/43/CE) ed interno (articoli 3 e 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, nonché art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), come un diritto soggettivo

(5) l'87%, nella causa CGUE C-5/02 Hilde Schönheit c. Stadt Frankfurt am Main e Silvia Becker c. Land Hessen, 23.10.2003 (doc. 5); il 97% nella causa Di Trizio c. Svizzera (CEDU, Requête no 7186/09, 04.07.2016) (doc. 6); l'89% nella causa CGUE C-171/88, Ingrid Rinner-Kühn c. FWW Spezial-Gebäudereinigung GmbH & Co. KG, 13 luglio 1989 (docc. 7A e 7B). Alla luce di tali pronunce, come evidenziato nelle conclusioni dell'avvocato generale Léger del 31 maggio 1995, punti 57-58, nella causa CGUE Inge Nolte c. Landesversicherungsanstalt Hannover, 14 dicembre 1995 «la cifra del 60 % di per sé [...] probabilmente sarebbe insufficiente per lasciar presumere una discriminazione» (doc. 8).

(6) Come da tempo chiarito dalla Suprema Corte, l'indagine sulla sussistenza di un «trattamento favorevole connesso al fattore vietato» rientra nella giurisdizione del giudice ordinario, anche quando - come nel caso di specie - sia posta in essere mediante l'adozione di atti amministrativi (cfr. Cass. SS.UU. 7186/2011).



assoluto tutelabile dal giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista o meno nell'emanazione di un atto amministrativo. (7)

A ciò si aggiunga la conferma ricavabile dal dato normativo, posto che l'art. 28 del decreto legislativo n. 150/2011 stabilisce al comma 1 che «Le controversie in materia di discriminazione di cui all'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'art. 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'art. 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'art. 55-*quinquies* del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo» e al comma 5 che «Con l'ordinanza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti».

Deve ritenersi sussistente, pertanto, la giurisdizione del Tribunale adito in relazione a tutte le domande proposte dai ricorrenti e non assorbente l'eccezione proposta.

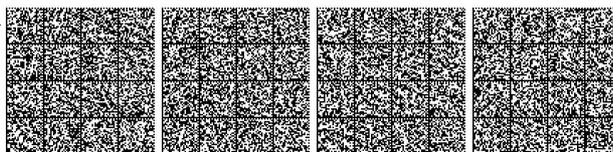
6. In secondo luogo, il Comune di Arezzo contesta l'interesse e la legittimazione ad agire delle associazioni ricorrenti.

6.1. Va osservato che nel caso di specie si verte in ipotesi di azione contro la discriminazione, per sua natura caratterizzata da un *petitum* volto all'accertamento del carattere discriminatorio di un comportamento, di una condotta o di un atto e alla rimozione degli effetti pregiudizievoli di conseguenza prodotti. Gli enti ricorrenti hanno agito in giudizio, per la generalità dei soggetti illegittimamente pregiudicati nell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, denunciando l'effetto discriminatorio derivante dalla previsione della legge regionale e del bando comunale che attribuisce un punteggio sproporzionato alla residenza storica nel territorio comunale. In particolare, le associazioni ricorrenti hanno esercitato l'azione antidiscriminatoria collettiva prevista dall'art. 5 del decreto legislativo n. 215/2003 e dall'art. 5 del decreto legislativo n. 216/2003 (come modificato con legge 23 dicembre 2021, n. 238) al fine di tutelare l'interesse di tutti i soggetti, non immediatamente e direttamente identificabili, a non subire discriminazioni nell'accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio, in ragione della nazionalità.

Tanto premesso, va osservato che l'interesse ad agire di ASGI e di L'Altro Diritto deve ritenersi sussistente nella misura in cui l'accoglimento del ricorso - previa declaratoria di incostituzionalità dell'art. 10, Lett. C-1), allegato B della legge regionale Toscana n. 2/2019, comporterebbe la rimozione dell'attribuzione di punteggi attribuiti sulla base della mera residenza storica nella formazione delle graduatorie per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché l'accertamento dell'obbligo a carico delle amministrazioni convenute di procedere alla revisione della normativa secondaria e delle relative graduatorie con ripristino di una situazione di pari trattamento per tutti coloro che sono risultati privi dei requisiti ritenuti discriminatori.

In altre parole, il risultato vantaggioso, giuridicamente apprezzabile e non conseguibile senza l'intervento del giudice che sorregge l'azione collettiva degli enti ricorrenti va ravvisato proprio nella rimozione della condotta discriminatoria, attuata tramite la riproduzione del contenuto della norma ritenuta incostituzionale nell'Allegato alla legge regionale e nel bando emanato dal Comune di Arezzo, e delle conseguenze pregiudizievoli dalla stessa derivanti in capo a tutti i soggetti esclusi o pregiudicati dal bando, perché privi di requisiti di residenza storica duratura.

(7) La Suprema Corte (cfr. Cass. SS.UU. 7186/2011), infatti, ha definitivamente chiarito che: «in presenza di normative che, al fine di garantire parità di trattamento, in termini particolarmente incisivi e circostanziati, e correlativamente vietare discriminazioni ingiustificate, con riferimento a fattori meritevoli di particolare considerazione sulla base di indicazioni costituzionali o fonti sovranazionali articolano in maniera specifica disposizioni di divieto di determinate discriminazioni contemporaneamente istituiscono strumenti processuali speciali per la loro repressione, affidati al giudice ordinario, deve ritenersi che il legislatore abbia inteso configurare, a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come «diritto assoluto» in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa. Il fatto che la posizione tutelata assurga a diritto assoluto, e che simmetricamente possano qualificarsi come fatti illeciti i comportamenti di mancato rispetto della stessa, fa sì che il contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio presentino aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere e anche della preesistenza o meno di posizioni soggettive di diritto o interesse legittimo del soggetto leso a determinate prestazioni. Di ciò si trova riscontro nel dettato normativo, secondo cui il giudice può «ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione» (decreto legislativo n. 2876 del 1998, art. 44, comma 1), oltre che condannare il responsabile al risarcimento del danno (comma 7). Risulta quindi spiegabile, in particolare, come, in relazione a discriminazioni del genere di quelle in esame, anche quando esse siano attuate nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento da parte della pubblica amministrazione di utilità rispetto a cui il soggetto privato fruiscia di una posizione di interesse legittimo e non di diritto soggettivo, la tutela del privato rispetto alla discriminazione possa essere assicurata secondo il modulo del diritto soggettivo e delle relative protezioni giurisdizionali». Il giudice ordinario deve, infatti, limitarsi «a decidere la controversia valutando il provvedimento amministrativo denunciato, disattendendolo "tamquam non esset" e adottando i conseguenti provvedimenti idonei a rimuoverne gli effetti, ove confermato lesivo del principio di non discriminazione od integrante gli estremi della illegittima reazione, senza tuttavia interferire nelle potestà della p.a., se non nei consueti e fisiologici limiti ordinamentali della disapplicazione incidentale ai fini della tutela dei diritti soggettivi controversi» (cfr. Cassazione civile n. 3842/2021, che riprende Cassazione sentenza unica n. 3670/2011).



L'eccezione di difetto di interesse ad agire degli enti ricorrenti deve dunque ritenersi allo stato degli atti non assorbente.

6.2. Quanto alla legittimazione attiva dei ricorrenti, preliminarmente si evidenzia che la *legitimatio ad causam* «si risolve nella titolarità del potere o del dovere (rispettivamente per la legittimazione attiva o passiva) di promuovere o subire un giudizio in ordine al rapporto sostanziale dedotto in causa, indipendentemente dalla questione dell'effettiva titolarità del lato attivo o passivo del rapporto controverso» (cfr. Cass., sentenza n. 16678 del 12 agosto 2005).

È noto che la questione della titolarità del rapporto (tanto attiva che passiva) attiene al merito della decisione e quindi alla fondatezza della domanda in concreto proposta. È dunque questione da esaminarsi in detta sede all'esito della valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente, nonché all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale che si solleva nel presente provvedimento.

Deve tuttavia rilevarsi fin d'ora l'infondatezza dell'argomento svolto dall'amministrazione comunale convenuta. Invero, ad avviso del Comune di Arezzo le associazioni ricorrenti sarebbero legittimate solo nelle ipotesi di discriminazione diretta o indiretta per razza o origine etnica (per effetto combinato dell'art. 5, comma 3, e dell'art. 2, decreto legislativo n. 215/2003) e non per ragioni di nazionalità.

L'argomento è privo di pregio. Come risulta dagli atti del procedimento entrambe le associazioni sono iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 decreto legislativo n. 215/03. La questione della limitazione della legittimazione attiva delle organizzazioni iscritte all'elenco ex art. 5 decreto legislativo n. 215/03 alle sole discriminazioni per etnia, è stata risolta in senso negativo da consolidata giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. sentenze nn. 11165/2017, 11166/2017, 28745/2019) che ha ritenuto che la legittimazione attiva delle associazioni di cui all'elenco art. 5 d.lgs. 215/03 nell'azione discriminatoria in parola vada estesa anche alla tutela contro condotte discriminatorie per «nazionalità» e non solo per «etnia».

Non pare sussistere, pertanto, il difetto di legittimazione ad agire in capo alle associazioni ricorrenti.

7. Tanto premesso in ordine alle eccezioni pregiudiziali sollevate dai convenuti, nel merito va osservato che i ricorrenti lamentano l'esistenza di una condotta discriminatoria della Regione Toscana e del Comune di Arezzo.

Occorre fin da subito osservare che le questioni sottoposte all'attenzione di questo Giudice possono essere separate in due gruppi di domande.

Il primo gruppo di domande, rivolte esclusivamente nei confronti del Comune di Arezzo, riguardano clausole del bando dell'amministrazione comunale relativo all'assegnazione emergenziale degli alloggi; trattandosi di questione che può essere risolta da questo Giudice allo stato degli atti, sarà oggetto di provvedimento decisorio all'esito del giudizio di costituzionalità rilevante per le altre domande, dalle quali per economia di giudizio non è opportuno separarle.

La presente ordinanza ha invece ad oggetto la proposta questione di legittimità costituzionale delle norme di legge regionali che utilizzano nella formazione delle graduatorie il criterio della residenza protratta nel tempo.

In particolare, secondo i ricorrenti la condotta discriminatoria lamentata consisterebbe, rispettivamente, nell'aver approvato ed emanato la legge regionale toscana n. 2/2019, con particolare riferimento all'art. 10, della legge regionale Toscana n. 2/2019 nella parte in cui richiama le condizioni per l'attribuzione dei punteggi determinate all'allegato B, Lett. C-1).

La questione è ammissibile perché ha ad oggetto norme di legge soggette al controllo di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 e 117 della Costituzione.

Nello specifico le disposizioni dell'allegato B, come richiamato dall'art. 10 della legge regionale n. 2/2019, prevedono l'attribuzione di punteggi nelle modalità che seguono:

«a) Condizioni sociali, economiche e familiari:

a-1. Reddito annuo complessivo del nucleo familiare costituito esclusivamente da pensione sociale, assegno sociale, pensione minima INPS, da pensione di invalidità: punti 2;

a-1 bis. Reddito fiscalmente imponibile pro capite del nucleo familiare non superiore all'importo annuo di una pensione minima INPS per persona: punti 1;

a-2. Nucleo familiare composto da una sola persona che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età alla data di pubblicazione del bando o da una coppia i cui componenti abbiano entrambi compiuto il sessantacinquesimo anno di età alla suddetta data, anche in presenza di minori a carico o di soggetti di cui ai successivi punti a-4 o a-4 bis: punti 1;

a-3. Nucleo familiare composto da coppia coniugata, convivente *more uxorio*, unita civilmente ovvero convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76 (Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso



Sesso e disciplina delle convivenze), anagraficamente convivente e che viva in coabitazione con altro nucleo familiare, ovvero convivente nell'ambito di un nucleo familiare più ampio, alla data di pubblicazione del bando: punti 1; con uno o più figli minori a carico: punti 2. Il punteggio è attribuibile a condizione che nessuno dei due componenti la coppia abbia compiuto il trentaquattresimo anno di età alla data di pubblicazione del bando;

a-4. Nucleo familiare in cui sia presente un soggetto riconosciuto invalido ai sensi delle vigenti normative:

con età compresa fra 18 anni e 65 anni alla data di pubblicazione del bando, riconosciuto invalido in misura pari o superiore al 67%: punti 1;

con età compresa fra 18 anni e 65 anni alla data di pubblicazione del bando, riconosciuto invalido in misura pari al 100%: punti 2;

che non abbia compiuto il diciottesimo anno di età o che abbia compiuto il sessantacinquesimo anno di età alla data di pubblicazione del bando: punti 2;

a-4 bis. Nucleo familiare in cui sia presente un soggetto riconosciuto invalido al 100% con necessità di assistenza continua e/o un portatore di handicap riconosciuto in situazione di gravità tale da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione: punti 3. Nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti due o più situazioni di invalidità di cui ai precedenti punti a-4 e a-4 bis, non possono comunque essere attribuiti più di punti 4;

a-5. Richiedente in condizione di pendolarità per distanza tra il luogo di lavoro e il luogo di residenza superiore a km 70: punti 1. Il punteggio si applica limitatamente al bando pubblicato dal comune nel quale il richiedente lavora;

a-6. Nucleo familiare composto da due persone con tre o più familiari fiscalmente a carico: punti 2;

a-7. Nucleo familiare composto da una sola persona con: uno o più figli maggiorenni fiscalmente a carico, purché non abbiano compiuto il ventiseiesimo anno di età alla data di pubblicazione del bando: punti 1;

un figlio minore fiscalmente a carico o un minore in affidamento preadottivo a carico: punti 2;

due o più figli minori fiscalmente a carico o due o più minori in affidamento preadottivo a carico: punti 3;

uno o più soggetti fiscalmente a carico di cui ai punti a-4 o a-4 bis: punti 4.

Nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti più situazioni tra quelle sopra indicate, non possono comunque essere attribuiti più di punti 6. Il punteggio di cui al punto a-7, ultimo capoverso, non è cumulabile con i punteggi di cui ai punti a-4 e a-4 bis.

a-8. Richiedente separato o divorziato legalmente su cui grava l'obbligo disposto dall'autorità giudiziaria del pagamento mensile di un assegno di mantenimento a favore del coniuge e/o dei figli: punti 1.

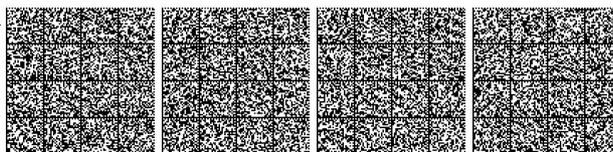
b) Condizioni abitative dovute a situazioni di grave disagio abitativo, accertate dall'autorità competente, per i seguenti motivi:

b-1. Permanenza effettiva e continuativa, documentata dalle autorità pubbliche competenti, in ambienti impropriamente adibiti ad abitazione, aventi caratteristiche tipologiche e/o igienico-sanitarie di assoluta ed effettiva incompatibilità con la destinazione ad abitazione: punti 3. Ai fini di cui al presente punto b-1, l'eventuale classificazione catastale dell'unità immobiliare non ha valore cogente. Tale situazione deve sussistere da almeno un anno alla data di pubblicazione del bando. Dopo la formazione della graduatoria, gli uffici trasmettono apposita segnalazione dei casi in cui risulta attribuito il punteggio di cui al presente punto b-1 al comune e alla prefettura per la verifica in ordine alle eventuali conseguenze o responsabilità derivanti dal suddetto accertamento ai sensi delle vigenti disposizioni di legge;

b-2. Abitazione in alloggio avente barriere architettoniche tali da determinare grave disagio abitativo, e non facilmente eliminabili, in presenza di nucleo familiare con componente affetto da handicap, invalidità o minorazioni congenite o acquisite, comportanti gravi e permanenti difficoltà di deambulazione: punti 2;

b-3. Abitazione in alloggi o altre strutture abitative assegnati a titolo precario dai servizi di assistenza del comune o da altri servizi assistenziali pubblici, regolarmente occupati, o abitazione in alloggi privati procurati dai servizi di assistenza del comune, regolarmente occupati, il cui canone di locazione è parzialmente o interamente corrisposto dal comune stesso: punti 3;

b-4. Abitazione in alloggio di proprietà privata con un contratto di locazione registrato il cui canone annuo relativo all'anno di produzione del reddito sia superiore ad un terzo del reddito imponibile, e risulti regolarmente corrisposto: punti 3; in caso di canone uguale o superiore al 50% del reddito imponibile: punti 4. Ai fini del suddetto calcolo, eventuali contributi percepiti a titolo di sostegno alloggiativo devono essere scomputati dall'ammontare del canone corrisposto;



b-5. Abitazione che debba essere rilasciata a seguito di provvedimento esecutivo di sfratto per finita locazione o per morosità incolpevole come definita all'art. 14, comma 3, o di provvedimento di espropriazione forzata a seguito di pignoramento. Il suddetto sfratto e la relativa convalida devono avere data certa, anteriore alla data di pubblicazione del bando, comunque non superiore ad anni due: punti 2;

b-6. Coabitazione in uno stesso alloggio con altro o più nuclei familiari, ciascuno composto da almeno due unità, o situazione di sovraffollamento con oltre due persone per vano utile: punti 2. Le due condizioni non sono cumulabili.

c) Condizioni di storicità di presenza:

c1. Residenza anagrafica o prestazione di attività lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando, da almeno tre anni alla data di pubblicazione del bando: punti 1; da almeno cinque anni alla data di pubblicazione del bando: punti 2; da almeno dieci anni alla data di pubblicazione del bando: punti 3; da almeno quindici anni alla data di pubblicazione del bando: punti 3,5; da almeno venti anni alla data di pubblicazione del bando: punti 4; (grassetto dell'estensore);

c-2. Presenza continuativa del richiedente nella graduatoria comunale o intercomunale per l'assegnazione degli alloggi, ovvero presenza continuativa del nucleo richiedente nell'alloggio con utilizzo autorizzato: punti 0,50 per ogni anno di presenza in graduatoria o nell'alloggio. Il punteggio massimo attribuibile non può comunque superare i 6 punti. Le condizioni di storicità di presenza devono essere in ogni caso dichiarate nella domanda dal richiedente. Il comune, ai fini dell'attribuzione del relativo punteggio, ha la facoltà di verificare d'ufficio le suddette dichiarazioni;

c-3. Periodo di contribuzione al Fondo GESCAL non inferiore ad anni 5: punti 1; Periodo di contribuzione al fondo GESCAL non inferiore ad anni 10: punti 2. I punteggi di cui al punto c) non possono essere attribuiti ai nuclei familiari già assegnatari di alloggi di ERP».

7.1. In primo luogo, va osservato che la controversia in esame ha ad oggetto un ambito materiale che rientra nella sfera di competenza che il TFUE attribuisce all'Unione. L'esame della questione di compatibilità con il diritto dell'Unione europea costituisce un *præius* logico e giuridico rispetto alla questione di legittimità costituzionale in via incidentale, poiché investe la stessa applicabilità della norma censurata nel giudizio principale (e, pertanto, la rilevanza della questione).

Tanto premesso, non pare inutile ricordare che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* - e di conseguenza la irrilevanza o la diversa rilevanza (alla luce della sentenza n. 15/2024 della Corte della Costituzione di cui *infra*) delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima - soltanto quando la norma europea sia dotata di effetto diretto o sia direttamente applicabile.

Al riguardo, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 269/2017, «deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (*Simmenthal*), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (*Granital*), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia - e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze n. 284 del 2007, n. 28 e n. 227 del 2010 e n. 75 del 2012)» (ordinanza n. 207 del 2013)». Nella pronuncia in esame, con considerazioni rilevanti nel caso di specie, è affermato che: «quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, sia in riferimento ai parametri europei» (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la sentenza n. 197 del 2014, ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010)». Da ultimo occorre considerare il portato della significativa recente sentenza n. 15/2024 del 12 febbraio 2024 con la quale la Corte costituzionale è tornata sul rapporto tra ordinamenti sotto il profilo dei rimedi attivabili in caso di contrasto tra norma interna e obbligo derivante dal diritto dell'Unione europea.



Sul punto il richiamo è al par. 7.3. del Considerato in diritto ove si legge:

«Nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge (...). In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa.

L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare. (...)

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta - necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione - non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia, ma impedisce soltanto «*erga omnes* che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare - che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del decreto legislativo n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio - richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea. Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne, e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea, quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione de futuro, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

Ciò premesso, una norma eurounitaria può essere ritenuta ad efficacia diretta quando, a prescindere dall'atto della Unione Europea in cui è contenuta imponga ai destinatari un comportamento preciso ed incondizionato e contenga una disciplina completa che non necessiti di una normativa ulteriore di attuazione da parte degli Stati Membri, o comunque individui un diritto soggettivo o prescriva un obbligo che possano essere immediatamente fatti valere in un giudizio.

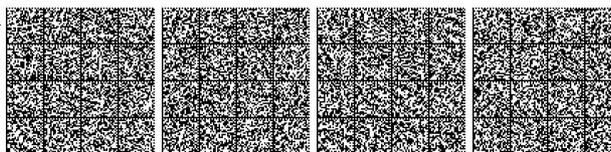
La Corte di Giustizia ha da tempo chiarito che in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano chiare, sufficientemente precise ed incondizionate, i singoli possono invocarle dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato membro, vuoi qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, vuoi qualora l'abbia recepita in modo non corretto (v., in particolare, sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich, punto 11, e 11 luglio 2002, causa C-62/00, Marks & Spencer, punto 25; sentenza 5 ottobre 2004, cause riunite C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer e a., punto 103).

Ma, alla luce della citata giurisprudenza, deve ritenersi che le disposizioni della direttiva 2003/109 – nella parte rilevante ai fini del caso in esame, non possano essere ritenute ad efficacia diretta se si ritenga che lo stato si sia avvalso della facoltà di deroga.

Questo perché, dovrebbero, a tal fine, essere considerati i seguenti elementi: l'art. 11, primo paragrafo, lettera f) della direttiva prevede espressamente che il soggiornante di lungo periodo goda dello stesso trattamento dei cittadini nazionali anche per l'accesso alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio», ma, allo stesso tempo, prevede che lo Stato membro possa limitare la parità di trattamento ai casi in cui il richiedente ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio (art. 11, par. 2); le previsioni in esame, pur essendo chiare e precise, non sono incondizionate, in quanto prevedono la possibilità di un intervento limitativo dello Stato membro; la direttiva in esame è stata attuata con il decreto legislativo n. 3/2007 (*cf.* in particolare art. 9, comma 12, lettera c).

Parimenti dovrebbe concludersi anche in relazione all'art. 12, direttiva 2011/98 ove si prevede che «I lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), (8) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...); g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico

(8) L'art. 3 della direttiva 2011/98, per la parte rilevante, così definisce all'art. 3 l'ambito di applicazione soggettivo: (...) b) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002; e c) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale.



e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale» e tuttavia al paragrafo successivo prevede che gli Stati membri possano limitare la parità di trattamento «d) in ordine al paragrafo 1, lettera g): i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa; ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa».

Le stesse integrano, pertanto, quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma della Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Ma è vero anche che, come afferma la Corte di Giustizia dell'UE 24 aprile 2012 (C 2012:233) ai paragrafi par. 87 e 88 della sentenza, «occorre rilevare che un'autorità pubblica, sia essa di livello nazionale, regionale o locale, può invocare la deroga prevista all'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta».

E va considerato che, nel caso in esame, allo stato degli atti non risulta che «la Repubblica italiana abbia manifestato la propria intenzione di ricorrere alla deroga al principio della parità di trattamento prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109».

Del resto, quand'anche, il Giudice si trovi nell'ipotesi di dover disapplicare la norma nazionale in contrasto con l'obbligo dell'Unione direttamente applicabile o idoneo a produrre effetti diretti, la questione di legittimità costituzionale della norma disapplicata rimarrebbe comunque ammissibile alla luce dei recenti approdi della Corte costituzionale (sentenza 15/2024), che ha consentito il cumulo dei due strumenti della disapplicazione della legge con la rimessione alla Corte di una questione di legittimità costituzionale sulla medesima legge, nell'ottica di garantire un piano di rimozione delle discriminazioni effettivo e *pro futuro* (art. 28, comma 5, decreto legislativo n. 150/2011), comprensivo della rimozione dell'atto normativo in contrasto con le norme eurounitarie e tuttavia conseguente alla dichiarazione di incostituzionalità adottata dalla Corte costituzionale.

Per queste ragioni la questione appare al giudicante, nel caso in esame ed in ogni caso, ammissibile.

7.2 Quanto alla rilevanza, ossia alla prevedibile necessità che la norma sulla quale verte il dubbio di costituzionalità debba trovare applicazione nel giudizio *a quo*, va richiamato quanto osservato in ordine all'interesse ad agire dei ricorrenti.

Del resto, basti a tal proposito osservare che ASGI e L'Altro Diritto hanno proposto, in proprio, l'azione collettiva *ex art. 5* del decreto legislativo n. 215/2003 volta ad accertare il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla regione Toscana consistente nell'aver emanato l'art. 10, L.R. Toscana n. 2/2019 laddove, nel rinvio all'allegato B, Lett. C-1) prevede l'assegnazione di un punteggio da 1 a 4 in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando da almeno tre anni e fino ad oltre venti anni, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, comma 1 della Costituzione quest'ultimo in riferimento all'art. 11, direttiva 2003/109 ed all'art. 12 della direttiva 2011/98.

7.3. Ad avviso di questo giudice, in definitiva, il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale che, pertanto, si sottopone in relazione all'art. 10, Lett. C-1), dell'allegato B alla L.R. Toscana n. 2/2019, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, in relazione alla direttiva 2003/109 e direttiva 2011/98.

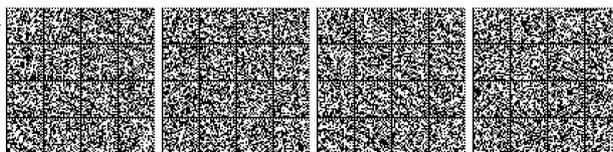
Appare, pertanto, riscontrabile anche il presupposto della rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

8. A parere di questo giudice, inoltre, la questione di conformità a Costituzione appare non manifestamente infondata.

In primo luogo perché non appare possibile l'interpretazione delle disposizioni della L.R. Toscana n. 2/2019 in senso conforme alle disposizioni costituzionali.

È noto, infatti, che prima di sollevare l'incidente di costituzionalità il giudice *a quo* deve verificare la possibilità di interpretare la disposizione censurata in modo da renderla rispettosa della Costituzione; soltanto nel caso in cui il giudice ritenga impossibile fornire una interpretazione *secundum constitutionem* della norma, diviene necessaria la rimessione della questione alla Corte costituzionale (*cf.*, fra le altre, Corte costituzionale nn. 356/1996; 308/2008; 113/2015).

L'art. 10 rinvia all'allegato B della legge regionale n. 2/2019 per la determinazione delle modalità della formazione della graduatoria secondo i criteri illustrati nel paragrafo precedente, criteri che attribuiscono alla mera residenza un determinato punteggio con un meccanismo che pur essendo di dubbia conformità costituzionale, tuttavia non lascia spazio ad interpretazioni diverse o alternative.



La chiara lettera della legge, confermata anche dall'utilizzo di espressioni dal senso univoco, non consente alcuna interpretazione idonea a fugare il dubbio di conformità all'art. 3 della Costituzione.

8.1. La questione di costituzionalità dell'art. 10 della L.R.T. 2/2019 nella parte in cui rinvia all'Allegato B Condizioni per l'attribuzione dei punteggi (art. 10) lett. c1. appare, ad avviso di questo giudice, non manifestamente infondata in relazione, in primo luogo, all'art. 3 della Costituzione.

L'articolo in parola attribuisce un punteggio in graduatoria da uno a quattro punti nel massimo a tutti i soggetti che possano far valere una residenza protratta nel territorio comunale (ovvero la prestazione di un'attività lavorativa continuativa) secondo un meccanismo premiale e graduato che aumenta con l'aumentare degli anni di residenza (o lavoro continuativo).

A tale proposito i ricorrenti richiamando le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 44/2020 e n. 9/2021 sostengono che il meccanismo di assegnazione dei punteggi congegnato dal legislatore regionale risulti illegittimo in quanto l'attribuzione di un punteggio sulla base della mera residenza è totalmente svincolato dal bisogno abitativo che la legge regionale intende soddisfare. I ricorrenti censurano, in particolare, l'attribuzione di punteggi aggiuntivi in ragione della prolungata residenza in Toscana, sproporzionati rispetto ai punteggi attribuiti dalle altre condizioni (sociali, economiche e familiari e di cd. disagio abitativo) che appaiono invece maggiormente aderenti alla *ratio* cui la normativa ERP appare ispirata.

Per vero le richiamate sentenze non si sono occupate della questione qui in esame (anche se la sentenza n. 9/2021 aveva ad oggetto una questione assai simile a quella del caso di specie), cioè della rilevanza della durata della residenza ai fini della attribuzione della posizione in graduatoria, e tuttavia in esse è possibile estrapolare principi generali che al giudicante appaiono pertinenti anche al caso in esame.

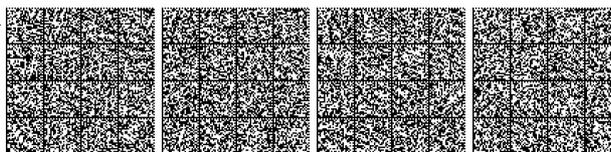
Anzitutto deve essere osservato che, come si legge al punto 3 della sentenza 44/2020: «il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009»).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenza n. 168 del 2014).

Orbene la Corte costituzionale ha, a più riprese, chiarito che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011) (grassetto dell'estensore).

Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento, fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi attraverso la verifica della coerenza con tale *ratio*, del filtro selettivo introdotto, secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, della Costituzione.

Se dunque la *ratio* della normativa di edilizia residenziale abitativa è quella di assicurare il soddisfacimento del bisogno primario ad una abitazione, il requisito della residenza pregressa non appare di per sé collegato alla funzione del servizio. Ed in effetti, se è vero che è certamente ragionevole che i servizi sociali erogati da un comune si rivolgano a persone residenti nel comune stesso, se è vero che è certamente coerente con la funzione della norma che i servizi siano erogati a persone che assicurino una certa stabilità sul territorio, è altrettanto vero - come rilevato dalla Corte costituzionale che «La previa residenza (...) non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza [...], non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro. In ogni caso, si deve osservare che lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegna-



zione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità (par. 3.1. Corte costituzionale, sentenza n. 44/2020)» (grassetto dell'estensore).

In termini più generali la Corte costituzionale ha affermato «il principio che se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*» (sentenza n. 172 del 2013).

Orbene, la Corte non ha escluso ed ha anzi affermato che «la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria» ma ha altresì precisato che le norme che introducono tale requisito [della residenza] vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018) (grassetto dell'estensore).

Nel presente giudizio non sono impugnate norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta nel tempo. Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge regionale Toscana n. 2/2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata nell'ambito territoriale di riferimento del bando.

Questo Giudice è quindi chiamato a valutare «in concreto» (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

Come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 9 del 2021 «La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio».

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle «Condizioni economiche, sociali e familiari» è di 6 punti; quello per le condizioni oggettive riferibili alla gravità del disagio abitativo è nel massimo di 4 punti; quello per le «Condizioni di storicità della presenza» è nel massimo di 4 punti; nella specie quello attribuito ad una persona residente nel territorio comunale da almeno venti anni (condizione nient'affatto eccezionale per un cittadino toscano) è di 4 punti.

Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente «sopravalutazione», operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più specchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio.

In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un «Nucleo familiare in cui sia presente un soggetto riconosciuto invalido al 100% con necessità di assistenza continua e/o un portatore di handicap riconosciuto in situazione di gravità tale da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione (punti 3)», dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultraventennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un «Nucleo familiare composto da una sola persona con uno o più figli maggiorenni fiscalmente a carico, purché non abbiano compiuto il ventiseiesimo anno di età alla data di pubblicazione del bando (1 punto)», dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti e quattro i punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Per riprendere l'ipotesi esemplificativa utilizzata dai ricorrenti: la valutazione della residenza è in grado di sopravanzare sempre situazioni di bisogno e disagio anche drammatiche: basti considerare che una coppia con un figlio il cui richiedente risieda da venti anni in Arezzo (situazione nient'affatto eccezionale per una persona nata ad Arezzo) sopravanza, per il solo fatto della residenza (che gli conferisce 4 punti), una famiglia residente da due anni e trecentotsettantaquattro giorni, in identiche situazioni economiche ma con cinque figli (2 punti); sopravanza un nucleo di 4 persone che viva con una sola pensione minima (punti 2); sopravanza una coppia con due bimbi che viva da due anni



in una abitazione avente caratteristiche tipologiche e/o igienico sanitarie di assoluta incompatibilità con la destinazione ad abitazione (punti 3): una situazione quest'ultima che, a logica, dovrebbe dar luogo a assoluta preferenza rispetto a qualsiasi altra ipotesi.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a «sopravalutare» una «condizione del passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente (bisogno attuale), senza peraltro che dalla residenza protratta nel tempo possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Come affermato dalla Corte costituzionale: «il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla “prospettiva della stabilità”, ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un’ “anzianità di presenza” del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno». (sentenza 9/2021 par. 4.2.2.) (grassetto dell'estensore).

Ed ancora “la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa «prospettiva della stabilità», alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.”. La Corte conclude pertanto che: “il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che - siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari, risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.»

Infine: “È il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, della Costituzione) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.” (grassetto dell'estensore).

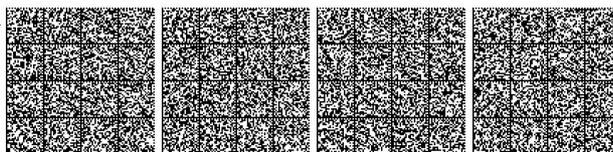
Il ragionamento della Corte negli estratti evidenziati, che questo Giudice non può che integralmente condividere, solleva indubbie criticità anche con riguardo alle previsioni adottate dal legislatore regionale toscano.

8.2.2. La questione appare, inoltre, non manifestamente infondata, anche con riferimento all'art. 117 della Costituzione, in relazione alla direttiva 2003/109/CE (e, segnatamente, all'art. 11) ed alla direttiva n. 2011/98/CE (art. 12).

Come noto nell'ambito di competenza in materia di immigrazione, l'Unione europea ha adottato le appena citate direttive che obbligano gli Stati ad assicurare la parità di trattamento dei cittadini di Paesi terzi con i cittadini degli Stati membri nei quali soggiornano. Il richiamo è all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE che prevede: «Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (...) lett. f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Il secondo comma dispone: «Per quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio».

Nella disposizione legislativa regionale in esame non si prevede solo una limitazione della parità di trattamento per chi «dimora o risiede abitualmente», ma si prevede un meccanismo di attribuzione dei punteggi che assegnando una rilevanza molto significativa al criterio della residenza storica, può estromettere soggetti che evidenziano uno stato soggettivo di forte bisogno abitativo a vantaggio di chi può semplicemente far valere una residenza prolungata nel tempo, anche se non possa fare valere particolari situazioni soggettive di bisogno.

In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «una siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «una simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio



2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, *ex parte* di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler; si vedano infine CGUE 14.6.2012, Commissione c. Paesi Bassi, causa C-542/09; CGUE 20.6.02 Commissione c. Lussemburgo, causa C- 299/01).

La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia idonea e proporzionata a perseguire tale scopo e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36).

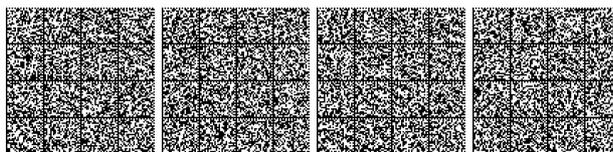
Orbene, la norma in esame, alla luce delle considerazioni sopra espresse, non può ritenersi che sia idonea a perseguire uno scopo legittimo. Se, infatti, oggetto della legge è quello di «soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio» (art. 1, della legge n. 16/2016), non si comprende come tale scopo possa essere raggiunto attraverso l'elevata valorizzazione della residenza pregressa, criterio che come detto non offre alcuna prognosi sulla stanzialità futura del soggetto che può farla valere, e con la postergazione automatica nella graduatoria per l'assegnazione di alloggi di persone che possono far valere fattori di bisogno soggettivo rilevanti a vantaggio di chi tali fattori non li possiede.

Quand'anche si ritenesse legittimo lo scopo del legislatore di attribuire un beneficio soltanto a coloro che possano manifestare una prognosi di radicamento futuro nel territorio, resterebbe comunque da valutare la proporzionalità della misura utilizzata per realizzare tale scopo. Come si è visto il requisito della residenza prolungata come criterio di attribuzione del punteggio appare sproporzionato sia nella misura (attribuzione di un punteggio equivalente o superiore a diverse condizioni che esprimono condizioni di bisogno soggettivo o di disagio abitativo), sia perché è ben possibile considerare misure alternative e più proporzionate per raggiungere lo stesso obiettivo che si prefigge il legislatore attribuendo rilevanza all'anzianità di graduatoria, oppure utilizzando il criterio della residenzialità storica come criterio di preferenza residuale, a parità dei bisogni soggettivi ed oggettivi evidenziati dai richiedenti.

La Corte costituzionale, peraltro ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, e dell'art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

Nella citata sentenza, sebbene relativa all'utilizzo del criterio della residenza prolungata quale limite all'accesso e non quale criterio di attribuzione di punteggi in graduatoria, la Corte costituzionale ha offerto alcune argomentazioni che, nella parte relativa alla valutazione del principio di ragionevolezza, ben possono essere valutate nel caso in esame.

In particolare, il giudice delle leggi ha ravvisato nel requisito della residenza protratta un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Nella pronuncia in esame si legge: «Quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (oggi «diritto dell'Unione europea», in virtù dell'art. 2, numero 2, lettera a, del Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (Corte di giustizia, sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale (Corte di giustizia, sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio. Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE stabilisce, alla lettera f) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per



quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera c), del decreto legislativo n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo».

Deve ritenersi che, anche nel caso di specie, la sopravvalutazione della residenza prolungata, che agisce fattore discriminatorio per chi non può farla valere, rivelandosi presupposto necessario per concorrere a parità di mezzi all'ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza a parità di bisogni evidenziati), determini un'irragionevole diseguaglianza sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

La giurisprudenza costituzionale appena richiamata ad avviso del giudicante sembra imporre di ritenere che il requisito di residenza prolungata non possa giustificarsi in ragione dell'esigenza di evitare di assegnare i servizi abitativi pubblici a persone che non hanno un legame sufficientemente stabile con il territorio, atteso che richiedere una residenza prolungata si appalesa in contrasto con le finalità della legge sull'edilizia residenziale pubblica e risulta irragionevole e del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito.

9. Per i motivi sinora esposti, ritenuta la sussistenza dei presupposti della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, L.R. Toscana n. 2/2019 nella parte in cui richiama l'allegato B, Lett. C-1), che attribuisce un punteggio aggiuntivo a chi possa far valere la mera residenza nel territorio di riferimento del bando secondo le seguenti modalità «c1. residenza anagrafica o prestazione di attività lavorativa continuativa di almeno un component e del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando, da almeno tre anni alla data di pubblicazione del bando: punti 1; da almeno cinque anni alla data di pubblicazione del bando punti 2; da almeno dieci anni alla data di pubblicazione del bando punti 3; da almeno quindici anni alla data di pubblicazione del bando punti 3,5; da almeno venti anni alla data di pubblicazione del bando punti 4» per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, va sollevata questione di costituzionalità in via incidentale, al fine di ottenere dalla Corte costituzionale, la valutazione della conformità della norma a Costituzione.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953,

ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, Lett. C-1), allegato B, L.R. Toscana 2/2019 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione e con l'art. 117, comma 1 della Costituzione, quest'ultimo in riferimento alla direttiva 2003/109, nella parte in cui prevede l'assegnazione di un punteggio da 1 a 4 in caso di residenza anagrafica o prestazione lavorativa continuativa di almeno un componente del nucleo familiare nell'ambito territoriale di riferimento del bando da almeno tre anni e fino ad oltre venti anni;

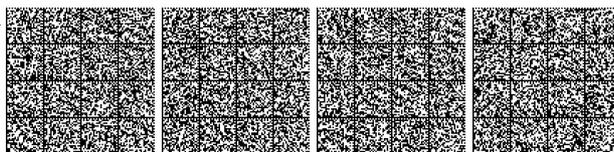
dichiara sospeso il presente giudizio sino all'esito del giudizio davanti alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della Cancelleria alle parti, al Presidente della Giunta Regionale della Toscana e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Toscana;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, a cura della cancelleria, unitamente alla presente ordinanza e alla prova delle predette notificazioni e comunicazioni.

Firenze, 26 ottobre 2024

Il Giudice: MINNITI



N. 92

Ordinanza del 3 aprile 2025 del Tribunale di Ravenna nel procedimento civile promosso da V. A. contro Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS

- Previdenza – Pensioni – Previsione che le pensioni, gli assegni e le indennità spettanti in forza del r.d.l. n. 1827 del 1935, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché gli assegni di cui all’art. 11 della legge n. 1115 del 1968, possono essere ceduti, sequestrati e pignorati nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l’Istituto nazionale della previdenza sociale derivanti da indebite prestazioni percepite a carico di forme di previdenza gestite dall’Istituto stesso, ovvero da omissioni contributive, escluse, in questo caso, le somme dovute per interessi e sanzioni amministrative – Previsione che per le pensioni ordinarie liquidate a carico dell’assicurazione generale obbligatoria, viene comunque fatto salvo l’importo corrispondente al trattamento minimo – Impossibilità di gravare di interessi le somme dovute all’Istituto nazionale della previdenza sociale, per prestazioni indebitamente percepite, salvo che la indebita percezione sia dovuta a dolo dell’interessato – Omessa previsione di una soglia, sulla quale INPS non può comunque soddisfarsi, nemmeno allorquando opera una trattenuta diretta sulla pensione a compensazione del proprio credito, pari all’ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell’assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro, risultando la pensione aggredibile solo oltre tale soglia, nella misura di un quinto.**
- Legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), art. 69.

TRIBUNALE ORDINARIO DI RAVENNA

SZIONE CIVILE

Il giudice pronuncia la seguente ordinanza di rimessione della questione della legittimità costituzionale dell’art. 69 legge n. 153/1969.

1 - Fatto e processo a quo

Il ricorrente domandava rideterminarsi l’importo dell’indebito previdenziale vantato da INPS (ed accertato dalla sentenza del Tribunale di Ravenna n. 216/2024), nonché fissarsi la misura della trattenuta mensile sulla propria pensione, ex art. 69, legge n. 153/1969, nel rispetto dei limiti di legge («...accertare e dichiarare che il signor A è tenuto alla restituzione dell’importo mensile netto di euro 521,98 o diversa somma risultante di giustizia ...»).

INPS resisteva al ricorso.

Sul primo aspetto, dopo l’effettuazione di conteggi, le parti raggiungevano un accordo sull’entità della trattenuta residua (residuo al 31.12.2024 del debito – detratto quanto già recuperato pari ad euro 41.963,84 – pari ad euro 64.952,43 netti).

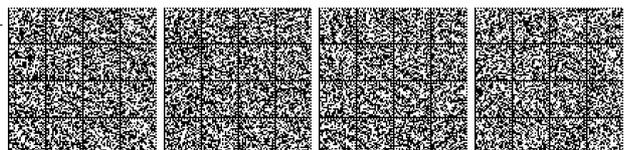
Sul secondo aspetto, le parti non sono riuscite a trovare la quadra, posto che, mentre il ricorrente invoca il rispetto del trattamento vitale minimo di euro 1.000,00 previsto dall’art. 545, 7° comma codice di procedura civile (così come modificato dall’art. 21-*bis* del decreto-legge 115/2022, conv. legge n. 142/2022), INPS ritiene che tale previsione non si applichi, essendo applicabile solo l’art. 69, legge n. 153/1969 che tale garanzia non prevede.

Va premesso al riguardo che, in base al cedolino della pensione del ricorrente del gennaio 2025, l’importo netto della pensione dallo stesso percepito (prima di operare la trattenuta per cui è causa) è pari ad euro 3.430,17 mensili.

Le posizioni delle parti sono chiarite in particolare nel verbale della penultima udienza (12.12.2024), che così riporta:

«Le parti invece non hanno raggiunto un accordo circa l’entità del rateo mensile da trattenere.

Il prof. ... individua lo stesso in euro 479,60, calcolato come segue: dalla pensione mensile netta, va detratta la quota del minimo vitale minimo, pari euro 1.000,00 (ex art. 21-*bis* del decreto-legge 115/2022 inserito in sede di conversione dalle legge 142/2022 ai sensi del quale “Le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell’assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge”). Dopo tale detrazione, risulta trattenibile il quinto; L’avv. ... sostiene che l’art. 545 codice di procedura



civile non si applica ad INPS bensì l'art. 69; secondo INPS la trattenuta corretta sarebbe di euro 678,91 mensili; fa riferimento a Cassazione n. 26580/2024».

2 – L'oggetto del giudizio di costituzionalità: la norma

Viene in rilievo l'art. 69, legge n. 153/1969 ai sensi del quale «Le pensioni, gli assegni e le indennità spettanti in forza del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, e successive modificazioni ed integrazioni, nonché gli assegni di cui all'art. 11 della legge 5 novembre 1968, n. 1115, possono essere ceduti, sequestrati e pignorati, nei limiti di un quinto del loro ammontare, per debiti verso l'Istituto nazionale della previdenza sociale derivanti da indebite prestazioni percepite a carico di forme di previdenza gestite dall'Istituto stesso, ovvero da omissioni contributive, escluse, in questo caso, le somme dovute per interessi e sanzioni amministrative. Per le pensioni ordinarie liquidate a carico della assicurazione generale obbligatoria, viene comunque fatto salvo l'importo corrispondente al trattamento minimo.

Le somme dovute all'Istituto nazionale della previdenza sociale, per prestazioni indebitamente percepite, non possono essere gravate da interessi salvo che la indebita percezione sia dovuta a dolo dell'interessato».

3 – I parametri

La disposizione in esame, a parere di chi scrive, appare in contrasto con l'art. 3, Cost. (anche per il tramite del confronto con l'art. 545, 7° comma codice di procedura civile attualmente in vigore), nonché con l'art. 38, 2° comma Cost.

4 – La questione

Quando INPS agisce trattenendo - in forza della speciale previsione di cui all'art. 69, legge n. 153/1969 - un quinto della pensione del proprio debitore, non è tenuta a rispettare la fascia di impignorabilità di cui all'art. 545, 7° comma c.p.c., che rappresenta un minimo vitale che si è andato normativamente delineando nel tempo a garanzia del sostentamento del debitore-pensionato nell'ambito della procedura espropriativa (della pensione) presso terzi (laddove INPS è il terzo *debitor debitoris*).

Infatti, nell'ambito dell'art. 69 legge n. 153/1969 INPS è tenuto solo a garantire che il pensionato riceva perlomeno una somma «corrispondente al trattamento minimo» (ad oggi pari ad euro 603,40).

Il legislatore è intervenuto in plurime occasioni sul disposto dell'art. 545 c.p.c.

Per quanto qui rileva, una prima volta nel 2015 (D.L. n. 83/2015, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132), con l'introduzione del 7° comma, nella seguente formulazione: «Le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza, non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente alla misura massima mensile dell'assegno sociale, aumentato della metà. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge».

Successivamente, nel 2022 (in forza della legge di conversione n. 142/2002 del D.L. n. 115/2022, c.d. Aiuti bis, che ha inserito in quest'ultimo l'art. 21-*bis*, di novellazione dell'art. 545 c.p.c.) modificando il 7° comma dell'art. 545 codice di procedura civile come segue: «Le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza non possono essere pignorate per un ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro. La parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge».

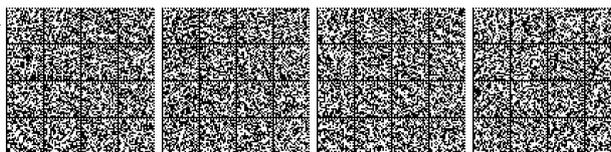
Per l'effetto di tali innovazioni, quindi, nel 7° comma dell'art. 545 codice di procedura civile è prevista una fascia di impignorabilità assoluta della pensione, introdotta nel 2015 ed elevata nel 2022 a tutela del debitore nell'ambito delle procedure di espropriazione presso terzi dei trattamenti pensionistici.

Il legislatore non ha tuttavia coordinato tale modifica innovativa con le risalenti regole in tema di recupero di indebito INPS, di cui all'art. 69 della legge n. 153/1969.

Ne consegue che INPS non è tenuta al rispetto del limite *ex art.* 545, 7° comma c.p.c. e la somma che la stessa può trattenere e quindi compensare (a soddisfacimento del proprio credito) nel momento in cui paga un trattamento pensionistico è superiore, di molto, rispetto a quella che qualunque altro creditore può ottenere, in sede esecutiva, sulla pensione del proprio debitore (essendo INPS tenuta solo a garantire che il del pensionato riceva una somma «corrispondente al trattamento minimo»).

Va notato che i due limiti, quello dell'art. 69 e quello dell'art. 545, 7° comma c.p.c., operano in misura nettamente diversa.

Il primo e più risalente si occupa solo di garantire che il pensionato non riceva una pensione inferiore al trattamento minimo (ad oggi pari ad euro 603,40). In disparte questa garanzia, non opera alcuna ulteriore guarentigia e tutta la pensione è aggredibile nei limiti del quinto.



Il secondo, all'esito delle riforme, garantisce una fascia di impignorabilità (euro 1.000,00 o il doppio dell'assegno sociale, pari ad euro 538,69 x 2) e tale somma non può essere oggetto di alcuna trattenuta; solo sulla somma che eccede tale limite opera il calcolo del quinto pignorabile.

I diversi effetti matematici di tali meccanismi saranno illustrati con alcune esemplificazioni nell'ottavo capitolo di questa ordinanza.

Attesa la profonda diversità dei meccanismi, uno vetusto e l'altro elaborato e modificato in termini assai recenti, occorre riflettere sul mancato coordinamento tra le due forme di soddisfazione dei crediti, per comprendere se gli effetti che ne derivano possano violare o meno regole costituzionali.

A parere di chi scrive, la diversità tra le due discipline appare violare sia generali regole di uguaglianza di trattamento (tra creditori), oltre che di razionalità e di logicità (se la fascia di impignorabilità ha senso a tutela del minimo vitale, essa deve essere intangibile per ogni creditore, anche per INPS ed anche quando il creditore agisce non in sede esecutiva, ma operando direttamente una compensazione o trattenuta), anche *ex art. 38, 2° comma Cost.* (posto che se la fascia di impignorabilità ha senso a tutela del minimo vitale, essa rappresenta una rima obbligata per il legislatore che disciplina la materia del soddisfo dei creditori sui trattamenti pensionistici, venendo qui in rilievo esattamente i «mezzi adeguati alle ... esigenze di vita in caso di ... vecchiaia» previsti dalla Suprema Carta).

5 – Rilevanza della questione

Innanzitutto la questione è processualmente rilevante avendo il ricorrente domandato con l'atto introduttivo la determinazione dell'entità della trattenuta mensile (anche nella «...somma risultante di giustizia»), con il che tale domanda ha attinto *ab origine* la questione dell'entità della trattenuta *ex art. 69* (nel cui ambito è insita la questione di costituzionalità qui proposta).

La questione rileva anche nel merito del giudizio *a quo*, posto che l'accoglimento della stessa importerebbe un grosso beneficio economico per il pensionato debitore, stimato nella possibilità di godere (anche solo tenendo conto del *plafond* di 1.000,00 euro minimi impignorabili) di una pensione di 200,00 euro netti in più al mese e questo per molti anni (data l'entità dell'indebito previdenziale residuo, così come indicato nel primo capitolo in euro 64.952,43).

Dunque, il debito 64.952,43 al ritmo di trattenuta individuato da parte ricorrente e rispettoso della franchigia di cui all'*art. 545, 7° comma c.p.c.*, condurrebbe ad oltre 135 rate che coprirebbero un arco di tempo di oltre 10 anni.

Ne conseguirebbe una rilevante diluizione nel tempo della restituzione dell'indebito con il pensionato che riceverebbe ogni anno 2.600,00 euro in più di pensione rispetto alla modalità di calcolo indicata da INPS sulla base dell'*art. 69 legge n. 153/1969*.

Va inoltre evidenziato che l'ulteriore parametro, rappresentato dal doppio dell'assegno sociale, conduce già, nel 2025, al superamento della soglia dei 1.000,00 euro mensili impignorabili, posto che per il 2025 la misura massima dell'assegno sociale è stata individuata in euro 538,68, il cui doppio è pari ad euro 1.077,36.

Già nel 2025, quindi, la soglia di impignorabilità del trattamento pensionistico *ex art. 545, 7° comma codice di procedura civile* sarebbe pari ad euro 1.077,36.

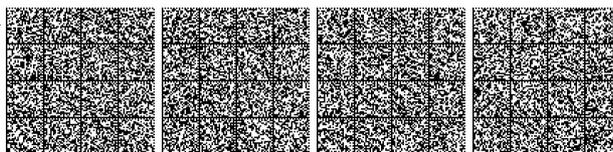
Da tutto ciò si ritiene emergere la rilevanza della questione proposta.

6 - L'impossibilità di una interpretazione adeguatrice.

L'*art. 21-bis* del decreto-legge 115/2022, conv. legge n. 142/2022, che ha modificato il 7° comma dell'*art. 545 c.p.c.*, nulla ha previsto in relazione all'istituto regolato dall'*art. 69, legge n. 153/1969*.

Ne risulta un disallineamento tra le due disposizioni.

Tale disallineamento non appare superabile in via interpretativa, posto che, come ritenuto dalla S.C. che si è occupata recentemente della questione, le due norme hanno ambiti applicativi differenti e restano separate («Va, infine, rilevato che la novella dell'*art. 545 codice di procedura civile* di cui all'*art. 13 comma 1 lettera l)* del DL n. 83/15 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, che prevede specifici limiti di pignorabilità per le pensioni e gli altri assegni di quiescenza – consistenti (a seguito dell'ulteriore novella di cui all'*art. 21-bis* del DL 9.8.22 n. 115, convertito con mod. dalla legge n. 142/22) nel doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale con un minimo di euro 1.000,00, nonché la parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, quarto e quinto comma del medesimo *art. 545 c.p.c.*, nonché dalle speciali disposizioni di legge – pur trovando applicazione anche alle procedure esecutive aventi ad oggetto prestazioni pensionistiche pendenti alla data di entrata in vigore del predetto decreto (27 giugno 2015), ai sensi della pronuncia della Corte costituzionale n. 12/19, è tuttavia applicabile quando la pensione viene aggredita da soggetti diversi dall'Istituto previdenziale, ovvero quando l'Inps agisca per crediti diversi dall'indebita percezione di prestazioni a suo carico o da omissioni contributive, altrimenti, in quest'ultimo caso, si applica la norma di favore per l'Inps di cui all'*art. 69 della legge n. 153 del 1969*, secondo cui...» (Cass. n. 26580/2024).



Dunque, quando INPS agisce al di fuori di una procedura esecutiva (ossia sostanzialmente sempre, potendo operare la compensazione proprio in forza della norma qui censurata) e per crediti relativi all'indebita percezione di prestazioni a suo carico o da omissioni contributive, alla stessa non è applicabile l'art. 545, 7° comma così come da ultimo novellato ed i limiti di pignorabilità sono diversi rispetto a quelli previsti da quest'ultima.

L'interpretazione adeguatrice (ritenere implicito il limite dell'art. 545, 7° comma anche in ambito di art. 69, legge n. 153/1969), anche alla luce della più recente giurisprudenza di legittimità, andrebbe contro il tenore letterale delle norme ed introdurrebbe in quest'ultima disposizione una regola che la stessa assolutamente non prevede, con la conseguenza che tale interpretazione non appare proficuamente predicabile, come peraltro implicitamente escluso dalla sentenza della S.C. appena esaminata, che è anche l'unica che risulta essersi occupata della questione.

Dunque, il tenore letterale della disposizione ed il riferirsi le due norme qui a confronto a situazioni e soggetti diversi, così come evidenziato dalla S.C., risultano elementi impedienti una interpretazione diversa da quella fatta propria dalla Corte di cassazione.

7 – La non manifesta infondatezza della questione

1° VIZIO: violazione dell'uguaglianza e irragionevolezza della disposizione (art. 3 Cost.).

L'ultima (ma certamente non recente) decisione costituzionale specifica in materia si ritiene essere quella dispenzata dalla pronuncia n. 506/2002, con la quale codesta Corte ha:

- Dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, nella parte in cui esclude la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, assegni ed indennità erogati dall'INPS, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte della pensione, assegno o indennità necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte;

- dichiara, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1950, n. 180 (Testo unico delle leggi concernenti il sequestro, il pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti dalle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui escludono la pignorabilità per ogni credito dell'intero ammontare di pensioni, indennità che ne tengono luogo ed altri assegni di quiescenza erogati ai dipendenti dai soggetti individuati dall'art. 1, anziché prevedere l'impignorabilità, con le eccezioni previste dalla legge per crediti qualificati, della sola parte delle pensioni, indennità o altri assegni di quiescenza necessaria per assicurare al pensionato mezzi adeguati alle esigenze di vita e la pignorabilità nei limiti del quinto della residua parte;

- dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale).

La motivazione di tale pronuncia è essenziale al fine di comprendere l'assetto del bilanciamento dei valori costituzionali in gioco. Scrive la Corte che:

«8.1.- L'art. 38, secondo comma, Cost. è certamente norma che - sancendo il diritto dei lavoratori, in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, a che siano «preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» - si ispira a criteri di solidarietà sociale e «di pubblico interesse a che venga garantita la corresponsione di un *minimum*», il cui ammontare è ovviamente riservato all'apprezzamento del legislatore (così la sentenza n. 22 del 1969).

È ben vero che il pubblico interesse - in cui si traduce il criterio di solidarietà sociale

- a che il pensionato goda di un trattamento «adeguato alle esigenze di vita» può, ed anzi deve, comportare - oltre che un dovere dello Stato (da bilanciarsi, *in primis*, con le esigenze della finanza pubblica: ordinanza n. 342 del 2002) - anche una compressione del diritto di terzi di soddisfare le proprie ragioni creditorie sul bene - pensione, ma è anche vero che tale compressione non può essere totale ed indiscriminata, bensì deve rispondere a criteri di ragionevolezza che valgano, da un lato, ad assicurare in ogni caso (e, quindi, anche con sacrificio delle ragioni di terzi) al pensionato mezzi adeguati alle sue esigenze di vita e, dall'altro lato, a non imporre ai terzi, oltre il ragionevole limite appena indicato, un sacrificio dei loro crediti, negando alla intera pensione la qualità di bene sul quale possano soddisfarsi.

Il presidio costituzionale (art. 38) del diritto dei pensionati a godere di «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» non è tale da comportare, quale suo ineludibile corollario, l'impignorabilità, in linea di principio, della pensione, ma soltanto l'impignorabilità assoluta di quella parte di essa che vale, appunto, ad assicurare al pensionato quei «mezzi adeguati alle esigenze di vita» che la Costituzione impone gli siano garantiti, ispirandosi ad un criterio di solidarietà sociale: e, pertanto, ad un criterio che, da un lato, sancisce un dovere dello Stato e, dall'altro, legittimamente impone un sacrificio (ma nei limiti funzionali allo scopo) a tutti i consociati (e segnatamente ai creditori)...



9.- Non rientra nel potere di questa Corte, ma in quello discrezionale del legislatore, individuare in concreto l'ammontare della (parte *di*) pensione idoneo ad assicurare «mezzi adeguati alle esigenze di vita» del pensionato, come tale legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità (con le sole eccezioni, si ripete, tassativamente indicate di crediti qualificati, in quanto espressione di altri valori costituzionali: ad es., articoli 29, 30, 53 Cost.)...

11.- Al contrario, deve essere dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata relativamente all'art. 69 della legge 30 aprile 1969, n. 153, dal momento che, con tale norma, il legislatore non altro ha fatto che prevedere limiti e modalità attraverso le quali un creditore qualificato (l'INPS, per indebite prestazioni ovvero omissioni contributive) può assoggettare a pignoramento un quinto dell'intero ammontare della pensione».

Circa tale pronuncia si osserva quanto segue.

La questione relativa all'art. 69 legge n. 153/1969, pur dichiarata manifestamente infondata, non appariva in realtà rilevante nell'ambito di quel giudizio *a quo* («1.- Nel corso di un processo di opposizione all'espropriazione forzata presso terzi di una pensione di vecchiaia erogata dall'INPS, avendo l'opponente invocato l'impignorabilità assoluta, il Tribunale di Ragusa, con ordinanza del 31 gennaio 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 128 del regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827 (Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 aprile 1936, n. 1155, e dell'art. 69, primo comma, della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), per contrasto con l'art. 3, primo comma, della Costituzione e, comunque, con il principio di ragionevolezza, nella parte in cui escludono - a differenza di quanto disposto dall'art. 545, quarto comma, del codice di procedura civile con riguardo alle retribuzioni - la pignorabilità, nei limiti di un quinto, della pensione di vecchiaia erogata dall'INPS per crediti diversi da quelli vantati dall'INPS stesso e da quelli di natura alimentare»), non venendo in discussione in quel giudizio un credito vantato da INPS, bensì un credito vantato da un soggetto privato: la norma di cui all'art. 69, quindi, non era destinata ad avere applicazione nel processo *a quo*.

Va inoltre osservato come le situazioni normative (così come descritta in precedenza), economiche e sociali italiane siano profondamente mutate rispetto a quelle esistenti nel 2002, data di pronunciamento del precedente di costituzionalità in esame.

Circa l'aspetto sociale ed economico, va evidenziato come in seguito alla guerra Russo-Ucraina, si sia registrato un importante aumento dell'inflazione (circa il 20 % nel triennio 2022-2024), trainato da una crisi dei prezzi dell'energia, che ha inciso evidentemente quanto notoriamente sui risparmi, sui redditi e sulle pensioni.

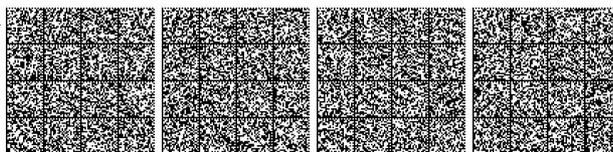
Circa l'aspetto normativo, proprio in considerazione della crisi in questione, il legislatore (che già nel 2015 aveva introdotto il minimo vitale nell'art. 545, 7° comma c.p.c.) interveniva sul disposto di cui all'art. 545, 7° comma, modificandolo, nel senso di aumentare l'entità della quota di pensione esentata dalla possibilità di espropriazione.

Come si evince dai lavori preparatori alla legge n. 142/2022 (seduta n. 464 del 2022 del Senato) «...ci sono persone sempre in difficoltà per fare la spesa e pagare le bollette, che purtroppo non riescono ad arrivare a fine mese. Queste persone magari hanno anche debiti, pagano con le pensioni ciò che devono, ma a volte non ce la fanno. È stato quindi necessario alzare la soglia di impignorabilità delle pensioni, che è stata portata, grazie al lavoro svolto dalle Commissioni riunite, da 750 euro a 1.000 euro. Almeno per ora, quindi queste persone potranno avere qualche risorsa in più per fare la spesa. (Applausi). Si tratta di una misura che penso riempia davvero di orgoglio questo ramo del Parlamento... PESCO (M5S). Signor Presidente, ci tenevo a ringraziare tutti i colleghi per questo emendamento, che è un gesto di umanità verso le persone che hanno pensioni veramente irrisorie, che adesso potranno godere di un limite all'impignorabilità un po' più alto (da 750 euro a 1.000 euro), e a favore dei loro bisogni, perché veramente non hanno le risorse con cui arrivare alla fine del mese. Quindi, grazie Presidente e un grazie a tutti i colleghi» (entrambe dichiarazioni del senatore PESCO).

Al di là della circostanza che la modifica in questione possa essere stata ispirata dalle maggiori difficoltà economiche proprie delle pensioni di importo minore, resta il fatto che la norma del 7° comma dell'art. 545, così come obiettivamente dal legislatore, tutela pensioni di ogni importo (d'altra parte la crisi inflattiva ha colpito evidentemente ogni tipo di pensione, posto che il 20 % di perdita di valore di acquisto è in grado di debilitare anche chi gode di pensioni medio-alte: si pensi solo al costo astronomico raggiunto in quel periodo dal gas e di conseguenza dalle relative bollette), stabilendo per tutte l'elevazione della soglia di impignorabilità.

Dunque, il legislatore processuale ha stabilito che per tutte le pensioni vi sia una fascia impignorabile (di almeno 1.000,00 euro) e questo a tutela della corresponsione comunque di un trattamento minimo adeguato *ex art.* 38, 2° comma c.p.c., nel bilanciamento con gli altri valori ed in particolare del diritto dei creditori di porre in esecuzione i titoli relativi ai propri crediti su tutti i beni del debitore (art. 2740 c.c.).

A questo punto devono farsi alcune osservazioni.



Si ritiene che i crediti vantati da INPS *ex art. 69 legge n. 153/1969* non possano che soggiacere ad una identica gaurentigia in favore del pensionato.

Se in linea di massima può concordarsi sulla modulabilità della misura espropriativa in ragione del particolare valore del credito per cui si procede, tale modulazione non può però che rispondere (come in tutti i casi in cui il legislatore dispone di un potere discrezionale) a collaudati criteri di ragionevolezza e di non discriminazione.

Nel caso di specie, la discrezionalità legislativa non appare rispettare la necessaria ragionevolezza nella misura (la «norma di favore» secondo la S.C.) posta dall'art. 69. Visto che il legislatore si è mosso (nell'ambito dell'art. 545, 7° comma c.p.c.) nell'ambito del concetto di trattamento minimo vitale (inespropriabile) in favore del pensionato, tale gaurentigia deve logicamente valere con riferimento ad ogni creditore, INPS compreso, posto che le esigenze di vita sottese al rispetto di una fascia di impignorabilità sono tali da non potere logicamente variare al variare del creditore (e del credito) ed in particolare in riferimento a crediti contributivi o relativi ad indebiti pensionistici.

Quindi, se l'esigenza è quella di garantire il soddisfacimento dei bisogni primari del pensionato, pare a chi scrive evidente che tali bisogni minimi siano indipendenti dalla natura del creditore e del credito (o dalla modalità di soddisfacimento del credito, se per mezzo di una procedura esecutiva o se per mezzo di una trattenuta).

D'altra parte, la stessa formulazione dell'art. 545 codice di procedura civile va in questo senso, posto che intervenendo sul 7° comma e quindi a monte rispetto ad ogni valutazione di meritevolezza del credito, la franchigia impignorabile deve essere rispettata anche dai crediti particolarmente qualificati previsti dall'art. 545 stesso (dunque, disponendo che «la parte eccedente tale ammontare è pignorabile nei limiti previsti dal terzo, dal quarto e dal quinto comma nonché dalle speciali disposizioni di legge» implica che anche i crediti alimentari devono rispettare, in relazione a stipendi e pensioni, il minimo vitale di cui al 7° comma, dovendo la somma oggetto di pignoramento essere determinata dal giudice ma solo dopo avere rispettato – ossia va sottratta – la franchigia impignorabile).

Analogamente è disposto anche per «i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni» (dunque, per crediti sempre pubblici che presentano analogia – situazioni omogenee – rispetto ai crediti INPS, posto che se INPS non raggiunge l'autosufficienza finanziaria deve reperire risorse nell'ambito della fiscalità generale). Dunque, consentire ad INPS di non rispettare i limiti valevoli per tutti gli altri creditori (anche qualificati, anche pubblici), a fronte di un bisogno vitale del debitore, rappresenta al contempo una soluzione irragionevole e ingiustamente discriminatoria (risultandone violato sempre l'art. 3 Cost.), perché situazioni uguali (i bisogni vitali del pensionato), vengono trattate con modalità molto differenti (in base al creditore che agisce, al tipo di credito ed alle modalità di soddisfo dello stesso), senza un'apprezzabile ragione prevalente (ed infatti altri crediti pubblici – destinati peraltro anche al potenziale sostentamento delle casse di INPS, nell'ipotesi in cui il bilancio di quest'ultimo non riesca a trovare da solo le risorse per erogare le prestazioni – devono rispettare la franchigia *ex art. 545, 7° comma c.p.c.*).

Tale meccanismo non appare pertanto ispirato a parametri di ragionevolezza, oltre che realizzante una discriminazione (come detto, o il minimo è vitale e vale anche verso INPS o non lo è: ma visto che il legislatore si è impegnato nei confronti della generalità dei creditori, anche qualificati, nel primo senso – e, quindi, il minimo è vitale – allora lo stesso trattamento deve valere anche per il creditore INPS in relazione ai crediti di cui si discute).

2 VIZIO: art. 38, 2° comma Cost.

Quella che a chi scrive pare essere una violazione dell'art. 3 Cost. presenta profili di violazione anche dell'art. 38, 2° comma Cost..

L'aver stabilito un ammontare impignorabile per tutti i creditori che agiscono in *executivis* sul trattamento pensionistico del debitore, rappresenta evidentemente una modalità di attuazione della previsione dell'art. 38, 2° comma Cost.

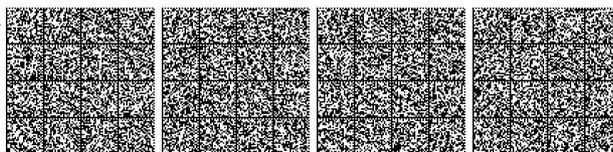
Perché, evidentemente, tra le modalità con le quali si assicurano i mezzi adeguati al soddisfacimento dei bisogni ai pensionati, qui *ex lavoratori*, rientra la necessità di assicurare dei limiti alla pignorabilità dei trattamenti pensionistici.

In questo ambito è evidente che il legislatore dispone di discrezionalità.

Tuttavia se ne contesta l'esercizio irrazionale e discriminatorio così come in concreto esercitato dal legislatore (e ciò è stato analizzato anche nel punto che precede).

Una volta fissata per la generalità dei creditori (anche qualificati, anche pubblici) alcuni limiti oggettivi alla possibilità di aggredire la pensione del debitore (art. 545 c.p.c.), ciò che rappresenta una modalità di attuazione dell'art. 38, 2° comma Cost., risulta irrazionale non avere sottoposto a tali limiti anche il creditore INPS, posto che i limiti cui soggiacciono gli altri creditori sono dettati a tutela di diritti basilari e vitali dei pensionati, esigenze in relazione alle quali la diversità del creditore (o del credito: con particolare riferimento ai crediti INPS da indebito previdenziale o da contributi omessi; o ancora delle modalità attuative del soddisfo) risulta inconferente.

Una volta stabilito che quella fascia di impignorabilità risponde alle esigenze di salvaguardia del minimo vitale del pensionato, attuandosi sul punto l'art. 38, 2° comma Cost., esentare i crediti vantati da INPS *ex art. 69, legge*



n. 153/1969 dal rispetto del minimi vitali, appare violare una rima essenzialmente obbligata per il legislatore, risultandone altrimenti un trattamento ingiustificatamente discriminatorio di una fattispecie identica (o almeno omogenea), oltre che in sé una violazione di regole di razionalità nell'attuare l'art. 38, 2° comma Cost..

Venendo in rilievo l'esistenza di quella che si ritiene essere una rima obbligata (oltre che di una norma di applicazione generalissima qual è l'art. 545, 7° comma c.p.c.), codesta Corte avrà la facoltà (ragionando in ambito di art. 38, 2° comma Cost., vito che in chiave antidiscriminatoria ex art. 3 Cost. l'estensione del trattamento è automatica) di prendere la stessa a parametro di un corretto utilizzo della discrezionalità normativa, estendendo all'art. 69, legge n. 153/1969 lo stesso identico limite previsto dall'art. 545, 7° comma, ossia che «Le somme da chiunque dovute a titolo di pensione, di indennità che tengono luogo di pensione o di altri assegni di quiescenza non possono essere pignorare [qui: trattenute] per un ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro».

8 – Il caso di specie

Il ricorrente non è titolare di una pensione di basso ammontare.

Tuttavia, come visto, il limite dell'art. 545, 7° comma opera in misura fissa ed oggettiva e si applica ad ogni pensione, a prescindere dall'importo della stessa.

L'entità della pensione del ricorrente esula dal tema della rilevanza (come detto, in caso di accoglimento della presente ordinanza, l'effetto utile per il ricorrente sarebbe rappresentato dalla riduzione dell'importo trattenuto da INPS, con la conseguente rilevanza della presente questione di costituzionalità).

Tale elemento, di fatto, potrebbe tuttavia, anche involontariamente, mettere in ombra l'assunta non manifesta infondatezza della questione (sulla base dell'idea che la pensione residua del ricorrente appaia «comunque» sufficiente alle sue esigenze di vita, anche senza la salvaguardia del minimo vitale di cui all'art. 575, 7° comma c.p.c.).

Due considerazioni tuttavia vanno fatte.

La prima è che questo giudice non può fare i conti in tasca al ricorrente e, quindi, stabilire che questi 200 euro mensili in più (se la norma impugnata venisse allineata al *tertium comparationis* indicato nell'art. 545, 7° comma c.p.c.) siano irrilevanti nella vita dello stesso (che magari ha debiti da pagare con la pensione, che magari ha familiari a carico, o che sostiene gli studi dei figli o il mantenimento dei nipoti, etc.).

Dunque, ritenendo chi scrive la questione non manifestamente infondata, la rimessione risulta doverosa.

Va peraltro evidenziato che anche una pensione buona come quella del ricorrente è soggetta agli stessi fortuali (inflazione e dunque svalutazione) che incontrano le pensioni più basse, ed anzi a maggiori pericoli (*rectius*: danni), posto che il legislatore ha dimostrato concretamente ed in più occasioni che, per esigenze di bilancio, i titolari di pensioni di maggiore importo possono essere (ed anzi concretamente vengono) penalizzati nei meccanismi di rivalutazione della pensione, secondo varie forme via via denominate di «raffreddamento» o «rallentamento» (sul punto si rinvia alla descrizione della casistica - già esaminata a livello di costituzionalità - di cui al punto n. 7 della pronuncia n. 19/2025 di codesta Corte).

Dunque, va ritenuto che anche pensioni di importo nominalmente ed originariamente elevato quale quella del ricorrente, alla lunga, dopo vari raffreddamenti e rallentamenti (presenti e futuri), abbiano (e avranno) assunto un reale potere di acquisto tale da essere vieppiù penalizzate dalla mancata applicazione della guarentigia dell'impignorabilità di cui alla regola del 7° comma dell'art. 545 c.p.c..

L'entità esatta del rallentamento-raffreddamento cui è stata sottoposta la pensione del ricorrente, pur richiesta ad INPS, non è stata da quest'ultimo specificata; tuttavia il dato esatto a questo punto pare superfluo (essendo quegli effetti - certi - derivati direttamente dall'applicazione di norme che sono notorie).

La seconda considerazione è rappresentata dal fatto che, avendo l'eventuale pronuncia di accoglimento portata *erga omnes*, oltre che nel caso del ricorrente, l'auspicata modifica della norma si applicherebbe anche ai casi in cui, per essere le pensioni coinvolte di modesta entità, ne risulterebbe una ancora maggiore necessità di guarentigia, dal punto di vista della salvaguardia del minimo vitale assicurato dall'art. 545, 7° comma nella versione attuale.

Come visto, nel caso del ricorrente la differenza tra l'applicazione della norma sulla base della quale INPS ha agito e la norma che si domanda alla Corte di implementare, è pari a 200 euro netti mensili (ma, come visto, già nel 2025 tale importo è cresciuto per effetto dell'aumento dell'importo dell'assegno sociale).

Ragionando su pensioni di importi minori ed utilizzando per semplicità la franchigia «tonda» di 1.000,00 euro, assumendo p.e. una pensione netta di 1.500,00 euro mensili, avremo quanto segue:

a) applicando l'art. 69, legge n. 153/1969 INPS potrà trattenere 300,00 euro mensili, con la conseguenza che la pensione erogata sarà pari ad euro 1.200,00 netti mensili;



b) applicando la guarentigia di cui all'art. 545, 7° comma, INPS potrà trattenere 100,00 euro mensili, con la conseguenza che la pensione erogata sarà pari ad euro 1.400,00 netti mensili.

Ancora più evidente la problematica in caso di pensioni più basse: assumendo una pensione di 1.100,00 euro netti mensili avremo quanto segue:

a) applicando l'art. 69, legge n. 153/1969 INPS potrà trattenere 220,00 euro mensili, con la conseguenza che la pensione erogata sarà pari ad euro 880,00 netti mensili; in questo caso la pensione corrisposta realmente sarà INFERIORE al minimo vitale di cui all'art. 545, 7° comma c.p.c., con grave compromissione delle finanze del pensionato.

Ciò pur rispettando tale trattenuta l'art. 69, che prevede la salvaguardia (come visto assolutamente anacronistica) del solo «trattamento minimo», ad oggi pari ad euro 603,40.

b) applicando la guarentigia di cui all'art. 545, 7° comma, INPS potrà trattenere 20,00 euro mensili, con la conseguenza che la pensione erogata sarà pari ad euro 1.180,00 netti mensili.

9 - Conclusioni

Concludendo, si domanda alla Corte costituzionale di dichiarare incostituzionale l'art. 69, legge n. 153/1969 nella parte in cui non prevede una soglia – sulla quale INPS non può comunque soddisfarsi, nemmeno allorquando opera una trattenuta diretta sulla pensione a compensazione del proprio credito – pari all'ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro, risultando la pensione aggredibile solo oltre tale soglia, nella misura di un quinto.

P. Q. M.

Il Tribunale di Ravenna, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata dispone, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, la trasmissione degli atti (comprese le comunicazioni e le notificazioni di cui alla presente ordinanza) del presente procedimento alla Corte costituzionale affinché valuti se sia costituzionalmente legittimo, con riferimento agli articoli 3 e 38, 2° comma della Costituzione, l'art. 69, legge n. 153/1969 nella parte in cui esso non prevede una soglia – sulla quale INPS non può comunque soddisfarsi, nemmeno allorquando opera una trattenuta diretta sulla pensione a compensazione del proprio credito – pari all'ammontare corrispondente al doppio della misura massima mensile dell'assegno sociale, con un minimo di 1.000 euro, risultando la pensione aggredibile solo oltre tale soglia, nella misura di un quinto.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri.

Dispone, altresì, che la presente ordinanza sia comunicata con immediatezza ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Dispone la sospensione del presente giudizio sino alla decisione della Corte costituzionale.

Si comunichi

Ravenna, li 3 aprile 2025

Il giudice: BERNARDI

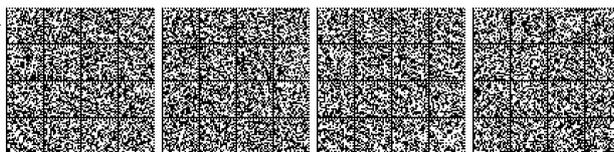
25C00117

N. 93

Ordinanza del 28 marzo 2025 del Tribunale di Macerata nel procedimento penale a carico di M. A.

Circolazione stradale – Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti – Previsione che chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da euro 1.500 ad euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno – Denunciata omessa specificazione in ordine al periodo temporale di assunzione e ai perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 187-bis (*recte*: art. 187).



TRIBUNALE DI MACERATA

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il tribunale penale di Macerata, ufficio GIP - GUP, nella persona del dott. Giovanni M. Manzoni premesso che in data 20 marzo 2025 il PM avanzava richiesta di decreto penale nei confronti di A M , imputato per il reato p. e p. dall' art. 187 C.d.S. perché si poneva alla guida dopo avere assunto sostanze stupefacenti o psicotrope (nonché per il reato di cui all'art. 186 C.d.S. per essersi posto alla guida con tasso alcolemico pari a 2.55 g/l).

Dagli atti emerge che in data 24 gennaio 2025 l'A aveva avuto un incidente stradale alla guida della propria moto; dal successivo accertamento ritualmente (prestato consenso informato, avvisato l'A della facoltà di farsi assistere da difensore) effettuato in ospedale sulle urine dello stesso emergeva la presenza di cocaina e suoi metaboliti con risultato «positivo — *cut off* 300 mg/ml». Attività compiuta non nel contesto di necessità sanitarie ma a seguito di specifica richiesta avanzata dalla PG (v. pag. 16 — richiesta dei CC al Pronto soccorso).

Accertamento che per costante Cassazione, recettiva dei risultati della letteratura scientifica (da ultimo *ex multis* Corte di Cassazione sentenza sez. IV penale, ud. 16 ottobre 2024 dep. 17 gennaio 2025, n. 2020; v. già da Cass. 35334/15, Cass. 16895/12), è però inidoneo a provare uno stato di alterazione psicofisica del soggetto al momento della guida, essendo tale positività compatibile con assunzione anche risalente nel tempo e in assenza di ogni alterazione psicofisica al momento in cui il soggetto guidava.

Non sono in atti ulteriori significativi elementi a carico dell'imputato in relazione a tale reato (lo stesso all'arrivo della PG si presentava in stato alterato ma con sintomi riconducibili ad abuso di alcolici e non di stupefacenti — alito vinoso, voce impastata, occhi lucidi, equilibrio precario, tanto che la PG ipotizzava «alterazione psicofisica da uso di alcool», circostanza poi confermata dagli esami ematici dai quali risultava alcolemia nel sangue pari a 2.55 g/l).

Osserva l'(attuale) art. 187 C.d.S., vigente al momento dei fatti, titolato «Guida dopo l'assunzione di sostanze stupefacenti» prevede che «Chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope è punito con l'ammenda da euro 1.500 a euro 6.000 e l'arresto da sei mesi ad un anno.. ».

Ritiene questo GIP che il tenore letterale della attuale norma pienamente coerente con la rubrica dell'articolo, debba ritenersi o del tutto irrazionale o inammissibilmente generico.

Se si dovesse leggere la espressione «Chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope» come intesa in assenza di ogni delimitazione temporale (delimitazione non prevista dal tenore letterale della norma) ne discenderebbe, infatti, la conseguenza — si crede non voluta dal legislatore... — che se una persona avesse assunto stupefacenti a diciotto anni e poi si mettesse alla guida a sessanta anni sarebbe punibile in quanto «guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope».

Norma in ordine alla irrazionalità della quale, ove così interpretata, non mette conto di spendere parole.

Se invece si ritenesse che tale espressione faccia riferimento ad uno spazio temporale prossimo rispetto alla guida (lettura più razionale) si tratterebbe di norma del tutto generica e priva di contenuti tali da consentire a chi la legge — sia il cittadino o il magistrato — di capire quale sia tale elemento temporale (1 ora? 2 ore? 4 ore? 8 ore? 24 ore?..).

Se poi si può demandare alla giurisprudenza una interpretazione chiarificatrice della norma, non può demandarsi alla stessa la funzione di «creare» la norma, così surrogandosi a quella che è una attività che è diritto del solo legislatore (e suo onere spiegarla in maniera razionale e chiara).

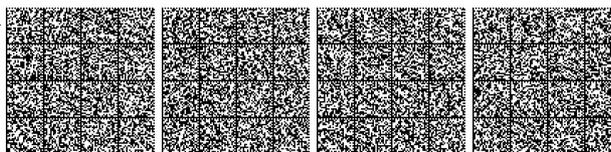
Ove, poi, si volesse «salvare» la norma ritenendo che la stessa faccia riferimento ad un criterio non meramente temporale ma correlato agli effetti ai possibili effetti dello stupefacente, è agevole osservare che:

la lettera del nuovo art. 187 C.d.S. nulla dice al riguardo;

la opzione di leggere la norma come correlata ad un lasso temporale tale da rendere logicamente prospettabile la perdurante efficacia dello stupefacente, pur a prima vista non infelice, appare non possibile ad avviso di chi scrive, risolvendosi nella introduzione di un elemento costitutivo (la prospettabile perdurante efficacia dello stupefacente);

del tutto estraneo al tenore letterale della norma e che pertanto si ritiene non possa essere introdotto in via meramente interpretativa;

privo di ogni aggancio alla norma e pertanto da crearsi e modellarsi in via interpretativa ad (inammissibile) arbitrio della giurisprudenza (possibile perdurante efficacia? probabile perdurante efficacia? verosimile perdurante efficacia?);



Fermo che il nuovo tenore della norma e del titolo si contrappongono consapevolmente alla vecchia formulazione che sanzionava colui che guidasse in stato di alterazione psicofisica, talché si ritiene sarebbe una interpretazione che farebbe riferimento e darebbe rilevanza a elementi costitutivi univocamente espunti dal legislatore dalla formulazione della norma.

Totale genericità, pertanto, tale da comportare incostituzionalità della previsione normativa, ricordato che «In riferimento all'art. 25 della Costituzione questa Corte ha più volte ripetuto che a base del principio invocato sta in primo luogo l'intento di evitare arbitri nell'applicazione di misure limitative di quel bene sommo ed inviolabile costituito dalla libertà personale. Ritiene quindi la Corte che, per effetto di tale principio, onere della legge penale sia quello di determinare la fattispecie criminosa con connotati precisi in modo che l'interprete, nel ricondurre un'ipotesi concreta alla norma di legge, possa esprimere un giudizio di corrispondenza sorretto da fondamento controllabile.

Tale onere richiede una descrizione intellegibile della fattispecie astratta, sia pure attraverso l'impiego di espressioni indicative o di valore (cfr: ad es. sentenze 21/1961 e 191/1970) ...l'art. 25 ... impone espressamente al legislatore di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intellegibilità dei termini impiegati.». (CC 96/81).

Sotto altro profilo, poi, la norma — per come attualmente formulata — appare lesiva del principio di necessaria offensività delle condotte possibili destinatarie della sanzione penale, atteso che si presta a sanzionare anche condotte prive di alcun pericolo per la circolazione (tale la situazione di chi abbia assunto stupefacenti i cui effetti siano oramai del tutto svaniti e dei quali rimangano tracce solo nelle urine), talché si punirebbe con la massima sanzione una condotta priva di ogni effettivo disvalore ai fini che occupano (la sicurezza della circolazione stradale).

La Corte adita ha, infatti, già chiaramente affermato che «il rispetto del principio di offensività (*nullum crimen sine iniuria*), desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, la citata sentenza n. 354 del 2002), comporta che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, può reprimere sul piano penale, come fattispecie di reato, soltanto condotte che, nella loro descrizione tipica, comunque, rispettosa del principio di legalità, consistano, altresì, in comportamenti dal contenuto offensivo di beni meritevoli di protezione, anche sotto il profilo della loro mera esposizione a pericolo. Con orientamento costante (*ex multis*, sentenze n. 225 del 2008, n. 265 del 2005, n. 519 e n. 263 del 2000; più recentemente sentenza n. 28 del 2024), si è anche puntualizzato che il principio di offensività opera su due piani distinti: da un lato, come precetto rivolto al legislatore, diretto a limitare la repressione penale a fatti che, nella loro configurazione astratta, presentino un contenuto offensivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di protezione (offensività «in astratto»); dall'altro, come criterio interpretativo-applicativo per il giudice comune, il quale, nella verifica della riconducibilità della singola fattispecie concreta al paradigma punitivo astratto, dovrà evitare che ricadano in quest'ultimo comportamenti privi di qualsiasi attitudine lesiva (offensività «in concreto»). E affinché il principio di offensività possa ritenersi rispettato, occorre «che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda all'*id quod plerumque accidit*» (sentenza n. 225 del 2008; analogamente, sentenze n. 278 e n. 141 del 2019, n. 109 del 2016, e n. 333 del 1991)» — cfr CC 116/24.

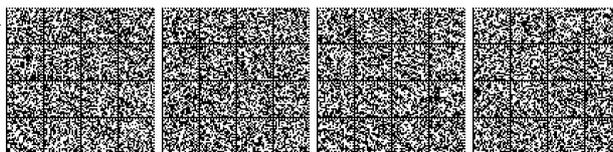
Passando al caso concreto, la letteratura scientifica e la giurisprudenza hanno pacificamente acclarato che in moltissimi casi può esservi guida in assenza di ogni alterazione anche dopo avere assunto stupefacenti, quando sia cessato ogni effetto degli stessi, talché la scelta del legislatore appare a questo GIP irrazionale e arbitraria e non rispondente all'*id quod plerumque accidit*.

Non può poi non evidenziarsi che, ad avviso di questo GIP, l'art. 187 C.d.S. costituisce già una forma di tutela anticipata della incolumità pubblica e della privata incolumità e proprietà. Appare pertanto ancor più inammissibile anticipare ulteriormente la tutela di tali beni sanzionando:

non solo condotte non direttamente lesive degli stessi ma suscettibili di sfociare nella loro offesa (guidare sotto l'effetto di stupefacenti; condotta che ben può risolversi in danni a persone o cose);

ma addirittura condotte (non solo non direttamente lesive di tali beni ma addirittura) prive di ogni possibile rilevanza a porli in pericolo (guidare quando ogni effetto dello stupefacente è svanito, sul mero presupposto di una pregressa assunzione);

Irrelevante appare, poi, la generica illiceità di un accertato pregresso abuso di stupefacenti, destinata a trovare sanzione in sede amministrativa ma che nulla dice rispetto a un disvalore correlato ad una specifica condotta di guida.



Né, ad avviso di questo GIP, le possibili difficoltà correlate all' accertamento di una effettiva situazione di alterazione/pericolosità alla guida possono comportare la liceità di tale deroga al principio di necessaria offensività, atteso che:

per un verso sono scientificamente possibili esami dirimenti in ordine a tale profilo (basta fare un prelievo non delle urine ma ematico; accertamento per la costante Cassazione idoneo a provare un eventuale stato di alterazione in essere);

per altro la Cassazione ha in più pronunce evidenziato come lo stato di alterazione possa essere desunto anche da elementi ulteriori rispetto agli esami di laboratorio (condotte alterate, modalità del linguaggio ...);

se anche la prassi è in concreto costituita da casi in cui il soggetto viene fermato e sottoposto ad accertamenti biologici, nulla esclude che la prova possa poggiare anche su elementi del tutto diversi (ad es. perché altra persona — il passeggero della vettura o persona presente alla assunzione e poi alla partenza.. — accusi l' indagato di avere fatto uso di stupefacenti, indicando modalità di assunzione tali da comportare secondo le logiche di esperienza una sicura efficacia drogante, e poi essersi messo alla guida subito dopo la loro assunzione);

la eventuale mera difficoltà di provare un elemento costitutivo necessario ad una razionale (*id est* costituzionale) previsione di una ipotesi di reato non può comportare che tale elemento non sia previsto nella formulazione della fattispecie penale.

Distonico rispetto alla previsione sanzionatoria appare , peraltro, il comma 2-*bis* dell'art. 187 C.d.S. che prevede che «Quando gli accertamenti di cui al comma 2 danno esito positivo ovvero quando si ha altrimenti ragionevole motivo di ritenere che il conducente del veicolo si trovi sotto l'effetto conseguente all'uso di sostanze stupefacenti o psicotrope, gli organi di polizia stradale di possono sottoporre i conducenti ad accertamenti tossicologici analitici», facendo tale comma riferimento alla presenza di uno stato di alterazione dovuto allo stupefacente che non è più richiesto dal comma 1.

Profilo che però si ritiene mera incongruenza normativa e non tale da poter comportare che il comma 1 si possa/ debba intendere come tuttora facente implicito riferimento ad un necessario attuale stato di alterazione dovuto a effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope.

Non può, poi non evidenziarsi che l'art. 187 C.d.S. è, per certi versi, speculare alla ipotesi di cui all'art. 186 C.d.S., sanzionando entrambe le norme la assunzione di sostanze tali da poter alterare la condotta di guida.

Appare, pertanto, irrazionale e contrastante con il criterio di eguaglianza e ragionevolezza, che nel caso di cui all' art. 186 la legge preveda sanzione per chi «guida in stato di ebbrezza» — *id est* in stato di alterazione (e v. anche 186-*bis* sanziona chi «guida dopo avere assunto sostanze alcoliche e sotto l'effetto di queste»), mentre art. 187 C.d.S. prescinde totalmente da tale profilo.

Non dirimente si ritiene poi che l'uso di alcool sia in generale lecito, talché sarebbe irrazionale sanzionare ogni consumo dello stesso prima di mettersi alla guida, mentre quello di stupefacenti è sempre illegale.

Per come già evidenziato il mero generico pregresso consumo di stupefacenti è infatti profilo del tutto irrilevante rispetto al verificarsi di una situazione di effettivo pericolo alla circolazione e già autonomamente sanzionato (art. 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90).

Sotto altro profilo, poi, non appare fuori luogo ricordare che l'art. 116 C.d.S. prevede mera sanzione amministrativa per chi guida senza patente: condotta che presuntivamente appare di sicuro pericolo per la circolazione stradale.

Se tale grave situazione di illiceità non comporta sanzione penale, appare irrazionale secondo questo GIP che debba essere penalmente sanzionato chi, avendo patente, guida dopo una pregressa (illecita) assunzione di stupefacenti in assenza di ogni prova sulla possibile rilevanza di tale condotta a influire sulla sua condotta di guida.

Appare pertanto necessario, alla luce di quanto sopra, ad avviso di questo GIP, che la Corte ove non ritenga opportuna più incisiva determinazione — pronunzi una pronuncia additiva costituzionalmente necessitata, aggiungendo al mero criterio temporale già oggetto della previsione legislativa («dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope») un criterio di risultato (si può ipotizzare, con richiamo all' art. 186-*bis* C.d.S.,) e sotto l'effetto di queste».

La questione appare poi rilevante nel presente procedimento, atteso che:

dagli atti emerge la accertata positività alla cocaina dell'imputato a seguito delle analisi urinarie; fatto che alla luce della nuova normativa comporterebbe la possibile emissione del richiesto decreto penale comprovando una assunzione di stupefacenti antecedente alla guida, pur non essendo idoneo ad acclarare che l'A guidasse sotto l'effetto di sostanze stupefacenti, né a determinare quando le stesse siano state assunte;



non emergono dagli atti elementi dai quali desumere che il suddetto guidasse non solo dopo la assunzione di stupefacenti ma anche sotto l'effetto degli stessi (lo stato alterato ben poteva essere dovuto all'abuso di alcool; idem l'incidente — che peraltro, specie in moto, può capitare per i motivi più svariati);

non si ravvisano nella richiesta di decreto penale eventuali altri elementi ostativi all'accoglimento della stessa.

P. Q. M.

Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Promuove di ufficio, per violazione degli artt. 3 e 25 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 187-bis C.d.S. là ove prevede che è punito «Chiunque guida dopo aver assunto sostanze stupefacenti o psicotrope» in assenza di ogni specificazione in ordine al periodo temporale di assunzione ed ai perduranti effetti di tale assunzione al momento della guida, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte Costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 28 marzo 2025

Il GIP: MANZONI

25C00118

n. 94

Ordinanza del 1° aprile 2025 della Corte d'appello di Roma nel procedimento penale a carico di S. H.

Processo penale – Deposito della sentenza – Termini per l'impugnazione – Concessione di un termine aggiuntivo di quindici giorni per l'impugnazione del difensore dell'imputato giudicato in assenza – Omessa distinzione tra difensore di fiducia e difensore d'ufficio – Omessa limitazione del termine aggiuntivo al solo difensore d'ufficio che, a pena di inammissibilità, è tenuto, ai sensi dell'art. 581-*quater* cod. proc. pen., a depositare, insieme all'atto di impugnazione, specifico mandato a impugnare, rilasciato dopo la pronuncia della sentenza.

- Codice di procedura penale, art. 585, comma 1-*bis*, in relazione all'art. 581, comma 1-*quater*, del medesimo codice, nel testo modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *o*), della legge 9 agosto 2024, n. 114 (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare).

CORTE D'APPELLO DI ROMA

SEZIONE SECONDA

La Corte d'Appello di Roma, seconda sezione penale, nelle persone dei seguenti magistrati:

dott. Marco Flamini, Presidente;

dott. Pierluigi Balestrieri, consigliere;

dott. Alfredo M. Bonagura, consigliere.

Ritiene di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale nella parte in cui non limita al difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza la concessione di ulteriori quindici giorni, rispetto ai termini del comma 1, per proporre impugnazione, ritenendo tale disposizione in contrasto e violazione dei principi sanciti dall'art. 3 Costituzione.



RILEVANZA DELLA QUESTIONE

La questione è rilevante per le seguenti ragioni.

H S , n. in , è stato condannato alla pena di quattro mesi di reclusione per il reato di cui agli artt. 47-482 del codice penale dal Tribunale di Cassino con sentenza n. 1474/2024 del 19 settembre 2024.

Il giudizio di primo grado si è svolto in assenza dell'imputato, che era assistito dal difensore di fiducia avv. Veronica Salera, del foro di Cassino.

Il Tribunale aveva riservato il deposito della motivazione della sentenza in trenta giorni, con successivo, tempestivo deposito in data 8 ottobre 2024.

Il termine di quarantacinque giorni dal 19 ottobre 2024 per opporre impugnazione previsto dall'art. 585, comma 1, lett. c) del codice di procedura penale sarebbe, quindi, scaduto in data 3 dicembre 2024.

Il difensore di fiducia dell'imputato, avv. Veronica Salera, ha presentato appello in data 18 dicembre 2024 (successiva al 24 agosto 2024, data di entrata in vigore della legge n. 114/2024), oltre i quarantacinque giorni previsti dal primo comma ma entro i successivi quindici giorni concessi dal comma 1-*bis* del codice di procedura penale al «difensore dell'imputato giudicato in assenza».

Pare evidente, dunque, la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di quest'ultima norma nella parte in cui concede tale termine aggiuntivo sia al difensore di fiducia che a quello d'ufficio, posto che l'eventuale limitazione della sua portata al secondo renderebbe inammissibile per tardività l'appello presentato dal difensore di fiducia di H S .

La Corte remittente deve, dunque, propendere o per un'interpretazione letterale dell'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale (che concede il termine ulteriore di quindici giorni senza distinguere tra le posizioni del difensore di fiducia e quella del difensore d'ufficio), con conseguente ammissibilità dell'appello, o per un'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa norma che limiti al difensore d'ufficio la fruibilità di quel termine aggiuntivo.

LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLA QUESTIONE

Il decreto-legge 10 ottobre 2022, n. 150, così come modificato dall'art. 6, decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito con modificazioni nella legge 30 dicembre 2022, n. 199 (c.d. Riforma Cartabia), in vigore dal 30 dicembre 2022, ha introdotto i commi 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 581 del codice di procedura penale, individuando nuove cause di inammissibilità formali delle impugnazioni.

In particolare, con il comma 1-*ter* aveva stabilito che con l'atto di impugnazione delle parti private e dei difensori dovesse essere depositata, a pena d'inammissibilità, la dichiarazione o elezione di domicilio, ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio.

La *ratio* della norma stava nell'agevolare le procedure di notifica del decreto di citazione per il giudizio di impugnazione, onerando la parte o il difensore impugnante di depositare la dichiarazione o elezione di domicilio, in modo da rendere certo e immediatamente individuabile il luogo in cui eseguire la notifica. A rafforzare tale norma sta l'art. 157-*ter*, comma 3 del codice di procedura penale, secondo cui in caso di impugnazione proposta dall'imputato o nel suo interesse, la notificazione dell'atto di citazione a giudizio nei suoi confronti è eseguita esclusivamente presso il domicilio dichiarato o eletto ai sensi dell'art. 581, commi 1-*ter* e *quater*.

Con il comma 1-*quater*, invece, il legislatore della Riforma ha elaborato un quadro specifico per l'imputato assente in primo grado, disponendo in tal caso che con l'impugnazione il difensore depositi, a pena d'inammissibilità della stessa, specifico mandato ad impugnare rilasciato dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio dell'imputato, ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio.

Il legislatore si è posto, dunque, il problema delle numerose impugnazioni proposte dai difensori di imputati assenti in primo grado e, visto che la situazione di assenza potrebbe nascondere una mancanza di effettivi rapporti tra imputato e patrocinatore, per scongiurare che la decisione di impugnare risalga non all'interessato ma al solo difensore ha preteso il deposito di uno specifico mandato ad impugnare (con correlativa dichiarazione o elezione di domicilio) successivo alla sentenza da sottoporre a gravame.

La *ratio* di tale norma è, dunque, quella di selezionare in entrata le impugnazioni, caducando con l'inammissibilità quelle che non siano espressione di una scelta ponderata e rinnovata, *in limine impugnationis*, ad opera della parte.



Perfettamente coerente con tale ultima norma è stata l'introduzione, sempre da parte del legislatore della Riforma, del comma 1-*bis* dell'art. 585 del codice di procedura penale: consapevole che l'assenza dell'imputato può comportare una maggiore difficoltà di contatti con il difensore, e quindi ostacolare quest'ultimo nel munirsi del mandato a impugnare richiesto dall'art. 581, comma 1-*quater* del codice di procedura penale, la Riforma ha concesso al difensore dell'imputato giudicato in assenza un termine di quindici giorni aggiuntivi rispetto ai termini ordinari di cui all'art. 585, comma 1 del codice di procedura penale, proprio per rendergli più agevoli le ricerche dell'imputato in vista del deposito del mandato ad impugnare.

Su tale sistema ha inciso in maniera decisa la legge 9 agosto 2024, n. 114 (in vigore dal 25 agosto 2024).

La legge ha abrogato il comma 1-*ter* dell'art. 581 del codice di procedura penale, eliminando, quindi — per le impugnazioni proposte dopo il 25 agosto 2024, nell'interpretazione fornita da Cass. Sez. Unite 24 ottobre 2024 — la necessità che la parte o il difensore depositino, a pena di inammissibilità, la dichiarazione o l'elezione di domicilio.

La stessa legge, per quanto qui di interesse, ha poi limitato l'operatività del successivo comma 1-*quater* al solo difensore d'ufficio, stabilendo che solo il difensore d'ufficio dell'imputato giudicato in assenza sia onerato, a pena d'inammissibilità, a presentare con l'atto di impugnazione lo specifico mandato ad impugnare (e correlativa dichiarazione o elezione di domicilio) rilasciato dopo la sentenza da sottoporre a gravame. Ciò perché, sempre nell'intento di selezionare le impugnazioni in entrata, si è ritenuto che il rapporto di fiducia tra imputato e difensore potesse in qualche modo fin dall'inizio comprendere il mandato ad impugnare la sentenza sfavorevole, mentre analoga conclusione non può darsi per il rapporto, certamente meno qualificato, tra imputato e difensore d'ufficio, per il quale la legge continua a esigere la prova di una scelta personale della parte di impugnare la sentenza del grado precedente.

Allo stato attuale, dunque, per le impugnazioni presentate dopo il 24 agosto 2024 è differente il regime formale di impugnazione di una sentenza nell'interesse di un imputato giudicato in assenza:

il difensore di fiducia non deve più presentare, con l'atto di impugnazione, il mandato a impugnare successivo alla sentenza gravata;

il difensore d'ufficio, a pena d'inammissibilità, con l'atto di impugnazione deve, invece, depositare specifico mandato ad impugnare, rilasciato dalla parte dopo la pronuncia della sentenza e contenente la dichiarazione o l'elezione di domicilio dell'imputato ai fini della notificazione del decreto di citazione a giudizio.

Proprio a tali ultimi fini (per ricercare l'imputato e munirsi del mandato ad impugnare) il difensore d'ufficio potrà fruire dei quindici giorni aggiuntivi per depositare l'atto di impugnazione, ai sensi dell'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

E tuttavia — e qui sta il *vulnus* all'art. 3 della Costituzione — la legge 9 agosto 2024, n. 114, nel limitare l'operatività dell'art. 581, comma 1-*quater* del codice di procedura penale al difensore d'ufficio liberando quello di fiducia dal relativo onere, non è intervenuta sull'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, che continua ad applicarsi al «difensore dell'imputato giudicato in assenza», senza distinzione tra difensore di fiducia e d'ufficio.

In altri termini, se i quindici giorni ulteriori rispetto a quelli ordinari sono funzionali esclusivamente a che il difensore dell'imputato giudicato in assenza abbia più tempo per cercare il proprio assistito dopo la sentenza e munirsi del mandato ad impugnare («In caso di impugnazione del difensore dell'imputato assente, per attuare la delega sono aumentati di quindici giorni i termini per impugnare previsti dall'art. 585, comma 1»), si legge nella Relazione illustrativa alla Legge Cartabia), una volta che tale onere previsto a pena di inammissibilità dell'impugnazione è stato eliminato per il difensore di fiducia e mantenuto per il solo difensore d'ufficio, non si vede per quale ragione il difensore di fiducia dell'imputato giudicato in assenza debba continuare a fruire di quel termine aggiuntivo.

Risulta palese la violazione del principio di uguaglianza.

Tale principio va inteso, in questa sede, nella sua declinazione più rilevante, ossia la necessità di un trattamento uniforme di situazioni identiche o assimilabili, e di un trattamento adeguatamente diverso di situazioni differenti.

Proprio sulla base di tale contenuto sostanziale dell'art. 3 Costituzione la Corte costituzionale ha elaborato un generale principio di «ragionevolezza», secondo cui la legge deve, appunto, regolare in maniera uguale situazioni uguali ed in maniera razionalmente diversa situazioni diverse, con la conseguenza che una disparità di trattamento può trovare giustificazione solo nella diversità delle situazioni disciplinate.

Ne deriva che il principio di uguaglianza deve intendersi violato quando lo stesso trattamento è applicato, per legge, a persone che si trovano in situazioni soggettive ed oggettive diverse; o quando un diverso trattamento è riservato, per legge, a persone che si trovano nelle medesime situazioni soggettive ed oggettive.

In altri termini, quando l'applicazione di una norma di legge comporta discriminazioni arbitrarie ed ingiustificate.



Nel caso in specie il principio di uguaglianza è violato in duplice senso:

a) posizioni del tutto differenti come quelle del difensore d'ufficio (su cui continuano a gravare gli oneri di ricerca e deposito imposti dall'art. 581, comma 1-*quater* del codice di procedura penale a pena d'inammissibilità dell'impugnazione) e del difensore di fiducia (per il quale la legge n. 114/2024 ha eliminato quegli oneri) continuano ad essere equiparate dall'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale che, per un evidente difetto di coordinamento da parte del Legislatore, continua a concedere anche al difensore di fiducia quel termine aggiuntivo di quindici giorni per presentare l'impugnazione che era funzionale all'assolvimento di oneri che la Legge prevede ormai esclusivamente per il difensore d'ufficio.

Dunque l'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, nell'interpretazione letterale, viola l'art. 3 Costituzione, imponendo un trattamento identico (la fruizione di quindici giorni aggiuntivi per proporre impugnazione) a situazioni soggettive ed oggettive assai differenti tra loro (il difensore di fiducia e quello d'ufficio di imputato giudicato in assenza, solo per il secondo dei quali quel termine è funzionale al fine di procurarsi dall'imputato il mandato ad impugnare la sentenza).

b) posizioni del tutto identiche come quelle del difensore di fiducia dell'imputato assente e del difensore di fiducia dell'imputato presente (del tutto equiparate sul punto, visto che anche il primo non ha più l'onere di munirsi del mandato specifico ad impugnare *ex art.* 581, comma 1-*quater* del codice di procedura penale) sono trattate in modo diverso dalla legge, poiché l'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale concede al primo — e, ovviamente, non al secondo — il termine aggiuntivo di cui all'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale per proporre impugnazione, termine che era finalizzato specificamente a procurarsi quel mandato.

CONCLUSIONI

Sulla base delle considerazioni svolte, questa Corte ritiene che il presente giudizio d'appello (trattandosi di impugnazione presentata dal difensore di fiducia dell'imputato successivamente al 24 agosto 2024, oltre il termine ordinario di cui all'art. 585, comma 1 del codice di procedura penale e usufruendo del termine aggiuntivo previsto dal comma 1-*bis*) non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale nella parte in cui dispone che il termine aggiuntivo di quindici giorni per presentare impugnazione spetti «al difensore dell'imputato giudicato in assenza», senza distinzione tra difensore di fiducia e d'ufficio.

Ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 maggio 1983, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende la procedura in corso.

P. Q. M.

*Ritenuta la rilevanza nella presente procedura della questione di legittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale nei termini che seguono:*

*nella parte in cui, in accordo e coordinamento con l'art. 581, comma 1-*quater* del codice di procedura penale come modificato dalla legge n. 114/2024, non limita al difensore d'ufficio il termine aggiuntivo di quindici giorni per il deposito dell'impugnazione nell'interesse dell'imputato giudicato in assenza, per ritenuto contrasto con l'art. 3 Costituzione.*

Sospende il giudizio d'appello instaurato dal difensore di fiducia dell'imputato H S, sopra generalizzato, assente in primo grado, con il deposito dell'atto di impugnazione in data 18 dicembre 2024.

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 585, comma 1-*bis* del codice di procedura penale nei termini sopra evidenziati.*



Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Roma, 1° aprile 2025

Il Presidente: FLAMINI

Il consigliere est.: BONAGURA

25C00119

N. 95

Ordinanza del 14 aprile 2025 del Tribunale di Firenze nel procedimento penale a carico di Y. L.

Reati e pene – Delitti di cui all’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – Ipotesi particolari di confisca – Previsione dell’applicazione dell’art. 240-bis cod. pen. nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta – Omessa esclusione dal proprio ambito applicativo delle ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all’art. 73, comma 5.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis.

In subordine: Reati e pene – Delitti di cui all’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 – Ipotesi particolari di confisca – Previsione dell’applicazione dell’art. 240-bis cod. pen. nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta – Denunciata previsione che la misura di sicurezza della confisca si applichi ai reati di cui all’art. 73, comma 5, retroattivamente entro i limiti dettati dall’art. 200, primo comma, cod. pen. anziché prevedere che non si applichi a tali reati precedenti la modifica dell’art. 85-bis del d.P.R. n. 309 del 1990 ad opera dell’art. 4, comma 3-bis del d.l. n. 123 del 2023, come convertito.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis, in combinato disposto con gli artt. 200, primo comma, 236, secondo comma, e 240-bis del codice penale.

In via ulteriormente subordinata: Reati e pene – Delitti di cui all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 – Ipotesi particolari di confisca – Confisca cosiddetta allargata – Denunciata previsione che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre tale confisca.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 85-bis, in combinato disposto con l’art. 240-bis del codice penale.

TRIBUNALE DI FIRENZE

PRIMA SEZIONE PENALE

Il giudice, dott. Franco Attinà, nel procedimento sopra indicato a carico di L... Y..., nato a ..., il ... sedicente, identificato con rilievi fotodattiloscopici (CUI...), con domicilio dichiarato in via ...;

Difeso di fiducia dall’avv. Sabrina Serroni del Foro di Prato;



Imputato: (in concorso con L... O... separatamente giudicato);

In ordine al reato di cui agli articoli 81 cpv., 110 del codice penale e 73, commi 1, 4 e 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro e comunque previo concerto, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 del decreto del Presidente della Repubblica cit., detenevano illecitamente, occultate presso la loro abitazione, sostanze stupefacenti del tipo «hashish», «marijuana» e «MDMA», confezionate, rispettivamente, in tre panetti e due frammenti di «hashish» del peso netto di 30,18 gr. e da cui sono risultate estraibili complessivamente trecentottantacinque dosi medie singole, quindici pasticche e della polvere di «MDMA» del peso netto di 7,34 gr. e da cui sono risultate estraibili complessivamente 7,5 dosi medie singole, e due frammenti di «marijuana» del peso netto di 0,19 gr. e da cui è risultata estraibile una dose media singola, sostanze che - per quantitativo, diversificazione qualitativa, modalità di presentazione e occultamento, peso lordo complessivo ed il contestuale rinvenimento nella loro disponibilità della somma in contanti di euro 750 di cui non sapevano fornire alcuna giustificazione - apparivano destinate ad un uso non esclusivamente personale.

In ..., fino al ... sentite le parti;

Premesso che:

con decreto del pubblico ministero emesso il 3 luglio 2023 L... Y... e L... O... erano citati a giudizio per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in ipotesi posto in essere il ... mediante la detenzione in casa di vari quantitativi di hashish, marijuana ed MDMA;

a seguito di taluni rinvii preliminari, all'udienza predibattimentale del 31 marzo 2024 il difensore di L... Y..., munito di procura speciale, chiedeva procedersi con il rito abbreviato condizionato (all'acquisizione di una sentenza del Tribunale di Spoleto) e il giudice provvedeva in conformità;

all'udienza odierna, previa separazione delle posizioni dei due imputati, con riguardo a L... Y... le parti illustravano le rispettive conclusioni: il pubblico ministero chiedeva la condanna del predetto — previo riconoscimento della continuazione tra il reato oggi in esame e quello di cui alla sentenza del Tribunale di Spoleto del 23 novembre 2022 — alla pena di anni uno e mesi dieci di reclusione ed euro 4.000 di multa (ivi ricompresa la pena applicata con la citata sentenza); il difensore chiedeva, previo riconoscimento della continuazione tra il reato oggi in esame e quelli di cui alla sentenza del Tribunale di Spoleto del 23 novembre 2022, ritenersi più grave quello di cui al capo A) della citata sentenza, applicarsi un aumento minimo per la continuazione e confermarsi il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Rilevato che:

A) In base agli atti d'indagine, in data ... L... Y... (sedicente e identificato con rilievi fotodattiloscopici) era tratto in arresto in flagranza di reato per la detenzione a fine di spaccio di sostanza stupefacente di tipo chetamina (quattordici dosi) e MDMA (trentadue dosi) all'interno di una discoteca di ...; ne seguiva il giorno dopo un processo con rito direttissimo presso il Tribunale di Spoleto, che si sarebbe concluso con sentenza di applicazione pena *ex art.* 444 del codice di procedura penale del 23 novembre 2022 (irrev. 15 dicembre 2022) con riguardo a due imputazioni *ex art.* 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, con pena finale di anni uno e mesi sei di reclusione ed euro 2.000 di multa, condizionalmente sospesa.

Nel frattempo, poiché in sede di dichiarazioni spontanee l'imputato aveva dichiarato di detenere ulteriore stupefacente presso la propria abitazione di ..., il pubblico ministero presso il Tribunale di Spoleto con decreto del 7 novembre 2022 disponeva la perquisizione della citata abitazione.

Nel tardo pomeriggio dello stesso ... era eseguita la citata perquisizione, nel corso della quale gli operanti della polizia di Stato rinvenivano:

tre panetti di hashish, occultati dietro lo specchio di un bagno non funzionante;

due frammenti di hashish, sul tavolo del soggiorno;

quindici pasticche di MDMA occultate nel mobile portaposate sito nel corridoio;

marijuana essiccata, sul tavolo del soggiorno;

una dose di (supposta) chetamina sul comodino della camera da letto dei due fratelli L...;

750 euro in contanti (tre tonate da 100 euro, 6 banconote da 50 euro, 5 banconote da 20 euro, 5 banconote da 10 euro) occultati dietro lo specchio di altro bagno (funzionante).

Le successive analisi confermavano la natura delle citate sostanze stupefacenti; soltanto l'analisi della supposta chetamina rivelava trattarsi in realtà anche in tal caso di MDMA, peraltro in quantità inferiore ad una dose media singola.



In totale si trattava di 30,18 grammi di hashish, 0,19 grammi di marijuana e 7,34 grammi di MDMA.

B) Il presente procedimento ha ad oggetto per l'appunto la detenzione delle sostanze stupefacenti rinvenute presso l'abitazione di ...

C) Né il prevenuto né il fratello O... risultano avere reso dichiarazioni nell'ambito del presente procedimento.

D) Alla luce di quanto precede si deve ritenere provata la responsabilità dell'imputato rispetto al reato ascritto di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

In particolare, in considerazione del fatto che appena la sera prima l'imputato era stato arrestato in flagranza di reato per la detenzione a fine di spaccio di stupefacenti (in parte) della medesima tipologia — reato di cui alla sentenza di applicazione pena, ormai irrevocabile — la detenzione della sostanza rinvenuta presso la relativa abitazione, pur comune al fratello, può ascriversi con certezza (quanto meno) a L... Y...; del resto, era a seguito delle relative dichiarazioni spontanee che era disposta la perquisizione dell'abitazione.

In secondo luogo, è plausibile che lo stupefacente fosse in parte finalizzato all'uso personale, considerato che alcune singole dosi erano rinvenute — pronte all'uso — sul tavolo del soggiorno e sul comodino della camera da letto. Tuttavia, considerati i quantitativi complessivi (non trascurabili) e la circostanza della detenzione a fine di spaccio del giorno prima in una discoteca, si deve ritenere che la detenzione non fosse finalizzata ad un uso esclusivamente personale.

E) Risulta corretta la qualificazione ai sensi dell'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in ragione sia dei quantitativi delle sostanze rinvenute, sia il fatto che l'imputato costituisse l'anello terminale della catena dello spaccio, come attestato anche dal fatto che la sera precedente egli fosse colto in possesso di quantitativi modesti da cedere a singoli consumatori all'interno di una discoteca.

F) Risulta possibile riconoscere la circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma 7, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto che è solo grazie alla collaborazione del prevenuto (e in particolare alle relative dichiarazioni spontanee) che la polizia giudiziaria è riuscita a rinvenire e sequestrare le sostanze oggetto del presente procedimento.

G) Sussiste il vincolo della continuazione tra i fatti oggetto del presente procedimento e quelli oggetto del procedimento già conclusosi con sentenza irrevocabile presso il Tribunale di Spoleto. Il trattamento sanzionatorio, contenibile nei limiti della conferma della sospensione condizionale (anche alla luce della citata collaborazione) non è però rilevante ai presenti fini.

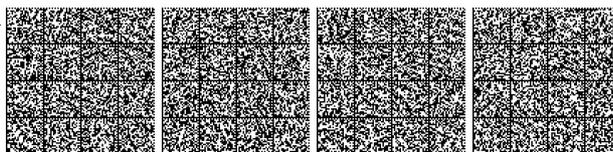
H) La somma di euro 750 sequestrata deve ritenersi appartenesse allo stesso L... Y..., posto che era occultata nell'abitazione con modalità del tutto analoghe allo stupefacente.

I) Quanto all'applicazione in sede di condanna della norma di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, per poter addivenire ad una corretta decisione appare necessario il pronunciamento della Corte costituzionale in ordine alla legittimità costituzionale di detta norma nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo le ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

In subordine, di detta norma in combinato disposto con gli articoli 200, comma 1, 236, comma 2, e 240-bis del codice penale nella parte in cui prevede che la misura di sicurezza della confisca dalla stessa disciplinata si applichi ai reati di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 retroattivamente entro i limiti dettati dall'art. 200, comma 1, del codice penale, anziché prevedere che non si applichi reati di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 precedenti la modifica dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ad opera dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito dalla legge n. 159/2023).

In via ulteriormente subordinata, si dubita della legittimità dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in combinato disposto con l'art. 240-bis del codice penale, nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna o di applicazione pena per il delitto all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 prevede che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre la confisca in questione.

L) le questioni che qui s'intendono porre all'attenzione della Corte costituzionale sono in parte analoghe a quelle già sollevate con ordinanza di questo giudice del 30 settembre 2024: posto che il fatto oggetto del presente procedimento è precedente la modifica dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ad opera dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito dalla legge n. 159/2023), si formula qui, in



aggiunta, la questione relativa all'applicazione retroattiva della norma, come modificata, ai fatti precedenti alla stessa modifica (prima questione subordinata).

Ciò premesso;

OSSERVA

1. Rilevanza della questione

1.1 L'imputato deve essere condannato per il reato contestatogli di cui all'art. 73, comma 5, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Non è contestata la circostanza aggravante della non occasionalità della condotta di cui all'art. 73, comma 5, secondo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, introdotta solo successivamente dall'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 123/2023, come convertito dalla legge n. 159/2023.

1.2 Ai sensi dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come modificato dall'art. 4, comma 3-bis, decreto-legge n. 123/2023 (come convertito dalla legge n. 159/2023), dovrebbe trovare applicazione nel caso di specie l'art. 240-bis del codice penale, ai sensi del quale «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

1.3 Il citato art. 4, comma 3-bis, decreto-legge n. 123/2023 (come convertito) ha infatti modificato l'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sopprimendo l'inciso «esclusa la fattispecie di cui al comma 5», per effetto del quale la norma di cui all'art. 240-bis del codice penale precedentemente non trovava applicazione nei casi di condanna o di applicazione pena per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Per effetto di tale modifica quindi il reato oggetto del presente procedimento ricade nell'ambito applicativo della norma *ex art. 85-bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

1.4 Il fatto di reato in esame è stato commesso il ..., e quindi in data precedente la citata modifica normativa.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza di legittimità ormai assurta a diritto vivente, venendo in rilievo una misura di sicurezza patrimoniale avente natura non sanzionatorio-punitiva, «il disposto di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, novellato dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito, con modificazioni, in legge 13 novembre 2023, n. 159, che ha incluso il delitto di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 nel novero di quelli costituenti presupposto della confisca per sproporzione *ex art. 240-bis* del codice penale, si applica retroattivamente entro i limiti previsti dall'art. 200, comma primo, del codice penale, sicché, per l'individuazione del regime applicabile, deve aversi riguardo alla legge vigente al momento in cui è stata emessa la sentenza di primo grado» (così Cassazione Sezione 4, sentenza n. 14095 del 20 marzo 2024 Rv. 286103 — 01). In modo più diffuso la sentenza Cassazione Sezione 6, n. 40620 del 2024 «La nuova disciplina si applica retroattivamente entro i limiti dettati dall'art. 200, comma 1, del codice penale. Ne consegue che, ai fini della individuazione del regime da considerare, deve aversi riguardo alla legge in vigore al momento in cui è stata emessa la sentenza di primo grado (così Sezione 6, n. 213 del 22 novembre 2023, ..., Rv. 285602). Infatti, l'art. 200, comma 1, del codice penale stabilisce che «Le misure di sicurezza sono regolate dalla legge in vigore al tempo della loro applicazione» e il successivo art. 236, che detta le regole generali per le misure di sicurezza patrimoniali (tra cui la confisca), stabilisce che ad esse si applica solo il comma 1 dell'art. 200 cit. (e non, dunque, anche il comma 2, secondo cui «Se la legge del tempo in cui deve eseguirsi la misura di sicurezza è diversa, si applica la legge in vigore al tempo della esecuzione»). Pertanto, la confisca - anche ai sensi dell'art. 240-bis del codice penale - è regolata dal principio di retroattività entro i limiti dettati dal primo comma dell'art. 200, del codice penale, stante il richiamo dell'art. 236, comma 2, del codice penale, esclusivamente alla prima parte di detta disposizione, sicché, per l'individuazione del regime legale di riferimento, deve aversi riguardo alla legge in vigore al tempo della sua applicazione, che coincide con il momento in cui viene emessa la decisione di primo grado (Sezione 6, n. 21491 del 16 febbraio 2015, ..., Rv. 263768)».

Nello stesso senso si vedano anche Cassazione Sezione 6, sentenza n. 213 del 22 novembre 2023 Rv. 285602 — 01, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 317 del 2025, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 299 del 2025, Cassazione Sezione 4, sentenza n. 29 del 2025, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 44535 del 2024, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 40617 del 2024.



1.5 Ricorrono gli ulteriori requisiti dell'istituto in questione, posto che l'imputato non ha fornito alcuna giustificazione circa la provenienza della somma di euro 750 rinvenuta in sede di perquisizione.

Dagli atti del fascicolo il prevenuto non risulta titolare di un reddito regolare.

Infine, il denaro è stato trovato in possesso dell'imputato nel momento in cui era commesso il reato in esame e non è stato dedotto né tanto meno sono stati forniti elementi per ritenere che detto denaro fosse stato dal medesimo acquisito in un periodo eccessivamente antecedente rispetto alla citata data (requisito c.d. della ragionevolezza temporale).

La Corte di Cassazione ha ritenuto che l'entità modesta della somma di denaro rinvenuta nella disponibilità dell'autore del reato non sia di per sé ostativa all'operatività della confisca, fatta salva la necessità di una motivazione più stringente (nella sentenza Sezione 4 - , n. 18608 del 22 marzo 2024 Rv. 286254 - 01 la Corte di Cassazione riteneva congrua la motivazione rispetto alla confisca di 240 euro).

1.6 Nella sentenza n. 33 del 2018 la Corte costituzionale ha inoltre svolto un'ulteriore considerazione: «Nella medesima ottica di valorizzazione della ratio *legis*, può ritenersi, peraltro, che - quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo (com'è per la ricettazione) e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata - il giudice conservi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal "modello" che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato».

Nel caso di specie non è data tale situazione. Dalle circostanze del caso concreto non emergono elementi che valgano a connotare la vicenda criminosa in esame come del tutto episodica e occasionale ed esulante dal modello che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione. È anzi emerso che il prevenuto già la sera precedente aveva posto in essere reati simili; la somma in sequestro ora in esame non proviene però certo né dalla condotta di detenzione della sera prima (che non può avere prodotto alcun profitto) né dalla condotta di cessione sempre della sera prima (contestatagli rispetto alla cessione a soggetti indeterminati per il prezzo complessivo di euro 515, verosimilmente trovato in suo possesso in quel contesto).

1.7 Ai sensi degli art. 85-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e 240-*bis* del codice penale questo giudice dovrebbe quindi disporre la confisca della somma di euro 750 in sequestro.

Diversamente — ove la norma qui censurata fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, come prospettato in via principale o nella questione sollevata nella prima subordinata - questo giudice non potrebbe disporre la citata confisca e dovrebbe disporre la restituzione della somma di denaro in sequestro.

A tal riguardo occorre rilevare che, in base alla consolidata giurisprudenza di legittimità, non potrebbe disporsi la confisca ai sensi dell'art. 240 del codice penale e dell'art. 73, comma 7-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto che non sussiste un nesso di pertinenzialità, in termini di strumentalità o di derivazione (prodotto, profitto o prezzo), della somma di denaro in questione rispetto alla specifica condotta illecita contestata (*cf.*, tra le altre, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 55852 del 17 ottobre 2017 Rv. 272204 — 01, Cassazione Sezione 4, sentenza n. 20130 del 19 aprile 2022 Rv. 283248 — 01 e Cassazione Sezione 4, sentenza n. 14095 del 20 marzo 2024 Rv. 286103 — 01 in motivazione).

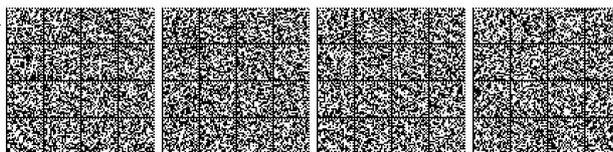
Quanto alla questione sollevata in via di ulteriore subordinazione, nel caso in cui l'applicazione dell'istituto della confisca allargata fosse facoltativa in caso di condanna per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, nel caso in esame tale confisca non potrebbe essere disposta, posto che dalle circostanze concrete non emergono sufficienti elementi per ritenere che la somma rinvenuta sia il frutto dell'accumulo dei proventi di precedenti delitti.

2. Non manifesta infondatezza.

La questione sollevata in via principale e la seconda subordinata

2.1 Si dubita della legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 85-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, come modificato dall'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito in legge), nella parte in cui prevede l'applicazione anche con riguardo al reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 dell'art. 240-*bis* del codice penale, ai sensi del quale «è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica».

Mentre prima della riforma del 2023 il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 era espressamente escluso dall'ambito applicativo dell'art. 85-*bis* del decreto del Presidente della

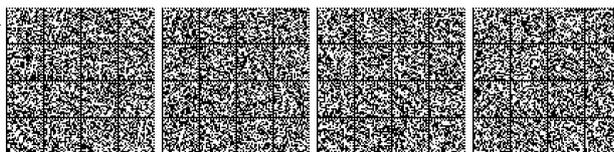


Repubblica n. 309/1990 e quindi dell'art. 240-*bis* del codice penale, ora — per effetto della soppressione nell'art. 85-*bis* dell'inciso «esclusa la fattispecie di cui al comma 5» — anche nelle ipotesi di condanna o di applicazione pena per i fatti di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, deve essere disposta la citata confisca c.d. allargata.

2.2 Quanto alla natura dell'istituto della confisca c.d. allargata, ai requisiti dello stesso e alle ragioni storiche della relativa introduzione nell'ordinamento, appare utile riportare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 33 del 2018: «La misura patrimoniale prevista dalla norma censurata si colloca nell'alveo delle forme “moderne” di confisca alle quali, già da tempo, plurimi Stati europei hanno fatto ricorso per superare i limiti di efficacia della confisca penale “classica”: limiti legati all'esigenza di dimostrare l'esistenza di un nesso di pertinenza - in termini di strumentalità o di derivazione - tra i beni da confiscare e il singolo reato per cui è pronunciata condanna. [...] Di qui, dunque, la diffusa tendenza ad introdurre speciali tipologie di confisca, caratterizzate sia da un allentamento del rapporto tra l'oggetto dell'ablazione e il singolo reato, sia, soprattutto, da un affievolimento degli oneri probatori gravanti sull'accusa. Tra i diversi modelli di intervento in tale direzione, il più diffuso nel panorama europeo è quello della cosiddetta confisca dei beni di sospetta origine illecita: modello al quale è riconducibile anche la confisca “allargata” [...] Esso poggia, nella sostanza, su una presunzione di provenienza criminosa dei beni posseduti dai soggetti condannati per taluni reati, per lo più (ma non sempre) connessi a forme di criminalità organizzata: in presenza di determinate condizioni, si presume, cioè, che il condannato abbia commesso non solo il delitto che ha dato luogo alla condanna, ma anche altri reati, non accertati giudizialmente, dai quali deriverebbero i beni di cui egli dispone. [...] Nella cornice del generale processo di valorizzazione degli strumenti patrimoniali di lotta alla criminalità organizzata, da tempo in atto a livello dell'Unione, dapprima la decisione quadro 24 febbraio 2005, n. 2005/212/GAI del Consiglio [...] e indi la direttiva 3 aprile 2014, n. 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio [...] hanno, infatti, specificamente richiesto agli Stati membri di riconoscere all'autorità giudiziaria poteri di “confisca estesa”. [...] L'art. 5, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce, in particolare, che gli Stati membri devono adottare “le misure necessarie per poter procedere alla confisca, totale o parziale, dei beni che appartengono a una persona condannata per un reato suscettibile di produrre, direttamente o indirettamente, un vantaggio economico, laddove l'autorità giudiziaria, in base alle circostanze del caso, compresi i fatti specifici e gli elementi di prova disponibili, come il fatto che il valore dei beni è sproporzionato rispetto al reddito legittimo della persona condannata, sia convinta che i beni in questione derivino da attività criminose”. Diversamente dalla decisione quadro 2005/212/GAI, la direttiva non limita l'applicazione della confisca estesa ai soli reati di criminalità organizzata o collegati al terrorismo, ma la richiede anche in relazione ad una serie di altri reati previsti da strumenti normativi dell'Unione, benché non commessi nel quadro di organizzazioni criminali.

7.- Per quanto più specificamente attiene alla misura prevista dall'art. 12-*sexies* del decreto-legge n. 306 del 1992, essa è nata storicamente come “sostituto” del delitto di “possesso ingiustificato di valori”, già previsto dall'art. 12-*quinqies*, comma 2, del medesimo decreto-legge. [...] La norma incriminatrice fu dichiarata illegittima da questa Corte, dopo un breve periodo di vigenza, con la sentenza n. 48 del 1994, per violazione della presunzione di non colpevolezza sancita all'art. 27, secondo comma, Costituzione [...] A fronte di tale declaratoria, il legislatore introdusse [...] una speciale ipotesi di confisca, disciplinata in un articolo aggiunto [...] (il 12-*sexies*). La formulazione della norma fu motivata con la necessità di creare un nuovo strumento che fosse in grado, per un verso, di realizzare le medesime finalità che si volevano raggiungere con la disposizione dichiarata illegittima [...]; per altro verso, di recepire le indicazioni offerte da questa Corte con la citata sentenza n. 48 del 1994 [...]. In tale ottica, la norma prevedeva [...] che, in caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per taluno dei delitti in essa indicati, è “sempre disposta” (si tratta, dunque, di confisca speciale obbligatoria) “la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica”. La norma denunciata riconnette, dunque, a due elementi - la qualità di condannato per determinati reati e la sproporzione del patrimonio di cui il condannato dispone, anche indirettamente, rispetto al suo reddito o alla sua attività economica - la presunzione che il patrimonio stesso derivi da attività criminose che non è stato possibile accertare: presunzione, peraltro, solo relativa, potendo il condannato vincerla giustificando la provenienza dei beni. La confisca “allargata” italiana si caratterizza, quindi, rispetto al modello di confisca “estesa” prefigurato dalla direttiva 2014/42/UE (la quale si limita, peraltro, a stabilire “norme minime”, senza impedire agli Stati membri di adottare soluzioni più rigorose), per il diverso e più ridotto *standard* probatorio. La sproporzione tra il valore dei beni e i redditi legittimi del condannato - che in base all'art. 5 della direttiva costituisce uno dei “fatti specifici” e degli “elementi di prova” dai quali il giudice può trarre la convinzione che i beni da confiscare «derivino da condotte criminose” - vale, invece, da sola a fondare la misura ablativa in esame, allorché il condannato non giustifichi la provenienza dei beni, senza che occorra alcuna ulteriore dimostrazione della loro origine delittuosa.

8.- Al riguardo, costituisce, in effetti, approdo ermeneutico ampiamente consolidato nella giurisprudenza di legittimità [...] che, in presenza delle condizioni indicate dalla norma, il giudice non debba ricercare alcun nesso di derivazione tra i beni confiscabili ed il



reato per cui è stata pronunciata condanna, e neppure tra i medesimi beni e una più generica attività criminosa del condannato. [...] Di qui la conclusione per cui la confiscabilità non è esclusa dal fatto che i beni siano stati acquisiti in data anteriore o successiva al reato per cui si è proceduto, o che il loro valore superi il provento di tale reato. In questa prospettiva [...] la disposizione in esame si presenta espressiva di una «scelta di politica criminale del legislatore, operata con l'individuare delitti particolarmente allarmanti, idonei a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti, e quindi col trarne una presunzione, *iuris tantum*, di origine illecita del patrimonio "sproporzionato" a disposizione del condannato per tali delitti": presunzione che trova "base nella nota capacità dei delitti individuati dal legislatore [...] ad essere perpetrati in forma quasi professionale e a porsi quali fonti di illecita ricchezza". [...] secondo un indirizzo della giurisprudenza di legittimità [...] la presunzione di illegittima acquisizione dei beni oggetto della misura resta circoscritta, comunque sia, in un ambito di cosiddetta "ragionevolezza temporale". Il momento di acquisizione del bene non dovrebbe risultare, cioè, talmente lontano dall'epoca di realizzazione del "reato spia" da rendere *ictu oculi* irragionevole la presunzione di derivazione del bene stesso da una attività illecita, sia pure diversa e complementare rispetto a quella per cui è intervenuta condanna. [...] La ricordata tesi della "ragionevolezza temporale" risponde, in effetti, all'esigenza di evitare una abnorme dilatazione della sfera di operatività dell'istituto della confisca "allargata", il quale legittimerebbe altrimenti - anche a fronte della condanna per un singolo reato compreso nella lista - un monitoraggio patrimoniale esteso all'intera vita del condannato. [...] Nella medesima ottica di valorizzazione della *ratio legis*, può ritenersi, peraltro, che - quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo [...] e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata - il giudice conservi la possibilità di verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgano, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal "modello" che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato.».

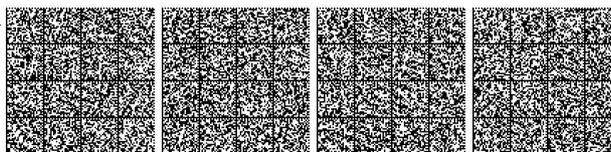
2.3 A fronte del progressivo e alluvionale accrescimento della compagine dei reati cui è annessa la misura ablativa speciale, la Corte concludeva peraltro la citata sentenza formulando «l'auspicio che la selezione dei "delitti matrice" da parte del legislatore avvenga, fin tanto che l'istituto conservi la sua attuale fisionomia, secondo criteri ad essa strettamente coesi e, dunque, ragionevolmente restrittivi. Ad evitare, infatti, evidenti tensioni sul piano delle garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale, non può non sottolinearsi l'esigenza che la rassegna dei reati presupposto si fondi su tipologie e modalità di fatti in sé sintomatiche di un illecito arricchimento del loro autore, che trascenda la singola vicenda giudizialmente accertata, così da poter veramente anettere il patrimonio "sproporzionato" e "ingiustificato" di cui l'agente dispone ad una ulteriore attività criminosa rimasta "sommersa"».

2.4 Nonostante tale auspicio, in seguito il legislatore ha esteso l'ambito applicativo della confisca allargata (la cui disciplina è ora sostanzialmente confluita nell'art. 240-*bis* del codice penale) a diversi altri reati, tra cui - per quanto qui rileva - quello di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

In tal caso pare violato il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione, oltre al diritto di proprietà di cui all'art. 42 della Costituzione.

Nella sentenza n. 223 del 2022 la Corte costituzionale ha affermato che «i fatti di piccolo spaccio» di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 «si caratterizzano per un'offensività contenuta per essere modesto il quantitativo di sostanze stupefacenti oggetto di cessione. Di qui, non è ragionevole presumere che la "redditività" dell'attività delittuosa sia stata tale da determinare il superamento da parte del reo dei limiti di reddito contemplati dall'art. 76 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 per ottenere l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato». La Corte, dopo avere sottolineato l'eterogeneità del reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 rispetto agli altri delitti cui si applicava la norma allora censurata, ha inoltre sottolineato che il reato in questione «è privo dell'idoneità *ex se* a far presumere un livello di reddito superiore alla (peraltro non esigua) soglia minima dell'art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 (*id est* un reddito Irpef di circa mille euro al mese), in ragione dei proventi derivanti dall'attività criminosa. È anzi vero il contrario: si tratta spesso di manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata e proveniente dalle fasce marginali dei "non abbienti", ossia di quelli che sono sprovvisti dei "mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione" (art. 24, terzo comma, della Costituzione)».

La Corte ha quindi ritenuto manifestamente irragionevole la presunzione (pur relativa) operata dal legislatore quanto al superamento della soglia fissata per l'ammissione al gratuito patrocinio da parte di coloro che fossero stati condannati per il reato *ex art.* 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990. Detto in altri termini, la condanna per il reato *ex art.* 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 non legittima la presunzione (anche solo relativa) di un accumulo di ricchezza da parte del suo autore.



Nel caso in esame la finalità della presunzione relativa è diversa (la confisca allargata delle somme e dei beni disponibili, che siano sproporzionate rispetto al reddito e di cui non sia giustificata la provenienza), ma il presupposto da cui ha mosso il legislatore è sempre lo stesso, e cioè il fatto che il reato in questione sarebbe idoneo a creare una accumulazione economica, tale da giustificare, da un lato, la presunzione (relativa) di un livello di reddito superiore alla soglia minima dell'art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e, dall'altro, la presunzione (relativa) di origine delittuosa del denaro e dei beni sproporzionati al reddito di cui il prevenuto non abbia giustificato la provenienza.

Trattasi però di presupposto non confacente alla realtà. Come sottolineato nella citata sentenza n. 223 del 2022, il delitto *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 non è connotato dalla particolare redditività che giustificerebbe la citata presunzione, essendo viceversa spesso reato commesso da «bassa manovalanza» priva di significativi mezzi economici.

La ridotta offensività del reato *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 è stata ribadita dalla Corte costituzionale anche nella sentenza n. 43 del 2024 e nella sentenza n. 88 del 2023, nelle quali è stata censurata la presunzione assoluta di pericolosità sociale del soggetto condannato per detto reato ai fini delle procedure di regolarizzazione del rapporto di lavoro e di rinnovo del permesso di soggiorno.

2.5 È sì vero che l'istituto della confisca allargata presuppone l'effettivo rinvenimento di somme di denaro (o altre utilità) sproporzionate al reddito, ciò che potrebbe far apparire ragionevole la presunzione.

Tuttavia, il mero possesso non giustificato di una somma di denaro (peraltro non elevata, per quanto sproporzionata al reddito) non rende ragionevole la presunzione nella misura in cui la tipologia di delitto (per cui vi è condanna), pur postulando o comunque essendo accompagnata abitualmente da un fine di lucro, non è di per sé idonea a determinare un significativo accumulo di ricchezza. Possesso di somme di denaro (o altre utilità) in misura sproporzionata al reddito e mancata giustificazione della relativa provenienza non legittimano cioè di per sé la presunzione, ma solo a condizione che il reato per cui vi è condanna sia connotato da una significativa redditività e quindi sia idoneo a determinare un accumulo di ricchezza (cosicché le somme/utilità rinvenute — in misura sproporzionata al reddito e senza giustificazione della relativa provenienza — possano ragionevolmente attribuirsi ad una pregressa analoga attività delittuosa).

Diversamente opinando, del resto, si dovrebbe ritenere che qualunque delitto determinato — in astratto o anche solo in concreto — da fine di lucro possa giustificare analoga presunzione a fronte del rinvenimento di somme di denaro (o altre utilità) che siano sproporzionate rispetto al reddito e la cui provenienza non sia giustificata: anche un piccolo furto al supermercato o la ricettazione di beni di valore modesto o la vendita ambulante di prodotti con marchi falsi, reati che, per quanto eventualmente commessi in modo non occasionale, non sono connotati da elevata redditività. Ne risulterebbero chiaramente sacrificate le «garanzie che devono assistere misure tanto invasive sul piano patrimoniale».

Viceversa, lo stesso legislatore, con riguardo al delitto di ricettazione, ha escluso che l'istituto della confisca allargata si applichi in caso di condanna per fatti di particolare tenuità.

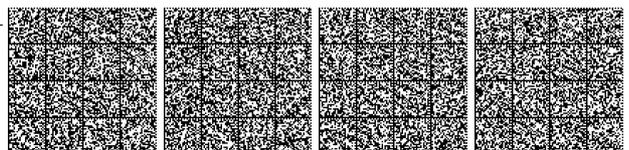
2.6 Anche la disamina della genesi della norma qui censurata non fornisce elementi utili alla luce dei quali la stessa possa ritenersi ragionevole.

La versione attuale della disposizione dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 è il risultato della modifica apportata dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge n. 123/2023, come modificato in sede di conversione in legge (legge n. 159/2023).

Più precisamente, la versione originaria dell'art. 4 del citato decreto-legge — dopo avere previsto alcune novità in materia di armi e oggetti atti ad offendere — al terzo comma prevedeva un innalzamento (da quattro a cinque anni) del massimo edittale del reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Nel corso dei lavori preparatori del Senato per la conversione in legge del decreto, in Commissione in sede referente nella seduta del 25 ottobre 2023 erano approvati due emendamenti, il 4.11 e il 4.12 (terza versione), che modificavano l'art. 4 del decreto rispettivamente prevedendo la soppressione nell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 delle parole «esclusa la fattispecie di cui al comma 5» (così, in definitiva, prevedendo anche per il delitto *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 l'operatività obbligatoria della confisca allargata) e configurando nell'ambito del delitto *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 una nuova ipotesi speciale («quando la condotta assume caratteri di non occasionalità»), sanzionata con la pena della reclusione da diciotto mesi a cinque anni e della multa da euro 2.500 a euro 10.329 (e dunque con un minimo edittale decisamente più alto rispetto a quello previsto per l'ipotesi ordinaria dall'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

Il testo dell'art. 4 del decreto-legge n. 123/2023 nella parte in questione sarebbe poi rimasto immutato nel corso della disamina in Assemblea e poi alla Camera dei deputati.



Nell'ambito di un intervento tanto articolato (il decreto-legge n. 123/2023 e la legge di conversione investivano numerose altre materie) non pare che il singolo profilo ora in esame sia stato oggetto di particolare approfondimento.

Una disamina (probabilmente non esaustiva) dei lavori preparatori non ha consentito a questo giudice di rinvenire l'esplicitazione dei motivi per cui — a fronte dell'auspicio formulato dalla Corte costituzionale nella sentenza 33 del 2018 e delle osservazioni svolte dalla stessa Corte nella sentenza n. 223 del 2022 circa la modesta redditività del delitto *ex art. 75*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 — si sia proceduto ad estendere anche a tale delitto l'operatività della confisca allargata. Non si rinvergono considerazioni (né tanto meno riferimenti a studi accademici o a rilevazioni statistiche) circa gli aspetti economici del fenomeno, quali i prezzi di vendita sul mercato delle varie sostanze e i margini di guadagno per gli autori del reato, o circa l'entità del reimpiego dei proventi del delitto.

La ragione di un simile intervento è allora forse da rintracciare nella volontà del Legislatore di punire più severamente lo spaccio di stupefacenti, anche ove il singolo fatto risulti di lieve entità; in tal senso, pare significativo che la novella si accompagni all'incremento del massimo edittale e alla previsione di una nuova fattispecie (aggravata) in cui il minimo edittale è sensibilmente aumentato.

Un tale impiego in funzione punitiva dell'istituto pare però non coerente con la natura e il presupposto dello stesso: trattasi infatti di misura di sicurezza patrimoniale a carattere non sanzionatorio che presuppone l'idoneità dei delitti matrice a creare una accumulazione economica, a sua volta possibile strumento di ulteriori delitti.

2.7 L'art. 3 della Costituzione pare violato anche con riguardo al principio di uguaglianza. In particolare, pare costituire un *idoneo tertium comparationis* il delitto di cui all'art. 74, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990: l'applicabilità della confisca allargata ai fatti di lieve entità pare irragionevole nella misura in cui detto istituto non può viceversa trovare applicazione con riguardo al delitto associativo di cui all'art. 74, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Come è noto, «l'associazione [...] costituita per commettere i fatti descritti dal comma 5 dell'art. 73» integra un reato autonomo, e non una mera circostanza attenuante indipendente dei più gravi delitti di cui all'art. 74, comma 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, posto che il rinvio all'art. 416, comma 1 e 2, del codice penale — contenuto nel citato art. 74, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 — è un rinvio *quoad factum* e non un mero rinvio *quoad poenam* (Cassazione Sezione U, sentenza n. 34475 del 23 giugno 2011 Rv. 250352 — 01, Cassazione Sezione 3 - sentenza n. 44837 del 6 febbraio 2018 Rv. 274696 - 01).

In ragione di tale natura autonoma del delitto *ex art. 74*, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, la Corte di Cassazione (Cassazione Sezione 3, sentenza n. 27770 dell'11 giugno 2015 Rv. 267226 - 01 e Cassazione Sezione 6 - sentenza n. 6247 dell'11 gennaio 2024 Rv. 286083 - 01) ha affermato che l'istituto della confisca allargata — applicabile ai delitti *ex art. 74*, comma 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, prima in ragione della previsione diretta da parte dell'art. 12-*sexies*, comma 1, del decreto-legge n. 306/1992, ora in ragione del combinato disposto degli articoli 240-*bis* del codice penale e 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale — non si applica nel caso di condanna per il reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di fatti di lieve entità di cui all'art. 74, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Conseguentemente, mentre chi si associ per commettere una pluralità di delitti *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 in caso di condanna non è di per sé passibile di confisca allargata (salvo sia condannato anche per qualche reato fine), colui che sia condannato per un singolo reato *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (eventualmente anche solo di detenzione) potrà essere soggetto a confisca allargata.

La disparità di trattamento risulta irragionevole, posto che — se il presupposto della confisca allargata è l'idoneità del delitto accertato a determinare un accumulo di ricchezza, con conseguente pericolo di «utilizzo delle risorse per il finanziamento di ulteriori delitti o del loro reimpiego nel circuito economico-finanziario» - ciò vale sicuramente più per l'associazione (costituita per realizzare una serie indeterminata di reati e normalmente connotata da un riutilizzo dei proventi del reato per commettere nuove attività delittuose) che non per il singolo reato *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, eventualmente commesso in modo occasionale o dalla «manovalanza utilizzata dalla criminalità organizzata».

Il paradosso è tanto più evidente ove si consideri che non sono passibili di confisca allargata neppure i promotori/fondatori/organizzatori dell'associazione *ex art. 74*, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, vale a dire i soggetti che normalmente traggono maggior profitto dai traffici di stupefacenti e che maggiormente sono in grado di destinare denaro e beni alla realizzazione di nuovi reati; per gli stessi, inoltre, talora/spesso non è possibile l'accertamento del concorso nei singoli reati fine (e quindi la condanna per gli stessi), cosicché non è possibile neppure a tale titolo la confisca allargata.



2.8 In via (ulteriormente) subordinata, si chiede alla Corte costituzionale di rendere facoltativa, anziché obbligatoria, l'operatività della confisca allargata con riguardo al delitto *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Nella citata sentenza 33 del 2018 la Corte, in via interpretativa, ha già riconosciuto al giudice la possibilità - «quando si discuta di reati che, per loro natura, non implicano un programma criminoso dilatato nel tempo [...] e che non risultino altresì commessi, comunque sia, in un ambito di criminalità organizzata» - di «verificare se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore - le quali valgono, in particolare, a connotare la vicenda criminosa come del tutto episodica ed occasionale e produttiva di modesto arricchimento - il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesta dal “modello” che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato.» In presenza di tali condizioni, che renderebbero evidente l'insussistenza di un quadro complessivo conforme alla *ratio* giustificatrice della confisca allargata, il giudice potrebbe astenersi dal disporre la confisca. Si richiede quindi che il fatto «esuli in modo manifesto dal modello».

Qualora la Corte non ritenga che già in via generale e astratta il reato *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 esuli dal modello per le ragioni già esplicitate, e quindi non accolga le questioni già sopra illustrate, si chiede che riconosca al giudice un maggiore margine di apprezzamento, che non consista solo nel verificare l'eventuale dissonanza del fatto concreto rispetto al modello — circostanza che dovrebbe essere del tutto eccezionale — ma nel verificare, alla luce di tutte le circostanze concrete (quantitativo e tipologia di sostanze, modalità della detenzione, eventuale profitto conseguito, stile di vita dell'imputato, eventuali precedenti, entità dei valori rinvenuti, ecc.), se la presunzione sottostante all'istituto sia giustificata nel singolo caso concreto.

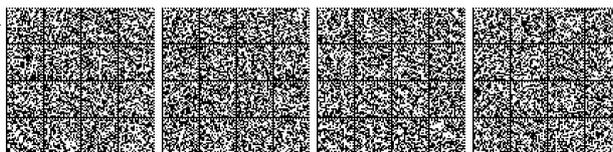
A fronte di reati commessi in ambito di criminalità organizzata o comunque connotati da un'elevata redditività si giustifica l'obbligatorietà della confisca allargata (fatta salva l'evidente estraneità del fatto concreto rispetto al modello, per l'elevata distanza temporale dell'acquisizione del cespite patrimoniale o per altra ragione), in quanto la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato risponde all'*id quod plenamque accidit*. Rispetto ad un reato — quale quello *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 — normalmente connotato da una redditività modesta e in relazione al quale è dunque agevole formulare ipotesi in cui la presunzione di legge non si giustifichi, l'obbligatorietà della confisca risulta irragionevole. Si ritiene viceversa più ragionevole affidare al prudente apprezzamento del giudice, sulla base di tutte le evenienze del caso concreto, la disposizione o meno della confisca.

3. La prima questione subordinata

3.1 Si dubita della legittimità della norma di cui all'art. 85-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in combinato disposto con gli articoli 200, comma 1, 236, comma 2, e 240-*bis* del codice penale, nella parte in cui prevede che la misura di sicurezza della confisca allargata dalla stessa disciplinata si applichi ai reati di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 retroattivamente, entro i limiti dettati dall'art. 200, comma primo, del codice penale: si è già rilevato che, secondo costante la giurisprudenza di legittimità, in ragione della natura di misura di sicurezza patrimoniale a carattere non punitivo della confisca in questione, la nuova disciplina introdotta dall'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito) — che ha incluso il delitto di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nel novero di quelli costituenti presupposto della confisca per sproporzione *ex art. 240-bis* del codice penale — si applica retroattivamente entro i limiti previsti dall'art. 200, comma 1, del codice penale, dovendo aversi riguardo alla legge vigente al momento in cui è emessa la sentenza di primo grado (Cassazione Sezione 4, sentenza n. 14095 del 20 marzo 2024 Rv. 286103 — 01, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 213 del 22 novembre 2023 Rv. 285602 — 01, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 317 del 2025, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 299 del 2025, Cassazione Sezione 4, sentenza n. 29 del 2025, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 44535 del 2024, Cassazione Sezione 6, sentenza n. 40617 del 2024).

3.2 In effetti, il principio di irretroattività delle norme sfavorevoli è fissato dall'art. 25, comma 2, della Costituzione unicamente con riguardo alla pena (ma la recente giurisprudenza ne ha riconosciuto la validità anche per le sanzioni amministrative aventi natura punitiva), laddove — in relazione alle misure di sicurezza — l'art. 25, comma 3, della Costituzione si limita a prevedere che «Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge», così declinando il principio di legalità «in modo differenziato rispetto a quanto previsto nel secondo comma a proposito delle pene, non prevedendo - in particolare - la garanzia della loro irretroattività *in peius*» (sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2022).

3.3 D'altro canto, l'art. 25 della Costituzione, se con riguardo alle misure di sicurezza non prevede il principio di irretroattività, neppure impone l'applicazione delle norme in vigore al momento della sentenza di primo grado, risultando in proposito al più neutro.



3.4 Recenti pronunce sia della Corte costituzionale sia della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno però sottolineato che le misure a carattere non punitivo, se non devono rispettare i principi propri della materia sostanzialmente penale, sottostanno però comunque alle garanzie proprie dei beni giuridici su cui incidono.

In particolare, la Corte costituzionale nella sentenza n. 24 del 2019 — avendo riguardo alla confisca di prevenzione, di cui peraltro ha ampiamente sottolineato le analogie con la confisca allargata — ha affermato: «Pur non avendo natura penale, sequestro e confisca di prevenzione restano peraltro misure che incidono pesantemente sui diritti di proprietà e di iniziativa economica, tutelati a livello costituzionale (articoli 41 e 42 della Costituzione) e convenzionale (art. 1, prot. addiz. CEDU). Esse dovranno, pertanto, soggiacere al combinato disposto delle garanzie cui la Costituzione e la stessa Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali subordinano la legittimità di qualsiasi restrizione ai diritti in questione, tra cui - segnatamente -: a) la sua previsione attraverso una legge (articoli 41 e 42 della Costituzione) che possa consentire ai propri destinatari, in conformità alla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sui requisiti di qualità della “base legale” della restrizione, di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure (art. 1 prot. addiz. CEDU) [...]».

3.5 Anche la confisca allargata, esattamente come la confisca di prevenzione, incide pesantemente sul diritto di proprietà, tutelato dall'art. 42 della Costituzione e dall'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU.

Perché la normativa relativa alla confisca allargata sia costituzionalmente legittima — rispetto all'art. 42 e all'art. 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 1, prot. addiz. CEDU) — è allora necessario che la «base legale» sia di adeguata qualità.

A tale scopo, è in primo luogo essenziale che la disciplina normativa — proprio perché possa «consentire ai propri destinatari [...] di prevedere la futura possibile applicazione di tali misure» — sia preesistente rispetto alle condotte che giustificano l'applicazione delle misure privative/limitative della proprietà.

In particolare, è necessario che — in caso di previsione di nuove misure ablativo o di estensione di misure ablativo preesistenti a casi prima non previsti (come nell'ipotesi in esame) — la nuova disciplina si applichi solo ai fatti successivi.

3.6 A tale proposito è anche significativa la circostanza che — in sede di conversione del decreto-legge n. 124/2019, che all'art. 39 aveva esteso l'istituto della confisca allargata a taluni reati tributari di cui al decreto legislativo n. 74/2000 — lo stesso legislatore abbia previsto espressamente che le disposizioni concernenti la confisca allargata si applicassero esclusivamente alle condotte poste in essere successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge (art. 39, comma 1-bis, del decreto-legge n. 124/2019, come convertito dalla legge n. 157/2019).

Così il relativo *dossier* del Servizio studi del Senato della Repubblica: «A completamento dell'introduzione dell'istituto della confisca allargata per i reati tributari, la Camera ha specificato (comma 1-bis) che tale istituto potrà essere applicato solo in relazione a fatti commessi dopo l'entrata in vigore della riforma. Il legislatore riconduce dunque questo istituto al diritto penale sostanziale, escludendo una applicazione retroattiva, sfavorevole al reo».

4. Possibilità di un'interpretazione conforme

Non risultano percorribili interpretazioni conformi della norma ora censurata ai citati parametri costituzionali.

Più precisamente, quanto alla questione sollevata in via principale e alla prima subordinata, il dato letterale dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 risulta chiaro e univoco nel prevedere l'applicabilità dell'art. 240-bis del codice penale — e quindi dell'istituto della confisca allargata — in tutti i casi di condanna o applicazione pena per uno dei delitti di cui all'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, quindi anche per i delitti *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e anche per i delitti *ex art. 73*, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 commessi prima della modifica dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 operata dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge n. 123/2023, come convertito dalla legge n. 159/2023 (in ogni caso la giurisprudenza di legittimità, ormai assunta a diritto vivente, ha stabilito la retroattività della nuova disciplina entro i limiti dettati dall'art. 200, comma 1, del codice penale).

Rispetto alla questione sollevata in via ulteriormente subordinata, la Corte costituzionale nella citata sentenza 33 del 2018 ha già riconosciuto al giudice un certo margine in sede interpretativa, affinché verifichi «se, in relazione alle circostanze del caso concreto e alla personalità del suo autore [...] il fatto per cui è intervenuta condanna esuli in modo manifesto dal “modello” che vale a fondare la presunzione di illecita accumulazione di ricchezza da parte del condannato». Tale interpretazione adeguatrice postula però una palese estraneità del fatto concreto rispetto al modello, laddove nella soluzione che si ritiene di dover suggerire l'applicazione sarebbe facoltativa e presupporrebbe cioè la constatazione in positivo di elementi che giustificano la presunzione di un accumulo illecito di ricchezza, e non semplicemente che non sia evidente il contrario.



P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87/1953, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata;

Solleva d'ufficio questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 3 e 42 della Costituzione — della norma di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 nella parte in cui non esclude dal proprio ambito applicativo le ipotesi di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti per il reato di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990;

In subordine, questione di legittimità costituzionale — per violazione degli articoli 42 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 1 prot. addiz CEDU) — della norma di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in combinato disposto con gli articoli 200, comma 1, 236, comma 2, e 240-bis del codice penale, nella parte in cui prevede che la misura di sicurezza della confisca dalla stessa disciplinata si applichi ai reati di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 retroattivamente entro i limiti dettati dall'art. 200, comma 1, del codice penale, anziché prevedere che non si applichi reati di cui all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 precedenti la modifica dell'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 ad opera dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge n. 123/2023 (come convertito dalla legge n. 159/2023);

In via ulteriormente subordinata, della norma di cui all'art. 85-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, in combinato disposto con l'art. 240-bis del codice penale nella parte in cui, con riguardo all'ipotesi di condanna o di applicazione pena per il delitto all'art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, prevede che è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica, anziché prevedere che il giudice possa disporre la confisca in questione;

Sospende il giudizio in corso, ed i relativi termini di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del procedimento, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso.

Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica e per la successiva trasmissione del fascicolo processuale alla Corte costituzionale.

Dà atto, anche ai fini di cui all'art. 23, comma 4, della legge n. 87/1953, che la presente ordinanza è stata letta in udienza e che, pertanto, essa deve intendersi notificata a coloro che sono o devono considerarsi presenti, ex art. 148, comma 5, del codice di procedura penale.

Firenze, 14 aprile 2025

Il Giudice: ATTINÀ

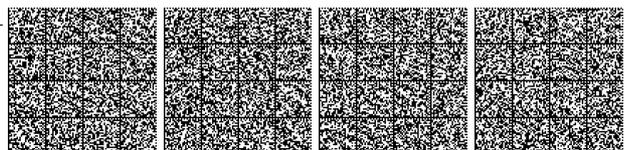
25C00120

N. 96

Ordinanza del 15 aprile 2025 del Tribunale di Pavia nel procedimento penale a carico di S. B.

Reati e pene – Cause di non punibilità – Particolare tenuità del fatto – Omessa previsione che, analogamente a quanto disposto per il delitto di rapina, l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, secondo comma, cod. pen.

– Codice penale, art. 131-bis, terzo comma, numero 3).



TRIBUNALE DI PAVIA

SEZIONE G.I.P. - G.U.P.

Visti gli atti del procedimento R.G.N.R. 6478/2024 nell'ambito del quale si procede per i reati p. e p. dagli articoli 56-629 e 648 del codice penale;

Vista la richiesta di archiviazione per la particolare tenuità del fatto formulata dal pubblico ministero;

Rilevato che l'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3), del codice penale non consente di ritenere l'offesa «di particolare tenuità» quando si procede per il delitto, consumato o tentato, di estorsione;

Dato atto che all'udienza camerale del 15 aprile 2025, fissata d'ufficio da questo Giudice ai sensi dell'art. 409, comma 2, del codice di procedura penale, nessuno è comparso;

OSSERVA

Ritiene questo Giudice che, nel caso di specie, sia rilevante e non manifestamente infondata la questione concernente la possibile illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3), del codice penale, nella parte in cui non consente di considerare l'offesa di «particolare tenuità» quando si procede per il delitto, consumato o tentato, di estorsione non aggravata.

In particolare, si dubita del contrasto di tale norma con l'art. 3 della Costituzione per come di seguito illustrato.

RILEVANZA

Nel caso di specie questo Giudice è chiamato a decidere in merito alla richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto in una ipotesi di tentata estorsione (non aggravata) nell'ambito della quale l'indagato aveva minacciato alla persona offesa di non restituirle il cellulare (che altri le avevano sottratto e che lui aveva ritrovato o ricevuto da terzi) se non avesse pagato la somma di euro 200; il delitto è solo tentato in quanto, al momento dello scambio, erano presenti le forze dell'ordine che stavano monitorando le condotte dell'indagato e della p.o. e che hanno interrotto l'azione criminosa.

In accordo con la valutazione del pubblico ministero si ritiene che il caso su cui questo Giudice è chiamato a decidere debba ritenersi di particolare tenuità, tenuto conto delle modalità della condotta (la minaccia di non restituire il cellulare aveva carattere unicamente patrimoniale ed è stata perpetrata tramite messaggi, senza alcun contatto fisico) nonché dell'esiguità della cifra richiesta (200 euro), oltre che per l'assenza delle altre cause ostative di cui all'art. 131-*bis*, comma 2, del codice penale; tuttavia, l'istituto di cui all'art. 131-*bis* del codice penale non può essere mai applicato al reato, consumato o tentato, di estorsione a differenza di quanto avviene per il reato di rapina.

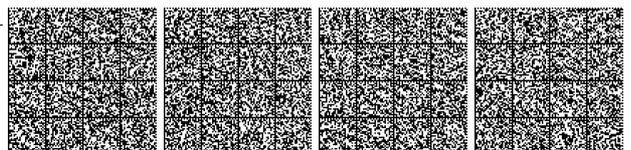
Di talchè, qualora si procedesse, in concreto, per una ipotesi di tentata rapina (non aggravata) di un cellulare del valore di 200 euro, l'istanza di archiviazione «per particolare tenuità del fatto» potrebbe essere accolta perché, ai sensi dell'art. 131-*bis*, comma 1, del codice penale la pena detentiva prevista per l'ipotesi tentata non supererebbe, nel minimo, i due anni di reclusione e, in assenza delle aggravanti dell'art. 628, comma 3, del codice penale, non opererebbe la causa di esclusione di cui all'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3), del codice penale.

Nell'ipotesi di tentata estorsione pure non aggravata, invece, che qui ci occupa, questo Giudice sarebbe obbligato a rigettare l'istanza di archiviazione e ad ordinare l'imputazione.

Da qui la rilevanza della questione.

NON MANIFESTA INFONDATEZZA

Questo Giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3), del codice penale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, analogamente a quanto disposto per il delitto di



rapina, che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, secondo comma, del codice penale.

La lettura della disposizione normativa vigente non lascia spazio ad interpretazioni alternative; mentre la causa ostativa, nel delitto di rapina, è prevista solo per le ipotesi aggravate di cui all'art. 628, comma terzo, del codice penale, non è prevista analogha limitazione per il delitto di estorsione, che viene richiamato in toto, ossia con riferimento a tutte le ipotesi di cui all'art. 629 del codice penale, comprese quelle (non aggravate) previste dal comma 1.

Ciò determina una vistosa disparità di trattamento con quanto previsto per il delitto di rapina, determinando l'illegittimità costituzionale della disposizione per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

L'omogeneità strutturale e funzionale dei delitti di rapina ed estorsione è un dato consolidato e comprovato da plurimi elementi, avallati anche da codesta Corte.

Invero, in primo luogo, il legislatore ha previsto per i due delitti una disciplina uniforme; entrambi sono puniti, nell'ipotesi base, con una pena detentiva «da cinque a dieci anni», con una minima differenza solo per la pena pecuniaria; entrambi i delitti condividono le medesime circostanze aggravanti elencate compiutamente nell'art. 628, comma 3, del codice penale e richiamate *per relationem* dall'art. 629, comma 2, del codice penale.

In secondo luogo, la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha omologato la disciplina dei due reati con due sentenze recenti e ravvicinate in materia di circostanza del «fatto di lieve entità»; ci si riferisce alla pronuncia n. 120 del 2023 con la quale la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 629 del codice penale nella parte in cui non prevedeva che la pena da esso comminata potesse essere diminuita in misura non eccedente un terzo quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità; e alla immediatamente successiva pronuncia n. 86 del 2024 con la quale la stessa Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 1 e 2 dell'art. 628 del codice penale nella parte in cui non consentivano la riduzione della pena in caso di lieve entità, estendendo quindi alla rapina l'attenuante della lieve entità del fatto prima prevista solo per il reato di estorsione a seguito della pronuncia sopra richiamata.

La giurisprudenza della Suprema Corte, quale diritto vivente, si spinge addirittura oltre ed evidenzia come il delitto di rapina, a parità di condizioni, possa manifestarsi come reato addirittura più grave in quanto, con essa, «il reo sottrae la cosa esercitando sulla vittima una violenza o una minaccia diretta e ineludibile» mentre nell'estorsione «la coartazione non determina il totale annullamento della capacità del soggetto passivo di determinarsi diversamente» (*cf. ex plurimis*, Cassazione n. 15564/2021).

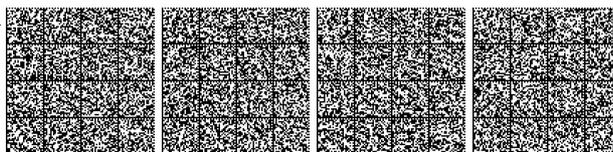
Ulteriori elementi di omogeneità funzionale possono trarsi dal codice di rito: l'art. 380, comma 2, lettera *f*) del codice di procedura penale prevede per entrambi i delitti, anche non aggravati, una ipotesi speciale di arresto obbligatorio in flagranza; l'art. 407, comma 2, n. 2 del codice di procedura penale prevede l'ipotesi della durata massima delle indagini preliminari di due anni per alcuni gravi reati tra cui, appunto, i delitti, consumati o tentati, di cui agli articoli 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice penale; anche il codice penale affianca i due reati nella comune disciplina prevista dall'art. 649, ultimo comma, del codice penale, così come la legislazione speciale (*cf. art. 4-bis*, comma 1-*ter*, legge n. 354/1975).

A fronte della sostanziale omogeneità di trattamento dei due delitti in plurime discipline, stona come irragionevole la disparità introdotta dal legislatore in materia di archiviazione per particolare tenuità del fatto; e ciò appare ancor più stridente all'indomani delle due sentenze di codesta Corte (le sopra richiamate pronunce n. 120/2013 e 86/2024) che hanno uniformato la disciplina dei due reati, in materia di circostanze, prevedendo per entrambi una ipotesi di diminuzione della pena per «fatto di lieve entità» con la conseguenza, altrettanto contraddittoria, che entrambi i delitti (di rapina e di estorsione) possono essere «di lieve entità» ma solo la tentata rapina (e non anche la tentata estorsione) potrà essere considerata «non punibile per particolare tenuità del fatto».

Tale conseguenza appare obbligata, nel caso di specie, in quanto, nonostante la pena detentiva del reato di tentata estorsione non sia superiore, nel minimo, a due anni, e quindi consentirebbe di escludere la punibilità per particolare tenuità del fatto ai sensi dell'art. 131-*bis*, comma 1, del codice penale, tale ragionevole conclusione è concretamente impedita dal disposto dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3 del codice penale.

La pronuncia di illegittimità costituzionale non comporterebbe né un vuoto di disciplina né una indebita *addictio* di competenza del legislatore; sarà sufficiente uniformare la disciplina a quella della rapina, prevedendo la possibilità di applicare l'art. 131-*bis* del codice penale nel caso di estorsione solo tentata e sempre che non ricorrano le aggravanti di cui all'art. 629, comma 2 del codice penale.

Tale risultato potrà essere ottenuto dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 131-*bis*, comma 3, n. 3), del codice penale nella parte in cui non prevede, analogamente a quanto disposto per il delitto di rapina, che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629,



secondo comma, del codice penale, in cui l'introduzione, nel corpo della disposizione, del lemma «secondo comma» appare di per sé idoneo ad emendare la violazione dell'art. 3 della Costituzione rispetto al reato di rapina, uniformandone la disciplina, e l'irragionevolezza della disposizione.

P. Q. M.

Visti gli articoli 134 della Costituzione, legge costituzionale n. 1/1948 e 23 e ss. legge n. 87/1953;

Sollewa questione di legittimità costituzionale dell'art. 131-bis, comma 3, n. 3), del codice penale nella parte in cui non prevede, analogamente a quanto disposto per il delitto di rapina, che l'offesa non possa essere ritenuta di particolare tenuità quando si procede per il delitto, consumato o tentato, previsto dall'art. 629, secondo comma, del codice penale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso, con conseguente sospensione del termine di prescrizione, fino alla definizione del giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento alla Corte costituzionale;

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e per la comunicazione ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Pavia, 15 aprile 2025

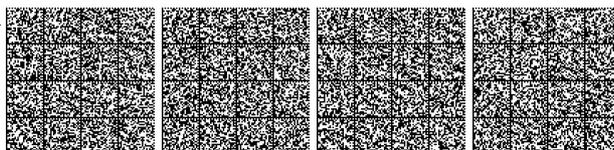
Il Giudice: BALDUZZI

25C00121

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-022) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

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

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

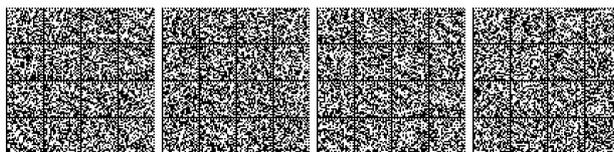
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari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

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

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

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

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





€ 10,00

