

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 28

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 9 luglio 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. 93. Sentenza 11 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa alle importazioni - Mancato pagamento - Effetti - Confisca doganale, obbligatoria, prevista dalle disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine (art. 301 d.P.R. n. 43 del 1973) - Possibilità di evitare la confisca laddove l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo, delle sanzioni amministrative pecuniarie e degli accessori, compresi gli interessi - Omessa previsione - Violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni, anche amministrative - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 70, primo comma, in relazione agli artt. 282 e 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43.
- Costituzione, art. 3; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

Pag. 1

N. 94. Sentenza 11 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Assegno ordinario d'invalidità, liquidato interamente con il sistema contributivo - Divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo - Omessa esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza in Gazzetta Ufficiale.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 16.
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

Pag. 13

N. 95. Sentenza 7 maggio - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio) - Denunciata irragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo, per la disparità di trattamento tra fattispecie analoghe o esprimenti un disvalore oggettivo ancor più lieve rispetto a quello della fattispecie abrogata, nonché violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e degli obblighi internazionali di tipo pattizio - Inammissibilità delle questioni.

Reati e pene - Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio) - Denunciata violazione degli obblighi internazionali, in relazione alla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Merida) - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 9 agosto 2024, n. 114, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, artt. 1, 7, paragrafo 4, 19 e 65, paragrafo 1.

Pag. 23

N. 96. Sentenza 9 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) - Disciplina - Rinvio a fonte subordinata (d.P.R.) per quanto riguardi i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, i diritti e le forme di tutela dei trattenuti, la tutela giurisdizionale dei diritti delle persone trattenute, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria - Violazione della riserva assoluta di legge relativa alle restrizioni della libertà personale - Impossibilità, per la Corte costituzionale, di rimediare al vulnus riscontrato - Urgenza dell'adozione, da parte del legislatore, della disciplina dei contenuti e delle modalità del trattenimento, nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni, e della tutela processuale - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, secondo comma, 13, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5, paragrafo 1.

Pag. 56



N. 97. Sentenza 10 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività - Divieto di assembramento, obbligo di distanziamento interpersonale e di protezione delle vie respiratorie - Sanzioni amministrative in caso di inosservanza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4, art. 1, comma 36, in combinato disposto con l'art. 1, comma 6 e l'Allegato A.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera g).....

Pag. 68

N. 98. Ordinanza 9 giugno - 4 luglio 2025

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Referendum - Referendum abrogativo - Campagna informativa per i referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 - Quesito denominato «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana» - Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato promotore del referendum Cittadinanza nei confronti dell'indicata Commissione - Denunciata lesione delle proprie prerogative, in ragione della mancanza di spazi di comunicazione politica idonei - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo del conflitto per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazioni conseguenti.

- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025.
- Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 75.

Pag. 73

N. 99. Sentenza 25 marzo - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Azienda - Cessioni effettuate sulla base di decisioni della Commissione europea che escludano la continuità economica fra cedente e cessionario (nel caso di specie: cessione da Alitalia a ITA) - Riconduzione, mediante disposizione di interpretazione autentica, alla disciplina della cessione dei complessi aziendali da parte di aziende ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria - Conseguente esclusione della fattispecie del trasferimento di azienda, di ramo o di parti dell'azienda agli effetti dell'art. 2112 cod. civ. - Effetti - Inapplicabilità della relativa disciplina sulla prosecuzione dei rapporti di lavoro - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, del giusto processo e della stabilità e certezza dei rapporti giuridici, lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario nonché violazione del valore della parità di armi nelle reciproche posizioni del rapporto di lavoro - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 77



N. 100. Sentenza 6 maggio - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Contributo al fondo per i servizi antincendi negli aeroporti dovuto dalle società aeroportuali - Estensione anche ai vettori - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza tributaria e capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Contributo al fondo per i servizi antincendi negli aeroporti dovuto dalle società aeroportuali - Individuazione dei soggetti contribuenti - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Contributo al fondo per i servizi antincendi negli aeroporti dovuto dalle società aeroportuali - Finalità - Destinazione, nella misura del 60%, al finanziamento di una speciale indennità operativa destinata a remunerare il servizio di soccorso tecnico urgente espletato dai vigili del fuoco anche all'esterno del perimetro aeroportuale - Estensione anche ai vettori - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza tributaria e capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni

— Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1328; decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 4, comma 3-*bis*.

— Costituzione, artt. 3, 23, 41 e 53.

Pag. 93

N. 101. Sentenza 21 maggio - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Denunciata violazione del principio di legalità - Non fondatezza della questione.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Denunciata violazione degli obblighi internazionali di diritto consuetudinario e convenzionale - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Sanzione amministrativa accessoria obbligatoria del fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa - Non fondatezza della questione.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Sanzione amministrativa accessoria obbligatoria del fermo amministrativo, per una durata fissa (venti giorni), della nave utilizzata per commettere la violazione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.



- Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, art. 1, comma 2-*sexies*, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 25, 27, e 117, primo comma; Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, art. 33; Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, capitolo V, in particolare regola n. 15; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 19; Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Pag. 104

N. 102. Sentenza 21 maggio - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo -

Termine ragionevole (nel caso si specie: nelle procedure concorsuali) -- Conclusione della procedura concorsuale oltre il termine previsto di sei anni, a causa della durata del processo presupposto ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta allo svolgimento della procedura concorsuale - Valutazione del giudice ai fini della considerazione della non irragionevole durata della procedura concorsuale - Omessa previsione, nell'asserita interpretazione, ritenuta consolidata e uniforme, sulla perentorietà e non derogabilità dei termini di ragionevole durata - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto alla tutela giurisdizionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi convenzionali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-*bis*, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.

Pag. 121

N. 103. Sentenza 10 giugno - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali -

Sanzione amministrativa pecuniaria - Misura fissa, compresa tra una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso, ove quest'ultimo non sia superiore a euro 10.000 annui - Denunciata disparità di trattamento e lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, gradualità della risposta sanzionatoria da parte del giudice - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-*bis*, come modificato dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85.
- Costituzione, art. 3.

Pag. 131

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 27 giugno 2025 (della Regione autonoma della Sardegna).

Elezioni - Elezioni regionali - Spese elettorali - Sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848, emessa a conclusione del giudizio R.G. n. 477/2025 promosso dalla dott.ssa Alessandra Todde, Presidente della Regione autonoma Sardegna, avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari adottata il 20 dicembre 2024 e notificata il 3 gennaio 2025, nella parte in cui stabilisce che «l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali», compiuto nella predetta sentenza, «rimane insindacabile dal Consiglio regionale, [quando] quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede».

- Sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848 (R.G. n. 477/2025).

Pag. 137



N. 131. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna del 9 giugno 2025

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua le aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui agli artt. 3, lettere *f*, *m*) e *n*), e 4, lettera *e*), dello statuto speciale per la Sardegna e delle disposizioni attuative e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che detta disposizioni urgenti, nel rispetto della lettera *a*), ai sensi dell’art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021 e in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 – Previsione che garantisce la minimizzazione dell’impatto ambientale e paesaggistico degli impianti di energia a fonti rinnovabili, nonché la loro programmazione territoriale al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari in materia di decarbonizzazione e transizione energetica, nonché nel rispetto degli obiettivi di potenza complessiva da raggiungere all’anno 2030 per la Regione autonoma Sardegna – Previsione che garantisce la massimizzazione delle aree da individuare per agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell’art. 2 del decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, nonché per garantire le esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici – Previsione che si applica a tutto il territorio della regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli Allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 – Applicazione di tale divieto anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Idoneità all’installazione di impianti FER delle aree e delle superfici di cui all’Allegato F della legge regionale n. 20 del 2024, nonché delle aree idonee di cui al comma 7, secondo periodo – Previsione che sono aree ordinarie tutte le porzioni di territorio non ricomprese negli allegati delle succitate legge – Realizzazione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, vincolata al rispetto dei requisiti e delle prescrizioni di cui all’Allegato G della medesima legge regionale, nonché al rispetto delle specifiche prescrizioni di natura territoriale, urbanistica, edilizia, paesaggistica, con particolare riferimento al Piano paesaggistico regionale, ambientale e tecnica proprie dell’area e dell’impianto oggetto di istanza di autorizzazione – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e Allegati A e G.....



N. 132. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce dell'11 giugno 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

Pag. 158

N. 133. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce dell'11 giugno 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

Pag. 169



N. 134. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce dell'11 giugno 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

Pag. 180

N. 135. Ordinanza della Corte d'appello di Lecce dell'11 giugno 2025

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

Pag. 191





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 93

Sentenza 11 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Imposta sul valore aggiunto (IVA) relativa alle importazioni - Mancato pagamento - Effetti - Confisca doganale, obbligatoria, prevista dalle disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine (art. 301 d.P.R. n. 43 del 1973) - Possibilità di evitare la confisca laddove l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo, delle sanzioni amministrative pecuniarie e degli accessori, compresi gli interessi - Omessa previsione - Violazione del principio di proporzionalità delle sanzioni, anche amministrative - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, art. 70, primo comma, in relazione agli artt. 282 e 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43.
- Costituzione, art. 3; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 49.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

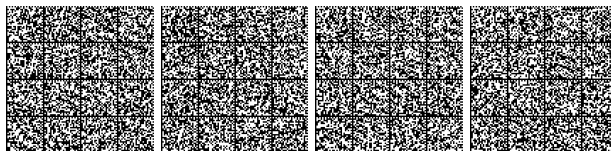
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 70, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), «in relazione» agli artt. 282 e 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), e all'Accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera del 22 luglio 1972, concluso con regolamento CEE del 19 dicembre 1972, n. 2840, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle dogane e M.G. G. con ordinanza del 4 luglio 2024, iscritta al n. 167 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di M.G. G. e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato Eugenio Briguglio per M.G. G. e gli avvocati dello Stato Francesco Sclafani e Roberto De Felice per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 4 luglio 2024, iscritta al n. 167 reg. ord. del 2024, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione e all'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), «in relazione» agli artt. 282 e 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), e all'Accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera del 22 luglio 1972, concluso con regolamento CEE del 19 dicembre 1972, n. 2840, nella parte in cui, nel prevedere che «[s]i applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine», non esclude l'applicabilità dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973 nel caso in cui la violazione consista nel mancato versamento dell'IVA all'importazione.

2.- La controversia origina da un provvedimento di confisca emesso ai sensi dell'art. 301 t.u. dogane e notificato a un contribuente che, provenendo dalla Svizzera, era stato sorpreso il 3 ottobre 2012 presso la sala arrivi dell'Aeroporto di Milano-Linate in possesso di un'opera d'arte di ingente valore, di cui aveva omesso la dichiarazione e il pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) all'importazione. Il processo penale promosso per tale evasione di imposta si era concluso con l'assoluzione, perché il giudice penale aveva ritenuto il fatto non più previsto come reato a seguito dell'intervento di depenalizzazione della condotta di contrabbando semplice, per effetto dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67); una volta trasmessi gli atti all'autorità amministrativa competente, erano stati disposti il sequestro e la confisca dell'opera. Avverso il provvedimento di confisca il contribuente aveva proposto ricorso dinanzi alla competente Commissione tributaria provinciale che lo aveva rigettato, ma il giudice di secondo grado aveva accolto l'appello del contribuente, sull'assunto che la confisca di cui all'art. 301 t.u. dogane non era più applicabile per effetto della depenalizzazione del reato di contrabbando semplice. Avverso la sentenza del giudice di appello l'Agenzia delle dogane aveva proposto ricorso per cassazione.

Con l'ordinanza interlocutoria 21 luglio 2023, n. 21917, la Corte di cassazione, sezione tributaria, aveva rimesso alle Sezioni unite la questione «di massima di particolare importanza» se, in caso di violazione dell'obbligo di pagamento dell'IVA all'importazione, alle condotte di contrabbando semplice di cui all'art. 282 t.u. dogane depenalizzate per effetto della disposizione di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 8 del 2016, fosse ancora applicabile l'art. 301 t.u. dogane.

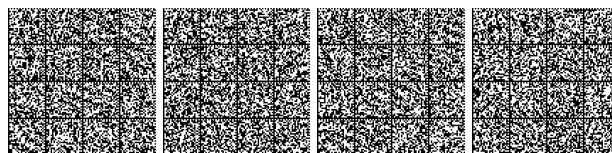
3.- Pronunciando sulla questione, le Sezioni unite ritengono che «debba affermarsi la persistente vigenza dell'art. 301 d.P.R. n. 43 del 1973»: innanzitutto, perché il d.lgs. n. 8 del 2016 non ha compiuto alcuna espressa abrogazione della disposizione in parola per le condotte depenalizzate; inoltre, perché non assume rilievo la clausola di chiusura contenuta nell'art. 6 del d.lgs. n. 8 del 2016, secondo cui «[n]el procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689»; infine, in quanto una eventuale interpretazione a favore dell'abrogazione sarebbe irragionevole alla luce di una prospettiva sistematica.

4.- Il giudice *a quo*, dopo aver precisato che la vicenda in giudizio «riguarda l'importazione di un bene dalla Svizzera in Italia, sicché l'ambito normativo è costituito dall'Accordo tra la CEE e la Confederazione elvetica del 19 dicembre 1972 e, in specie, dall'art. 18, primo comma», considera «l'esigenza di valutare il rapporto tra l'Iva all'importazione e i dazi doganali», evidenziando che, secondo la giurisprudenza unionale e di legittimità, la prima non costituirebbe, diversamente dai dazi doganali, un diritto di confine riconducibile nell'alveo dell'art. 34 t.u. dogane.

Sarebbe, infatti, «giurisprudenza assolutamente consolidata (v. *ex multis* Cass. n. 16109 del 29/07/2015; Cass. n. 8473 del 6/04/2018; Cass. n. 5962 del 28/02/2019), sulla scorta di ripetute affermazioni della Corte di giustizia, che l'Iva all'importazione non è un diritto di confine (riconducibile all'art. 34 TULD) al pari dei dazi doganali ma, quanto alle sue caratteristiche, è la medesima imposta dell'Iva intraunionale».

Quindi, secondo il rimettente, sebbene l'IVA all'importazione rientri tra i tributi che vanno corrisposti in occasione delle operazioni doganali, «il sistema dell'Iva all'importazione è, per sua natura, incardinato in quello generale dell'Iva [...], che colpisce sistematicamente e secondo criteri obiettivi sia le operazioni degli Stati membri, sia quelle all'importazione».

5.- Le Sezioni unite evidenziano che l'IVA all'importazione è però assoggettata alle disposizioni sanzionatorie dettate per i diritti di confine, in virtù del rinvio contenuto nell'art. 70 del d.P.R. n. 633 del 1972: disposizioni tra le quali rientra quella dell'art. 301 t.u. dogane, che prevede un'ipotesi speciale di confisca, mentre analoga sanzione non è prevista per l'IVA interna.



Pongono poi in rilievo che, sebbene l'IVA all'importazione sia, per natura, riconducibile al sistema generale dell'IVA, al pari di quella interna, la scelta discrezionale del legislatore di prevedere un regime differenziato tra le medesime imposte, per quanto concerne le sanzioni da applicare in caso di violazione degli obblighi di legge, incontra i limiti che derivano, da un lato, dal rispetto del diritto dell'Unione e, dunque, del principio di proporzionalità, e, dall'altro, dalla conformità della disciplina ai principi costituzionali di proporzionalità e di ragionevolezza, ai sensi dell'art. 3 Cost.

Il giudice rimettente ritiene quindi che «il combinato disposto dell'art. 70 d.P.R. n. 633 del 1972 in relazione agli artt. 282 e 301 TULD non si sottragga a dubbi di costituzionalità rispetto ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea», sebbene non sussistano i presupposti né per il rinvio pregiudiziale, «né per la disapplicazione della norma interna».

6.- Le Sezioni unite escludono, peraltro, dato il tenore letterale dell'art. 70 del d.P.R. n. 633 del 1972, la possibilità di compiere un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, «neppure potendosi ipotizzare una estensione, in via interpretativa, dei principi dettati dall'art. 12-bis d.lgs. n. 74 del 2000, comunque collocati nell'alveo di una disciplina autonoma e distinta, da cui il rischio di generare una distonia di sistema».

7.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia che «la valutata persistenza nell'ordinamento dell'art. 301 TULD e il richiamo operato dall'art. 70 d.P.R. n. 633 del 1972 per l'Iva all'importazione al regime sanzionatorio doganale è idonea a determinare, nella vicenda in giudizio, l'applicazione della confisca doganale per la condotta contestata, non venendo neppure in rilievo l'evasione di dazi, non previsti e non contestati».

8.- Quanto alla non manifesta infondatezza, le Sezioni unite richiamano, in primo luogo, quanto già affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, sesta sezione, con la sentenza 25 febbraio 1988, causa C-299/86, Rainer Drexl, sul «divario manifestamente sproporzionato nella severità delle sanzioni comminate», che si verifica quando «la sanzione [applicata] per il caso dell'importazione comporta, di norma, pene detentive e la confisca della merce in forza delle norme intese a reprimere il contrabbando, mentre sanzioni comparabili non sono contemplate o non sono applicate in modo generale, nel caso di infrazione all'IVA negli scambi interni».

9.- In secondo luogo, ritengono che l'applicabilità delle sanzioni doganali alle ipotesi di mancato pagamento dell'IVA all'importazione si rivelerebbe di particolare criticità, poiché l'irrogazione della confisca di cui all'art. 301 t.u. dogane comporterebbe un trattamento sanzionatorio disallineato rispetto a quello previsto per analoghe violazioni relative all'IVA interna.

Infatti, per le condotte di rilievo non penale, in caso di inosservanza degli obblighi relativi all'IVA interna, le infrazioni sono sanzionate soltanto in via amministrativa, secondo le previsioni generali di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997 n. 472 (Disposizioni generali in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie, a norma dell'articolo 3, comma 133, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) nonché quelle specifiche di cui al decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, recante «Riforma delle sanzioni tributarie non penali in materia di imposte dirette, di imposta sul valore aggiunto e di riscossione dei tributi, a norma dell'articolo 3, comma 133, lettera q), della legge 23 dicembre 1996, n. 662», e non è, quindi, prevista la confisca.

Al contrario, per l'IVA all'importazione la confisca doganale si cumulerebbe con l'applicazione delle previste sanzioni amministrative.

Il rimettente precisa, quindi, «che in materia di Iva interna nei soli casi di condotta di rilevanza penale - per il superamento della soglia individuata in relazione alle diverse ipotesi delittuose contemplate dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - è prevista la confisca obbligatoria ex art. 12 bis d.lgs. n. 74 del 2000, mentre per le altre ipotesi, sanzionate solo in via amministrativa e che rinviengono la loro disciplina nel d.lgs. n. 472 del 1997, non è prevista nessuna misura ablatoria, potendo l'erario solo chiedere le misure cautelari del sequestro e dell'ipoteca».

Secondo le Sezioni unite, la circostanza che l'IVA interna sia riscossa al momento dello scambio e, pertanto, possa risultare più agevole l'accertamento delle condotte evasive rispetto a quelle relative all'IVA all'importazione, non sembrerebbe idonea a giustificare, nel secondo caso, l'ablazione della titolarità del bene.

Aggiungono inoltre che, anche tenendo conto della disciplina unionale prevista in caso di violazione degli obblighi doganali, nonostante i caratteri strutturali che differenziano l'IVA all'importazione rispetto al dazio doganale, a quest'ultimo tributo si applicherebbe un regime meno gravoso in materia di confisca, posto che l'art. 124, paragrafo 1, lettera e), del regolamento (UE) 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, prevede che l'obbligazione doganale riferita al dazio si estingue «quando le merci soggette a dazi all'importazione o all'esportazione vengono confiscate o sequestrate e contemporaneamente o successivamente confiscate».



10.- La particolare asprezza della risposta punitiva per l'omesso versamento dell'IVA all'importazione sarebbe, inoltre, evidente se raffrontata con la parallela disciplina della confisca applicata, ai sensi dell'art. 12-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), per le condotte di rilevanza penale in materia di IVA interna.

Questa disposizione prevedeva, al comma 2, che «[l]a confisca non opera per la parte che il contribuente si impegna a versare all'erario anche in presenza di un sequestro. Nel caso di mancato versamento la confisca è sempre disposta».

Secondo il rimettente, sebbene la confisca debba essere obbligatoriamente irrogata in caso di condanna (o di applicazione della pena su richiesta delle parti), «tuttavia se l'imposta evasa è restituita il provvedimento ablatorio non ha più ragione d'essere», il che dovrebbe indurre a ritenere che «[l]a finalità evidentemente perseguita con la disposizione è quella di favorire il recupero del debito impositivo, sicché, qualora questo venga estinto con la restituzione all'Erario del profitto derivante dal reato, viene meno lo scopo perseguito con la confisca».

11.- A incidere, poi, sulla non proporzionalità della misura sanzionatoria della confisca concorrerebbe anche la sua natura fissa e automatica, in quanto non si terrebbe conto della condotta tenuta dal contravventore e, a tal proposito, il rimettente evidenzia che «nella vicenda in giudizio il contribuente ha sì importato illegalmente un'opera d'arte, ma ha anche, anteriormente alla stessa adozione del provvedimento di confisca, integralmente versato sia l'imposta evasa sia le sanzioni amministrative irrogate».

12.- Alla luce di questo quadro comparato della disciplina della confisca relativa all'IVA all'importazione rispetto a quella prevista per i dazi doganali e per l'IVA interna, le Sezioni unite concludono affermando che «il cumulo sanzionatorio, costituito dall'applicazione della confisca in aggiunta alle sanzioni amministrative pecuniarie, per la condotta di evasione dell'Iva all'importazione per le operazioni compiute con la Svizzera, risult[a], in sé, di particolare severità e, in ogni caso, maggiore rispetto a quanto previsto per le omologhe condotte sia in tema di Iva interna, sia in tema di Iva all'importazione negli scambi intraunionali. Tale dicotomia persiste anche ove si considerino le fattispecie di rilievo penale, oggettivamente più gravi rispetto a quella in giudizio, sanzionata in via amministrativa».

Le Sezioni unite ritengono, quindi, che «l'art. 70, primo comma, d.P.R. n. 633 del 1972, in relazione agli artt. 282 e 301 d.P.R. n. 43 del 1973 e all'Accordo tra la CEE e la Confederazione elvetica del 19 dicembre 1972 (recepito nel reg. n. 2840/72/CEE), nella parte in cui, nel prevedere "Si applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine", non esclude l'applicabilità dell'art. 301 TULD, ponga concreti dubbi di costituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea».

13.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto di dichiarare la questione inammissibile o non fondata ovvero di restituire gli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione alla luce del sopravvenuto mutamento del quadro normativo.

13.1.- Secondo la difesa statale, sarebbe in primo luogo inammissibile la questione nella parte in cui prospetta la violazione dell'art. 49 CDFUE, non avendo il rimettente esplicitato il contenuto della disposizione richiamata né argomentato su di esso e, anche ove si ritenga che il giudice rimettente abbia inteso fare richiamo al terzo comma del citato art. 49, la questione sarebbe comunque inammissibile in quanto il principio di proporzionalità delle sanzioni appartiene al diritto unionale, quindi il giudice *a quo* avrebbe semmai dovuto disapplicare la disposizione nazionale contrastante.

Inoltre, il richiamo all'art. 49 sarebbe comunque viziato da aberratio ictus, in quanto il principio di proporzionalità sarebbe «sancito dall'art. 5 comma quarto del Trattato dell'Unione Europea, ed è applicato dagli Stati membri in virtù del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 5 comma terzo dello stesso Trattato. Invece, l'art. 49 della Carta cit. si riferisce alle pene irrogate dal giudice penale e non alle sanzioni amministrative».

13.2.- In secondo luogo, secondo la difesa statale la questione sarebbe inammissibile per vizio di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il giudice rimettente avrebbe dovuto considerare che la confisca, nel caso in esame, era relativa a una condotta che continuava a essere penalmente rilevante, perché, dato l'elevato ammontare del tributo evaso, non sarebbe rientrata nell'ambito delle ipotesi di depenalizzazione contemplate dal d.lgs. n. 8 del 2016.

13.3.- La questione sarebbe, inoltre, inammissibile per contraddittorietà della motivazione, poiché, da una parte, si afferma che il più severo trattamento delle violazioni relative ai tributi dovuti in caso di importazione si giustificerebbe per la loro maggiore difficoltà di accertamento rispetto a quelle di evasione dell'IVA interna, dall'altra, si ritiene, in modo contraddittorio, che non vi sarebbero «differenze procedurali e di accertamento di significativo impatto tra le diverse fattispecie».

14.- Quanto al merito, la difesa statale evidenzia che, seppure la confisca di cui all'art. 301 t.u. dogane sia più afflittiva rispetto a quella prevista dall'art. 12-*bis* del d.lgs. n. 74 del 2000, applicabile in caso di violazione di rilevanza penale per violazione degli obblighi relativi all'IVA interna, ciò non sarebbe ingiustificato, in quanto «lo stesso giudice rimettente, citando giurisprudenza, ritiene conforme alla Carta costituzionale un più severo trattamento delle violazioni finanziarie in occasione della introduzione di beni nel territorio dello Stato, piuttosto che delle violazioni finanziarie della stessa imposta commesse all'interno dello Stato».



15.- Sarebbe in ogni caso opinabile, secondo la difesa statale, che l'IVA all'importazione non abbia natura di diritto di confine e costituisca, quindi, una fattispecie distinta rispetto all'evasione dei dazi.

Questa qualificazione, invece, sarebbe desumibile da una interpretazione letterale e sistematica dell'art. 34 t.u. dogane, che riconduce nell'ambito dei diritti doganali anche i diritti di confine e che individua, fra questi ultimi, «ogni altra imposta o sovrimposta di consumo a favore dello Stato»: fra queste ultime, infatti, dovrebbe ricomprendersi anche l'IVA all'importazione.

16.- Aggiunge la difesa statale che, in ogni caso, la disposizione censurata non sarebbe sproporzionata, perché la più gravosa disciplina sanzionatoria prevista per la violazione degli obblighi relativi all'IVA all'importazione rispetto a quella per l'IVA interna troverebbe giustificazione nel fatto che «l'introduzione nello Stato di beni in evasione di diritti di confine [sarebbe] estremamente più grave di qualsivoglia operazione di evasione o elusione fiscale interna allo Stato e del medesimo ammontare».

17.- Infine, la difesa statale ritiene che sussistano i presupposti per una restituzione degli atti al giudice rimettente «per un nuovo esame» alla luce del sopravvenuto intervento normativo di cui al decreto legislativo 26 settembre 2024, n. 141 (Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi).

In particolare, evidenzia che l'art. 27, comma 2, dell'«Allegato 1» al d.lgs. n. 141 del 2024, prevede, ora, che «[f]ra i diritti doganali di cui al comma 1 costituiscono diritti di confine [...] l'imposta sul valore aggiunto e ogni altra imposta di consumo, dovuta all'atto dell'importazione, a favore dello Stato», sicché il legislatore avrebbe qualificato espressamente l'IVA all'importazione quale diritto doganale, distinguendola in tal modo dall'IVA interna.

Inoltre, osserva che, «[p]oiché la qualificazione dell'IVA come diritto non doganale è fondamentale nell'ordinanza di remissione, il mutato assetto normativo potrebbe suggerire la restituzione degli atti al giudice rimettente per un nuovo esame alla luce del complessivo mutamento del quadro sanzionatorio, che in parte è una *lex mitior* retroattiva non solo ai fini penali».

18.- Nel giudizio si è costituito M.G. G., controricorrente nel giudizio principale, che ha argomentato nel senso della dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

18.1.- La parte assume, in primo luogo, che la novella di cui al d.lgs. n. 141 del 2024 non avrebbe alcun impatto sulla disciplina applicabile nel giudizio *a quo*, tenuto conto che nell'art. 7, comma 3, si prevede espressamente che «[l]e sanzioni amministrative di cui all'allegato 1 e all'articolo 3 si applicano alle violazioni commesse a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto», ossia dal 4 ottobre 2024.

18.2.- Osserva inoltre che la giurisprudenza di legittimità, in linea con quella unionale, avrebbe costantemente affermato l'identità strutturale tra l'IVA all'importazione e quella interna, ma nonostante ciò vi sarebbe un differente trattamento sanzionatorio, perché, mentre le conseguenze che l'ordinamento prevede per le condotte di evasione dell'IVA interna sarebbero sostanzialmente limitate all'applicazione della sanzione pecuniaria di cui al d.lgs. n. 471 del 1997, invece, nel caso di IVA all'importazione, alle sanzioni pecuniarie si aggiunge la misura della confisca.

D'altro canto, questo disallineamento sarebbe ravvisabile anche nel confronto tra le due imposte nel caso di realizzazione di una condotta penalmente rilevante, in quanto, nel caso di IVA interna, trova applicazione la previsione di cui all'art. 12-*bis* della legge n. 74 del 2000, che prevede la possibilità di evitare la confisca attraverso il pagamento del debito tributario, mentre, nel caso di IVA all'importazione, trova applicazione la confisca obbligatoria di cui all'art. 301 t.u. dogane.

La maggiore gravosità della sanzione applicata nel caso di IVA all'importazione sarebbe riscontrabile anche nel confronto con le conseguenze sanzionatorie previste in caso di evasione del dazio, poiché in questo caso il Codice doganale dell'Unione (CDU) prevede l'effetto estintivo dell'obbligazione doganale in caso di confisca. Sotto tale profilo, l'effetto irragionevole dell'estensione della confisca doganale alle condotte di evasione dell'IVA all'importazione deriverebbe «dall'applicazione della misura della confisca doganale al di fuori del contesto cui ontologicamente appartiene, ovvero a quello doganale».

19.- La difesa statale ha depositato il 9 aprile 2025 memoria, con la quale ha insistito sulle deduzioni di cui all'atto di intervento, in particolare sulle eccezioni di non fondatezza della questione.

19.1.- Nella memoria si evidenzia che «[i]n virtù del rinvio per le sanzioni operato dall'art. 70 del d.p.r. n. 633 del 1972 al T.U. n. 43 del 1973, l'introduzione di un bene - ancorché non soggetto a dazi doganali in forza d'accordo internazionale ma pur sempre soggetto ad IVA all'importazione, con evasione di IVA - deve essere considerata fattispecie di contrabbando IVA».

19.2.- Inoltre, secondo la difesa statale non sarebbe corretto ritenere che le modalità di accertamento dell'evasione dell'IVA all'importazione non siano più difficoltose di quelle relative all'evasione dell'IVA interna. Invero, «l'omessa dichiarazione di beni o servizi ceduti o resi e pagati in Italia comporta l'accertamento di quanto essi valgano, di quanto siano stati pagati e di chi sia il beneficiario della cessione o dell'importazione, cioè di fatti interni allo Stato e generalmente documentati anche se in modo falso», mentre nel caso di IVA all'importazione sarebbe richiesto «un accertamento più laborioso».



Dovrebbe, poi, tenersi conto del fatto che «l'autore della condotta viola la sovranità nazionale mentendo alle autorità doganali preposte ai controlli, che sono finalizzati anche a impedire l'introduzione nel territorio della Repubblica di oggetti il cui porto è assolutamente vietato o vietato a determinate condizioni (dagli stupefacenti alle armi) e non solo ad assicurare il pagamento dei diritti doganali», con conseguente «danno all'interesse pubblico molto maggiore e ulteriore rispetto a quello costituito dalla mancata percezione dei tributi».

La necessità di tutelare questo interesse statale dovrebbe condurre a ritenere che la funzione della confisca sarebbe quella di «prevenire la commissione di fatti di contrabbando, privando il reo del bene».

Sarebbe quindi errato fare richiamo al principio di proporzionalità che, semmai, potrebbe riguardare la sanzione pecuniaria irrogata, perché con la confisca «non [si] intende recuperare imposte o sanzionare il fatto con una pena pecuniaria, in proporzione all'ammontare evaso, bensì scoraggiare del tutto le condotte di contrabbando».

20.- La parte ha depositato memoria in data 15 aprile 2025, contenente repliche alle deduzioni della difesa statale contenute nell'atto di intervento e nella memoria.

20.1.- In particolare, ha puntualizzato il fatto che la questione prospettata riguarda la legittimità costituzionale dell'applicazione della confisca doganale obbligatoria di cui all'art. 301 t.u. dogane all'ipotesi di evasione dell'IVA all'importazione, di cui all'art. 70 del d.P.R. n. 633 del 1972, fuori dai casi in cui la condotta non costituisca reato ed in cui vi sia stata l'integrale estinzione dell'obbligazione tributaria mediante il pagamento dell'imposta e delle sanzioni «in data anteriore rispetto all'emissione del provvedimento di confisca impugnato».

Sotto tale profilo, non correttamente la difesa statale avrebbe più volte fatto riferimento alla circostanza che «nella fattispecie che ha dato origine al presente giudizio di costituzionalità si sarebbe configurata un'ipotesi di reato».

20.2.- Così delimitato il *thema decidendum*, la parte pone in rilievo, al fine di sostenere la violazione del principio di proporzionalità, il fatto che le condotte di evasione dell'IVA all'importazione sarebbero già adeguatamente punite e scoraggiate mediante l'applicazione di sanzioni pecuniarie particolarmente afflittive (nel caso di specie, con una sanzione di ammontare fino a dieci volte i diritti non pagati).

Sarebbe «la somma tra le predette sanzioni e una misura ablatoria obbligatoria dall'afflittività estrema, qual è la confisca doganale, che infrange il limite della proporzionalità e rende la complessiva reazione dell'ordinamento alle violazioni concernenti l'Iva all'importazione sproporzionata e irragionevole».

20.3.- Con riferimento, poi, alla sollecitazione della difesa statale di restituzione degli atti al giudice *a quo*, evidenzia, in primo luogo, che le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 141 del 2024 sono entrate in vigore il 4 ottobre 2024, «sicché non possono avere alcun tipo di impatto sul presente giudizio costituzionale» e che, in ogni caso, dalla disciplina sopravvenuta non deriverebbe «alcun trattamento migliorativo per quanto attiene ai casi e alle modalità di applicazione della confisca doganale alle ipotesi di evasione dell'Iva all'importazione, oggetto del presente giudizio».

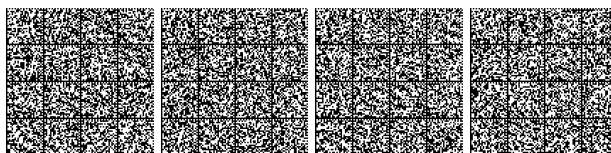
Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezioni unite civili, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 70, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972, «in relazione» agli artt. 282 e 301 del d.P.R. n. 43 del 1973 e all'Accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera del 22 luglio 1972 concluso con il regolamento CEE n. 2840/72, nella parte in cui, nel prevedere che «[s]i applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine», non esclude l'applicabilità dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973 nel caso in cui la violazione consista nel mancato versamento dell'IVA all'importazione.

La disposizione censurata prevede, al secondo periodo del comma 1, che, con riferimento all'IVA all'importazione, «[s]i applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine».

Secondo il giudice rimettente la disposizione si porrebbe in contrasto con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e all'art. 49 CDFUE.

Infatti, l'applicabilità delle sanzioni doganali alle ipotesi di mancato pagamento dell'IVA all'importazione si rivelerebbe in contrasto con i principi richiamati, poiché l'irrogazione della confisca obbligatoria di cui all'art. 301 t.u. dogane, in aggiunta alle sanzioni pecuniarie amministrative, comporterebbe un cumulo sanzionatorio sproporzionato e disallineato rispetto al trattamento previsto per analoghe violazioni relative all'IVA interna.



A parità di disvalore, per quest'ultima è prevista, ai sensi dell'art. 12-bis, del d.lgs. n. 74 del 2000, la misura della confisca solo nel caso di rilevanza penale della condotta, ma la stessa non opera per la parte che il contribuente si impegna a versare all'erario.

Questo diverso trattamento sanzionatorio non si giustificerebbe stante l'identità strutturale tra l'IVA interna e quella all'importazione, atteso che, in base alla giurisprudenza unionale e di legittimità, la seconda non costituirebbe un diritto di confine, riconducibile nell'alveo dell'art. 34 t.u. dogane, come invece i dazi doganali, rispetto ai quali sussisterebbe una differenza strutturale, perché il sistema dell'IVA all'importazione sarebbe, per sua natura, incardinato in quello generale dell'IVA.

L'eccesso di cumulo sanzionatorio risulterebbe anche dal raffronto con la disciplina prevista per i dazi, perché l'art. 124, paragrafo 1, lettera e), CDU prevede che l'obbligazione doganale si estingue quando le merci soggette ai dazi all'importazione vengono confiscate.

A evidenziare il carattere sproporzionato della misura della confisca concorrerebbe, infine, anche la sua natura fissa e automatica, che non consente di considerare la condotta tenuta dal contravventore.

2.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione della difesa statale di inammissibilità della questione prospettata in riferimento all'art. 49 CDFUE sotto diversi profili: innanzitutto perché il giudice rimettente avrebbe solo genericamente fatto riferimento a questa disposizione, poi in quanto la disposizione riguarderebbe solo le sanzioni penali, non anche quelle pecuniarie amministrative e infine, perché, come conseguenza del suo ragionamento, il giudice rimettente avrebbe dovuto in realtà disapplicare la disposizione censurata.

2.1.- Secondo questa Corte, il giudice *a quo* deve illustrare le ragioni per le quali la disposizione censurata ricadrebbe nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea; ciò che a sua volta condiziona, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 85 del 2024).

Il giudice rimettente, sotto questo profilo, ha chiaramente e correttamente fatto richiamo alla disposizione di cui all'art. 49 CDFUE al fine di supportare, anche a livello unionale, l'argomento secondo cui la disposizione censurata, nel prevedere la confisca obbligatoria in caso di violazione dell'IVA all'importazione, non sarebbe rispettosa della proporzionalità tra la sanzione e la gravità dell'illecito; principio che discende, oltre che dall'art. 3, primo comma, Cost., anche dal paragrafo 3 del citato art. 49 CDFUE, per il quale «[l]e pene non devono essere sproporzionate rispetto al reato», che l'Italia è tenuta ad osservare in forza degli obblighi unionali cui è vincolata ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Questa valutazione di non proporzionalità della sanzione della confisca, che ha chiaramente carattere afflittivo, è stata compiuta dal giudice rimettente comparando la disciplina sanzionatoria prevista per l'IVA all'importazione con quella applicabile per l'IVA interna.

Entra qui in considerazione, pertanto (come già evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 46 del 2023), «la conformità del sistema sanzionatorio nazionale ai criteri indicati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di proporzionalità delle sanzioni tributarie relative ai tributi armonizzati (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 26 aprile 2017, in causa C-564/15, Farkas; 26 novembre 2015, in causa C-487/14, Total Waste Recycling; 16 luglio 2015, in causa C-255/14, Chmielewski; 17 luglio 2014, in causa C-272/13, Equoland; 18 dicembre 1997, nelle cause riunite C-286/94, C-340/95, C-401/95 e C-47/96, Molenheide e altri)».

L'assimilazione dell'IVA all'importazione a quella interna comporta, nella prospettiva del giudice rimettente, la riconducibilità della prima nel sistema generale dell'IVA, tributo armonizzato, con conseguente ricaduta della disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea.

2.2.- Va osservato, inoltre, con riferimento al profilo relativo all'obbligo di disapplicare la disposizione censurata in contrasto con l'art. 49 CDFUE, che ove la questione abbia altresì «un “tono costituzionale”, per il nesso con interessi o principi di rilievo costituzionale» (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2024), il giudice italiano ha sempre, assieme agli altri rimedi, «l'ulteriore possibilità di sollecitare l'intervento di questa Corte, affinché rimuova la legge nazionale ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione» (nello stesso senso, recentemente, sentenza n. 7 del 2025).

Nella specie, è evidente il nesso con il principio costituzionale di proporzionalità della sanzione, desumibile, tra l'altro, dall'art. 3 Cost.

3.- Non fondata è anche l'eccezione della difesa statale di inammissibilità delle questioni per vizio di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto il rimettente non avrebbe considerato che la condotta realizzata nel caso di cui si discute nel giudizio principale, dato l'ammontare del tributo evaso, non rientrava tra quelle oggetto di depenalizzazione.



In realtà, il giudice *a quo* ha preso atto della circostanza che il processo penale che era stato instaurato nei confronti del contribuente si era concluso con la sua assoluzione, perché il giudice penale aveva ritenuto che il fatto non era più previsto come reato a seguito dell'avvenuta depenalizzazione della fattispecie di contrabbando semplice per effetto dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 8 del 2016, e che, conseguentemente, era stata applicata al contribuente la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per tale illecito depenalizzato.

La considerazione della difesa statale che la condotta del contribuente non sarebbe dovuta rientrare nell'ambito della depenalizzazione si scontra, dunque, con l'esito processuale di cui inevitabilmente il giudice rimettente ha dovuto prendere atto.

4.- È parimenti non fondata l'eccezione della difesa statale di inammissibilità della questione per contraddittorietà della motivazione, perché il rimettente, da un lato, avrebbe affermato che il più severo trattamento delle violazioni relative ai tributi dovuti in caso di importazione si giustificerebbe per la loro maggiore difficoltà di accertamento rispetto a quelle inerenti all'evasione dell'IVA interna; dall'altro, che non vi sarebbero «differenze procedurali e di accertamento di significativo impatto tra le diverse fattispecie».

Secondo questa Corte (sentenze n. 232 del 2019 e n. 206 del 2001) la contraddittorietà della motivazione si traduce nell'inidoneità della medesima a «evidenziare e spiegare il quomodo del preteso vulnus» lamentato (sentenza n. 176 del 2021), come qualora si formuli una censura che «smentisce la stessa premessa da cui muove la ricorrente» (sentenza n. 297 del 2009).

Nell'ordinanza di rimessione, invece, non viene contemporaneamente dedotto che l'evasione dell'IVA all'importazione determina una difficoltà di accertamento maggiore rispetto ad altre fattispecie simili (evasione dell'IVA interna), cui consegue la legittimità di un trattamento repressivo più severo, e che (contraddittoriamente) tra la fattispecie di evasione dell'IVA all'importazione e quella di evasione dell'IVA interna non vi sarebbero differenze quanto a modalità e procedure di accertamento.

Al contrario, le Sezioni unite hanno affermato che le pur esistenti differenze nella modalità di accertamento tra evasione dell'IVA all'importazione e di quella interna non giustificano l'applicazione della confisca doganale alla prima.

Il ragionamento logico sviluppato dal rimettente, dunque, non risulta contraddittorio, in quanto, secondo la prospettazione svolta, le possibili differenze in tema di accertamento dei due tributi non sarebbero tali da costituire ragione valida per una differenziazione sul piano della sanzione da applicare.

5.- Con riferimento al merito, in via preliminare, occorre precisare che, con la legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale), il Governo è stato delegato, tra l'altro, a emanare uno o più decreti legislativi, essenzialmente diretti a una razionalizzazione del sistema doganale (art. 11), nonché a una revisione del relativo sistema sanzionatorio (art. 21).

In attuazione della delega è stato emanato, successivamente all'ordinanza di rimessione, il d.lgs. n. 141 del 2024, che all'art. 1 ha disposto l'approvazione delle disposizioni contenute nell'Allegato 1, denominato «Disposizioni nazionali complementari al Codice doganale dell'Unione».

Le nuove disposizioni hanno sostituito un quadro normativo frammentato e segnato dal corso del tempo, introducendo un vero e proprio codice doganale nazionale, aggiornato e complementare a quello dell'Unione europea.

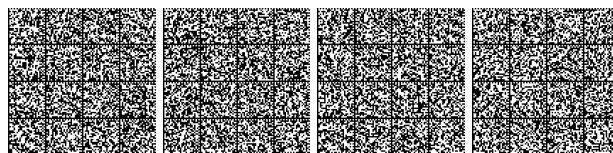
In questa prospettiva, l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 141 del 2024, ha stabilito che «[q]uando leggi, regolamenti, decreti o altre norme o provvedimenti, fanno riferimento a disposizioni contenute in articoli del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'Unione di cui all'allegato 1 al presente decreto».

All'art. 8, comma 1, lettera f), è stata quindi disposta l'abrogazione espressa del d.P.R. n. 43 del 1973.

Per quanto qui rileva, va considerato che l'art. 27, comma 2, dell'Allegato 1, ha, peraltro, stabilito - fatte salve le ipotesi eccezionali dell'immissione in libera pratica di merci senza assolvimento dell'IVA per successiva immissione in consumo in altro Stato membro dell'Unione europea o per vincolo a un regime di deposito diverso da quello doganale - che fra «i diritti doganali di cui al comma 1 costituiscono diritti di confine [...] l'imposta sul valore aggiunto e ogni altra imposta di consumo, dovuta all'atto dell'importazione, a favore dello Stato».

Nell'Allegato 1 è stato anche modificato il quadro delle sanzioni penali conseguenti alla realizzazione dei fatti di contrabbando (articoli da 78 a 92) e di quelle amministrative relative a violazioni doganali che non costituiscono reati di contrabbando (articoli da 96 a 103).

5.1.- La novella intervenuta con il d.lgs. n. 141 del 2024 non giustifica, tuttavia, la restituzione degli atti al giudice *a quo*.



Non può infatti essere seguito il ragionamento, del tutto astratto e generico, della difesa erariale, secondo cui tale rimessione si giustificerebbe in forza «del complessivo mutamento del quadro sanzionatorio, che in parte è una *lex mitior* retroattiva».

A prescindere dalla correttezza di tale valutazione, è infatti indubbio che l'art. 7 (Disposizioni finali e di coordinamento) del d.lgs. n. 141 del 2024 esclude espressamente la retroattività del nuovo apparato sanzionatorio amministrativo, sancendo, al comma 3, che «[l]e sanzioni amministrative di cui all'allegato 1 e all'articolo 3 si applicano alle violazioni commesse a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Nel caso di specie, invece, la violazione risale all'anno 2012 e pertanto esula dal raggio di applicazione della nuova disciplina.

Inoltre, la sanzione pecuniaria è stata definitivamente irrogata e corrisposta dal contribuente e la confisca di cui unicamente in questa sede si discute è stata confermata dalla disciplina oggi vigente.

5.2.- Nemmeno l'esplicita qualificazione dell'IVA all'importazione come diritto di confine, a ben vedere, può sostenere la richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato.

È pur vero che l'ordinanza di rimessione si fonda sulla «qualificazione dell'Iva come diritto non doganale» e che nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 141 del 2024 si afferma: «[r]ispetto alla formulazione vigente, tra i diritti di confine viene esplicitamente inserita l'imposta sul valore aggiunto, al fine di chiarire che anche a questo tributo, per le operazioni di importazione, si applica la normativa unionale in materia di individuazione del debitore e di estinzione dell'obbligazione doganale. Ciò in linea anche con la posizione della Corte di cassazione (Cass. pen., Sez. III, Sent., 11/02/2022, n. 4978) che ha ritenuto di dare “continuità all'orientamento giurisprudenziale che qualifica l'IVA all'importazione quale diritto di confine ai sensi dell'art. 34 TULD, la cui evasione integra il reato di contrabbando ex art. 292 TULD, e ciò in quanto detta soluzione interpretativa si presenta più aderente alla lettera dell'art. 34 TULD che, come visto, relativamente alle merci in importazione, ricomprende tra i diritti di confine non solo i dazi ma anche “ogni altra imposta o sovrimposta di consumo a favore dello Stato”».

È pure vero che questo indirizzo è stato confermato dalla Cassazione penale anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 141 del 2024 in relazione a fatti anteriormente commessi, e che è stato posto in evidenza che la disposizione di cui all'art. 27, comma 2, dell'Allegato 1 mirerebbe a convalidare, anche in riferimento al passato, la linea interpretativa che ritiene riconducibile l'IVA all'importazione tra i diritti di confine (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 14 ottobre-27 novembre 2024, n. 43140).

Tuttavia, tale esplicita qualificazione legislativa dell'IVA all'importazione come diritto di confine non incide sul nucleo essenziale delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione e non compromette l'«ordito logico che sta alla base delle censure prospettate» (ordinanza n. 97 del 2022).

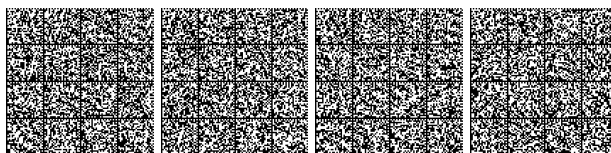
Risulta, invece, dirimente «l'esigenza», che il rimettente ha ben considerato, «di valutare il rapporto tra l'Iva all'importazione e i dazi doganali».

Infatti, anche se ora esplicitamente qualificata dal legislatore come diritto di confine, l'IVA all'importazione ha una natura radicalmente diversa dai dazi doganali e tale struttura non può essere incisa dalla suddetta qualificazione.

La prima, infatti, a differenza dei secondi, è strutturata sulla base del principio di neutralità fiscale rispetto a tutte le attività economiche, il che implica il diritto per il soggetto passivo di detrarre l'IVA dovuta o assolta a seguito della cessione di beni o di prestazione di servizi; in tal senso, la Corte di giustizia dell'Unione europea, sesta sezione, sentenza 17 luglio 2014, causa C-272/13, Equoland soc. coop. arl, ha ricordato che la giurisprudenza unionale ha ripetutamente affermato il «ruolo preponderante che il diritto a detrazione occupa nel sistema comune dell'IVA, diretto a garantire la perfetta neutralità fiscale di tale imposta» (punto 41).

I dazi e le misure a essi equivalenti, invece, sono diritti di confine che svolgono funzioni ben diverse, essendo diretti ad aumentare il prezzo di specifiche merci nella prospettiva di proteggere l'economia e il mercato interno nonché ad alimentare le risorse proprie dell'Unione europea.

Se è pur vero che l'IVA all'importazione e i dazi doganali presentano in comune il fatto generatore e il momento dell'esigibilità, che si ricollegano entrambi all'importazione delle merci, e se, quindi, solo in relazione a questo profilo deve ritenersi che il legislatore abbia potuto qualificarla come «diritto di confine», rimane tuttavia fermo che «l'IVA all'importazione non fa parte dei “dazi all'importazione”, ai sensi dell'articolo 5, punto 20, [CDU], che riguarda i dazi doganali dovuti all'importazione delle merci» (Corte GUE, sentenza 12 maggio 2022, causa C-714/20, U.I. srl), perché «non possiede le caratteristiche di una tassa di effetto equivalente a dazi doganali all'importazione ai sensi degli artt. 12 e 13, n. 2, del Trattato» (punto 22) ed è diretta a garantire la neutralità rispetto all'origine dei beni, al fine di porre le merci importate nella stessa situazione dei prodotti nazionali analoghi per quanto riguarda gli oneri fiscali (così già Corte GUE, sentenza 5 maggio 1982, causa C-15/81, Gaston Schul).



6.- Una volta esclusa la necessità della restituzione degli atti, deve essere altresì considerata la portata del petitum del giudice rimettente: se, da un lato, in diversi passaggi della motivazione questi sembra censurare la previsione della confisca solo in rapporto ai fatti di evasione dell'IVA all'importazione sanzionati in via amministrativa, in altri, operando un raffronto tra il trattamento sanzionatorio delle violazioni di rilievo penale concernenti l'IVA all'importazione e quelle di rilievo penale concernenti l'IVA interna, mostra di volere sottoporre in termini generali a questa Corte la questione di legittimità costituzionale relativa all'applicabilità ai fatti considerati della confisca obbligatoria prevista dall'art. 301 t.u. dogane.

Dal momento che il dispositivo dell'ordinanza non contiene alcuno specifico riferimento all'illecito amministrativo e che le Sezioni unite formulano la questione sul combinato disposto dell'art. 70 del d.P.R. n. 633 del 1972 e degli artt. 282 - che punisce il contrabbando «con la multa non minore di due e non maggiore di dieci volte i diritti di confine» - e 301 t.u. dogane, questa Corte ritiene di dover decidere sulla più generale questione se l'applicabilità della confisca prevista da quest'ultima disposizione costituisca, in caso di evasione dell'IVA all'importazione, una sanzione punitiva sproporzionata, contrastante con l'art. 3 Cost. e l'art. 49 CDFUE.

7.- La questione è fondata nei termini che seguono.

Questa Corte non solo in più occasioni ha precisato che il principio della proporzionalità è «applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (*ex plurimis*, sentenza n. 266 del 2022), ma ha espressamente affermato che tale principio riguarda anche le sanzioni tributarie (sentenza n. 46 del 2023), per le quali, del resto, anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha elaborato una copiosa giurisprudenza in riferimento ai tributi armonizzati (in materia di IVA, tra le altre, Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione prima, sentenza 8 maggio 2019, causa C-712/17, *En.Sa srl*).

Anche per queste sanzioni si presenta quindi l'esigenza che non venga manifestamente meno quel rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito che la giurisprudenza di questa Corte ha fatto discendere, in particolare, dall'art. 3, primo comma, Cost., ma che deriva, altresì, dagli obblighi unionali cui l'Italia è vincolata ai sensi degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., e in particolare dall'art. 49, paragrafo 3, CDFUE, che sancisce espressamente il principio secondo cui «[l]e pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato».

7.1.- La prospettiva di assicurare una maggiore proporzionalità delle sanzioni previste dall'ordinamento tributario italiano è stata, peraltro, tracciata sin dalla legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita), che ha evidenziato l'esigenza di una commisurazione del sistema sanzionatorio tributario all'effettiva entità oggettiva e soggettiva delle violazioni.

Successivamente, la legge 9 agosto 2023, n. 111 (Delega al Governo per la riforma fiscale) ha espressamente disposto, nell'art. 20, comma 1, lettera c), numero 1), che, nel disciplinare il sistema delle sanzioni amministrative tributarie, il legislatore delegato si attenesse al principio di «migliorare la proporzionalità delle sanzioni tributarie, attenuandone il carico e riconducendolo ai livelli esistenti in altri Stati europei».

Il decreto legislativo 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'articolo 20 della legge 9 agosto 2023, n. 111), ha dato attuazione al principio contenuto nella indicata legge delega, ridisegnando all'insegna della proporzionalità il volto del sistema sanzionatorio tributario; le innovazioni introdotte sono poi confluite nel decreto legislativo 5 novembre 2024, n. 173 (Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali).

7.2.- Anche rispetto a questa complessiva evoluzione il sistema normativo censurato si presenta disallineato.

L'art. 70, primo comma, del d.lgs. n. 633 del 1972, inserito nel Titolo V (Importazioni), dispone, infatti, che «[l]'imposta relativa all'importazione è accertata, liquidata e riscossa per ciascuna operazione. Si applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine».

Il richiamo al trattamento sanzionatorio delle disposizioni delle leggi doganali comporta l'applicazione, *ratione temporis*, dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973 che prevede, al suo primo comma: «[n]ei casi di contrabbando è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto».

Questa confisca costituisce una misura che non estingue l'obbligazione tributaria e che si aggiunge al pagamento della sanzione pecuniaria (da due a dieci volte l'importo evaso, in base agli articoli da 282 a 292 del d.P.R. n. 43 del 1973) per una condotta avente natura di illecito penale o amministrativo a seconda che tale importo sia o meno superiore a euro 10.000,00.

Si determina, in questi termini, un cumulo sanzionatorio che non ha eguali non solo rispetto al regime dell'IVA interna, ma nemmeno in riferimento a quello dei più tradizionali diritti di confine, i dazi, come constatano le stesse Sezioni unite rimettenti.



Per questi ultimi, infatti, l'art. 124, paragrafo 1, lettera e), CDU, prevede che l'obbligazione doganale si estingue «quando le merci soggette a dazi all'importazione o all'esportazione vengono confiscate o sequestrate e contemporaneamente o successivamente confiscate».

Per l'IVA interna, invece, la confisca è prevista, ma solo nel caso in cui la condotta costituisca reato, dall'art. 12-bis, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000.

Originariamente, il comma 2 del citato articolo prevedeva che «[l]a confisca non opera per la parte che il contribuente si impegna a versare all'erario anche in presenza di sequestro. Nel caso di mancato versamento la confisca è sempre disposta».

Con l'art. 1, comma 1, lettera e), numero 2), del d.lgs. n. 87 del 2024, la disposizione ha ora assunto il seguente tenore: «2. Salvo che sussista il concreto pericolo di dispersione della garanzia patrimoniale, desumibile dalle condizioni reddituali, patrimoniali o finanziarie del reo, tenuto altresì conto della gravità del reato, il sequestro dei beni finalizzato alla confisca di cui al comma 1 non è disposto se il debito tributario è in corso di estinzione mediante rateizzazione, anche a seguito di procedure conciliative o di accertamento con adesione, sempre che, in detti casi, il contribuente risulti in regola con i relativi pagamenti».

Nonostante la diversa formulazione, entrambe le disposizioni, in ogni caso, si orientano nel senso di valorizzare il comportamento dell'autore del fatto illecito, al quale è data la possibilità di evitare la confisca mediante il pagamento dell'imposta e delle sanzioni.

7.3.- A fronte del cumulo sanzionatorio stabilito dalla norma censurata, la richiesta formulata dal rimettente è rivolta all'ablazione della previsione della possibilità stessa della confisca nel caso di evasione dell'IVA all'importazione.

Va precisato, però, che «il petitum dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», ma non vincola questa Corte, che, «ove ritenga fondate le questioni, rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (*ex plurimis*, sentenza n. 53 del 2025).

7.4.- In questa prospettiva, occorre considerare che la confisca obbligatoria prevista dall'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973 è qualificata, nella rubrica dell'articolo, quale «misura di sicurezza».

Con l'ablazione del bene si intende, in particolare, tutelare l'interesse dello Stato non solo alla regolarità delle importazioni e alla completa e tempestiva percezione del tributo, ma anche a neutralizzare l'attrattiva alla realizzazione dell'illecito ove il contravventore potesse contare sul fatto che il bene gli sarebbe lasciato nella sua disponibilità.

La confisca dell'oggetto non ha quindi una finalità ripristinatoria dello status quo ante, ma riveste carattere punitivo, secondo i principi declinati nelle sentenze n. 7 del 2025 e n. 112 del 2019. Essa, infatti, non si limita a reintegrare lo Stato della somma indebitamente non versata (pari all'importo dell'IVA evasa), ma comporta anche per il contribuente una perdita patrimoniale in misura ben superiore a quella somma.

Tuttavia, sussiste una duplice differenza con la confisca obbligatoria dei beni utilizzati per commettere l'illecito, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 7 del 2025, quanto alla previsione dell'art. 2641 del codice civile, relativa ai reati societari, e con la sentenza n. 112 del 2019, con riguardo agli abusi di mercato sanzionati in via amministrativa.

In primo luogo, perché nel caso dei beni strumentali non c'è alcun rapporto predeterminato tra l'entità dell'ablazione patrimoniale e il profitto ricavato dall'autore del fatto: il valore dei beni strumentali può risultare enormemente superiore a quello del profitto ricavato dall'agente, che potrebbe anche mancare del tutto.

Di contro, la confisca obbligatoria del bene oggetto di contrabbando viene nella sostanza a risolversi in una sanzione patrimoniale a carattere proporzionale: l'ammontare dell'IVA all'importazione è sempre pari, infatti, a una percentuale del valore del bene (nel caso oggetto del giudizio *a quo*, il 10 per cento), sicché, correlativamente, la confisca di quest'ultimo colpisce il patrimonio dell'agente per un multiplo del profitto realizzato (che si identifica con l'IVA evasa). La misura si adatta automaticamente, quindi, a uno degli elementi - il più significativo - che esprimono il disvalore dell'illecito: il che stempera la questione dell'«insensibilità» della confisca in esame alle peculiarità del caso concreto.

In secondo luogo, la rimozione della confisca obbligatoria dei beni strumentali, operata con le citate sentenze di questa Corte, ha fatto subentrare ad essa la generale disciplina che prevede tale confisca come facoltativa (art. 240, primo comma, del codice penale, quanto ai reati; art. 20, terzo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689, recante «Modifiche al sistema penale», quanto alle violazioni amministrative).



Questo non avverrebbe se fosse rimossa la confisca obbligatoria dell'oggetto della violazione: una volta soppressa l'applicabilità dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973, in caso di evasione dell'IVA all'importazione, non ci sarebbe alcuna norma che renderebbe possibile la confisca, sia pur facoltativa, del bene importato rispetto al quale si realizza l'evasione dell'IVA, questa misura non essendo prevista né in rapporto alle violazioni amministrative, né in relazione a quelle di rilievo penale.

Il sistema sanzionatorio risulterebbe disallineato anche rispetto a quanto previsto dal ricordato art. 124 CDU, che, invece, nel momento stesso in cui stabilisce che l'obbligazione doganale di pagare il dazio si estingue nel caso di confisca delle merci, riconosce la possibilità che queste ultime siano oggetto di ablazione.

Ciò porta a escludere non solo l'ipotesi, coincidente con la richiesta del rimettente, di una *reductio ad legitimitatem* attraverso l'ablazione dell'intero rimando, per il tramite dell'art. 70 del d.P.R. n. 633 del 1972, all'art. 301, ma anche quella, più limitata, della caducazione della sola confisca dell'oggetto, lasciando, invece, intatta la possibilità della confisca del prodotto o del profitto.

7.5.- A quest'ultima soluzione si oppone anche una considerazione che attiene alla significativa differenza tra i meccanismi che presidiano l'IVA interna rispetto a quella all'importazione.

La prima, infatti, è caratterizzata da un sistema di tracciabilità, negli scambi, dei soggetti passivi, mentre per la seconda il fatto generatore e il momento dell'esigibilità coincidono con l'ingresso fisico del bene nel territorio dello Stato, per cui la principale e fondamentale garanzia effettiva del pagamento dell'imposta è quella che si sviluppa facendo leva sul bene.

È la stessa ordinanza di remissione che ha cura di riconoscere che «l'applicabilità all'Iva all'importazione delle più severe sanzioni previste dalle leggi doganali per i dazi può essere giustificata» alla luce della «diversità dei presupposti e degli elementi costitutivi e di accertamento che presiedono, rispettivamente, l'Iva interna e l'Iva all'importazione, più complessi e suscettibili di più difficile rilevazione per quest'ultima (Corte di giustizia, sentenza 25 febbraio 1988, causa C-299/86, Rainer Drexler, che ha precisato, al punto 22, «le due categorie di infrazioni di cui trattasi si distinguono per diverse circostanze che attengono tanto gli elementi costitutivi dell'infrazione quanto alla difficoltà maggiore o minore di scoprirla. Infatti, l'IVA all'importazione è riscossa all'atto del semplice ingresso fisico del bene nel territorio dello Stato membro interessato, piuttosto che in occasione di uno scambio. Dette differenze implicano che gli Stati membri non sono obbligati ad istituire un regime identico per le due categorie di infrazioni.»»).

In caso di evasione dell'IVA all'importazione, non sarebbe sempre possibile, soprattutto in riferimento a beni non frazionabili, operare un sequestro conservativo (che rimarrebbe possibile, peraltro, solo per il profitto, cioè l'IVA evasa, ma non per le sanzioni) su beni di valore molto più elevato dell'IVA evasa.

In altre parole, una volta perduta la possibilità della confisca dell'oggetto, lo Stato potrebbe trovarsi sostanzialmente disarmato di fronte all'evasione dell'IVA all'importazione.

7.6.- Tanto chiarito, va considerato che l'illegittimità costituzionale della norma censurata non si prefigura, alla luce di quanto precisato, in forza di una sproporzione intrinseca o «cardinale», quanto, invece, per un cumulo sanzionatorio che si rivela viziato per sproporzione relativa, o «ordinale», nel confronto sia con l'art. 124 CDU, che, come si è visto, in caso di confisca esclude la debenza dell'obbligazione doganale, sia con la disciplina dell'omesso versamento dell'IVA interna, che, in sostanza, nello stabilire solo la confisca, diretta e per equivalente, dell'importo evaso, ai sensi dell'art. 12-bis, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000, prevede che il sequestro dei beni finalizzato alla confisca non è disposto se il debito tributario è in corso di estinzione.

7.7.- Se l'apprensione del bene trova giustificazione nella finalità di garanzia della confisca in questione, che opera fin tanto che il contribuente non provveda al pagamento di quanto dovuto, la *reductio ad legitimitatem* passa - superando così anche la questione della rigidità della sanzione - attraverso la valorizzazione della condotta dell'autore del fatto illecito, che, del resto, costituendo un paradigma che informa non solo il citato art. 12-bis, comma 2, del d.lgs. n. 74 del 2000, ma anche altre diverse disposizioni del d.lgs. n. 87 del 2024 sulle sanzioni tributarie (tra queste, l'art. 1, comma 1, lettere b, c, f e g), rappresenta una grandezza pre-data che permette di raggiungere una soluzione «costituzionalmente adeguata» (*ex plurimis*, sentenza n. 95 del 2022).

Nell'ipotesi in cui l'autore dell'illecito si attiva per rimediare al mancato pagamento dell'IVA all'importazione, corrispondendo il tributo evaso, gli accessori, comprensivi degli interessi, nonché la sanzione pecuniaria, il mantenimento della misura della confisca risulta infatti sproporzionato, dal momento che lo Stato ha recuperato l'intero debito tributario e quindi viene meno anche quella funzione di garanzia che può giustificare la confisca obbligatoria.

L'art. 70, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972 deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, nello stabilire che «[s]i applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine», non prevede che, in caso di applicazione dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973, le cose che costituiscono oggetto della violazione non sono confiscate se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), in relazione agli artt. 282 e 301 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), nella parte in cui, nello stabilire che «[s]i applicano per quanto concerne le controversie e le sanzioni, le disposizioni delle leggi doganali relative ai diritti di confine», non prevede che, in caso di applicazione dell'art. 301 del d.P.R. n. 43 del 1973, le cose che costituiscono oggetto della violazione non sono confiscate se l'obbligato provvede al pagamento integrale dell'importo evaso, degli accessori, comprensivi degli interessi, e della sanzione pecuniaria.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250093

N. 94

Sentenza 11 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Assegno ordinario d'invalidità, liquidato interamente con il sistema contributivo - Divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo - Omessa esclusione - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale in parte qua, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza in *Gazzetta Ufficiale*.

- Legge 8 agosto 1995, n. 335, art. 1, comma 16.
- Costituzione, artt. 3 e 38, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), in combinato disposto con l'art. 1, comma 3, della legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile), promosso dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e A. S., con ordinanza del 16 settembre 2024, iscritta al n. 206 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocata Antonella Patteri per l'INPS e l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 16 settembre 2024 (r.o. n. 206 del 2024), la Corte di cassazione, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 3, della legge 12 giugno 1984, n. 222 (Revisione della disciplina della invalidità pensionabile), in riferimento agli artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione, «nella parte in cui non prevede la corresponsione dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, in presenza dei requisiti contributivi e reddituali previsti, che sia calcolato interamente con il sistema cd. contributivo».

2.- La Corte di cassazione è investita del ricorso proposto dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contro una sentenza della Corte di appello di Firenze. Quest'ultima ha accolto l'originaria domanda proposta da A. S. al fine di ottenere l'integrazione al minimo di un assegno ordinario d'invalidità, rigettata invece in primo grado in quanto l'assegno risultava liquidato esclusivamente con il sistema contributivo e, come tale, rientrava nella previsione dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, che esclude l'applicabilità, a tale tipologia di pensioni, delle disposizioni sull'integrazione al minimo.

Dall'ordinanza di rimessione si apprende che i giudici di seconde cure hanno optato per una interpretazione costituzionalmente orientata della appena citata disposizione: poiché l'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984 - che prevede l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità - non opera alcuna distinzione tra i sistemi (retributivo, misto o contributivo) di calcolo della prestazione pensionistica, tale disposizione non potrebbe considerarsi ricompresa nel raggio d'applicazione del sopravvenuto art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, che fa riferimento solo alle pensioni liquidate con il sistema contributivo.

3.- In via preliminare, il giudice *a quo* opera una ricognizione della normativa applicabile, ricordando che la disciplina relativa all'assegno ordinario di invalidità è contenuta nell'art. 1 della legge n. 222 del 1984, il cui comma 1 prevede il relativo diritto in favore dell'assicurato «la cui capacità di lavoro, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, sia ridotta in modo permanente a causa di infermità o difetto fisico o mentale a meno di un terzo». Il successivo comma 3 dispone che la prestazione va calcolata «secondo le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi» e che, «[q]ualora l'assegno risulti inferiore al trattamento minimo delle singole gestioni, è integrato, nel limite massimo del trattamento minimo, da un importo a carico del fondo sociale pari a quello della pensione sociale di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n. 153, e successive modificazioni e integrazioni», salva, ai sensi del comma 4, l'esistenza di redditi ostativi.



Rammenta poi che l'art. 1 della legge n. 335 del 1995 ha modificato il criterio di calcolo delle prestazioni pensionistiche, prevedendo: *a)* la conservazione del sistema retributivo per i lavoratori che alla data del 31 dicembre 1995 potessero vantare un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni; *b)* l'introduzione di un sistema "misto" pro quota, in parte retributivo (per le anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995) e in parte contributivo (per le anzianità acquisite successivamente), per coloro che, alla stessa data, avessero un'anzianità contributiva complessiva inferiore a diciotto anni; *c)* il calcolo integralmente contributivo delle prestazioni da liquidare sulla base di contributi versati esclusivamente dopo il 31 dicembre 1995.

Ricorda, infine, che il comma 16 dell'art. 1 della legge n. 335 del 1995 dispone che «[a]lle pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo non si applicano le disposizioni sull'integrazione al minimo».

4.- Tanto premesso, la Corte di cassazione rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, alla luce del «vincolo letterale del disposto normativo (riferito all'art. 1 comma 16 della legge n. 335/95)», ritenuto «insuperabile, pena la sostanziale disapplicazione, ope iudicis, della disposizione scrutinata».

Ritiene, quindi, di dover sollevare questioni di legittimità costituzionale «dell'art. 1 co. 16 l. n.222/84» (*recte*: dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995), per contrasto con gli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost.

5.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* considera pacifico tra le parti che: *a)* il requisito contributivo della prestazione sia stato maturato da A. S. «per l'intero» dopo il 31 dicembre 1995; *b)* sussistano, in capo all'interessato, «sia il requisito sanitario che quello reddituale per l'integrazione al minimo [...] per il periodo in contestazione», nonostante la percezione di «ulteriori provvidenze» («un reddito da lavoro» e «un assegno di invalidità civile, *ex lege* n. 118 del 1971»).

Richiamando la propria giurisprudenza (di cui vengono citati alcuni arresti), il Collegio rimettente qualifica l'assegno ordinario di invalidità come erogazione avente natura di trattamento pensionistico e, come tale, lo ritiene «attratto all'orbita applicativa dell'art.1, co.16 l. n.335/95 nel suo riferimento alle "pensioni"».

La possibilità per A. S. di fruire dell'integrazione al minimo, quindi, sarebbe preclusa proprio dalla circostanza che l'interessato percepisce l'assegno ordinario di invalidità calcolato esclusivamente con il sistema contributivo.

6.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la Corte di cassazione premette che l'integrazione al minimo della prestazione previdenziale in generale, e dell'assegno ordinario di invalidità in particolare, svolge la funzione di garantire che il trattamento pensionistico raggiunga quel livello base, ritenuto necessario ad assicurare al pensionato mezzi adeguati alle «esigenze di vita», secondo la previsione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

Qualunque sia il sistema adottato «per fondare l'an e il quantum del trattamento pensionistico», dunque, resterebbe identica «l'unitaria esigenza» di garantire i mezzi adeguati alle esigenze di vita, assicurati dal «minimo predeterminato dal legislatore».

Sarebbe quindi irragionevole e discriminatorio - e perciò in contrasto con l'art. 3 Cost. - distinguere tra sistema retributivo e contributivo per il calcolo dell'assegno ordinario di invalidità, per consentire poi l'integrazione al minimo solo nel primo caso, tanto più che il sistema contributivo sarebbe «tendenzialmente meno favorevole e più restrittivo rispetto a quello retributivo».

Tale scelta normativa non sarebbe giustificabile neppure in forza dell'ampia discrezionalità rimessa al legislatore, chiamato a bilanciare l'esigenza di erogare le prestazioni previdenziali con quella di mantenere in equilibrio i conti pubblici.

Inoltre, osserva il giudice *a quo*, per la pensione di vecchiaia calcolata integralmente con il sistema contributivo, la legge n. 335 del 1995 ha previsto un «bilanciamento» al divieto di integrazione al minimo, con la possibilità (assicurata dall'art. 1, comma 20) di acquisire - «quasi in funzione surrogatoria» - il diritto al relativo trattamento con un montante contributivo minimo, «raccolto in soli 5 anni di assicurazione». Invece, l'eliminazione dell'integrazione al minimo per l'assegno ordinario di invalidità non sarebbe stata compensata «da misure che valgano a rendere sostenibile e giustificato il sacrificio imposto dalla legge».

Ancora, per il rimettente deve essere sempre mantenuta ferma la differenza tra «"i mezzi necessari per vivere"» - che il primo comma dell'art. 38 Cost. garantisce a tutti i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti di risorse sufficienti - e «"i mezzi adeguati alle esigenze di vita"», che il secondo comma della medesima disposizione assicura ai lavoratori «in situazioni significative» (infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria), poiché i secondi «comprendono i primi ma non s'esauriscono in essi».

Per questa ragione, aggiunge il rimettente, la necessaria tutela delle adeguate esigenze di vita, lungi dal poter essere valutata alla luce del complesso delle provvidenze di cui l'interessato potrebbe fruire, imporrebbe di verificare che ogni prestazione previdenziale sia idonea «a garantire oggettivamente lo specifico bisogno ad esso sotteso, in sé considerato e distinto da eventuali altri».



In definitiva, l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità - comunque sia stato calcolato - costituirebbe il modo con cui la legge deve attuare il precetto costituzionale, a fronte di una prestazione che potrebbe altrimenti determinare «l'attribuzione ai lavoratori beneficiari di somme del tutto inidonee alle loro esigenze di vita, quando non meramente simboliche» e, comunque, in alcuni casi, come quello di specie, «inferiori al quantum delle prestazioni assistenziali, liquidate in relazione ad eventi analoghi».

7.- L'INPS si è costituito in giudizio, evidenziando, in primo luogo, che A. S. è titolare: a) a decorrere da novembre 2013, di assegno ordinario di invalidità, liquidato in regime contributivo, il cui importo (calcolato a novembre 2024) è pari ad euro 112,69; b) di pensione di invalidità civile, per l'importo di euro 333,33, cumulabile con l'assegno ordinario in quanto il percettore è stato dichiarato invalido civile totale; c) di posizione contributiva presso il fondo pensioni lavoratori dipendenti, in conseguenza dello svolgimento di lavoro subordinato che, da gennaio a settembre 2024, ha fruttato una retribuzione complessiva (da presumersi al lordo) di euro 7.393,00.

8.- Ciò posto, per l'INPS le questioni sarebbero innanzitutto inammissibili.

Se anche si potesse rilevare un contrasto con i parametri costituzionali evocati, i mezzi attraverso i quali risolvere tale criticità sarebbero molteplici (rivalutazione dei contributi, individuazione di più favorevoli coefficienti di trasformazione, introduzione di nuove provvidenze, eccetera) e la relativa scelta non potrebbe che essere affidata alla discrezionalità del legislatore, allo scopo di selezionare la soluzione che «al contempo meglio rispetti la coerenza del regime contributivo».

9.- Nel merito, l'INPS esclude qualsiasi contrasto con i parametri costituzionali evocati.

La peculiare forma di integrazione al minimo di cui si discute sarebbe compatibile con il solo sistema di calcolo retributivo, mentre sarebbe «istituto estraneo alla *ratio* e ai principi che informano il regime contributivo di liquidazione delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria».

È unicamente nel regime retributivo, infatti, che la contribuzione versata rileva ai soli fini dell'individuazione di un minimo di anzianità assicurativa per l'accesso alla prestazione e non anche della parametrizzazione del trattamento a quanto versato. Esclusivamente nel regime retributivo, quindi, sarebbero consentite anche «commisurazioni virtuali», quale l'integrazione di cui si discute, il cui onere economico, non a caso, è posto interamente a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

Del tutto differenti sarebbero i principi sui quali si fonda, invece, il regime contributivo di liquidazione dei trattamenti previdenziali. In tale sistema, è l'entità del montante contributivo, valorizzato in base ai coefficienti legati all'età, a determinare la misura stessa della pensione e ciò escluderebbe la possibilità «di introdurre commisurazioni che si basino su importi virtuali».

A seguito della legge n. 335 del 1995, in sostanza, «ciò che non può essere assicurato dalla valorizzazione del montante contributivo» dovrebbe essere posto a carico di sistemi di protezione diversi da quello previdenziale, per non rendere «insostenibile» la spesa pensionistica.

Di ciò sarebbe stato consapevole il legislatore della riforma, che avrebbe operato sulla «leva dei benefici assistenziali per arrivare a livelli aggiuntivi di tutela rispetto a quanto il lavoratore può ottenere all'interno del regime previdenziale». In particolare, l'INPS ricorda che l'art. 3, comma 6, ultimo periodo, della legge n. 335 del 1995, in tema di requisiti di accesso all'assegno sociale, prevede che non concorre a formare il reddito del richiedente (e dunque a superare le soglie che impediscono di fruire della provvidenza) la pensione liquidata secondo il sistema contributivo, «in misura corrispondente ad un terzo della pensione medesima e comunque non oltre un terzo dell'assegno sociale».

10.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, sostenendo la non fondatezza delle questioni sollevate, con argomentazioni in parte sovrapponibili a quelle offerte dall'INPS.

L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che la legge n. 335 del 1995 ha operato una epocale riforma, sancendo il passaggio al sistema contributivo, «più solido e sostenibile», in quanto «lega direttamente l'importo della pensione ai contributi versati, riducendo il rischio di disavanzi finanziari e di iniquità tra le diverse generazioni di lavoratori».

Occorrerebbe allora valutare la posizione dei percettori dell'assegno ordinario d'invalidità liquidato esclusivamente con il sistema contributivo alla luce «del complessivo sistema di tutele già previsto dall'ordinamento» anche in favore di tali soggetti, che potrebbero beneficiare di altre provvidenze economiche - «quali le prestazioni a favore degli invalidi civili, l'assegno sociale e le prestazioni a sostegno del reddito» - e che, in ogni caso, potrebbero ancora svolgere attività lavorativa (nei limiti delle loro residue capacità), secondo la disciplina stabilita dall'art. 1, comma 42, della legge n. 335 del 1995.

11.- In prossimità dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, con la quale ha ulteriormente illustrato gli argomenti difensivi.



In particolare, l'Avvocatura ha evidenziato che, nell'eliminare il meccanismo dell'integrazione al minimo per i trattamenti pensionistici liquidati con il sistema contributivo, il legislatore ha operato la precisa scelta di affidare le forme di sostegno eventualmente necessarie a «misure economiche di natura tipicamente assistenziale, non gravanti sul complessivo sistema pensionistico», quali, in particolare, l'assegno sociale.

Inoltre, ha sottolineato che, nel caso fosse riconosciuta l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, al momento della sua trasformazione in pensione di vecchiaia opererebbe comunque il divieto di integrazione al minimo prevista per quest'ultima, sempre in applicazione dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, sezione lavoro, dubita della compatibilità con gli artt. 3 e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, il quale, «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984, nell'escludere l'integrazione al minimo per tutte le pensioni liquidate esclusivamente con il sistema contributivo, non ne consente la corresponsione anche per l'assegno ordinario di invalidità che sia calcolato interamente con tale criterio.

2.- Per il giudice *a quo*, l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità svolge la funzione tipica delle prestazioni previdenziali, consistente nel garantire al percettore mezzi adeguati alle «esigenze di vita», secondo la previsione dell'art. 38, secondo comma, Cost.

Rispetto a tale presidio costituzionale, quindi, non avrebbe alcuna incidenza il sistema di computo adottato in base alla disciplina tempo per tempo vigente, risultando irragionevole e discriminatorio - e perciò in contrasto anche con l'art. 3 Cost. - distinguere tra i criteri retributivo e contributivo, per consentire l'integrazione al minimo solo dell'assegno ordinario d'invalidità liquidato in base al primo.

Neppure potrebbe soccorrere, in questa prospettiva, l'eventuale fruibilità di altre prestazioni di natura assistenziale (ad esempio, come nel caso di specie, l'assegno per l'invalidità civile), per la chiara distinzione tra i «mezzi necessari per vivere» e i «mezzi adeguati alle [...] esigenze di vita», che l'art. 38 Cost. riserva, rispettivamente, a tutti i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti di risorse sufficienti, ai sensi del primo comma, e ai lavoratori colpiti dagli eventi indicati nel secondo comma.

Più in generale, il rimettente osserva che l'esclusione dell'integrazione al minimo sarebbe stata compensata, per tutti gli altri trattamenti pensionistici, dalla possibilità (riconosciuta dall'art. 1, comma 20, della legge n. 335 del 1995) di acquisire il relativo diritto con un montante contributivo ridotto rispetto al passato, in quanto «raccolto in soli 5 anni di assicurazione». Per l'assegno ordinario d'invalidità, invece, non sarebbe stata prevista alcuna misura idonea «a rendere sostenibile e giustificato il sacrificio imposto dalla legge».

3.- Così ricostruite le censure, la decisione delle questioni sollevate richiede un breve inquadramento degli istituti coinvolti.

3.1.- La giurisprudenza di legittimità è ferma nel qualificare l'assegno ordinario d'invalidità come trattamento pensionistico (tra le più recenti, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 22 agosto 2024, n. 23040 e n. 23041; ordinanza 17 agosto 2023, n. 24751), legato al sopraggiungere di uno stato di compromissione fisica o mentale.

Nondimeno, devono sin da ora essere rimarcate le indubbie peculiarità dell'assegno in esame (di cui si dirà ampiamente *infra*, punto 11), che hanno indotto questa Corte, sin da risalenti pronunce (sentenza n. 644 del 1988), a riconoscergli natura «parzialmente assistenziale» (e dunque «almeno mista»), in affiancamento alla funzione previdenziale che il giudice *a quo* - con argomenti non estranei pure alla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 218 del 1995 e n. 436 del 1988) - ritiene svolta ai sensi del secondo comma dell'art. 38 Cost.

3.2.- L'assegno ordinario di invalidità è disciplinato dalla legge n. 222 del 1984 e spetta al lavoratore che, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, vede diminuita a meno di un terzo la sua capacità di prestare un'attività lavorativa confacente alle proprie attitudini (art. 1, comma 1).

L'assegno spetta senza limiti d'età, ma, al compimento di quella stabilita per il diritto a pensione di vecchiaia, si trasforma, «in presenza dei requisiti di assicurazione e di contribuzione», in pensione di vecchiaia (art. 1, comma 10).

Ai fini del perfezionamento del diritto, il successivo art. 4, attraverso una serie di richiami normativi, richiede che il lavoratore abbia versato contributi per almeno cinque anni, di cui tre nel quinquennio precedente la data di presentazione della domanda amministrativa.



Ricorrendo entrambi i requisiti - medico-legale e assicurativo - l'assegno è calcolato secondo le norme in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, ovvero nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi; qualora esso risulti inferiore al trattamento minimo delle singole gestioni, l'assegno è integrato, «nel limite massimo del trattamento minimo, da un importo a carico del fondo sociale pari a quello della pensione sociale». Così ancora si esprime l'art. 1, comma 3, della medesima legge, con riferimenti oggi da intendersi operati, rispettivamente, alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (in seguito: GIAS) e all'assegno sociale che l'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995 ha introdotto, in luogo della pensione sociale, con effetto dal 1° gennaio 1996.

4.- Ne consegue che il sistema di computo dell'assegno ordinario di invalidità può essere diverso, a seconda della disciplina alla quale è assoggettato il lavoratore per effetto delle riforme del sistema pensionistico succedutesi nel tempo.

Tra queste, importanza centrale riveste quella operata dalla legge n. 335 del 1995, la quale, come questa Corte ha ricordato di recente con la sentenza n. 112 del 2024, ha comportato il graduale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di computo del trattamento pensionistico, introducendo distinzioni tra i lavoratori sulla base dell'anzianità assicurativa dai medesimi maturata al 31 dicembre 1995.

In particolare, oggi risultano interamente soggetti al regime contributivo i lavoratori che - come nel caso oggetto dell'odierno scrutinio - si siano iscritti a una gestione previdenziale solo successivamente alla data da ultimo indicata.

4.1.- Nell'ambito del sistema retributivo, divenuto ormai residuale, la base di calcolo è costituita dalla media delle retribuzioni percepite in un periodo di riferimento predeterminato dalla legge (cosiddetta retribuzione pensionabile), generalmente collocato in una fase - più o meno ampia, a seconda della disciplina di riferimento - anteriore alla data del pensionamento.

Il sistema contributivo, invece, è ispirato a una logica di corrispettività tra contribuzione versata e prestazione pensionistica: quest'ultima viene determinata in base alla contribuzione corrisposta nel corso dell'intera vita lavorativa (il cosiddetto montante contributivo individuale), che viene rivalutata periodicamente e rapportata alla speranza di vita media residua (stimata con criteri statistico-attuariali via via aggiornati nel tempo), mediante l'applicazione di un coefficiente di trasformazione che tiene conto dell'età del singolo pensionando.

L'applicazione dell'uno o dell'altro criterio di computo è suscettibile di restituire risultati diversi, di norma ben più favorevoli nell'ambito del regime retributivo, ormai in via di definitivo superamento.

5.- Ciò premesso, va in primo luogo scrutinata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'INPS, secondo cui, quand'anche fosse rilevato un contrasto con i parametri evocati dal giudice *a quo*, la scelta tra le «molteplici modalità» idonee ad assicurare «una tutela aggiuntiva al lavoratore invalido» esulerebbe dai poteri di questa Corte, venendo in rilievo un'opzione destinata a incidere su un complesso normativo «caratterizzato da estrema tecnicità», oltre che condizionato delle risorse disponibili.

L'eccezione deve essere respinta.

Il rimettente auspica un intervento che consenta di applicare la regola che ancora è prevista nell'ordinamento dall'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984 proprio per l'assegno ordinario d'invalidità, sebbene ora limitatamente a quello calcolato con il sistema retributivo.

Il *petitum*, puntuale e univoco, consente dunque di fare applicazione del principio, ormai costantemente enunciato dalla giurisprudenza costituzionale (tra le ultime, sentenze n. 31 del 2025, n. 138 e n. 128 del 2024), secondo cui, una volta accertato un *vulnus* a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione, non può essere di ostacolo all'esame nel merito l'assenza di un'unica soluzione a "rime obbligate", ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore.

È sufficiente, infatti, «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni "costituzionalmente adeguate"» (*ex multis*, sentenza n. 95 del 2022) e tale è certamente quella indicata dal rimettente.

6.- Ancora in via preliminare, va precisamente definito il *thema decidendum*.

Dalla lettura combinata di motivazione e dispositivo dell'ordinanza di rimessione si desume con certezza che - nulla disponendo l'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984 sull'esclusione dell'integrazione al minimo in relazione a particolari modalità di computo del trattamento - oggetto delle questioni è unicamente l'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui include l'assegno ordinario d'invalidità nel divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo ai trattamenti pensionistici liquidati esclusivamente con il sistema contributivo.

7.- La Corte di cassazione ha puntualmente assolto anche all'onere di preventiva esplorazione di una interpretazione costituzionalmente orientata, giungendo alla conclusione che essa non è praticabile, in considerazione dell'inequivoco tenore letterale della disposizione censurata, applicabile a tutti i trattamenti pensionistici, nel cui novero il diritto vivente, condiviso dal giudice *a quo*, ricomprende anche l'assegno in parola.



Per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione incidentale, è sufficiente che il rimettente motivi - come qui ha fatto - sulle ragioni di impraticabilità dell'interpretazione adeguatrice (tra le ultime, sentenza n. 23 del 2025).

8.- Tanto premesso, le censure formulate dal rimettente sollecitano questa Corte ad operare uno scrutinio sia "per linee interne" alla disciplina dell'assegno in esame, sia attraverso un confronto di quest'ultima con le regole che governano la liquidazione degli altri trattamenti pensionistici.

8.1.- Nel primo senso si muovono gli argomenti per i quali, qualunque sia il sistema di calcolo adottato, resterebbe identica la necessità di garantire i mezzi adeguati alle esigenze di vita, quando l'assegno ordinario d'invalidità risulti «inferiore a un minimo predeterminato dal legislatore»: sarebbe irragionevole e discriminatorio, afferma il giudice *a quo*, consentire l'integrazione al minimo solo nel caso di calcolo dell'assegno con il sistema retributivo, tanto più che il criterio contributivo «è tendenzialmente meno favorevole e più restrittivo».

In questa prospettiva, e citando giurisprudenza costituzionale, la Corte rimettente pone l'accento, più che sui principi di eguaglianza e ragionevolezza, soprattutto sull'affermato radicamento dell'integrazione al minimo nella previsione del secondo comma dell'art. 38 Cost.

È bene, tuttavia, fare un'ulteriore precisazione.

Le sentenze richiamate dal giudice *a quo* sono riferite all'integrazione al minimo dei trattamenti pensionistici in generale.

Esse sono state rese nell'ambito di un sistema pensionistico governato dal criterio di liquidazione retributivo (sentenze n. 240 del 1994, n. 31 del 1986 e n. 263 del 1976) e in un'epoca (sentenze n. 18 del 1998, n. 127 e n. 119 del 1997; ordinanza n. 173 del 2003) in cui ancora non era stato necessario misurarsi direttamente con gli effetti della riforma pensionistica operata dalla legge n. 335 del 1995, portatrice, come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, di un «cambiamento fondamentale [...] del sistema previdenziale italiano».

Come si vedrà (*infra*, punto 13), di tale mutamento di paradigma costituisce espressione, tra le altre, anche la scelta di escludere l'integrazione al minimo per (tutti) i trattamenti da liquidarsi interamente con il sistema contributivo.

8.2.- Diversa è la prospettiva che guida la contestazione con la quale il giudice *a quo* rimprovera al legislatore della riforma del 1995 di non aver introdotto misure per rendere «sostenibile e giustificato il sacrificio imposto» dalla disposizione censurata, a differenza di quanto previsto per altri trattamenti previdenziali come le pensioni di vecchiaia.

Da questa angolazione, nell'ambito della disciplina che risulta dal riordino del sistema pensionistico, la Corte rimettente chiede di operare un confronto, al lume dei principi presidiati dall'art. 3 Cost., tra le regole che oggi governano, da un lato, l'assegno ordinario d'invalidità, e, dall'altro, gli altri trattamenti pensionistici coinvolti nella generale previsione dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995.

9.- Rispetto ai due profili di censura appena illustrati - il primo incentrato soprattutto sulla violazione dell'art. 38 Cost. e il secondo, invece, esclusivamente sulla violazione dell'art. 3 Cost. -, questa Corte ritiene che le peculiarità della disciplina dell'assegno ordinario d'invalidità e del meccanismo, pure speciale, della sua integrazione al minimo rendano opportuno anzitutto un esame condotto al fine di verificare, al metro dell'art. 3 Cost., se il trattamento in questione sia o meno suscettibile di essere accomunato alle altre pensioni, nella sottoposizione alla regola generale somministrata dalla disposizione censurata.

10.- La questione è fondata.

11.- La tendenziale corrispettività tra provvista finanziaria (il cosiddetto montante) e misura del trattamento previdenziale liquidato è una caratteristica essenziale del sistema contributivo. Secondo la principale tesi difensiva dell'INPS e dell'Avvocatura generale dello Stato, essa impedirebbe la sopravvivenza di un istituto che, come l'integrazione al minimo, risulta derogatorio del «principio di proporzionalità della pensione ai contributi versati a vantaggio del principio di solidarietà» (come riconosciuto dalla sentenza n. 119 del 1997).

Tale argomento, tuttavia, perde consistenza proprio con riferimento alla tutela pensionistica per l'invalidità, collegata a uno stato di bisogno del tutto peculiare, in cui la persona che la richiede ha perso in larga parte la capacità lavorativa.

Non a caso, in un contesto governato dalle regole retributive di liquidazione di tutti i trattamenti pensionistici, la legge n. 222 del 1984 aveva già previsto, per il conseguimento del diritto all'assegno ordinario d'invalidità, un regime agevolato: sin dall'origine, infatti, è stato ritenuto sufficiente un periodo di contribuzione di soli cinque anni e si è imposto esclusivamente l'accertamento di una sorta di "contiguità assicurativa" rispetto all'evento protetto (tre anni di contribuzione nel quinquennio anteriore alla presentazione della domanda).

Il particolare favor per il trattamento di cui si discute è stato poi confermato anche in occasione del generale passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo.



L'art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995, infatti, prevede che l'assegno ordinario d'invalidità, ove calcolato - per intero o pro quota - con il sistema contributivo, è determinato «assumendo il coefficiente di trasformazione relativo all'età di 57 anni nel caso in cui l'età dell'assicurato all'atto dell'attribuzione dell'assegno sia ad essa inferiore». In sostanza, si equipara *ex lege* l'età del percettore dell'assegno a quella che, all'epoca, costituiva la soglia anagrafica da raggiungere per conseguire la pensione di vecchiaia interamente liquidata con il sistema contributivo, secondo quanto prevedevano i commi 19 e 20 del citato art. 1.

Si tratta delle medesime disposizioni con le quali il legislatore della riforma previdenziale del 1995 ha ridotto a soli cinque anni il requisito di anzianità contributiva ai fini del conseguimento di tutte le pensioni di vecchiaia, in tal modo equiparando il presupposto contributivo minimo a quello già previsto per l'assegno ordinario di invalidità. Tuttavia, per quest'ultimo ha rinunciato ad applicare la rigida corrispondenza attuariale tra montante contributivo individuale e speranza di vita, che vale per il sistema pensionistico in generale. E ciò ha fatto, evidentemente, proprio per mantenere vivo quel regime differenziato, da sempre giustificato dalla peculiarità dello stato di bisogno sotteso alla relativa tutela "mista" (assistenziale e previdenziale) accordata, in quanto considerato meritevole di una maggiore valorizzazione del principio di solidarietà.

11.1.- A questo proposito, è peraltro opportuno evidenziare che, per effetto delle modifiche - altrettanto profonde - apportate al sistema pensionistico dall'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, la generale età pensionabile è stata, ad oggi, elevata fino a sessantasette anni. Ciò ridimensiona il carattere favorevole della previsione di cui all'art. 1, comma 14, della legge n. 335 del 1995, il quale non è stato a sua volta aggiornato alla nuova soglia.

Le differenze tra assegno ordinario d'invalidità e restanti trattamenti pensionistici, sotto altro profilo, sono diventate invece più marcate. In particolare, mentre la riforma di cui al d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ha elevato, in generale, a venti anni il minimo di contribuzione necessario ad accedere alla pensione di vecchiaia - rendendo del tutto residuale l'ipotesi della valorizzazione della contribuzione solo quinquennale, perché ormai riservata, oggi, agli ultra-settantunenni (art. 24, comma 7) -, per l'assegno ordinario d'invalidità non è stato intaccato il requisito contributivo "ridotto" di cui all'art. 4 della legge n. 222 del 1984, ancora una volta in ossequio alla peculiarità dello stato di bisogno da fronteggiare.

12.- Da altra angolatura, va rilevato che la *ratio* della generale soppressione dell'integrazione al minimo per tutti i trattamenti pensionistici - come confermato dall'INPS e dall'Avvocatura - è da mettere in relazione con la necessità di contenimento della spesa previdenziale, che del resto è dichiaratamente (art. 1, commi 1, 3 e 5, della legge n. 335 del 1995) alla base del complessivo intervento riformatore, come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale (ordinanza n. 400 del 1999).

Ancora una volta, però, si tratta di un argomento che non può essere validamente speso con riferimento all'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità, la cui disciplina è a sua volta affatto diversa da quella dettata per l'integrazione degli altri trattamenti pensionistici.

L'art. 1, comma 3, della legge n. 222 del 1984, in particolare, prevede che, qualora l'assegno risulti inferiore al trattamento minimo INPS - e sempreché non siano superati i limiti di reddito previsti dal successivo comma 4 -, esso è integrato «nel limite massimo del trattamento minimo, da un importo a carico del fondo sociale pari a quello della pensione sociale»: nei fatti, l'importo "a calcolo", maggiorato della somma oggi corrispondente alla misura dell'assegno sociale, potrebbe anche restituire un risultato inferiore al trattamento minimo INPS.

Inoltre, come riconosciuto nelle stesse difese dell'ente previdenziale, non è prevista l'integrazione parziale della prestazione né la cosiddetta "cristallizzazione", ossia il mantenimento dell'assegno nella misura precedentemente goduta qualora vengano superati i limiti di reddito (come invece è previsto per le altre pensioni integrate al trattamento minimo, dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, recante «Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini», convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638).

In stretta connessione con questa speciale regolamentazione, la legge n. 222 del 1984 aveva già allocato l'intero onere economico della peculiare integrazione al minimo di cui si tratta al di fuori dalla gestione che eroga l'assegno ordinario d'invalidità, ponendolo a carico del fondo sociale (art. 1, comma 3).

La scelta all'epoca operata è stata poi confermata dalla legge 9 marzo 1989, n. 88 (Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), il cui



art. 37 ha posto l'onere finanziario delle integrazioni al minimo dei soli assegni ordinari di invalidità interamente a carico della neoistituita - in sostituzione appunto del fondo sociale - GIAS (comma 3, lettera b).

Ne deriva che il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo di computo delle prestazioni è del tutto indifferente rispetto al finanziamento dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità, che già era prima, ed è rimasta poi, l'unica interamente sostenuta dalla fiscalità generale.

13.- Privo di efficacia persuasiva, sempre rispetto all'assegno ordinario d'invalidità, risulta anche un ulteriore argomento difensivo speso dalla parte pubblica e dall'interveniente.

L'INPS e l'Avvocatura sostengono che, all'esito del rovesciamento di impostazione operato dalla riforma del 1995, l'esistenza di altre provvidenze assistenziali, di cui i titolari di pensioni interamente contributive potrebbero usufruire (tra cui, in primo luogo, l'assegno sociale), escluderebbe qualsiasi *vulnus* ai principi evocati.

Tuttavia, ulteriore peculiarità dell'assegno ordinario d'invalidità è rappresentata dal fatto che di tale trattamento il lavoratore può aver bisogno anche prima del raggiungimento dell'età prevista per poter godere dell'assegno sociale, che attualmente viene erogato solo ai cittadini ultrasessantasettenni.

Prima di tale momento, potrebbe verificarsi il caso di un lavoratore diventato invalido che: a) percepisca un assegno ordinario d'invalidità di importo modesto (perché frutto dell'anzianità minima quinquennale, nel contesto di un computo esclusivamente contributivo); b) sia privo dei requisiti per ricevere anche l'assegno d'invalidità civile (salve limitate eccezioni, generalmente non cumulabile con il primo, ai sensi dell'art. 1, comma 10, della legge n. 222 del 1984); c) non abbia una composizione familiare oppure una situazione reddituale o personale che gli consenta di usufruire di ulteriori sostegni, come l'assegno unico e universale (che, per effetto del decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230, recante «Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46», ha preso il posto delle precedenti provvidenze a favore della famiglia e della natalità) oppure l'assegno di inclusione (disciplinato dal decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante «Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro», convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85); e d) non abbia la possibilità di trovare altre «occupazioni confacenti alle sue attitudini» (come recita l'art. 1, comma 1, della legge n. 222 del 1984), nonostante le misure di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili).

Alla luce di quanto appena esposto, appare evidente che il soggetto in età attiva bisognoso della tutela di cui si discute, in ragione della significativa riduzione della sua capacità lavorativa conseguente all'invalidità, può essere esposto al rischio di rimanere, anche per lungo tempo, privo di qualsiasi ulteriore supporto economico.

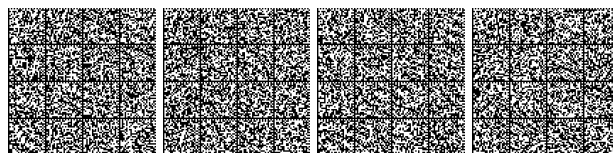
Si tratta di una prospettiva dissonante nello scenario disegnato dal legislatore, che, come contraltare della scelta operata con la disposizione censurata, ha affidato proprio al sistema assistenziale la tutela aggiuntiva eventualmente necessaria.

Nella logica del sistema contributivo, l'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995 costituisce anche il risvolto di un giudizio di disvalore espresso dall'ordinamento nei confronti della fuoriuscita anticipata dal mercato del lavoro del soggetto che, pur ancora in possesso di capacità lavorativa, non abbia tuttavia accumulato una provvista finanziaria idonea a garantirgli, in vecchiaia, un importo del trattamento pensionistico adeguato alla funzione previdenziale che quest'ultimo deve svolgere.

Si tratta, però, di una ragione che non appare affatto coerente con il trattamento per l'invalidità qui in esame, destinato a sopperire a situazioni in cui il lavoratore perde una rilevante percentuale della sua capacità lavorativa e, quindi, la possibilità di accumulare un montante contributivo adeguato.

Pure sotto tale profilo, dunque, la scelta di assimilare l'assegno ordinario d'invalidità agli altri trattamenti pensionistici liquidati con il solo sistema contributivo, assoggettando anche il primo alla previsione di inapplicabilità delle disposizioni sull'integrazione al minimo, viola l'art. 3 Cost.

14.- Né può dirsi che l'accoglimento della questione crei la disarmonia di sistema prospettata dalla difesa dell'INPS e dall'Avvocatura, in relazione alla trasformazione automatica - prevista dal primo periodo del comma 10 dell'art. 1 della legge n. 222 del 1984 - dell'assegno ordinario d'invalidità in pensione di vecchiaia, per la quale continuerebbe a essere esclusa l'integrazione al minimo. La stessa disposizione appena citata, infatti, nell'ultimo periodo, ha cura di precisare che l'importo della pensione di vecchiaia «non potrà, comunque, essere inferiore a quello dell'assegno di invalidità in godimento al compimento dell'età pensionabile». Ancora una volta, la peculiarità dello stato di bisogno che fonda l'assegno in parola esclude qualsiasi discriminazione rispetto al lavoratore che non sia afflitto da analoga invalidità e rende giustificata la scelta discrezionale operata dal legislatore.



Quanto al periodo successivo al compimento dell'età pensionabile, invece, tutti i pensionati restano soggetti alla medesima disciplina dettata dall'art. 3, comma 6, ultimo periodo, della legge n. 335 del 1995, secondo cui, agli effetti del riconoscimento dell'assegno sociale, non concorre a formare reddito la pensione (qualunque tipo di pensione) liquidata secondo il sistema contributivo, «in misura corrispondente ad un terzo della pensione medesima e comunque non oltre un terzo dell'assegno sociale».

14.1.- Neppure varrebbe a determinare un'ingiustificata disparità di trattamento - in tesi ancora una volta conseguente all'accoglimento della questione - la possibilità per il percettore dell'assegno in parola di continuare a svolgere attività lavorativa, ovviamente nei limiti delle sue ormai ridotte capacità.

La legge n. 222 del 1984 si limitava a prevedere, per queste ipotesi, l'applicabilità dell'ordinaria disciplina del cumulo tra pensione e retribuzione (art. 1, comma 11, che richiama appunto l'art. 20 della legge 30 aprile 1969, n. 153, recante «Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale», che di tale cumulo si occupa). L'art. 1, comma 42, della legge n. 335 del 1995, senza incidere su tale assetto, ha poi previsto, in caso di svolgimento di attività lavorativa, una riduzione del rateo dell'assegno, correlato all'importo di quest'ultimo e all'ammontare complessivo dei redditi da lavoro (dipendente, autonomo o di impresa).

Le eventuali somme riconosciute a titolo di integrazione al minimo, quindi, sarebbero comunque coinvolte nella riduzione percentuale del trattamento.

15.- L'INPS ha depositato in udienza un prospetto dal quale risulta che una decisione di accoglimento provvista, come d'ordinario, di effetti ex tunc sarebbe suscettibile di determinare, per l'anno in corso, un ingente e improvviso aggravio a carico della finanza pubblica, in gran parte connesso al recupero degli arretrati che potrebbero essere reclamati dai percettori degli assegni ordinari d'invalidità liquidati esclusivamente con il sistema contributivo.

Premesso che l'onere finanziario riguarderà solo assegni diretti (essendo esclusa, come detto, la reversibilità della prestazione), la maggior spesa a carico dello Stato, che la presente decisione comporta, non si pone in contrasto - come in sostanza prospetta l'INPS - con l'art. 81 Cost., perché sarà compito del legislatore «provvedere tempestivamente alla copertura degli oneri derivanti dalla pronuncia, nel rispetto del vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio in senso dinamico», come già chiarito nella sentenza n. 152 del 2020.

Questa Corte, tuttavia, reputa necessario seguire il solco tracciato dalla pronuncia da ultimo citata e così, «nella prospettiva, appunto, del “contemperamento dei valori costituzionali” - che viene qui in rilievo non già nel contesto dello scrutinio di costituzionalità della norma denunciata ed al fine dell'esito dello stesso, bensì nella fase successiva relativa alla delimitazione diacronica degli effetti della decisione - [...] ritiene, in questo caso, di graduare gli effetti temporali del decumulo, facendoli decorrere (solo) dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla *Gazzetta Ufficiale*».

Anche in questo frangente, del resto, come nella vicenda scrutinata dal citato precedente, il riconoscimento solo pro futuro dell'integrazione al minimo dell'assegno ordinario d'invalidità non contrasta con la logica del giudizio incidentale, poiché l'accoglimento ex nunc «risponde comunque all'interesse della parte che ha attivato il processo principale ed è dunque rilevante al fine della decisione che dovrà adottare il giudice rimettente».

16.- Va anche in questa occasione ribadito che resta ovviamente ferma la possibilità per il legislatore di rimodulare, ed eventualmente di coordinare in un quadro di sistema, la disciplina vigente, purché sia idonea a garantire, ai titolari di assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo, l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione.

17.- In conclusione va dichiarata, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge n. 335 del 1995, nella parte in cui non esclude, dal divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo, l'assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo.

18.- Restano assorbiti altri profili o questioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione di questa sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), nella parte in cui non esclude, dal divieto di applicazione delle disposizioni sull'integrazione al minimo, l'assegno ordinario d'invalidità liquidato interamente con il sistema contributivo.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, *Redattrice*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250094

N. 95

Sentenza 7 maggio - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio) - Denunciata irragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo, per la disparità di trattamento tra fattispecie analoghe o esprimenti un disvalore oggettivo ancor più lieve rispetto a quello della fattispecie abrogata, nonché violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e degli obblighi internazionali di tipo pattizio - Inammissibilità delle questioni.

Reati e pene - Abrogazione dell'art. 323 del codice penale (Abuso d'ufficio) - Denunciata violazione degli obblighi internazionali, in relazione alla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003 (Convenzione di Merida) - Non fondatezza delle questioni.

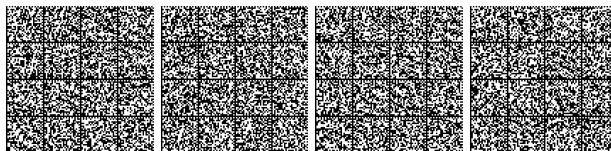
- Legge 9 agosto 2024, n. 114, art. 1, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 11 e 117, primo comma; Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, artt. 1, 7, paragrafo 4, 19 e 65, paragrafo 1.

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, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), 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), promossi con ordinanze del 30 settembre 2024 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Locri; del 24 settembre 2024 dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale; del 21 ottobre 2024 dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio, sezione penale; del 3 ottobre 2024 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze; del 22 novembre 2024 dal Tribunale ordinario di Teramo; del 2 dicembre 2024 dal Tribunale ordinario di Locri, sezione penale; del 25 ottobre 2024 dal Tribunale di Firenze, sezione terza penale; del 13 gennaio 2025 dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Locri; dell'11 novembre 2024 dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione penale; del 26 novembre 2024 dal Tribunale ordinario di Catania, sezione seconda penale; del 12 novembre 2024 dal Tribunale ordinario di Modena, sezione penale; del 5 febbraio 2025 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Roma e del 7 marzo 2025 dalla Corte di cassazione, sesta sezione penale; iscritte rispettivamente ai numeri 201, 222, 232 e 233 del registro ordinanze del 2024 e numeri 4, 5, 8, 10, 17, 18, 20, 25, 33 e 50 del registro ordinanze del 2025; pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 45, 49, 52, prima serie speciale, dell'anno 2024 e numeri 5, 6, 7, 8, 9, 11, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di V. C., A. D. e O. G.; C. C.; P. G.; C. L.; M. D.M.; E.M. P.; E. B.; M. C.; D. N.; M. C.; V. P.; G. C.; G. P. e altri; M.M.B. C.; C.S. G.; F. N.; G. V.; L. B.; P. C.; M.G. N. e G. V.; nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 maggio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati e le avvocate Manlio Morcella per V. C.; Vittorio Manes, Giovanni Flora e Francesco Maria Falcinelli per P. G.; Vincenzo Maiello e Maria Donata Licata per G. C.; Giovanni Grasso per G. P. e per le altre parti costituite; Tommaso Guerini e Guido Aldo Carlo Camera per G. V.; Michele Nannarone e Nicola Di Mario per A. D. e O. G.; Angelica Maria Giusi Montalbano e Vincenzo Mellia per V. P.; Lorenzo Zilletti per M. C.; Ubaldo Minelli per C. C.; Donatella Donati per C. L.; Francesco Azzolina per C.S. G.; Giuseppe Lo Faro e Vincenzo Mellia per G. V.; Giovanni Borgna per L. B.; Francesca Ronsisvalle e Vincenzo Mellia per F. N.; Giovanni Fiorile e Giorgio Salvatore Antoci per P. C.; Calogero Domenico Licata per M.M.B. C.; Riccardo Martini per E.M. P.; Fulvio Francesco Simoni per M. D.M.; Gaetano Viciconte per M. C.; nonché gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia e Massimo Di Benedetto per il Presidente del Consiglio dei ministri;

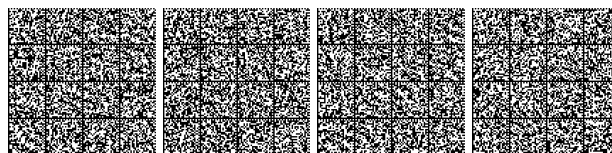
deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con quattordici diverse ordinanze - tredici emesse da giudici di merito (iscritte ai numeri 201, 222, 232 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 5, 8, 10, 17, 18, 20, 25 e 33 reg. ord. del 2025) e una dalla Corte di cassazione (iscritta al n. 50 del reg. ord. del 2025) - vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), 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), che ha abrogato l'art. 323 del codice penale, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione (ordinanze iscritte ai numeri 201, 222, 232, 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 5, 8, 10, 18, 33 e 50 reg. ord. del 2025) o solo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (ordinanze iscritte ai numeri 4, 17, 20 e 25 del reg. ord. 2025), in relazione agli obblighi discendenti complessivamente dagli artt. 1, 5, 7, paragrafo 4, 19 e 65 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116 (di seguito indicata anche come: "Convenzione di Mérida", "Convenzione", o "UNCAC").

Alcuni rimettenti dubitano altresì della legittimità costituzionale della disposizione abrogatrice in riferimento agli artt. 3 Cost. (ordinanza iscritte ai numeri 233 reg. ord. del 2024 e 33 reg. ord. del 2025) e 97 Cost. (ordinanza iscritte ai numeri 222 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 8 e 33 reg. ord. del 2025).

1.1.- In relazione ai fatti oggetto dei giudizi principali, i rimettenti espongono quanto segue.



1.1.1.- Nell'ordinanza del 30 settembre 2024 (n. 201 del reg. ord. 2024), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Locri riferisce di dover decidere, con rito abbreviato, sull'imputazione di abuso d'ufficio, ai sensi dell'art. 323 cod. pen., ascrivita al responsabile dell'Area tecnica di un comune perché, nello svolgimento delle sue pubbliche funzioni, «avrebbe violato le specifiche regole di condotta espressamente impostegli dal R.D. n. 827/24 e dall'art. 21-*quiquies* legge n. 241/90 e senza attribuirgli alcun margine di discrezionalità», al fine di aggiudicare in via definitiva il contratto di compravendita di un immobile del patrimonio disponibile dell'ente comunale alla società che lo conduceva in locazione, previa revoca dell'aggiudicazione provvisoria in origine riconosciuta ad altro soggetto, costituitosi parte civile nel giudizio principale. Nella prospettazione d'accusa, la condotta si sarebbe risolta nell'intenzionale attribuzione di un ingiusto vantaggio alla società conduttrice dell'immobile, con ingiusto danno alla parte civile.

1.1.2.- Nell'ordinanza del 24 settembre 2024 (iscritta al n. 222 reg. ord. del 2024), il Tribunale ordinario di Firenze espone di dover statuire, all'esito del dibattimento, su imputazioni aventi ad oggetto reati contro la pubblica amministrazione, due delle quali incise dall'abrogazione disposta con la norma censurata.

La prima imputazione è relativa a un abuso d'ufficio continuato asseritamente commesso da una magistrata ordinaria in servizio presso una Procura della Repubblica, da due appartenenti all'Arma dei Carabinieri e da un privato. Gli imputati, in concorso tra loro, avrebbero concordato contenuti e tempistica di un decreto di sequestro preventivo d'urgenza, materialmente predisposto e adottato dalla magistrata, di una quota di una società a responsabilità limitata, in violazione di specifiche disposizioni di legge. Il sequestro avrebbe provocato un ingiusto danno alla società, procurando un correlativo e ingiusto vantaggio patrimoniale a un privato interessato all'acquisto delle relative quote societarie.

La seconda imputazione è relativa a una corruzione in atti giudiziari asseritamente commessa, in concorso tra loro, dalla medesima magistrata, da un ufficiale di polizia giudiziaria, da un avvocato e da un imprenditore. Secondo la prospettazione accusatoria, la magistrata avrebbe compiuto, in concorso con l'avvocato, una serie di atti contrari ai doveri d'ufficio allo scopo di favorire l'imprenditore, sottoposto a indagini per associazione per delinquere e truffa, in cambio di utilità corrisposte dallo stesso imprenditore all'ufficiale di polizia giudiziaria, unito da una «duratura relazione personale» alla magistrata.

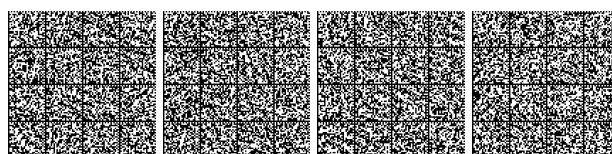
In particolare, la magistrata avrebbe tra l'altro: preavvisato l'imprenditore del compimento di un atto che avrebbe dovuto essere a sorpresa; predisposto una richiesta di archiviazione a lui favorevole; aperto un procedimento penale a carico di un luogotenente del Nucleo di Polizia tributaria che aveva condotto le indagini sull'imprenditore; acquisito la documentazione di tutte le attività di indagine svolte dal Nucleo nei suoi confronti, impedendo in tal modo che l'autorità di polizia giudiziaria trasmettesse la documentazione alla procura regionale della Corte dei conti, in relazione al procedimento per danno erariale promosso nei confronti dell'indagato.

Ritenendo doversi escludere in radice il conseguimento di alcuna utilità da parte della magistrata, e difettando la prova certa di un suo accordo con l'ufficiale di polizia giudiziaria, il giudice *a quo* prospetta una possibile riqualificazione in abuso d'ufficio di questa seconda ipotesi accusatoria formulata a carico dell'imputata.

1.1.3.- Nell'ordinanza del 21 ottobre 2024 (iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024), il Tribunale ordinario di Busto Arsizio espone di dover decidere, nelle forme del giudizio ordinario, sulle imputazioni di abuso d'ufficio, nella forma tentata o consumata, contestate a cinque persone in relazione alla partecipazione alle procedure selettive comunali per il conferimento di consulenze e incarichi dirigenziali, in violazione dell'obbligo di astensione in presenza di conflitto di interessi.

La questione sollevata sarebbe rilevante nonostante che, nel caso di specie, l'abuso d'ufficio sia contestato in via alternativa rispetto ad altre imputazioni (turbata libertà degli incanti, ai sensi dell'art. 353 cod. pen., e turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, ai sensi dell'art. 353-*bis* cod. pen). Il rimettente rileva infatti che, «in caso di contestazione alternativa, ben potrebbe il Giudice pronunciarsi [...] sulla insussistenza di una delle imputazioni e poi, nel prosieguo, in merito all'altra». La questione sarebbe egualmente rilevante anche se «si ritenesse che la contestazione alternativa, riguardando il medesimo fatto storico, impedisse una decisione autonoma su ognuna delle due imputazioni» poiché, «nel caso in cui permanesse nel nostro ordinamento il delitto di cui all'art. 323 c.p.», il Tribunale non potrebbe prosciogliere immediatamente gli imputati ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., ma dovrebbe proseguire l'istruttoria dibattimentale.

1.1.4.- Nell'ordinanza del 3 ottobre 2024 (iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze riferisce di dover decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero nei confronti di alcuni degli imputati per fatti qualificati come abuso d'ufficio. Gli imputati - il rettore e il pro-rettore di una università, nonché professori universitari e direttori generali di una azienda ospedaliera universitaria e di una clinica ospedaliera - sono accusati di avere commesso vari illeciti nell'ambito di concorsi universitari per posti di professore ordinario e associato, in particolare mediante: a) il turbamento del procedimento amministrativo di program-



mazione per la chiamata a posti di personale universitario docente presso il dipartimento di chirurgia e medicina; b) la predeterminazione «a monte» dei vincitori di concorso ancora prima che questi fossero banditi; c) l'artata predisposizione dei parametri di valutazione dei titoli, specificamente calibrati sui profili professionali dei candidati preferiti; d) l'impedimento di qualsiasi esercizio di una scelta discrezionale da parte della commissione selezionatrice.

Le condotte sarebbero state tenute, in ipotesi di accusa, in violazione di specifiche regole di condotta previste dalla legge e dell'obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio, e avrebbero procurato ai professori assunti l'ingiusto vantaggio patrimoniale pari alla progressione economica conseguente al conferimento del posto, a discapito degli altri aspiranti muniti di titolo prioritario di legittimazione nei settori scientifico-disciplinari esclusi dalla programmazione per la chiamata o svantaggiati dalla artata predisposizione dei parametri di valutazione.

1.1.5.- Nell'ordinanza del 22 novembre 2024 (iscritta al n. 4 reg. ord. del 2025), il Tribunale ordinario di Teramo riferisce di dover decidere nelle forme del giudizio ordinario, all'esito di lunga e complessa istruttoria dibattimentale, su imputazioni di tentato abuso d'ufficio.

Gli addebiti riguardano l'asserito compimento, da parte del direttore generale dell'Agenzia regionale per la tutela ambientale e dal dirigente del Servizio gestione rifiuti regionale, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge e dalle quali non residuavano margini di discrezionalità, di atti idonei finalizzati a procurare intenzionalmente un ingiusto vantaggio patrimoniale ad un'azienda regionale, e in particolare ad evitarle gli esborsi conseguenti alla procedura prevista dalla legge in caso di potenziale contaminazione del sito industriale, così consentendole di portare a definizione la vendita di due lotti di sua proprietà.

1.1.6.- Nell'ordinanza del 5 dicembre 2024 (iscritta al n. 5 reg. ord. del 2025), il Tribunale ordinario di Locri riferisce di essere investito, ai sensi dell'art. 673, comma 2, del codice di procedura penale, di un incidente di esecuzione con il quale l'istante chiede di revocare la sentenza (non appellata e ormai irrevocabile) che lo aveva proscioltto dall'imputazione di abuso d'ufficio per estinzione del reato per prescrizione.

1.1.7.- Nell'ordinanza del 25 ottobre 2024 (iscritta al n. 8 reg. ord. del 2025), il Tribunale di Firenze riferisce di dover decidere su un'imputazione per abuso d'ufficio in relazione a un bando di concorso per l'assegnazione di un incarico di insegnamento in un dipartimento di medicina sperimentale e clinica di un'università, bando che sarebbe stato artatamente predisposto e gestito per favorire immeritatamente un candidato.

1.1.8.- Nell'ordinanza del 13 gennaio 2025 (iscritta al n. 10 reg. ord. del 2025), il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Locri espone di essere stato investito della richiesta di rinvio a giudizio nei confronti di persona imputata, tra l'altro, di abuso d'ufficio.

Gli addebiti riguardano una pluralità di condotte illecite con le quali l'imputato, nello svolgimento delle funzioni di direttore dell'Area dei servizi veterinari di un'azienda sanitaria provinciale, avrebbe favorito l'ambulatorio veterinario di cui era titolare il figlio, danneggiando la concorrenza presente sui territori limitrofi. In particolare, egli avrebbe omesso di astenersi in presenza dell'interesse proprio e del prossimo congiunto e, in violazione di specifiche regole di condotta, prive di margini di discrezionalità, avrebbe intenzionalmente arrecato un danno ingiusto ai richiedenti l'autorizzazione sanitaria per l'apertura di nuovi ambulatori o per la prosecuzione dell'attività di quelli già esistenti, impedendo od ostacolando le procedure volte al rilascio delle autorizzazioni, sì da evitare che le attività dei richiedenti potessero porsi in concorrenza con quella del figlio.

1.1.9.- Nell'ordinanza dell'11 novembre 2024 (iscritta al n. 17 reg. ord. del 2025), il Tribunale ordinario di Bolzano riferisce di dover tra l'altro decidere, nelle forme del giudizio ordinario, su di un'imputazione di abuso d'ufficio continuato.

Secondo l'ipotesi accusatoria, i due imputati - l'uno nella sua qualità di sindaco di un comune, l'altra nella duplice veste di socia accomandataria e legale rappresentante della società beneficiaria del provvedimento, nonché di assessore alla cultura del medesimo comune e appartenente allo stesso partito politico del coimputato - avrebbero concorso tra loro affinché venisse illecitamente rilasciata alla società una concessione edilizia relativa alla realizzazione di un parcheggio in assenza dei presupposti di legge, con contestuale danno ingiusto alla persona che aveva presentato un progetto alternativo di parcheggio sul proprio terreno, non approvato dal comune.

1.1.10.- Nell'ordinanza del 26 novembre 2024 (iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025), il Tribunale ordinario di Catania riferisce di dover decidere, nelle forme del giudizio ordinario, nei confronti di cinquantuno imputati - rettori, docenti universitari, ricercatori e personale amministrativo - accusati di avere posto in essere, nella gestione di concorsi universitari per l'assegnazione di incarichi di insegnamento, condotte integranti diversi reati, tra i quali quello di abuso d'ufficio e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, ai sensi dell'art. 353-bis cod. pen.



Osserva il Tribunale che la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione esclude l'operatività dell'art. 353-bis cod. pen. nel caso di alterazione del procedimento volto all'assegnazione di incarichi universitari, sicché - stante l'avvenuta abrogazione del delitto di abuso d'ufficio - il processo dovrebbe essere definito «con un'assoluzione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato», sia per i fatti già contestati ai sensi dell'art. 323 cod. pen., sia per quelli che fossero così riqualificati.

1.1.11.- Nell'ordinanza del 12 novembre 2024 (iscritta al n. 20 reg. ord. del 2025), il Tribunale ordinario di Modena riferisce di dover decidere con rito ordinario, tra l'altro, su due imputazioni di abuso d'ufficio.

La prima è relativa a condotte illecite che il dirigente del Servizio autorizzazioni e controlli ambientali di una provincia avrebbe commesso nella procedura di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale in favore di una società, previo accordo con i due coimputati (l'amministratore delegato e il presidente del consiglio di amministrazione della stessa società). Dalle condotte sarebbe derivato alla società beneficiata un ingiusto vantaggio patrimoniale di «rilevante entità», consistente nella possibilità di continuare a procedere con i conferimenti di rifiuti nonostante il superamento della capienza massima della discarica, nell'evitare gli oneri di chiusura dell'impianto esaurito e nel poter predisporre un progetto di grande ampliamento della discarica.

Al medesimo pubblico ufficiale è poi contestata la dolosa omissione delle comunicazioni previste dalla vigente normativa ambientale, sebbene egli fosse consapevole del superamento dei valori di concentrazione della soglia di contaminazione del sito gestito dalla medesima società. Anche in questo caso, il dirigente pubblico avrebbe intenzionalmente procurato alla società un vantaggio patrimoniale di rilevante entità, «consistente nell'evitare di eseguire le onerose procedure di prevenzione, caratterizzazione, ripristino e messa in sicurezza o bonifica del sito».

1.1.12.- Nell'ordinanza del 12 novembre 2024 (iscritta al n. 25 reg. ord. del 2025), il Tribunale di Modena riferisce di dovere decidere, con rito ordinario, di un'imputazione per abuso d'ufficio a carico di un'architetta, nella sua duplice veste di dirigente dell'Area tecnica di un comune (comprendente anche l'Area edilizia privata) e direttrice generale della società patrimoniale del medesimo comune.

Secondo la prospettazione d'accusa, l'imputata, rilasciando un parere tecnico favorevole a un intervento edilizio in violazione della normativa urbanistica in vigore, avrebbe indotto in errore la Giunta comunale, che avrebbe autorizzato l'intervento alla stregua di una struttura temporanea, in area inedificabile, quando invece si trattava di una nuova costruzione. In tal modo, l'imputata avrebbe procurato «al committente l'ingiusto vantaggio patrimoniale di realizzare e successivamente condurre un'attività commerciale che non avrebbe potuto essere, di contro, autorizzata».

1.1.13.- Nell'ordinanza del 5 febbraio 2025 (iscritta al n. 33 reg. ord. del 2025), il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Roma riferisce di essere stato investito della richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova da parte di due imputati del delitto di abuso d'ufficio tentato.

I fatti riguardano il tentativo, da parte di un candidato e di un componente della commissione esaminatrice di un concorso per cinquecento posti di magistrato ordinario, di alterare l'andamento e l'esito del concorso medesimo mediante plurime violazioni di legge (in particolare relative agli obblighi di astensione nel caso di rapporti personali tra commissario e candidato, all'adozione di criteri per la valutazione omogenea degli elaborati scritti, e al dovere di annullamento dell'esame dei concorrenti che si siano fatti riconoscere), allo scopo di far conseguire al candidato il vantaggio ingiusto consistente nel superamento del concorso e nell'assunzione della funzione di magistrato.

1.1.14.- Infine, nell'ordinanza del 21 febbraio 2025 (iscritta al reg. ord. n. 50 del 2025), la Corte di cassazione, sezione sesta penale, riferisce di essere stata investita del ricorso avverso la sentenza con la quale la corte d'appello ha confermato la condanna di un imputato per abuso d'ufficio.

Nella prospettazione d'accusa, l'imputato, nella sua qualità di segretario comunale e in concorso con il presidente del consiglio comunale, in violazione della disciplina del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) sulle modalità di dimissioni dalla carica di consigliere comunale, avrebbe intenzionalmente procurato un danno ingiusto al capogruppo del partito di opposizione, facendolo illegittimamente decadere dalla carica di consigliere comunale.

In particolare, secondo i giudici di merito il segretario comunale, omettendo di astenersi in presenza di un conflitto di interessi, avrebbe redatto due note e un parere che attestavano la regolarità delle dimissioni asseritamente rese dal consigliere comunale, pur in carenza dei presupposti di legge, provocando intenzionalmente alla persona offesa un danno ingiusto, patrimoniale e non patrimoniale.

1.2.- In punto di rilevanza, tutte le ordinanze di rimessione espongono di dover fare applicazione della disposizione censurata.



L'abrogazione della disposizione incriminatrice dell'abuso d'ufficio imporrebbe infatti, nei giudizi di cognizione, l'immediata declaratoria di non doversi procedere per abolitio criminis, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen.; e, nella fase di esecuzione, la revoca della sentenza ai sensi dell'art. 673 cod. proc. pen.

Nei giudizi di cognizione, in particolare, l'accoglimento delle questioni, e il conseguente ripristino della disposizione incriminatrice abrogata, consentirebbero invece ai giudici a quibus di pronunciare sentenza di condanna, laddove fosse ritenuta sussistente la responsabilità penale degli imputati; ovvero di pronunciare assoluzione per cause diverse dalla abolitio criminis.

A tale ultimo riguardo, numerose ordinanze richiamano la giurisprudenza costituzionale in forza della quale a integrare il requisito della rilevanza è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale, quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo della decisione nel processo principale o sul relativo dispositivo.

1.3.- Ancora in punto di ammissibilità delle questioni, i rimettenti si mostrano tutti consapevoli della preclusione che, in linea di principio, incontra il sindacato costituzionale di costituzionalità in *malam partem*, in ragione della riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

Essi ritengono tuttavia che tale preclusione non operi rispetto alle questioni ora proposte.

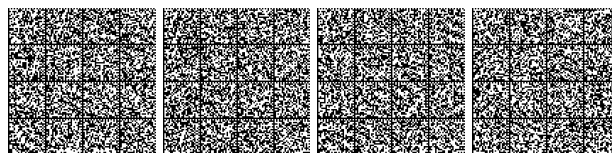
1.3.1.- Numerosi giudici a quibus richiamano anzitutto le decisioni con le quali questa Corte ha derogato a tale generale preclusione e, in particolare, quelle che hanno ammesso la sindacabilità in *malam partem* delle norme contrarie agli obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost. Le questioni sollevate rientrerebbero in questa eccezione, assumendosi nelle ordinanze di rimessione la contrarietà della disposizione censurata all'obbligo sovranazionale, che deriverebbe dalla UNCAC, di non decriminalizzare l'abuso di ufficio (così le ordinanze iscritte ai numeri 201, 222, 232 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 5, 8, 10, 17, 18, 20, 25 e 33 reg. ord. del 2025) o, quanto meno, di non arretrare rispetto al complessivo livello di efficacia ed effettività nella prevenzione degli abusi funzionali intenzionalmente posti in essere dagli agenti pubblici in danno dei privati (ordinanza iscritta al n. 50 reg. ord. del 2025).

1.3.2.- Alcuni rimettenti, a supporto dell'ammissibilità delle questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., evocano altresì le decisioni che hanno ammesso la sindacabilità in *malam partem* delle cosiddette norme penali di favore (ordinanze iscritte al n. 233 reg. ord. del 2024 e al n. 33 reg. ord. del 2025, nella quale il rimettente suggerisce che «il raffronto tra la incriminazione [di cui all'art.] 353 del codice penale e la norma abrogativa dell'abuso d'ufficio potrebbe valere [...] a leggere quest'ultima, nello specifico settore, come una norma penale di favore, suscettibile del giudizio di illegittimità costituzionale», dal momento che sottrarrebbe, «senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti dall'attuazione della norma penale generale»).

1.3.3.- Altri rimettenti ancora sollecitano questa Corte ad allargare ulteriormente le maglie del sindacato in *malam partem*, ammettendolo anche in relazione a diversi parametri costituzionali, laddove la norma censurata produca un effetto grave e sistemico sul principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. (ordinanze iscritte al n. 222 reg. ord. del 2024 e al n. 8 reg. ord. del 2025) o lasci privi di tutela i diritti fondamentali del cittadino lesi dalle condotte degli agenti pubblici (ordinanza n. 4 reg. ord. del 2025, nella quale si prospetta che l'art. 28 Cost., nella parte in cui dispone che «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti», aprirebbe lo spazio per una nuova eccezione al principio della «riserva di legge parlamentare in materia penale»).

In particolare, il Tribunale di Firenze (ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2024) sostiene che il quadro normativo attuale sarebbe profondamente mutato rispetto a quello scrutinato in precedenti occasioni, e comunque non più in grado di assicurare adeguata protezione ai valori tutelati dal parametro costituzionale evocato, tanto più a fronte delle modifiche riduttive di altre fattispecie penali nel frattempo operate dal legislatore (quale quella che avrebbe interessato l'art. 346-*bis* cod. pen., relativo al traffico di influenze illecite).

In termini analoghi, il Tribunale di Teramo (ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2025) osserva che, sebbene la natura sussidiaria della sanzione penale imponga il ricorso all'incriminazione solo quando, secondo una valutazione rimessa al discrezionale apprezzamento del legislatore, le altre e meno severe soluzioni si rivelino insufficienti o inadeguate, sarebbe tuttavia inammissibile che la riduzione dell'area penale sia sempre insindacabile, specie quando ciò «finisca per negare qualsivoglia forma di tutela a valori di rilevanza costituzionale primaria quali quelli che conformano l'azione amministrativa». In questa prospettiva, la specificità dell'intervento legislativo oggetto di censura, rispetto alle riformulazioni in senso restrittivo della fattispecie apportate in passato, consentirebbe il superamento degli argomenti con i quali, in precedenza, questa Corte aveva dichiarato l'inammissibilità del sindacato costituzionale sulle norme che avevano circoscritto la portata del reato di abuso ufficio. Se, infatti, le precedenti riformulazioni della fattispecie di



abuso d'ufficio in senso restrittivo avevano determinato un fenomeno di abolitio criminis parziale, lasciando residuare una forma, seppure ridimensionata, di tutela dell'imparzialità dell'azione amministrativa, oggi la legge n. 114 del 2024 sarebbe intervenuta «su quella medesima area di tutela elidendola definitivamente».

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza, in relazione alla denunciata violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (o del solo art. 117, primo comma, Cost.), gli argomenti dei rimettenti, pur condividendo un nucleo comune di censure imperniate sulla violazione degli obblighi internazionali discendenti dalla UNCAC, si sviluppano lungo due direttrici parzialmente diverse.

1.4.1.- La prospettazione di fondo delle tredici ordinanze provenienti dai giudici di merito (*supra*, da 1.1.1. a 1.1.13.) è che l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. avrebbe violato l'obbligo che discenderebbe dalla UNCAC - interpretata alla luce delle spiegazioni fornite dalla Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, elaborata dall'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine e dei criteri fissati nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati - di mantenere nell'ordinamento la norma incriminatrice dell'abuso d'ufficio, e dunque di non abrogarla, laddove già presente nella legislazione interna al momento della ratifica (cosiddetto divieto di regresso o obbligo di stand still).

Le disposizioni della UNCAC dalle quali discenderebbe tale obbligo sono individuate, da alcuni dei rimettenti, nel solo art. 19 (ordinanze iscritte ai numeri 4, 20 e 25 reg. ord. del 2025) e, da parte dei più, nel combinato disposto degli artt. 7, paragrafo 4, e 19. In qualche ordinanza sono aggiunte all'elenco ulteriori disposizioni, da leggersi unitamente alle prime, in una interpretazione sistematica e finalistica del trattato che ne valorizzi l'oggetto e le finalità: l'art. 1 (ordinanze iscritte al n. 1 e al n. 17 reg. ord. del 2025); l'art. 5 (ordinanza iscritte al n. 17 reg. ord. del 2025); l'art. 65 (ordinanze iscritte ai numeri 222, 232 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 8, 17, 18, 33 e 50 reg. ord. del 2025).

1.4.1.1.- Sul piano dell'interpretazione letterale, è constatazione pressoché trasversale a tutte le ordinanze, pur con accenti e sfumature diverse, che il dato testuale dell'art. 19 UNCAC, dedicato all'abuso di funzioni, non ponga uno specifico obbligo di incriminazione in capo agli Stati membri. La disposizione, infatti, impegnerebbe gli Stati solo a prendere in considerazione («shall consider adopting») l'introduzione del reato.

Del pari condiviso è il richiamo alle spiegazioni fornite nella Legislative guide sulla diversa natura delle disposizioni della UNCAC, che non esprimerebbero tutte lo stesso livello di cogenza («do not all have the same level of obligation»), ma si distinguerebbero in tre categorie:

(a) un primo gruppo includerebbe le disposizioni che impongono «mandatory requirements», ossia una «obligation to take legislative or other measures» (un vero e proprio obbligo di adottare misure legislative o di altro tipo);

(b) un secondo gruppo, nel quale rientrerebbe l'art. 19, in materia di abuso d'ufficio, indicherebbe «optional requirements», che sanciscono una «obligation to consider» (un obbligo di prendere in considerazione);

(c) un terzo gruppo sancirebbe mere «optional measures», ossia misure che «States parties may wish to consider» (misure che gli Stati hanno la facoltà di prendere in considerazione).

Alla stregua di quanto previsto per le disposizioni del secondo tipo dal paragrafo 12 della Legislative guide (secondo cui gli Stati parte «are urged to consider adopting a certain measure and to make a genuine effort to see whether it would be compatible with their legal systems»), le disposizioni riconducibili alla categoria (b) non sarebbero meramente facoltative e non esprimerebbero semplici raccomandazioni, ma fonderebbero un vero e proprio obbligo per gli Stati membri di fare un ragionevole sforzo per verificare se l'introduzione di una determinata ipotesi di reato sia compatibile con il proprio ordinamento.

Dal che, secondo alcuni rimettenti (ordinanze iscritte al n. 201 e al n. 233 reg. ord. del 2024), deriverebbe la conseguenza che, ove tale compatibilità fosse riscontrata, lo Stato sarebbe obbligato a introdurre la fattispecie incriminatrice.

1.4.1.2.- Per la gran parte dei giudici a quibus, invece, sebbene la disposizione convenzionale non imponga un obbligo di criminalizzazione (ciò per cui la Convenzione di Mérida utilizza la diversa locuzione «shall adopt»), ma un mero obbligo di prendere in considerazione l'introduzione del reato («shall consider adopting»), sarebbe l'esegesi teleologica e sistematica della stessa disposizione, letta in rapporto all'oggetto e allo scopo del trattato e in combinato disposto con altri articoli a dimostrare l'esistenza, quanto meno, di un obbligo convenzionale di «non regresso» rispetto alle incriminazioni già esistenti nell'ordinamento nazionale e compatibili con esso.

Verrebbero in rilievo, in particolare, l'oggetto, le finalità e l'approccio multilivello della UNCAC. Significativi, al riguardo, sarebbero gli obiettivi di contrasto espressi dal preambolo e dall'art. 1 UNCAC (che include nelle finalità della convenzione «la promozione e il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace»), così come la circostanza che, nella materia penale, le disposizioni del terzo capitolo del trattato vincolerebbero gli Stati contraenti a integrare la propria legislazione penale prevedendo una molteplicità di illeciti a carattere



corruttivo, ove gli stessi non siano già disciplinati come reati dal diritto interno, e impegnerebbero i contraenti a criminalizzare non solo le ipotesi tradizionali o più gravi di corruzione, ma anche condotte intermedie, spesso propedeutiche alla conclusione di accordi corruttivi in senso stretto.

Ai fini di una corretta interpretazione sistematica e teleologica della Convenzione, poi, andrebbero considerate, in una lettura coordinata, anche altre disposizioni: l'art. 5, secondo cui «[c]iascuno Stato Parte [...] elabora e applica o mantiene politiche contro la corruzione efficaci e coordinate che [...] rispecchino i principi dello stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità»; l'art. 65, paragrafo 1, da cui discenderebbe la doverosità dell'attuazione degli obblighi internazionali previsti dalla convenzione stessa; il paragrafo 2 dello stesso articolo, da cui si desumerebbe che quelli imposti dalla convenzione sono soltanto standard minimi di tutela, restando nella facoltà degli Stati parte di adottare misure più rigorose; l'art. 7, paragrafo 4, a mente del quale «[c]iascuno stato si adopera, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti d'interesse» («Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest»).

L'art. 19 UNCAC, letto alla luce delle indicazioni interpretative contenute nella Legislative guide e, soprattutto, in correlazione al citato art. 7, paragrafo 4, della stessa Convenzione, dispiegherebbe dunque una diversa efficacia vincolante a seconda che lo Stato aderente abbia o meno già adottato nel proprio ordinamento la fattispecie di abuso d'ufficio. In particolare, *a)* lo Stato parte che non abbia introdotto il reato prima dell'adesione alla UNCAC, sarebbe tenuto a valutare concretamente e seriamente la sua introduzione in conformità al proprio diritto interno, dovendo compiere uno sforzo reale per vedere se esso sia compatibile con il proprio ordinamento giuridico; *b)* lo Stato parte che invece, come l'Italia, contempra già nel proprio ordinamento il reato e abbia, dunque, già positivamente valutato la conformità della fattispecie rispetto al proprio diritto interno - essendo tenuto a mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse (art. 7, paragrafo 4) - sarebbe tenuto a non abrogare la fattispecie già vigente. E ciò tanto più se l'abrogazione non sia accompagnata dalla contestuale adozione di alcuna misura preventiva o repressivo-sanzionatoria caratterizzata da concreta ed effettiva dissuasività.

1.4.1.3.- Una conferma dell'esistenza di un tale «divieto di regressione» si trarrebbe, secondo uno dei rimettenti, anche dall'atteggiamento del legislatore che, successivamente alla ratifica della UNCAC, pur nel susseguirsi di novelle che hanno interessato l'art. 323 cod. pen., mai avrebbe mostrato di voler mettere in discussione la rilevanza penale dell'abuso d'ufficio, neppure con la legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), con la quale sarebbe stata rimodulata in maniera organica e sistematica l'intero Titolo II del codice penale, addirittura aggravando la pena prevista dall'art. 323 cod. pen. (ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2025).

1.4.1.4.- Secondo altri rimettenti, ulteriore indice della sussistenza di un obbligo internazionale e di una possibile violazione della Convenzione si trarrebbe dalle preoccupazioni espresse per l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio (oltre che per la limitazione dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite) nella Relazione annuale della Commissione UE sullo Stato di diritto per il 2024, adottata a Bruxelles il 24 luglio 2024 (ordinanze iscritte ai numeri 201 e 222 reg. ord. del 2024 e al n. 10 reg. ord. del 2025).

1.4.1.5.- In alcune ordinanze, infine, si osserva che la scelta di depenalizzare l'abuso d'ufficio si porrebbe in controtendenza rispetto alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, considerato che tale proposta di direttiva, in attuazione proprio della UNCAC, all'art. 11, impegnerebbe gli Stati membri a prevedere espressamente come reato l'abuso d'ufficio (ordinanze iscritte ai numeri 201 e 222 reg. ord. del 2024).

1.4.2.- Diversa è la prospettazione svolta nell'ordinanza della Corte di cassazione (*supra*, 1.1.14).

La Sezione rimettente individua l'obbligo rilevante rispetto al sindacato di costituzionalità, al metro degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., non già in un dovere di incriminazione o di non decriminalizzazione dell'abuso d'ufficio, che reputa insussistente, bensì nel più ampio obbligo di mantenere standard di efficace attuazione della UNCAC nel suo complesso, nonché rispetto allo specifico obiettivo di efficace attuazione dei sistemi di prevenzione della corruzione.

Ad avviso del rimettente, i vincoli per il legislatore derivanti dagli obblighi internazionali in materia penale, rilevanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., non si esaurirebbero negli obblighi di criminalizzazione, come sarebbe stato chiarito da questa Corte nella sentenza n. 28 del 2010. Oltre agli obblighi di criminalizzazione previsti dalla UNCAC, verrebbero qui in rilievo gli obblighi «di efficace persecuzione, di perseguimento e di mantenimento



degli standard di efficacia stabiliti nella prevenzione della corruzione»: obblighi rispetto ai quali la penalizzazione delle condotte di abuso di ufficio sarebbe rilevante «quale strumento normativo specificamente destinato a rendere efficace ed effettivo il sistema di prevenzione della corruzione, favorendo la trasparenza e prevenendo i conflitti di interesse».

Nell'abrogare il reato di abuso di ufficio, il legislatore non avrebbe correlativamente rafforzato «il livello di prevenzione, a livello amministrativo, contro le condotte abusive e la violazione dell'imparzialità da parte dei pubblici agenti in danno dei privati, come imposto dagli articoli 1, 7, quarto comma, 19 e 65, primo comma, della Convenzione di Merida». E ciò in contrasto con quanto previsto dall'art. 7, paragrafo 4.

Quest'ultima disposizione, infatti, porrebbe «uno specifico obbligo (“ciascuno Stato si adopera”) di perseguimento degli standard di efficace prevenzione della corruzione sanciti dalla Convenzione, mediante l'adozione di “sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse”». Inoltre, come si evincerebbe dall'uso del verbo «maintain», essa obbligherebbe gli Stati contraenti «a impegnarsi a preservare gli standard di tutela raggiunti e, dunque, [ad] astenersi dall'adottare misure, legislative o amministrative, che comportino il regresso rispetto al livello di attuazione raggiunto nel perseguimento degli scopi della Convenzione».

Tale obbligo non comporterebbe, invero, che le norme penali interne necessarie a garantire l'obiettivo debbano rimanere cristallizzate al livello più rigoroso che hanno attinto (e non escluderebbe in radice la riduzione delle aree di illiceità penale o, persino, l'esclusione del ricorso alla sanzione penale). Esso, però, attribuirebbe alle norme attuative della convenzione una particolare «forza di resistenza» all'abrogazione, che le sottrarrebbe a novazioni legislative non conformi al vincolo posto dal trattato.

L'abrogazione del reato di abuso di ufficio avrebbe, dunque, violato questo specifico obbligo, in quanto non sarebbe stata «compensata» dall'adozione di meccanismi, preventivi o repressivi, penali o amministrativi volti a mantenere il medesimo standard di efficacia ed effettività nella prevenzione degli abusi funzionali intenzionalmente posti in essere dagli agenti pubblici ai danni dei cittadini.

Inadeguati, in tal senso, sarebbero «i rimedi preventivi anticorruzione (quali quelli introdotti dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97)», perché gli stessi «riguard[erebbero] molto marginalmente i comportamenti dei singoli funzionari e si concentr[erebbero] sull'organizzazione dell'azione complessiva dell'amministrazione, senza assumere alcun effetto specifico nei confronti della singola azione illecita».

Analoghe considerazioni varrebbero per i rimedi giurisdizionali, onerosi e non sempre attivabili, «in quanto, non di rado, le prevaricazioni dei pubblici agenti si tradu[rebbero] non in atti amministrativi, ma in meri comportamenti, come tali non impugnabili».

La disciplina amministrativa dei conflitti di interesse, per altro verso, sarebbe «frammentaria e non sempre coerente».

Neppure i sistemi disciplinari, «estremamente frastagliati», fornirebbero una risposta soddisfacente, considerato che «le sanzioni disciplinari per la violazione dell'obbligo di astensione previsto nei vari codici deontologici richiesti dall'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, [sarebbero] difficilmente applicabili ai dirigenti di più alto livello per i quali più che la responsabilità disciplinare vale quella di risultato, in forza dell'art. 21 dello stesso decreto, e non oper[erebbero] per gli amministratori eletti». D'altra parte, questi rimedi sarebbero azionabili soltanto su denuncia del privato, stante l'assenza, nel procedimento disciplinare, di incisivi poteri di istruttoria e della possibilità di intervento della persona offesa.

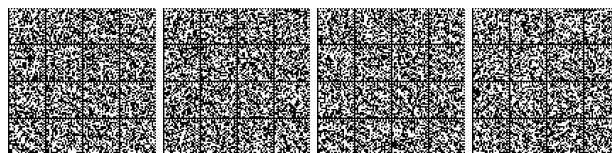
Nemmeno la responsabilità contabile ed erariale, infine, assicurerebbe «una prevenzione efficace e adeguata degli abusi funzionali commessi in danno dei privati», in quanto tale sistema di responsabilità sarebbe «incentrato sul danno arrecato allo Stato e non [sarebbe] attivabile a fronte di danni subiti meramente dal privato».

1.5.- Quanto alla non manifesta infondatezza delle questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., le due ordinanze che evocano tale parametro sviluppano argomenti in parte coincidenti.

1.5.1.- A parere del GUP del Tribunale di Firenze (ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024) l'abrogazione della fattispecie incriminatrice dell'abuso d'ufficio sarebbe irrispettosa del «principio di uguaglianza, in particolare nella sua specificazione della necessaria ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo».

Per effetto dell'abolitio criminis si sarebbe prodotta, infatti, «una disparità di trattamento giuridico e sanzionatorio tra fattispecie analoghe o con fattispecie esprimenti un disvalore oggettivo ancor più lieve rispetto a quello della fattispecie abrogata».

A titolo esemplificativo, il giudice *a quo* addita l'incongruenza logica della depenalizzazione dell'abuso d'ufficio a fronte della persistente rilevanza penale del rifiuto od omissione di atti di ufficio, ai sensi dell'art. 328 cod. pen. In tal modo, si sarebbe scelto di punire condotte omissive le cui conseguenze dannose potrebbero essere molto meno gravi di quelle discendenti dalle condotte commissive che integravano l'abuso d'ufficio, lasciato privo di sanzione penale.



Particolarmente rilevante, in relazione alle imputazioni del procedimento *a quo*, sarebbe poi la discrasia rispetto ai fatti di cui all'art. 353 cod. pen. (che punisce la condotta di chiunque, con violenza o minaccia, o con altri mezzi collusivi o fraudolenti, turbi la gara in un pubblico incanto o in una licitazione privata) e all'art. 353-bis cod. pen. (che punisce analoghe condotte realizzate nella fase precedente all'emanazione del bando di gara). Considerato che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, nel caso di abusi commessi nella predisposizione dei bandi o nello svolgimento dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego non sarebbero configurabili né il delitto di turbata libertà degli incanti, né quello di turbata libertà di scelta del contraente, l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio avrebbe privato di qualsiasi presidio penale tali procedure, mantenendo rilevanza penale solo all'irregolare svolgimento dei pubblici incanti, nonostante la pari importanza di ambedue i settori ai fini del buon andamento della pubblica amministrazione.

1.5.2.- Anche il GIP del Tribunale di Roma (ordinanza iscritta al n. 33 reg. ord. del 2025) evidenzia che, a seguito dell'abrogazione, le condotte di favoritismo intenzionale, in violazione della legge, riguardanti l'ambito delle procedure concorsuali pubbliche sarebbero rimaste prive di sanzione penale, a differenza di analoghe condotte in settori omogenei, quali quelle che «violano la correttezza delle procedure che conducono alla scelta del contraente e allo svolgimento della gara nelle procedure di appalto pubblico», punite dagli artt. 353 e 353-bis cod. pen.

In questa prospettiva, il vulnus all'art. 3 Cost. deriverebbe dalla manifesta arbitrarietà della scelta di abolire il reato di abuso d'ufficio, in una con l'irragionevolezza di mantenere l'incriminazione per fatti che sarebbero omogenei rispetto a quelli sanzionati dalla disposizione abrogata. Il risultante assetto normativo, infatti, sarebbe connotato da una «rilevante disparità nell'ambito dello stesso settore della pubblica amministrazione», essendo stato introdotto «in modo irragionevole, un trattamento di favore per i soggetti che partecipano ai procedimenti di selezione del personale dipendente dello Stato rispetto a quelli che si occupano di procedure per l'acquisto, da parte della pubblica amministrazione, di beni o servizi». La norma abrogatrice dell'abuso d'ufficio, pertanto, assumerebbe la fisionomia di una norma penale di favore, che sottrarrebbe «senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti dall'attuazione della norma penale generale».

1.6.- Ancora in punto di non manifesta infondatezza, in relazione alla violazione dell'art. 97 Cost. (denunciata con le ordinanze iscritte ai numeri 222 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 8 e 33 reg. ord. del 2025), i giudici rimettenti, con argomentazioni variamente articolate, prospettano tutte, nella sostanza, che l'abrogazione della fattispecie incriminatrice, tanto più in quanto non accompagnata dall'introduzione di illeciti amministrativi o dal potenziamento di misure di prevenzione di condotte lesive del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione, avrebbe creato un vuoto di tutela contro le particolari modalità di aggressione di tali valori di rilievo costituzionale, in precedenza contrastate dal delitto di cui all'art. 323 cod. pen.

1.6.1.- In particolare, il Tribunale di Firenze (ordinanze iscritte al n. 222 reg. ord. del 2024 e al n. 8 reg. ord. del 2025) lamenta che l'abolizione di tale reato, sia nella forma dell'abuso per violazione di legge che per omessa astensione, sia quale abuso di danno che di vantaggio:

- avrebbe inibito la repressione e la tutela sul piano penale non solo nei casi di violazione di legge intenzionalmente posta in essere dal pubblico agente per danneggiare o favorire taluno (casi che erano ormai limitati ai più gravi, obiettivi e conclamati, in ragione della riformulazione in senso restrittivo della fattispecie operata con l'art. 23, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120), ma anche in quelli di mancata astensione, in presenza di conflitto di interessi o di situazioni di incompatibilità. Delle condotte finora incriminate dall'art. 323 cod. pen., infatti, rimarrebbero sanzionate penalmente solo quelle che integrano il cosiddetto peculato per distrazione (limitato, tuttavia, alla distrazione di denaro o cose mobili), in forza della introduzione della nuova fattispecie di cui all'art. 314-bis cod. pen. («Indebita destinazione di denaro o cose mobili») ad opera dell'art. 9 del decreto-legge 4 luglio 2024 n. 92 (Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 112, nonché le forme «abuso d'ufficio “per omissione”, tuttora incriminate dall'art. 328 cod. pen.;

- avrebbe depotenziato, indirettamente, lo stesso obbligo di astensione del pubblico ufficiale in caso di conflitto di interessi, tenuto conto che nella giurisprudenza di legittimità la disposizione abrogata fungeva, in un tempo, da norma repressiva della violazione dell'obbligo di astensione e da norma fondativa dell'obbligo stesso, specialmente in settori nei quali l'obbligo non era oggetto di una specifica disciplina;

- e avrebbe prodotto un effetto ulteriormente restrittivo dell'ambito di applicazione del reato di traffico di influenze illecite, già fortemente inciso dalla riformulazione dell'art. 346-bis cod. pen. ad opera dell'art. 1, comma 1, lettera e), della legge n. 114 del 2024. La definizione di «mediazione illecita» introdotta con il nuovo art. 346-bis cod. pen. (ossia quella posta in essere «per indurre [...] a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa



derivare un vantaggio indebito»), avrebbe subito, infatti, una grave limitazione indiretta, derivante dal fatto che l'«atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito» non potrebbe più essere integrato da fatti riconducibili all'abrogato abuso d'ufficio.

Evidenzia, inoltre, il rimettente che il legislatore sarebbe intervenuto in maniera drastica sul sistema dei reati contro la pubblica amministrazione, eliminando importanti presidi penali a tutela del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, senza adeguatamente considerare gli effetti della parziale abolitio prodotta dalla riformulazione della fattispecie nel 2020 e delle altre riforme medio tempore entrate in vigore, tutte convergenti nel senso di ridurre significativamente la possibilità di effetti “paralizzanti” della minaccia della sanzione penale sulla attività discrezionale del pubblico amministratore (la cosiddetta “paura della firma”).

Tra gli elementi che sarebbero stati trascurati, il rimettente indica: *a*) l'esiguo numero di procedimenti per abuso d'ufficio incardinati dopo la riforma del 2020; *b*) la profonda revisione della giurisprudenza di legittimità, attestatasi sulla irrilevanza delle violazioni di principi generali di imparzialità, buon andamento e trasparenza o di generici obblighi comportamentali; *c*) le maggiori tutele introdotte dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) a garanzia di iscrizioni tempestive e «non avventate» nel registro delle notizie di reato da parte degli uffici di procura, dell'assenza di effetti pregiudizievoli discendenti dalla semplice iscrizione nel registro delle notizie di reato (al cui riguardo è richiamata la sentenza n. 21 del 2024 di questa Corte), nonché del «ben più rilevante “filtro” effettuato, sia in fase di indagini preliminari ex art. 408, comma 1, c.p.p., sia in udienza preliminare, ex art. 425 comma 3 c.p.p., con archiviazione e declaratoria di non luogo a procedere, in difetto di ragionevole previsione di condanna».

Per contro, sarebbero gravi gli effetti sistemici connessi all'abrogazione dell'art. 323 cod. pen., considerata la platea dei potenziali destinatari della fattispecie incriminatrice, tra i quali pubblici ufficiali titolari di poteri relevantissimi, in grado di incidere pesantemente su diritti inviolabili, costituzionalmente garantiti, e considerata altresì l'inadeguatezza, rispetto allo strumento penale, degli altri sistemi di protezione del privato cittadino.

In definitiva, la scelta di abrogare l'art. 323 cod. pen. non sarebbe riconducibile a un legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore, ma sarebbe arbitraria e avrebbe prodotto un vuoto di tutela dei beni costituzionalmente protetti dall'art. 97 Cost., tale da giustificare l'intervento ripristinatorio di questa Corte.

1.6.2.- Sviluppando argomenti in larga parte coincidenti con quelli proposti dal Tribunale di Firenze, anche il Tribunale di Teramo e il GIP del Tribunale di Roma (ordinanze iscritte ai numeri 4, 5 e 33 reg. ord. del 2025) delineano un quadro di severo vulnus alla «tutela dei diritti del privato a fronte degli atti di favoritismo e di deliberata prevaricazione del pubblico agente nell'esercizio delle funzioni» che, per effetto dell'abrogazione, si sarebbe prodotto. Tale vulnus sarebbe aggravato dalla scelta di non bilanciare l'abolizione del reato con l'introduzione, quanto meno, di un corrispondente illecito amministrativo. Considerata anche la contestuale riduzione del campo applicativo dell'art. 346-bis cod. pen. e il modesto spazio operativo coperto dalla nuova fattispecie di cui all'art. 314-bis cod. pen., il vulnus in parola si sostanzierebbe nella attribuzione «al funzionario pubblico [di] un potere assoluto, suscettibile di essere impunemente impiegato quale strumento di aggressione della libertà dei privati, in violazione dei valori costituzionali che governano l'azione amministrativa» (così l'ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2025).

Sarebbero, così, «rimaste prive di qualunque tutela penale le diverse ipotesi in cui un pubblico ufficiale, che si trovi in una situazione di conflitto di interessi, ometta di astenersi dall'adozione di una decisione da assumere in relazione al proprio Ufficio, ovvero, in violazione di norme che non prevedono discrezionalità, faccia uso del potere a lui conferito per favorire o danneggiare taluno, procurando, a seconda dei casi, vantaggi o danni ingiusti» (ordinanza iscritta al n. 33 reg. ord. del 2025).

2.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, in via gradata, infondate. La difesa dello Stato sviluppa, complessivamente, gli argomenti di seguito sintetizzati.

2.1.- In via preliminare, l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità per inadeguata motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate con le ordinanze iscritte:

- al n. 233 reg. ord. del 2024 (*supra*, 1.1.4.), perché il giudice *a quo* «assolutamente nulla di concreto e specifico» avrebbe argomentato in relazione alla rilevanza della questione in riferimento al caso sottoposto al suo esame, limitandosi a segnalare che l'abuso d'ufficio è uno dei reati oggetto dell'imputazione formulata dal pubblico ministero a carico di alcuni degli imputati; né avrebbe precisato che, in caso di dichiarazione di incostituzionalità, si troverebbe a dover pronunciare un decreto di rinvio a giudizio e non una sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen.;



- al n. 4 e al n. 17 reg. ord. del 2025 (*supra*, rispettivamente 1.1.5. e 1.1.9), per omessa motivazione in ordine alla possibilità di un proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen. e alla possibilità che i reati siano estinti per prescrizione;
- al n. 18 e al n. 20 reg. ord. del 2025 (*supra*, rispettivamente 1.1.10 e 1.1.11.), per omessa motivazione in relazione alla possibilità di un proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen. e al perdurante rilievo penale dei fatti contestati dopo la riforma in termini restrittivi della fattispecie, apportata dal d.l. n. 76 del 2020, come convertito;
- al n. 33 reg. ord. del 2025 (*supra*, 1.1.13.), per omessa motivazione riguardo alla possibilità di un proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen.

2.2.- L'interveniente eccepisce, altresì, la non pertinenza del parametro dell'art. 11 Cost., che darebbe «copertura costituzionale» al diritto eurounionale e sarebbe stato evocato impropriamente, rispetto agli obblighi internazionali pattizi, dalle ordinanze iscritte ai numeri 201, 222, 232 e 233, reg. ord. del 2024 nonché ai numeri 5, 8, 10, 18, 33 e 50 reg. ord. del 2025.

2.3.- Il nucleo centrale delle difese in rito dell'Avvocatura generale dello Stato, tuttavia, è rappresentato dall'eccezione di inammissibilità delle questioni, al metro di tutti i parametri evocati, in relazione all'effetto in *malam partem* di un loro eventuale accoglimento.

2.3.1.- Viene richiamata, al riguardo, la «granitica giurisprudenza» costituzionale secondo cui, «in linea di principio, sono inammissibili questioni di legittimità costituzionale che tendano ad ottenere declaratorie di incostituzionalità con effetti in *malam partem* nell'ambito del diritto penale sostanziale». In applicazione del principio, sarebbero, quindi, generalmente inammissibili le questioni volte a conseguire il ripristino di norme incriminatrici abrogate (come nei casi in esame) o di discipline penali sfavorevoli.

L'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. non sarebbe sussumibile in alcuna delle eccezioni a tale generale principio enucleate dalla giurisprudenza di questa Corte.

In particolare, non ricorrerebbe la deroga inerente alle norme contrarie ad obblighi sovranazionali, considerato che tutte le sentenze direttamente o indirettamente richiamate dai giudici a quibus (in particolare, la sentenza n. 37 del 2019, nonché le sentenze n. 32 del 2014 e 28 del 2010, menzionate nella prima) non sarebbero pertinenti, perché relative a casi in cui i rimettenti avevano invocato una fonte di diritto eurounionale, e non di diritto internazionale pattizio.

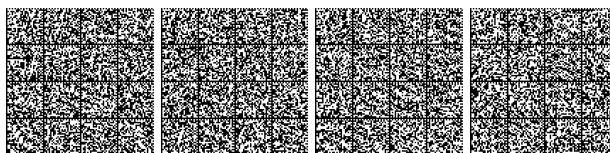
In questa prospettiva, l'Avvocatura lamenta la totale mancanza di motivazione sulla assimilazione tra diritto internazionale pattizio e diritto eurounionale operata dai rimettenti, incurante delle rilevanti diversità delle due fonti di obblighi.

2.3.2.- Quanto alle censure sollevate in riferimento all'art. 97 Cost., le ragioni esposte da questa Corte nella sentenza n. 8 del 2022 a sostegno dell'inammissibilità delle questioni volte a conseguire il ripristino di norme incriminatrici abrogate non sarebbero affatto inficiate dalle «sopravvenienze» che i rimettenti adducono come ragione giustificatrice di un nuovo esame della medesima questione, a causa del supposto indebolimento della tutela della imparzialità della pubblica amministrazione: ciò in quanto la motivazione dell'inammissibilità riposerebbe, in quella sentenza, su «chiare considerazioni che nulla avevano a che vedere con il livello di tutela, più o meno robusto, dell'imparzialità» della pubblica amministrazione. Questa Corte, d'altra parte, non si sarebbe mai spinta «a sancire né a lasciar intendere che ragione dell'inammissibilità fosse una valutazione in concreto sul livello di garanzia delle singole componenti normative che, nei vari settori dell'ordinamento, in quel momento storico contribuivano a tutelare l'imparzialità».

2.3.3.- Inammissibili, alla luce della giurisprudenza costituzionale, sarebbero anche le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost., rispetto alle quali non ricorrerebbe la deroga consentita in caso di norme penali «di favore». Anche a tale riguardo è richiamata la sentenza n. 8 del 2022, ove si afferma che tale qualifica compete alla norma penale che «stabilisca, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni compresenti nell'ordinamento», e si aggiunge che «[l]a qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale». In tal caso, infatti, «la richiesta di sindacato in *malam partem* non mira a far riesperire una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte».

Sarebbe infondata, pertanto, la tesi (prospettata nell'ordinanza iscritta al n. 33 reg. ord. del 2025, in riferimento ai rapporti fra la disposizione censurata e l'art. 353 cod. pen.) «secondo cui una norma che abroga un reato potrebbe rilevare come norma penale di favore sol perché la giurisprudenza aveva ricondotto a tale reato delle condotte parzialmente sovrapponibili a quelle che, se calate in fattispecie pacificamente diverse, possono avere rilievo penale».

2.4.- Nel merito, tutte le questioni sarebbero comunque infondate.



2.4.1.- Le censure incentrate sull'asserito contrasto con l'art. 117 Cost., per violazione degli obblighi sovranazionali, sarebbero prive di fondamento per l'assorbente ragione che, contrariamente a quanto sostenuto dai giudici rimettenti, una corretta esegesi del testo della UNCAC, rispettosa del dato letterale e sistematico e dei criteri di interpretazione posti dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, renderebbe evidente che nessuna delle disposizioni del trattato obbliga gli Stati a introdurre il reato di abuso d'ufficio o, nel caso in cui già lo abbia fatto, a mantenerlo nell'ordinamento interno.

L'unico obbligo previsto dalle norme pattizie sarebbe quello, contenuto nell'art. 19, di «prendere in considerazione» l'introduzione del reato di abuso di funzioni. Un obbligo, dunque, di natura «soltanto procedurale», che impegnerebbe lo Stato a compiere la verifica di compatibilità del reato con il proprio diritto domestico; senza che, peraltro, dall'esito eventualmente positivo di tale verifica discenda l'obbligo di introdurre il reato.

Sarebbe del resto la stessa Legislative Guide (alle pagine 76 e 83-84) a qualificare espressamente l'abuso di funzioni come «non mandatory offence».

Né alcun obbligo di introdurre, e men che meno di mantenere, tale incriminazione potrebbe farsi derivare da una lettura combinata di due norme - quelle contenute nell'art. 7, paragrafo 4, e nell'art. 19 UNCAC - tra loro assai eterogenee, per formulazione letterale, ambito di applicazione e collocazione sistematica.

L'indicato art. 7, paragrafo 4, collocato nel Titolo II, relativo alle «Misure preventive» (e, pertanto, né nel Titolo I, relativo alle «Disposizioni generali», né nel Titolo III, relativo alla «Incriminatione, individuazione e repressione»), riguarderebbe le questioni relative alla trasparenza nel settore pubblico, e non la rilevanza penale della condotta di abuso di funzioni per approfittamento. Il testo della disposizione, lungi dal trattare «di quella specifica figura criminale che è l'abuso d'ufficio», consegnerebbe agli interpreti un «indirizzo generale», limitandosi a prevedere che gli Stati compiano «uno sforzo significativo» nella prospettiva indicata.

Simili considerazioni varrebbero anche in relazione all'art. 65, paragrafo 1, UNCAC, parametro «assolutamente neutrale e irrilevante», perché si limiterebbe a «ribadire la necessità che gli Stati contraenti assicurino l'esecuzione degli obblighi in capo a loro incombenti in forza della Convenzione», senza imporre esso stesso nuovi obblighi e senza prevedere alcunché in relazione all'abuso d'ufficio.

La difesa dello Stato, peraltro, denuncia l'«esito pratico illogico e irragionevole» che restituirebbe la proposta interpretativa dei rimettenti, non obbligando gli Stati a introdurre la fattispecie incriminatrice dell'abuso di funzioni, e «al contempo tuttavia obbligando gli Stati che già avessero nell'ordinamento tale fattispecie a non rimuoverla».

2.4.2.- Sarebbero parimenti da disattendere - rispetto alle censure riferite all'art. 97 Cost., ma anche alla questione sollevata dalla Corte di cassazione, al metro degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. - le conclusioni dei rimettenti circa l'indebolimento complessivo del livello di tutela del bene giuridico costituzionalmente rilevante, atteso che l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio non avrebbe tolto alcunché «agli innumerevoli altri strumenti, di diritto penale ma non solo, che presidiano l'imparzialità della pubblica amministrazione, tanto nella prospettiva della prevenzione, quanto in quella della repressione».

A titolo esemplificativo, l'Avvocatura generale dello Stato richiama: i numerosi delitti che compongono «l'universo dei reati contro la pubblica amministrazione»; l'introduzione del nuovo reato di cui all'art. 314-bis cod. pen. (fattispecie delittuosa che la giurisprudenza di legittimità avrebbe già considerato in regime di continuità normativa con l'abuso d'ufficio in relazione alle ipotesi di cosiddetto abuso distrattivo di fondi pubblici); le norme che obbligano i pubblici dipendenti all'astensione in caso di conflitto di interesse; le possibili conseguenze, anche disciplinari, della mancata astensione; le sanzioni, anche penali, nelle quali può incorrere il pubblico dipendente che dichiari dolosamente la falsa insussistenza di cause di incompatibilità; la possibilità di annullare provvedimenti adottati in violazione di legge; la responsabilità erariale e contabile quando la condotta offensiva dell'imparzialità abbia cagionato un danno alle pubbliche finanze; la possibilità per i soggetti, privati o pubblici, danneggiati da condotte illecite di chiedere il risarcimento dei danni subiti.

«[I]l livello di tutela, globalmente considerata, che l'ordinamento appresta in relazione all'imparzialità e al buon andamento nella pubblica amministrazione» sarebbe, insomma, «ancora robusto», così come «effettiva» sarebbe «la capacità dell'ordinamento di contrastare il malaffare».

2.4.3.- Ancora rispetto alla questione sollevata dalla Corte di cassazione, poi, viene denunciata come «intrinsecamente contraddittoria» la stessa impostazione argomentativa del giudice *a quo*, che rinviene il supposto difetto di costituzionalità non, sic et simpliciter, nell'avere lo Stato italiano abrogato il reato di abuso d'ufficio, ma nell'averlo abrogato senza compensare l'abbassamento di tutela del principio di imparzialità con l'inserimento di altre sanzioni, anche extrapenali, o addirittura di misure puramente preventive. In tale situazione, sarebbe «impensabile la pronuncia



di incostituzionalità che ripristini la rilevanza penale della fattispecie abrogata, proprio perché [sarebbe] lo stesso [g]iudice *a quo* a non contestare che l'abrogazione del reato sarebbe stata costituzionalmente compatibile (se accompagnata da qualche altra misura compensativa, addirittura solo preventiva)».

2.4.4.- Anche le questioni sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbero prive di fondamento, difettando i presupposti per un «giudizio triadico» in cui apprezzare il trattamento irragionevolmente diverso di situazioni analoghe.

3.- Si sono costituite in giudizio le seguenti parti dei procedimenti principali:

- nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2024 (*supra*, 1.1.2), gli imputati A. D., O. G., C. C., C. L., P. G.;

- nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024 (*supra*, 1.1.3.), gli imputati M. D.M., E.M. P., E. B.;

- nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024 (*supra*, 1.1.4.), gli imputati M. C., D. N., M. C.;

- nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025 (*supra*, 1.1.10), gli imputati V. P., G. C., G. P., R. P., R. R., M.C. P., O. L., G. L., M.M.B. C., C.S. G., F. N., G. V., L. B., P. C., M.G. N.;

- nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. del 2025 (*supra*, 1.1.11), l'imputato G. V.;

- nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 50 reg. ord. del 2025 (*supra*, 1.1.14), la parte civile V. C..

3.1.- Nei giudizi relativi alle ordinanze iscritte al n. 222, n. 232 e al n. 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 18 e 20 reg. ord. del 2025, tutte le parti chiedono che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

3.1.2.- Nei rispettivi atti di costituzione, le parti propongono argomentazioni analoghe a quelle svolte dall'Avvocatura generale dello Stato, incentrate: sulla preclusione di un sindacato costituzionale con effetti in *malam partem* nella materia penale sostanziale (cui le questioni sollevate dai rimettenti non farebbero eccezione); sulla inesistenza di obblighi di incriminazione o divieti di abrogazione, derivanti dalla UNCAC, in relazione all'abuso d'ufficio; sulla infondatezza, nel merito, di tutte le censure.

3.1.3.- Alcune parti eccepiscono altresì l'irrelevanza delle questioni, dovendo il giudice comunque pronunciare sentenza di proscioglimento per altre ragioni, ossia:

- perché i reati sarebbero estinti per prescrizione (così la difesa di C. C. e, con argomenti illustrati nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa di A. D., O. G. e C. L., tutti nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2024);

- perché il reato di abuso di ufficio sarebbe stato contestato in alternativa a quello di cui all'art. 353 cod. pen. (così la difesa di E.M. P., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024);

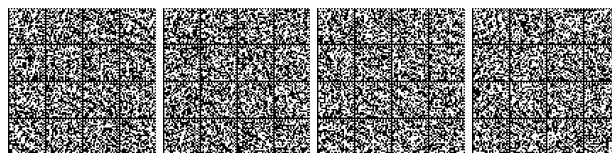
- perché i fatti contestati avrebbero perso rilevanza penale già per effetto della riformulazione in termini restrittivi della fattispecie incriminatrice, operata dall'art. 23, comma 1, d.l. n. 76 del 2020, come convertito (così le difese di V. P., C.S. G. e, con argomenti illustrati nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, altresì G. P., R. P., R. R., M.C. P., O. L. e G. L., tutti nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025).

In un caso, quale motivo di irrilevanza della censura di violazione dell'art. 3 Cost., viene prospettato che la risoluzione della questione dovrebbe semmai comportare «un riequilibrio verso il basso» di fattispecie penali estranee alla cognizione del giudice *a quo* (così la difesa di D. N., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024, in riferimento al reato di cui all'art. 328 cod. pen., posto dal rimettente a raffronto con l'art. 323 cod. pen.).

3.1.4.- In aggiunta agli argomenti svolti dall'Avvocatura generale dello Stato, o a loro ulteriore specificazione, viene evidenziato quanto segue in ordine alla ritenuta inammissibilità delle questioni prospettate:

- questa Corte non avrebbe mai affrontato esplicitamente la tematica relativa all'ammissibilità di una declaratoria di illegittimità costituzionale con effetti in *malam partem* di una norma, che preveda l'abrogazione di una preesistente fattispecie penale o la modifichi in senso più favorevole, per contrasto con gli obblighi internazionalmente assunti dall'Italia;

- per un verso, infatti, la sentenza n. 37 del 2019 (nella quale questa Corte ha affermato che un controllo di legittimità costituzionale, con potenziali effetti in *malam partem*, «può risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma Cost.») sembrerebbe semplicemente fare riferimento ai principi espressi nella sentenza n. 32 del 2014, che, a sua volta, non avrebbe affrontato direttamente il tema della compatibilità o incompatibilità delle norme (denunciate come costituzionalmente illegittime) rispetto ad obblighi sovranazionali, ma si sarebbe limitata ad osservare «come la “ripresa dell'applicazione delle norme sanzionatorie” già contenute nel D.P.R. n. 309/1990, in conseguenza della declaratoria di incostituzionalità, trovasse giustificazione (anche) negli obblighi di penalizzazione in materia di traffico illecito di stupefacenti previsti



dalla Decisione quadro n. 2004/757/GAI dell'Unione [e]uropea»; per altro verso, quanto alla sentenza n. 28 del 2010, si tratterebbe di una pronuncia «con la quale questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma non penale (art. 183, comma 1 lett. n) del D.lgs. 152/2006), che escludeva dalla nozione di rifiuto, in contrasto con le Direttive Europee in materia, le ceneri di pirite». La declaratoria di illegittimità costituzionale di tale norma extrapenale, quindi, avrebbe comportato non già la reviviscenza di una norma penale abrogata, ma semplicemente la riespansione del perimetro di applicazione della disciplina sui rifiuti (difesa di M. D.M., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024; propone considerazioni analoghe, in ordine alla non pertinenza delle sentenze richiamate dal rimettente, anche la difesa di E. B., nel medesimo giudizio);

- alla generale preclusione delle pronunzie ablative in malam partem, per l'assoluta inderogabilità che connoterebbe il principio di riserva di legge di cui all'art. 25 Cost., «anche quando confligge con altri principi costituzionalmente significativi», non potrebbe, quindi, farsi eccezione sulla base di quanto affermato nelle sentenze di questa Corte sopra richiamate, riguardanti casi diversi e non pertinenti (difesa di P. C., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025).

3.1.5.- Per quanto concerne, infine, la ritenuta infondatezza nel merito delle questioni, i difensori degli imputati costituiti svolgono i seguenti argomenti ulteriori rispetto a quelli già articolati dall'Avvocatura generale dello Stato:

- quanto all'art. 19 UNCAC, dalla sua formulazione non potrebbe ricavarsi «alcun obbligo di natura assoluta, connotato da perentorietà e inderogabilità al punto da risultare costituzionalmente sindacabile quale fonte di “inattuazione sopravvenuta”» (difesa di G. C., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025; in termini analoghi, rimarcando l'inesistenza di un obbligo internazionale di cui il legislatore debba tenere conto nella rimodulazione dell'area di rilevanza penale, cioè nell'esercizio di una prerogativa costituzionalmente garantita al Parlamento dall'art. 25, secondo comma, Cost., anche la difesa di G. V., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. del 2025);

- la norma da ultimo richiamata porrebbe soltanto un obbligo di prendere in considerazione l'introduzione del reato di abuso d'ufficio nell'ordinamento interno: obbligo al quale il legislatore avrebbe adempiuto, come confermato dalla introduzione della nuova fattispecie di cui all'art. 314-bis cod. pen. Tale innovazione legislativa, infatti, dimostrerebbe che «la fattispecie prima cristallizzata nell'art. 323 c.p. è stata ponderata dal Legislatore», che l'avrebbe «in parte mantenuta nell'alveo dell'illecito penale, opportunamente sanzionato, in parte esclusa, in virtù dell'abrogazione della “porzione di illecito” non “veicolata” sub art. 314-bis cod. pen.» (difesa di D. N., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024);

- la netta distinzione fra obblighi e facoltà di incriminazione nella sistematica della Convenzione, con la limitazione dei primi «all'oggetto indispensabile dell'accordo internazionale, cioè la repressione delle condotte criminose più gravi e/o più strettamente legate al fenomeno corruttivo ampiamente inteso» e la previsione delle seconde per le «manifestazioni criminose meno gravi e/o non immediatamente rientranti negli obiettivi di contrasto espressi dal Preambolo e dall'art. 1 della Convenzione», troverebbe conferma negli atti adottati dagli organismi creati dalla stessa Convenzione, ossia la Conferenza degli Stati parte della Convenzione e il Segretariato, che formulano agli Stati parte la raccomandazione di prevedere, ove non lo avessero già fatto, le fattispecie di reato di cui agli artt. 15, 16, paragrafo 1, 17, 23 e 25, «vale a dire proprio le disposizioni in cui è utilizzata la formula “shall adopt”» (difesa di G. V., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. del 2025);

- il fatto contemplato dall'art. 323 cod. pen. costituirebbe «ancora, pur dopo l'abrogazione della norma, un illecito, perseguibile sia sotto il profilo amministrativo che contabile, disciplinare e civile»; considerato il carattere «punitivo» che possono rivestire le sanzioni amministrative e la loro riconducibilità, in ambito internazionale, alla nozione di «sanzioni penali», sarebbe quindi soddisfatta la previsione contenuta nell'art. 19 della UNCAC: a prescindere dalla sua cogenza, infatti, la norma, nel riferirsi a «misure che abbiano il “carattere di illecito penale”», includerebbe anche le sanzioni amministrative (difesa di P. C., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

- sotto altro profilo, l'invito ad adottare misure preventive del conflitto di interessi, contemplato all'art. 7, paragrafo 4, UNCAC, insieme a quello indirizzato al rafforzamento dei meccanismi di trasparenza, non potrebbe essere interpretato «come rivolto alle sole forme di tutela apprestate dal diritto penale», ma andrebbe collocato, più propriamente, «nel quadro di una strategia integrata di intervento, ove l'impiego della risorsa penalistica [...] non può che maturare nel registro della sussidiarietà, ponendosi, così, quale ultima Thule rispetto al variegato arsenale di congegni sanzionatori contemplati dall'ordinamento» (difesa di G. C., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

- l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. non avrebbe prodotto un vuoto di tutela incompatibile con gli obiettivi UNCAC, i quali sarebbero «comunque assicurati da tutta una serie di altri meccanismi di tutela, ed in particolare dalle altre fattispecie penali contenute nel capo I, titolo II del codice penale, concernente i delitti dei pubblici ufficiali contro



la Pubblica Amministrazione»; contro gli abusi del pubblico ufficiale, inoltre, il privato avrebbe a disposizione il rimedio della tutela giurisdizionale amministrativa, che consente «la possibilità di impugnare il provvedimento amministrativo proprio per il vizio dell'eccesso di potere-sviamento di potere» (difesa di L. B., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

- l'assunto per cui l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. avrebbe determinato un vuoto di tutela sarebbe, in ogni caso, «argomento irrilevante ai fini del giudizio di costituzionalità», perché la abolitio sarebbe frutto di «una scelta che appartiene al potere legislativo, valutabile unicamente sotto i profili dell'opportunità politica, ma è ben lungi da comportare una qualsivoglia violazione di parametri costituzionali» (difesa di P. C., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

- l'abolitio criminis si inserirebbe «in un più ampio disegno di razionalizzazione del sistema penale», volto ad evitare «il rischio di una criminalizzazione eccessiva dell'azione amministrativa» e a garantire «maggiore certezza giuridica ai pubblici funzionari», in ossequio al principio di determinatezza della norma penale sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost. (difesa di M.G. N., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

3.2.- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 50 reg. ord. del 2025, la parte civile V. C. chiede invece che la Corte dichiari la illegittimità costituzionale della disposizione censurata dal rimettente.

La parte contesta nel merito le ragioni poste dal legislatore alla base della scelta abrogativa ed evidenzia che l'abolizione del reato di abuso d'ufficio e la rimodulazione del reato di traffico di influenze illecite avrebbero prodotto un «vuoto repressivo», facendo venir meno presidi di tutela penale avverso «condotte spesso immediatamente prodromiche alle azioni di corruzione (o in ogni caso alle azioni contra *ius*), mirate ad alterare il buon funzionamento e la imparzialità della P.A.». Né tale criticità sarebbe stata superata «dall'inappagante tentativo di recupero della area depenalizzata dalla abrogazione dell'art. 323 c.p. mediante la introduzione del delitto previsto dall'art. 314 bis c.p., rubricato “Indebita destinazione di denaro o cose mobili”», stante la solo parziale continuità normativa tra le due fattispecie.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, alla stregua di una interpretazione letterale, logica e sistematica delle norme pattizie, la parte sostiene che dalla UNCAC (letta alla luce dei criteri ermeneutici fissati dalla Convenzione di Vienna) discenderebbe un obbligo internazionale di «stand still» o un «divieto di regresso», che impedirebbe allo Stato di abolire il delitto di abuso d'ufficio, in quanto già presente nella legislazione interna al momento della sottoscrizione del trattato.

Al tempo stesso, la parte ritiene che una ulteriore base normativa dell'obbligazione internazionale sarebbe da rintracciare nell'art. 27 della Convenzione: questa norma, nel prevedere l'obbligo di incriminare («Each State Party shall adopt») la «participation in any capacity such as an accomplice, assistant or instigator in an offence established in accordance with this Convention» (ossia la partecipazione in qualsiasi veste, quale complice, assistente o istigatore, a un reato stabilito conformemente alla presente Convenzione), si riferirebbe a tutti i reati stabiliti conformemente alla convenzione, «ivi compresi le non-mandatory offences, quando previste negli ordinamenti degli Stati aderenti al Trattato».

Altri argomenti a sostegno della lettura proposta sarebbero ricavabili da «plurime disposizioni, racchiuse sotto il Capitolo IV del Trattato delle Nazioni Unite contro la Corruzione, intitolato “International Cooperation”»: in particolare, dall'art. 46, rubricato «Mutual legal assistance», paragrafo 9, si trarrebbe l'evidenza che, rinunciando a punire i fatti di abuso, lo Stato italiano potrebbe non accordare più la cooperazione internazionale, sulla base dell'assenza del requisito della «dual criminality», venendo così meno a quell'obbligo di ampia collaborazione cui lo impegnerebbero gli artt. 43 («States Parties shall cooperate in criminal matters in accordance with articles 44 to 50 of this Convention») e 46, paragrafo 1, della convenzione («State Parties shall afford one another the widest measure of mutual legal assistance in investigations, prosecutions and judicial proceedings in relation to the offences covered by this Convention»).

A differenza del giudice rimettente, pur riconoscendo che «la sanzione penale non è l'unico strumento attraverso il quale il legislatore può cercare di perseguire la effettività della imposizione di obblighi o di doveri, come quelli inerenti allo svolgimento di funzioni amministrative», la parte ritiene che «la forma di tutela più pregnante che possa essere accordata ad un bene giuridico si sostanzia solo e soltanto in quella penalistica»; con la conseguenza che, per rispettare l'obbligo discendente dall'art. 7, paragrafo 4, della UNCAC, di non attenuare gli strumenti di contrasto contro la corruzione, «giammai l'Italia avrebbe potuto depenalizzare il delitto di abuso di ufficio».

La parte, infine, richiama le sentenze di questa Corte dalle quali emergerebbe che «la retroattività della norma abrogativa di una fattispecie incriminatrice non esclude il suo assoggettamento allo scrutinio di legittimità costituzionale in materia di sindacato penale in malam partem» (sono citate le sentenze n. 148 del 1983 e n. 32 del 2014), e che «il possibile effetto “in malam partem” della declaratoria di illegittimità costituzionale della norma abrogativa di un reato non inibisce la verifica della conformità di quest'ultima previsione, rispetto alle disposizioni di diritto internazionale pattizio: disposizioni che, in ragione degli artt. 11 e 117 Cost., [sarebbero] cogenti e sovraordinate alle leggi ordinarie»



(sono richiamate le sentenze n. 28 del 2010 e n. 37 del 2019). Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione, del resto, avrebbe accolto il principio per cui l'incostituzionalità della norma più favorevole impedirebbe la sua applicazione retroattiva ai fatti commessi nella operatività della normativa precedente.

4.- Con memorie di identico tenore depositate in ciascun giudizio il 15 aprile 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito gli argomenti sviluppati a fondamento delle eccezioni di inammissibilità e infondatezza sollevate con gli atti di intervento.

5.- In prossimità dell'udienza pubblica hanno altresì depositato memorie le difese di vari imputati dei giudizi a quibus costituitisi innanzi a questa Corte.

5.1- Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2024, le parti A. D., O. G., C. L. e P. G., che all'atto della costituzione si erano riservate l'illustrazione delle difese, hanno esposto i motivi a sostegno delle eccezioni di inammissibilità e infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente. Le argomentazioni difensive sono analoghe a quelle svolte dall'Avvocatura dello Stato e nell'interesse degli altri imputati costituiti e attengono, sostanzialmente, all'inammissibilità del sindacato costituzionale in *malam partem* in materia penale; alla insussistenza di condizioni che giustificano una deroga a tale generale principio; all'inesistenza di obblighi di incriminazione o divieti di abrogazione, di matrice convenzionale, in relazione all'abuso d'ufficio.

In aggiunta, le parti puntualizzano i seguenti aspetti:

- le questioni sarebbero inammissibili in quanto irrilevanti, perché i reati loro rispettivamente ascritti sarebbero già estinti per prescrizione (difese di A. D., O. G. e C. L.);

- quanto alle censure di violazione dell'art. 97 Cost., «la norma, di carattere organizzativo-programmatico», si limiterebbe a fissare «gli standard di economicità, efficacia, efficienza ed obiettività dell'azione amministrativa» a cui il legislatore deve attenersi e mai potrebbe autorizzare la «riesumazione» di una norma incriminatrice oramai estromessa dall'ordinamento giuridico, atteso che tale prospettazione darebbe luogo ad una «immotivata sovrapposizione tra poteri dello Stato del tutto inammissibile in un ordinamento democratico ispirato al principio di stretta legalità (art. 25, comma 2, Cost.)» (difesa di A. D. e O. G.);

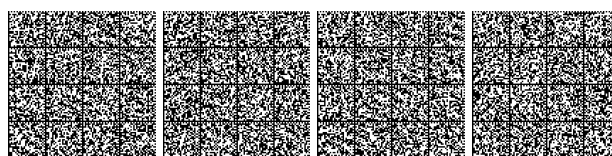
- in relazione a tale parametro, inoltre, per quanto l'abrogato art. 323 cod. pen. contribuisce a tutelare l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione, da ciò non potrebbe ricavarsi un obbligo di incriminazione, che nella Costituzione sarebbe stabilito solo dall'art. 13, quarto comma. Il principio di frammentarietà, del resto, renderebbe «doverose ed inevitabili proprio quelle lacune di tutela che il ricorso agli obblighi di criminalizzazione penale intende invece scongiurare», mentre la «tendenziale frizione degli obblighi di incriminazione con i principi fondamentali in materia penale» (frammentarietà, sussidiarietà ed *extrema ratio*) comporterebbe «la necessità di restringere il più possibile il relativo perimetro di azione, limitandolo alle ipotesi - del tutto eccezionali - già enucleate dalla stessa Corte costituzionale, fra le quali indubbiamente non rientra l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio» (difesa di P. G.);

- l'art. 7 UNCAC sarebbe del tutto inidoneo a fondare «un supposto “divieto di regresso”», in considerazione del suo dato topografico e testuale, della sua natura programmatica, della sua «radicale inconferenza rispetto al delitto di abuso d'ufficio»; esso riguarderebbe, piuttosto, «quel fitto insieme di istituti extrapenalici (id est: di carattere amministrativistico), volti a presidiare imparzialità e buon andamento da indebite interferenze private» (difesa di P. G.).

5.2.- Le parti M. D.M. (nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024), M. C. (nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024), V. P., G. P., R. P., R. R., M.C. P., O. L., G. L., F. N., G. V. e P. C. (nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025) hanno ribadito le posizioni difensive già illustrate nei rispettivi atti di costituzione, nel senso della inammissibilità e infondatezza delle questioni, salvo che per alcune considerazioni aggiuntive, di seguito sinteticamente richiamate:

- le questioni sollevate nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025 sarebbero prima facie irrilevanti, in quanto dalle stesse imputazioni risulterebbe l'insussistenza degli elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art. 323 cod. pen., come riformulata in senso restrittivo nel 2020 (difesa di G. P., R. P., R. R., M.C. P., O. L., G. L., in rapporto alle rispettive imputazioni, nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

- quanto alla pretesa esistenza di un «divieto (internazionale) di regresso», in passato un simile divieto sarebbe stato ravvisato soltanto con riferimento al Patto Internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966, ma a fronte di una specifica disposizione - quella dell'art. 2 del Patto - che impone agli Stati parte l'obbligo di «conseguire progressivamente la piena realizzazione dei diritti “ivi riconosciuti” con tutti i mezzi appropriati, ivi compresa in particolare l'adozione di misure legislative». In termini analoghi si sarebbe espressa anche la Commissione interamericana dei diritti umani, con riferimento agli obblighi previsti dall'art. 26 della Convenzione americana sui diritti umani del 1969, anche in questo caso a partire



da una specifica disposizione della Convenzione. Al contrario, la pretesa di inferire dalle disposizioni della UNCAC l'esistenza di un «obbligo internazionale di stand still» non troverebbe alcun fondamento nelle norme della Convenzione e negli strumenti interpretativi della stessa (difesa di M. D.M., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024);

- in relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost., per il diverso trattamento riservato ai fatti di abuso rispetto al rifiuto o alla omissione di atti d'ufficio (art. 328 cod. pen.), non convincerebbe «l'automatismo con il quale il Gup di Firenze attribuisce maggiore gravità astratta a un comportamento attivo rispetto a quello caratterizzato da mera inerzia», considerato anche che la diversità tra il settore dei pubblici concorsi e quello dei pubblici appalti giustificerebbe la scelta discrezionale del legislatore di differenziarne la disciplina penale (difesa di M. C. nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024);

- la prospettazione della Corte di cassazione, nell'ordinanza iscritta al n. 50 reg. ord. del 2025, si fonderebbe su un'interpretazione delle previsioni della UNCAC che non troverebbe riscontro né nel testo del trattato, né nella Legislative guide per la sua attuazione. Essa combinerebbe in un rapporto sinergico disposizioni attinenti ad ambiti di disciplina diversi e a «profili estremamente differenti nell'organizzazione alla lotta alla corruzione», attribuendo impropriamente valore di interpretazione autentica alla Legislative guide (difesa di V. P., nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025; considerazioni analoghe sono proposte, nello stesso giudizio, dalla difesa di: F. N., con riguardo alla lettura «combinata» che la Corte di cassazione propone di disposizioni eterogenee; P. C., che sottolinea come l'art. 7, paragrafo 4, UNCAC non contenga «alcun riferimento al fatto che “i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse” debbano essere mantenuti per il tramite del ricorso alla sanzione penale»; G. P., R. P., R. R., M.C. P., O. L. e G. L., sia sotto il profilo dell'attribuzione alla Legislative guide di un improprio «ruolo» di strumento di interpretazione autentica, sia per la impossibilità di trarre dall'art. 7, comma 4, UNCAC, «in modo tortuoso attraverso un'attività interpretativa complessa», un obbligo di incriminazione in violazione del principio di legalità);

- in ogni caso, non sarebbe condivisibile l'assunto per cui l'attuale apparato di presidi di tipo amministrativo, disciplinare e contabile sarebbe inidoneo «a tutelare il privato cittadino che sia vittima di comportamenti in precedenza qualificabili come abusi ex art. 323 c.p.». La Corte di cassazione, in tal senso, avrebbe omesso «di considerare i presidi esistenti a tutela dello Stato e del privato cittadino come un sistema complesso (ed efficace) di tutele»; ciò che non è più penalmente rilevante sarebbe rimasto, infatti, «un illecito dal punto di vista civile, amministrativo, disciplinare ed erariale, con conseguente possibilità per il cittadino (in sede civile o amministrativa) e per lo Stato (in sede erariale) di ottenere un ristoro dei danni subiti» (difesa di P. C., sempre nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025);

- con riferimento alla pretesa violazione degli obblighi internazionali, bisognerebbe poi distinguere tra obblighi internazionali e obblighi di fonte sovranazionale, ai quali soltanto sarebbe limitata la possibilità di un sindacato in malam partem. Quest'ultimo dovrebbe ritenersi circoscritto, in particolare, unicamente agli obblighi di derivazione eurounitaria, per i quali il principio di legalità sarebbe pienamente rispettato, considerato che per la competenza penale indiretta è previsto, alla luce del Trattato di Lisbona, un triplice livello di partecipazione dell'istituzione parlamentare. Né potrebbe farsi derivare in capo agli Stati membri della Unione europea alcun obbligo sovranazionale di incriminazione «dall'approvazione della Convenzione da parte della Comunità Europea», considerato che «la parte della Convenzione relativa agli obblighi di incriminazione non rientra in alcun modo nell'ambito delle competenze richiamate nella dichiarazione formulata al momento dell'adesione della Comunità europea» (limitata all'ambito della prevenzione). Queste conclusioni non sarebbero superate «dalla nota informativa depositata dalla Commissione Europea che chiarisce la modifica alle competenze delle istituzioni europee intervenuta per effetto del Trattato di Lisbona (richiamando, per esempio, gli art. 82 e 83 del TFUE)». sia perché la nota preciserebbe che essa «ha esclusivamente un valore informativo», sia perché «dovrebbe certamente valere la limitazione, scaturente dalla dichiarazione originaria, secondo la quale l'Unione Europea accetta le obbligazioni nascenti dalla Convenzione con riguardo a “its own public administration”» (difesa di G. P., R. P., R. R., M.C. P., O. L. e G. L., sempre nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025; nella prospettazione della difesa di G. V., nello stesso giudizio, gli obblighi internazionali limiterebbero invece la potestà legislativa statale e regionale solo nel caso di «norme della CEDU», che sarebbero le sole a poter assurgere a «norme interposte» in relazione al parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.).

5.3.- La parte civile nel procedimento di cui al giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 50 reg. ord. del 2025, V. C., all'opposto, insiste perché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.



In aggiunta agli argomenti già spesi nell'atto di costituzione, la difesa allega alla propria memoria il parere pro veritate del Prof. Sergio Marchisio, secondo il quale, alla luce dei criteri ermeneutici propri del diritto internazionale:

- la UNCAC non conterrebbe raccomandazioni, ma norme vincolanti per le Parti contraenti titolari di diverse situazioni giuridiche soggettive;
- tali sarebbero anche le norme che impongono di prendere in considerazione l'adozione delle misure previste ("shall consider adopting") o le norme attributive di una facoltà giuridica ("Each State Party may adopt");
- dall'oggetto e dallo scopo della Convenzione sarebbe possibile ricavare in via implicita il principio di «stand still», risultando «incompatibile con la *ratio* della Convenzione ogni condotta statale che si risolva in un regresso normativo, attraverso la soppressione di reati o istituti già operanti a tutela della legalità pubblica»;
- tale principio impedirebbe agli Stati di smantellare le misure già esistenti, soprattutto se coerenti con i modelli previsti dal trattato;
- il divieto di depenalizzare il reato di abuso d'ufficio, ove già previsto nell'ordinamento di uno Stato contraente, costituirebbe una «clausola di salvaguardia minima, coerente con l'obbligo di "mantenimento degli standard di efficacia nella prevenzione della corruzione"».

Dal che la conclusione che l'abrogazione dell'art. 323 cod. pen. avrebbe violato gli obblighi internazionali, ponendosi «in contrasto con il minimo standard convenzionale di tutela, compromettendo il rispetto degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione di Merida e compromettendo la realizzazione dell'oggetto e dello scopo dello strumento convenzionale», anche con riferimento agli obblighi posti in tema di cooperazione internazionale.

Nel parere pro veritate si prospetta anche la possibilità di una richiesta fondata sull'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Il rinvio pregiudiziale riguarderebbe l'interpretazione della decisione 2008/801/CE del Consiglio del 25 settembre 2008, relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione. Avendo l'Unione europea approvato tale convenzione in data 12 novembre 2008, la stessa sarebbe divenuta parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione e, quindi, sarebbe vincolante per tutti gli Stati membri, ai sensi dell'art. 216, paragrafo 2, TFUE (secondo cui «gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri»). Quale accordo misto (ossia concluso anche dagli Stati membri in base ad una competenza della UE con essi condivisa) entrato a far parte del «diritto sovranazionale dell'Unione», la UNCAC consentirebbe la formulazione del rinvio pregiudiziale sull'interpretazione delle sue disposizioni, in particolare sulla portata dell'obbligo, per gli Stati membri, «di considerare l'introduzione» del reato d'abuso d'ufficio secondo l'art. 19; sulla compatibilità tra l'adempimento di tale obbligo e il comportamento di uno Stato, che già prevede nel suo ordinamento il reato di abuso di ufficio, consistente nell'abrogazione del reato stesso; sulla compatibilità fra tale condotta e la realizzazione in buona fede dell'oggetto e dello scopo della UNCAC.

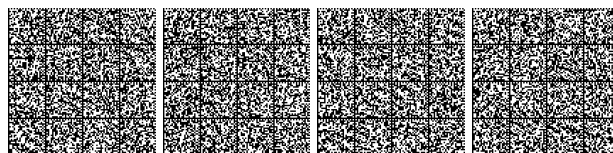
Alla stregua di quanto esposto nel parere pro veritate, la parte ribadisce, quindi, in via principale la richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata.

In via «principale concorrente», laddove residuassero dubbi sulla interpretazione dell'art. 19 UNCAC, la parte sollecita questa Corte a formulare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea del seguente tenore: «[s]e, per gli Stati come l'Italia, che alla data di ratifica della Convenzione di Merida già annoveravano nel proprio ordinamento il reato di abuso d'ufficio, l'art. 19, da leggere pure in combinazione con gli artt. 1, 7 par. 4, 19 e 65 par. 1 del Trattato delle Nazioni Unite contro la Corruzione, osti alla adozione di una disposizione legislativa interna, abrogatrice del modello penale di abuso in atti d'ufficio».

6.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Unione camere penali italiane (UCPI) ha depositato un'opinione scritta in qualità di *amicus curiae* in ciascuno dei giudizi relativi alle ordinanze iscritte ai numeri 201, 222, 232 e 233 reg. ord. del 2024 e al n. 50 reg. ord. del 2025, argomentando in senso contrario alle censure dei rimettenti e chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate. Le opinioni sono state ammesse, in tutti i giudizi indicati, con decreto presidenziale del 2 aprile 2025.

L'*amicus curiae* svolge considerazioni analoghe a quelle dell'Avvocatura generale dello Stato e delle difese degli imputati costituitisi in giudizio, riconducibili alla inesistenza di obblighi di incriminazione o divieti di depenalizzazione («stand still») di matrice pattizia e alla conseguente preclusione del sindacato di costituzionalità, poiché la censurata abrogazione dell'art. 323 cod. pen. non rientrerebbe in alcuna delle ipotesi di sindacato con effetti in *malam partem* in materia penale riconosciute dalla giurisprudenza di questa Corte.

Ad ulteriore specificazione degli argomenti già proposti dall'interveniente e dalle parti, nelle opinioni scritte sono evidenziati i seguenti aspetti:



- nella valutazione degli obblighi discendenti dalla UNCAC sarebbe rilevante la lettura del suo art. 65, laddove si prevede che «[c]iascuno Stato adotta le misure necessarie, comprese misure legislative ed amministrative, in conformità con i principi fondamentali del suo diritto interno, per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione». Tra i «principi fondamentali del [...] diritto interno» rientrerebbero, infatti, «i principi di frammentarietà, sussidiarietà ed extrema ratio che intimamente connotano la materia penale e che sarebbero indubbiamente vulnerati, qualora l'unica possibile reazione sanzionatoria innescata dall'ordinamento, a fronte di abusi dei pubblici ufficiali, dovesse sempre e comunque avere carattere penale» (è richiamata, al riguardo, la sentenza di questa Corte n. 8 del 2022, punto 7 del Considerato in diritto);

- l'inesistenza di un obbligo d'incriminazione di matrice pattizia si trarrebbe non solo dal dato testuale e sistematico, ma anche dalla differenza lessicale tra la formulazione dell'art. 19 UNCAC e quella dell'art. 11 della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che «indica espressamente la necessità di definire il reato di abuso d'ufficio tra le condizioni necessarie per perseguire gli obiettivi di lotta globale alla corruzione»;

- ipotizzare un «divieto di regresso» rispetto a una criminalizzazione che non è obbligatoria sarebbe irragionevole, perché così facendo «si legherebbe il divieto di depenalizzazione non ad un imperativo, ma ad una facoltà»;

- con le riforme del 1990, 1997 e 2020, il legislatore avrebbe «progressivamente contratto le condotte penalmente rilevanti dell'art. 323 c.p.»; questa «attenzione» integrerebbe «una forma di “esame” e “considerazione”», rilevante ai fini dell'«adeguato vaglio» imposto agli Stati dall'art. 19 della Convenzione; all'esito di tale valutazione, il legislatore avrebbe «optato per l'abrogazione della disposizione, considerata distonica - per ragioni di politica criminale - nel sistema punitivo»;

- pur in assenza di un obbligo, l'Italia avrebbe introdotto «nell'alveo dei c.d. reati spia (condotte intermedie propedeutiche alla corruzione) l'art. 314-bis c.p. (Indebita destinazione di denaro o cose mobili)», una norma che fungerebbe «da contrappeso rispetto all'abrogazione dell'art. 323 c.p.», di cui sarebbe una «gemmazione per distacco». Oltre alla tutela penale, sarebbero inoltre presenti «diversi strumenti in funzione preventiva introdotti a partire dalla L. 190 del 2012 contro la corruzione».

Considerato in diritto

1.- Le quattordici ordinanze di rimessione indicate in epigrafe e di cui si è analiticamente dato conto nel Ritenuto in fatto sollevano questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge n. 114 del 2024, che ha abrogato l'art. 323 cod. pen., in riferimento complessivamente:

- all'art. 3 Cost.;

- all'art. 97 Cost.

- agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ovvero al solo art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli obblighi discendenti complessivamente dagli artt. 1, 5, 7, paragrafo 4, 19 e 65 UNCAC.

2.- Le ordinanze prospettano questioni analoghe, sicché i relativi giudizi meritano di essere riuniti ai fini della decisione.

2.1.- In sintesi, i rimettenti sostengono in primo luogo che la scelta legislativa di abolire il delitto di abuso di ufficio contrasterebbe con gli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione di Mérida; con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione censurata in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (ovvero, secondo talune ordinanze, al solo art. 117, primo comma, Cost.).

Più in particolare, secondo le tredici ordinanze emesse da giudici di merito (ordinanze iscritte ai numeri 201, 222, 232 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 5, 8, 10, 17, 18, 20, 25 e 33 reg. ord. del 2025), l'abrogazione del reato violerebbe le obbligazioni discendenti dalla UNCAC, dalla quale deriverebbe, a carico degli Stati parte che già prevedessero nel rispettivo ordinamento penale l'incriminazione dell'abuso d'ufficio al momento della ratifica della Convenzione, un «divieto di regresso» (o obbligo di stand still), e dunque il divieto di abrogare tale norma incriminatrice.

Con la propria ordinanza di rimessione (iscritta al n. 50 reg. ord. del 2025), la Corte di cassazione reputa invece che l'abolizione del delitto in questione abbia piuttosto determinato la violazione dell'obbligo di mantenere standard di efficace attuazione della UNCAC nel suo complesso, nonché rispetto allo specifico obiettivo di assicurare l'efficace attuazione dei sistemi di prevenzione della corruzione.



2.2.- Le ordinanze iscritte al n. 233 reg. ord. del 2024 e al n. 33 reg. ord. del 2025 dubitano poi della compatibilità della disposizione con l'art. 3 Cost., ritenendo che la scelta abrogativa del delitto di abuso d'ufficio costituisca il frutto di un esercizio irragionevole del potere legislativo, irrispettoso del principio di eguaglianza. Il legislatore avrebbe infatti creato irragionevoli disparità di trattamento tra condotte dotate di analogo contenuto offensivo, lasciando altresì prive di sanzione penale condotte più gravi di altre, che continuano a essere qualificate come reati.

2.3.- Infine, le ordinanze iscritte ai numeri 222 e 233 reg. ord. del 2024 e ai numeri 4, 8 e 33 reg. ord. del 2025 lamentano che l'abolizione del delitto di abuso d'ufficio abbia creato un vuoto di tutela contro aggressioni particolarmente gravi ai principi del buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, con conseguente ulteriore *vulnus* all'art. 97 Cost.

3.- Devono essere anzitutto esaminate le numerose eccezioni di inammissibilità sollevate dall'interveniente Avvocatura generale dello Stato e dalle parti costituite.

Tali eccezioni possono essere distinte in due gruppi. Una prima serie di eccezioni, concernenti solo alcune delle ordinanze di rimessione, si appunta sull'asserita irrilevanza delle questioni prospettate, in relazione a carenze motivazionali in ordine alla necessità di fare applicazione della disposizione censurata nei singoli giudizi a quibus (*infra*, 4). Un secondo gruppo di eccezioni concerne invece, trasversalmente, tutte le ordinanze di rimessione, e si incentra sul divieto di questioni di legittimità in *malam partem* in materia penale (*infra*, 5).

4.- Prendendo le mosse dal primo gruppo di eccezioni, va preliminarmente ribadito che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 164 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto), ai fini della rilevanza delle questioni è sufficiente che la disposizione censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale quantomeno sotto il profilo del percorso argomentativo della decisione nel processo principale (*ex plurimis*, sentenze n. 25 del 2024, punto 2.2. del Considerato in diritto, n. 249 del 2021, punto 6 del Considerato in diritto, n. 154 del 2021, punto 2.1. del Considerato in diritto; ordinanza n. 194 del 2022), specificamente - in materia penale - con riguardo alla formula di proscioglimento da adottarsi nel dispositivo, anche ove non muti l'esito assoluto per l'imputato (sentenza n. 148 del 1983, punto 3 del Considerato in diritto, con principio successivamente ribadito, *ex multis*, dalla sentenza n. 394 del 2006, punto 6.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 28 del 2010, punto 7 del Considerato in diritto; sentenza n. 223 del 2015, punto 4.3. del Considerato in diritto).

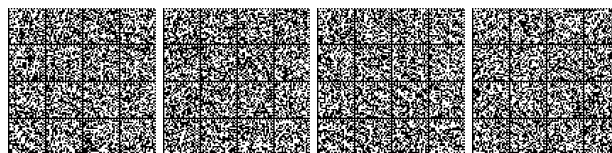
Alla luce di tali criteri, nessuna delle eccezioni di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza formulate in relazione alle singole ordinanze di rimessione merita accoglimento.

In particolare:

- contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dell'imputato C. C., nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 222 reg. ord. del 2024, il giudice *a quo* ha ben chiarito che, quand'anche per gli imputati fosse già maturato il termine di prescrizione del reato, il collegio rimettente dovrebbe oggi pronunciare una sentenza di assoluzione «perché il fatto non è previsto dalla legge come reato», ex artt. 129, comma 2, e 530, comma 1, cod. proc. pen., prevalendo la suddetta causa assolutoria sulla improcedibilità per estinzione del reato per intervenuta prescrizione, stante il carattere di assoluta evidenza della abolitio criminis. L'accoglimento delle questioni prospettate aprirebbe invece necessariamente a esiti decisorii diversi, anche solo sotto il profilo dell'eventuale formula di proscioglimento;

- contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dell'imputato E.M. P. nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 232 reg. ord. del 2024, il giudice *a quo* ha fornito ampia e non implausibile motivazione della rilevanza della questione, anche a fronte di un'imputazione per abuso d'ufficio formulata, nel caso di specie, in via alternativa rispetto a quelle di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente. Il rimettente ha chiarito, infatti, che la questione sollevata sarebbe rilevante perché «in caso di contestazione alternativa, ben potrebbe il Giudice pronunciarsi [...] sulla insussistenza di una delle imputazioni e poi, nel prosieguo, in merito all'altra». La questione sarebbe egualmente rilevante anche se «si ritenesse che la contestazione alternativa, riguardando il medesimo fatto storico, impedisse una decisione autonoma su ognuna delle due imputazioni». Infatti, «nel caso in cui permanesse nel nostro ordinamento il delitto di cui all'art. 323 c.p.», il Tribunale non potrebbe prosciogliere immediatamente gli imputati ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., ma dovrebbe proseguire l'istruttoria dibattimentale. Tale duplice motivazione supera ampiamente il vaglio di non implausibilità sulla motivazione in punto di rilevanza demandato a questa Corte, la quale ha già chiarito - proprio in un caso in cui era stata formulata una imputazione alternativa - che in tale ipotesi «il giudice è chiamato a misurarsi con entrambe le fattispecie alternativamente evocate» (sentenza n. 127 del 2017, punto 2 del Considerato in diritto);

- contrariamente a quanto eccepito dalla difesa dell'imputato D. N. (peraltro senza alcuna enunciazione delle ragioni dell'eccezione) e dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 233 reg. ord. del 2024 il GUP rimettente ha fornito motivazione adeguata della rilevanza delle questioni, affermando: di dover



decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero nei confronti di alcuni degli imputati per i fatti descritti nell'ordinanza e qualificati come abuso d'ufficio; di non poter ricondurre i fatti contestati ad altre fattispecie di reato; e di escludere che i reati si fossero estinti per prescrizione. L'accoglimento delle questioni inciderebbe dunque, come giustamente sottolinea il rimettente, «sulla possibilità di celebrare un processo, di addivenire a un giudizio di responsabilità penale per condotte certamente abusive (se verificate) o di proscioglimento nel merito»;

- contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2025 il rimettente ha chiarito le ragioni della rilevanza della questione, riferendo di dover fare applicazione della disposizione abrogatrice della cui costituzionalità dubita, pronunciando sentenza di proscioglimento immediato degli imputati, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., perché il fatto non è più previsto come reato. Ove invece la questione di legittimità fosse accolta, ha proseguito il rimettente, il giudizio potrebbe proseguire per l'accertamento della responsabilità penale degli imputati: il che tra l'altro lascia chiaramente intendere che, ad avviso del Tribunale, non sussistono allo stato le condizioni per un proscioglimento immediato, ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., per ragioni diverse dall'abolitio del reato;

- contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 17 reg. ord. del 2025 il rimettente ha pure chiarito la rilevanza della questione, precisando di dover fare immediata applicazione della disposizione abrogatrice con la sentenza di proscioglimento degli imputati perché il fatto non è più previsto come reato. Con ciò, ha proseguito il giudice *a quo*, resterebbe esclusa la possibilità di proseguire il giudizio e di giungere tanto a una sentenza di condanna e al conseguente vaglio della richiesta risarcitoria avanzata dalla parte civile, quanto al proscioglimento degli imputati con una formula assolutoria più favorevole di quella imposta dall'abrogazione del reato. Il giudice *a quo*, inoltre, ha motivato espressamente circa l'ininfluenza della eventuale maturazione del termine di prescrizione, sottolineando che i fatti contestati avrebbero perso, a seguito dell'abrogazione della fattispecie di reato, «qualsiasi connotazione criminosa che possa giustificare tale pronuncia di estinzione»: affermazione, quest'ultima, puntualmente confortata dalla giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 15 dicembre 1999-14 gennaio 2000, n. 356);

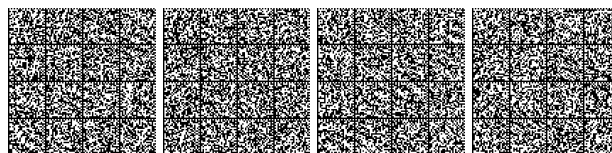
- contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 18 reg. ord. del 2025 il rimettente ha fornito una motivazione sintetica, ma chiara, sulla rilevanza della questione, spiegando che, se fosse dichiarata l'illegittimità della norma abrogatrice, «si potrebbe giungere in ordine ai medesimi casi o ad un'assoluzione nel merito [...] o ad una condanna, con conseguenti ripercussioni favorevoli o sfavorevoli sia per gli imputati sia per le persone offese costituite parti civili», mentre in caso contrario non resterebbe che la declaratoria immediata di improcedibilità per abolitio criminis. Tale motivazione deve ritenersi sufficiente, non potendo pretendersi che il giudice *a quo*, considerato anche lo stato del giudizio principale (pendente nelle fasi di replica della discussione finale, a dibattimento di primo grado ormai chiuso, in un momento in cui una decisione di proscioglimento nel merito andrebbe assunta al metro dell'art. 530 cod. proc. pen.), sia tenuto a fornire una motivazione puntuale di tutti gli elementi dai quali dipende l'an della responsabilità penale degli imputati, anticipando in questo modo valutazioni che hanno la propria sede naturale nella sentenza che concluderà il processo (in tal senso la già richiamata sentenza n. 27 del 2025, punto 3.2 del Considerato in diritto);

- contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 20 reg. ord. del 2025 il rimettente ha parimenti fornito una concisa, ma chiara, motivazione sulla rilevanza, illustrando di dover addivenire «automaticamente e immediatamente» - nell'ipotesi in cui non venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata - a una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. per abolitio criminis;

- contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, nel giudizio di cui all'ordinanza iscritta al n. 33 reg. ord. del 2025, infine, il rimettente - lungi dall'omettere ogni motivazione sulla rilevanza delle questioni - si è soffermato specificamente sui rapporti fra proscioglimento nel merito, con la più ampia formula liberatoria «perché il fatto non sussiste» o «perché il fatto non costituisce reato», e proscioglimento perché il fatto non è più previsto come reato, ritenendo quest'ultima formula pregiudiziale rispetto alle altre, con valutazione certamente plausibile, anche alla luce della già citata giurisprudenza di legittimità in materia (Cass., n. 356 del 2000).

5.- Devono a questo punto essere esaminate le eccezioni, formulate dall'Avvocatura generale dello Stato e dalle difese degli imputati nei giudizi a quibus costituitisi innanzi a questa Corte, che mirano a una pronuncia di inammissibilità di tutte le questioni prospettate, in quanto tendenti a una pronuncia in *malam partem* in materia penale.

La direzione in *malam partem* delle questioni non è messa in dubbio da alcuna delle ordinanze di rimessione (né dall'unica parte costituita ad adiuvandum): oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati è l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 114 del 2024, che ha abrogato l'art. 323 cod. pen., in tal modo determinando l'aboli-



tio del delitto di abuso di ufficio. L'auspicio di tutti i rimettenti è che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione abrogatrice, con conseguente ripristino dell'incriminazione abrogata. Con un effetto, dunque, (ri) espansivo dell'area di rilevanza penale rispetto alla scelta riduttiva compiuta dal legislatore del 2024.

Premessa una ricapitolazione della costante giurisprudenza costituzionale su presupposti e limiti di ammissibilità di questioni in *malam partem* in materia penale (*infra*, 5.1.), si vaglierà separatamente l'ammissibilità delle questioni in questa sede prospettate, con riferimento anzitutto agli artt. 3 e 97 Cost. (*infra*, 5.2.), e poi agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. (*infra*, 5.3.).

5.1.- Questa Corte ha recentemente ribadito che, in materia penale, «l'adozione di pronunce con effetti in *malam partem* in materia penale risulta, in via generale, preclusa dal principio della riserva di legge sancito dall'art. 25, secondo comma, Cost.». Tale principio, «rimettendo al "soggetto-Parlamento" (sentenza n. 5 del 2014), che incarna la rappresentanza politica della Nazione (sentenza n. 394 del 2006), le scelte di politica criminale (con i relativi delicati bilanciamenti di diritti e interessi contrapposti), impedisce alla Corte, sia di creare nuove fattispecie o di estendere quelle esistenti a casi non previsti, sia di incidere in *peius* sulla risposta punitiva o su aspetti inerenti, comunque sia, alla punibilità» (sentenza n. 8 del 2022, punto 4 del Considerato in diritto; nello stesso senso, più di recente, sentenza n. 84 del 2024, punto 2.2.1. del Considerato in diritto e ordinanza n. 29 del 2022, nonché in precedenza, *ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2021, punto 5 del Considerato in diritto; n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto; n. 46 del 2014, punto 3 del Considerato in diritto; n. 324 del 2008, punto 5 del Considerato in diritto; n. 394 del 2006 punto 6.1. del Considerato in diritto; 161 del 2004, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Il principio ammette tuttavia varie eccezioni, riassunte dalla sentenza n. 37 del 2019 (punto 7.1. del Considerato in diritto) nei termini seguenti.

5.1.1.- In primo luogo, viene in considerazione «la necessità di evitare la creazione di "zone franche" immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme - altrettanto irragionevolmente - un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006)» (sentenza n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto).

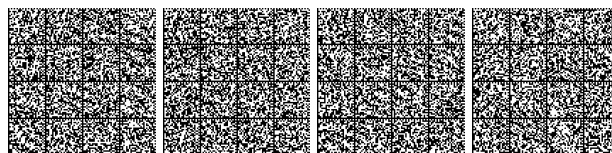
La legittimità costituzionale di siffatte "norme penali di favore" è dunque scrutinabile da questa Corte, ancorché l'eventuale accoglimento della questione determini necessariamente un ampliamento dell'area di rilevanza penale, coperta dalla norma incriminatrice il cui ambito applicativo è destinato a riespandersi in conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale.

5.1.2.- La seconda categoria di eccezioni riguarda i vizi genetici del provvedimento abrogativo, quando a essere censurato è lo «scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata» (sentenza 37 del 2019, punto 7.1 del Considerato in diritto; in termini analoghi, più recentemente, sentenza n. 8 del 2022, punto 5 del Considerato in diritto, nonché - in precedenza - sentenza n. 46 del 2014, punto 3 del Considerato in diritto).

5.1.3.- Un terzo novero di deroghe è stato ammesso da questa Corte quando l'effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale si configuri come «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale», derivante «dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (sentenza n. 236 del 2018, punto 8 del Considerato in diritto).

5.1.4.- Infine, un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem* può «risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto).

Un tale controllo è stato compiuto da questa Corte in relazione a una disposizione extrapenale che, sottraendo temporaneamente le ceneri di pirite dalla categoria dei rifiuti, aveva escluso, durante il periodo della sua vigenza, l'applicabilità delle sanzioni penali previste per la gestione illegale dei rifiuti. Rilevato il contrasto, di cui il giudice rimettente si doleva, tra tale disposizione e gli obblighi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di rifiuti, questa Corte ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., osservando



in particolare che, «se si stabilisse che il possibile effetto in *malam partem* della sentenza di questa Corte inibisce la verifica di conformità delle norme legislative interne rispetto alle norme comunitarie [...], si toglierebbe a queste ultime ogni efficacia vincolante per il legislatore italiano, come effetto del semplice susseguirsi di norme interne diverse, che diverrebbero insindacabili a seguito della previsione, da parte del medesimo legislatore italiano, di sanzioni penali. La responsabilità penale, che la legge italiana prevede per l'inosservanza delle fattispecie penali connesse alle direttive comunitarie, per dare alle stesse maggior forza, diverrebbe paradossalmente una barriera insuperabile per l'accertamento della loro violazione» (sentenza n. 28 del 2010, punto 7 del Considerato in diritto).

Il principio della prevalenza del rispetto degli obblighi sovranazionali rispetto alla generale preclusione di pronunce che determinino un effetto in *malam partem* in materia penale è stato, poi, incidentalmente ribadito dalla sentenza n. 32 del 2014, la quale - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di modifiche alla disciplina penale in materia di stupefacenti attuate in sede di conversione di un decreto-legge in violazione dell'art. 77 Cost. - ha ritenuto che il proprio sindacato non fosse precluso dai possibili effetti in *malam partem* della pronuncia, osservando che la reviviscenza della norma illegittimamente abrogata fosse imposta, tra l'altro, dalla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.» (punto 5 del Considerato in diritto).

La stessa sentenza n. 37 del 2019 - che pure ha dichiarato inammissibili una serie di censure sollevate dal giudice rimettente nei confronti della disposizione che, nel 2016, aveva abrogato il delitto di ingiuria in relazione all'allegato contrasto di tale scelta legislativa con le norme di diritto internazionale dei diritti umani che tutelano i diritti all'onore e alla reputazione - ha fondato la propria decisione sul totale difetto di motivazione, da parte del rimettente, circa la sussistenza di uno specifico obbligo, derivante dal diritto internazionale, di assicurare la tutela del diritto in questione mediante l'adozione di sanzioni penali (punto 7.3. del Considerato in diritto). Il che ovviamente non esclude, ed anzi a contrario conferma, che - ove un obbligo di tutela penale sia effettivamente stabilito dal diritto internazionale - la sua violazione da parte del legislatore penale possa essere censurata innanzi a questa Corte.

5.1.5.- In tutte le ipotesi in cui è ammesso un sindacato in *malam partem*, peraltro, la giurisprudenza di questa Corte è univoca nel ritenere che, in forza del divieto di applicazione retroattiva della norma penale più sfavorevole di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., chi abbia commesso il fatto mentre era in vigore la disposizione più favorevole dichiarata costituzionalmente illegittima debba continuare a beneficiare di quest'ultima, in deroga ai normali effetti *ex tunc* delle sentenze di accoglimento della Corte.

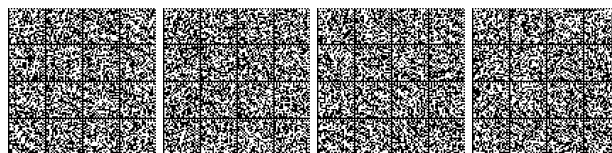
L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge penale che abroghi l'incriminazione preesistente o, comunque, preveda un trattamento penale più favorevole potrà invece dispiegare i propri effetti rispetto ai fatti posti in essere prima dell'entrata in vigore di quella legge, sotto l'impero di una legge penale più severa che, per effetto della pronuncia di questa Corte, dovesse essere ripristinata o in ogni caso veder riesperire il proprio ambito di applicazione.

In effetti, in tali ipotesi l'autore del fatto è stato posto in condizione di autodeterminarsi «sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo», sicché l'art. 25, secondo comma, Cost. non osterebbe a una sua condanna (sentenza n. 394 del 2006, punto 6.4. del Considerato in diritto). Né a tale condanna osterebbe il principio della generale retroattività della *lex mitior*, che la giurisprudenza di questa Corte ricava dall'art. 3 Cost. e, oggi, dall'art. 7 CEDU, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost. (ampiamente sul punto, sentenze n. 63 del 2019, punto 6.1. del Considerato in diritto, e n. 236 del 2011, punto 11 del Considerato in diritto), trattandosi di principio che «deve ritenersi suscettibile di deroghe legittime sul piano costituzionale», e che comunque «in tanto è destinato a trovare applicazione, in quanto la norma sopravvenuta sia, di per sé, costituzionalmente legittima» (sentenza n. 394 del 2006, punto 6.4. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 143 del 2018, punto 6 del Considerato in diritto).

5.2.- Tutto ciò premesso, le censure formulate dai giudici rimettenti in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sono inammissibili.

5.2.1.- Precedenti disposizioni legislative che, pur senza abolire il delitto di abuso d'ufficio, ne avevano significativamente ristretto l'ambito applicativo rispetto alla disciplina previgente sono già state censurate dinanzi a questa Corte in relazione ai medesimi parametri. Tuttavia, le relative questioni sono state dichiarate inammissibili - in particolare dalle sentenze n. 447 del 1998 e n. 8 del 2022 - proprio in relazione all'effetto in *malam partem* che sarebbe conseguito dal loro eventuale accoglimento.

La sentenza n. 447 del 1998 ha, in particolare, osservato che gli allora rimettenti non avevano indicato «l'esistenza di una norma costituzionale suscettibile di costituire essa stessa la base legale dell'incriminazione di tali condotte, e che possa dunque ritenersi direttamente violata dalla scelta del legislatore». Essi infatti si erano limitati, «da un lato, a lamentare una mera differenza di trattamento, che sarebbe di per sé ingiustificata, fra le condotte rese non più punibili e



quelle per le quali permane invece la punibilità [...]; dall'altro lato, a sostenere che i principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione non sarebbero adeguatamente tutelati a causa della esclusione di taluni tipi di condotte dalla fattispecie di reato». Simili prospettazioni - si era rilevato - non possono fondare una questione di legittimità costituzionale mirante a estendere la portata di una norma incriminatrice «che si assuma troppo restrittiva nella individuazione delle condotte punite, in vista di una pronuncia di questa Corte che ne estenda la portata»: le pur indubitabili esigenze costituzionali di protezione di beni costituzionalmente rilevanti come l'imparzialità e l'andamento della pubblica amministrazione ben possono infatti «essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni (cfr: sentenza n. 317 del 1996)», in armonia con il principio di extrema ratio della tutela penale, cui il legislatore ricorre quando «lo ritenga necessario per l'assenza o la insufficienza o la inadeguatezza di altri mezzi di tutela».

Va d'altra parte escluso, aveva proseguito questa Corte, che possa «tradursi in una questione di legittimità costituzionale della norma incriminatrice il rilievo che altre condotte, diverse da quelle individuate come fatti di reato dal legislatore, avrebbero dovuto essere a loro volta incriminate per ragioni di parità di trattamento di situazioni omogenee, o in nome di esigenze di ragionevolezza o di armonia dell'ordinamento». Ciò in quanto la «mancanza della base legale - costituzionalmente necessaria - dell'incriminazione, cioè della scelta legislativa di considerare certe condotte come penalmente perseguibili, preclude radicalmente la possibilità di prospettare una estensione ad esse delle fattispecie incriminatrici attraverso una pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 447 del 1998, punto 3 del Considerato in diritto).

Come ulteriormente chiarito dalla sentenza n. 8 del 2022 in relazione a un'analogica censura ex art. 3 Cost., «ove pure, in ipotesi, la norma incriminatrice (non qualificabile come norma penale di favore) determinasse intollerabili disparità di trattamento o esiti irragionevoli, il riequilibrio potrebbe essere operato dalla Corte solo “verso il basso” (ossia in bonam partem): non già in malam partem, e in particolare tramite interventi dilatativi del perimetro di rilevanza penale (sulla inammissibilità di questioni in malam partem basate sulla denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., ex plurimis, sentenza n. 411 del 1995; ordinanze n. 437 del 2006 e n. 580 del 2000)» (punto 7 del Considerato in diritto).

5.2.2.- Questa Corte ritiene di dover riconfermare tali principi in relazione alle odierne questioni, le quali concernono una disposizione che addirittura abroga una precedente incriminazione, e mirano alla integrale reviviscenza di quest'ultima. E ciò in riferimento all'allegata violazione tanto dell'art. 3 Cost. (infra, 5.2.3. e 5.2.4.) quanto dell'art. 97 Cost. (infra, 5.2.5.).

5.2.3.- Quanto alla censura ex art. 3 Cost., i rimettenti si dolgono in sostanza della disparità di trattamento tra le condotte che non sono più punibili in seguito all'abrogazione dell'art. 323 cod. pen., e altre condotte, in tesi anche meno offensive, che conservano oggi rilevanza penale.

Sul punto, conviene preliminarmente sottolineare che il legislatore gode di ampia discrezionalità nella delimitazione delle condotte punibili. Tale discrezionalità deve essere invero sottoposta a un controllo particolarmente attento da parte di questa Corte in relazione alle scelte di incriminazione, in quanto necessariamente limitative dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 46 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto); ma deve essere riconosciuta in termini assai ampi rispetto alle scelte di non punire determinate condotte in precedenza incriminate, pur lesive di interessi costituzionalmente rilevanti o comunque meritevoli di tutela, sempre che il legislatore appresti altri strumenti di tutela di tali interessi, nell'ottica dell'estrema ratio della tutela penale - criterio, quest'ultimo, esso pure di rilievo costituzionale, alla luce del principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale (sentenze n. 84 del 2024, punto 3.2. del Considerato in diritto; n. 22 del 2022, punto 5.2. del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

Ma anche a prescindere da tale considerazione, la costante giurisprudenza costituzionale poc'anzi richiamata ha sempre escluso che una pronuncia di questa Corte possa intervenire a modificare il confine dei fatti penalmente rilevanti tracciato dal legislatore, con un effetto estensivo della responsabilità penale dei destinatari delle norme penali, soltanto per porre riparo a eventuali disparità di trattamento tra condotte sanzionate aventi, in ipotesi, analogo o minore disvalore. Un simile risultato, sinora, è sempre stato considerato precluso dalla riserva di legge in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., che, invece, non si oppone alla riduzione dell'area di responsabilità penale tracciata dal legislatore a opera di questa stessa Corte, nell'ambito del proprio sindacato ex art. 3 Cost. (come accaduto, ad esempio, nella sentenza n. 508 del 2000, punto 4 del Considerato in diritto).

Da tale principio questa Corte non ravvisa ragioni cogenti per discostarsi (sulle ragioni che militano in favore del tendenziale rispetto degli orientamenti cristallizzati nei precedenti, sentenze n. 24 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto; n. 203 del 2024, punto 4.5. del Considerato in diritto).

5.2.4.- Né la preclusione di un sindacato in malam partem in riferimento all'art. 3 Cost. potrebbe essere superata nel caso ora all'esame, come suggerisce il GIP del Tribunale di Roma nella propria ordinanza di rimessione (iscritta al n. 33 reg. ord. del 2025), inquadrando la disposizione censurata come “norma penale di favore” che sottrarrebbe, «senza alcuna ragione giustificatrice, una categoria di soggetti dall'attuazione di una norma penale generale».



La categoria delle “norme penali di favore” rispetto alle quali è ammesso un sindacato di legittimità costituzionale comprende infatti - secondo quanto di recente ribadito da questa Corte - quelle norme «che stabiliscano, per determinati soggetti o ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali o comuni compresenti nell'ordinamento [corsivo aggiunto]. L'effetto in malam partem conseguente alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali norme non vulnera la riserva al legislatore sulle scelte di criminalizzazione, rappresentando una conseguenza dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di ingiustificata disciplina derogatoria. La qualificazione come norma penale di favore non può essere fatta, di contro, discendere, come nel caso di specie, dal raffronto tra una norma vigente e una norma anteriore, sostituita dalla prima con effetti di restringimento dell'area di rilevanza penale. In tal caso, la richiesta di sindacato in malam partem non mira a far riespandere una norma tuttora presente nell'ordinamento, ma a ripristinare la norma abrogata, espressiva di una scelta di criminalizzazione non più attuale: operazione preclusa alla Corte» (sentenza n. 8 del 2022, punto 7 del Considerato in diritto).

Nel caso ora all'esame, come giustamente rileva tra gli altri l'Avvocatura generale dello Stato, il raffronto suggerito dal rimettente (Ritenuto in fatto, punto 1.5.2.) non è, per l'appunto, tra una norma generale e una norma che sottragga talune categorie di soggetti o talune condotte al perimetro di punibilità di quella stessa norma, destinata a riespandersi una volta caducata la norma derogatoria illegittima. Il raffronto, piuttosto, è fra una norma incriminatrice vigente (e in particolare l'art. 353 cod. pen., che punisce le turbative della gara in un pubblico incanto o in una licitazione privata) e la disposizione che ha abrogato l'art. 323 cod. pen., nel cui ambito applicativo la giurisprudenza aveva ricondotto condotte parzialmente sovrapponibili a quelle che integrano le turbative d'asta.

In altre parole, come già nel caso esaminato da questa Corte nella sentenza n. 8 del 2022, la richiesta di sindacato in malam partem non mira qui a far “riespandere” una norma già presente nell'ordinamento, ma a “ripristinare” una norma abrogata. Ciò che la costante giurisprudenza di questa Corte ritiene non sia consentito, almeno in sede di sindacato ex art. 3 Cost.

5.2.5.- Quanto all'allegata violazione dell'art. 97 Cost., vari giudici rimettenti lamentano in sintesi che l'abolizione del reato di abuso d'ufficio, non accompagnata dall'introduzione di illeciti amministrativi o dal potenziamento di misure di prevenzione di condotte lesive del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione, avrebbe creato un vuoto di tutela rispetto a modalità di aggressione di tali beni, di rilievo costituzionale, in precedenza contrastate dal delitto di cui all'art. 323 cod. pen.

Consapevoli dell'orientamento che considera in via generale inammissibile un sindacato in malam partem in materia penale, taluni rimettenti invitano questa Corte a rimeditare i propri precedenti, almeno per quanto riguarda le censure formulate in riferimento all'art. 97 Cost., sottolineando come il quadro normativo attuale sia profondamente mutato rispetto a quello scrutinato in passato. Esso, ad avviso dei rimettenti, non sarebbe oggi più in grado di assicurare adeguata protezione ai principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, anche a fronte della riduzione dell'ambito applicativo di altre norme incriminatrici operato nel frattempo dal legislatore. Ciò, in particolare, rispetto a molte condotte di abuso per omessa astensione, in presenza di conflitto di interessi o di situazioni di incompatibilità, nonché in quelle di violazioni di legge intenzionalmente poste in essere dal pubblico agente per danneggiare o favorire taluno; con conseguente non punibilità di condotte abusive compiute da pubblici ufficiali titolari di poteri relevantissimi, in grado di incidere pesantemente su diritti inviolabili, costituzionalmente garantiti, a fronte della ritenuta inadeguatezza, rispetto allo strumento penale, degli altri sistemi di protezione del cittadino. Di talché la scelta di abrogare l'art. 323 cod. pen., lungi dal costituire legittimo esercizio della discrezionalità del legislatore, dovrebbe essere considerata arbitraria e, pertanto, costituzionalmente illegittima, lasciando del tutto privi di tutela i beni protetti dall'art. 97 Cost.

Censure del tutto analoghe erano state, tuttavia, formulate in relazione alle modifiche legislative riduttive dell'ambito di applicazione del delitto di cui all'art. 323 cod. pen. Come poc'anzi rammentato, tanto la sentenza n. 447 del 1998 quanto la sentenza n. 8 del 2022 hanno ritenuto in radice inammissibili tali censure, sulla base dell'argomento che le esigenze costituzionali di tutela sottese all'art. 97 Cost. non richiedono necessariamente l'attivazione della tutela penale, ben potendo essere soddisfatte attraverso una pluralità di strumenti alternativi preventivi e sanzionatori diversi dal diritto penale: strumenti che debbono, anzi, preferirsi - in omaggio al principio di *extrema ratio* - sempre che siano in grado di assicurare un'efficace tutela ai beni in parola.

In ogni caso, laddove non sussistano puntuali obblighi di incriminazione discendenti dalla Costituzione o da altre fonti vincolanti per il legislatore, non può che spettare a quest'ultimo la decisione circa l'an dell'eventuale tutela penale da assicurare agli interessi che la stessa Costituzione impone in via generale di proteggere, senza però specificare con quali strumenti tale protezione debba essere assicurata. Un eventuale sindacato di questa Corte sulle scelte compiute in proposito dal legislatore finirebbe, infatti, per non trovare alcuna base di legittimazione né nel testo, né nella stessa *ratio*, dell'art. 97 Cost.



La medesima considerazione va tenuta ferma anche a fronte dell'argomento, proposto dal Tribunale di Teramo nell'ordinanza iscritta al n. 4 reg. ord. del 2025, secondo cui la legittimazione di questa Corte a un sindacato in malam partem in riferimento all'art. 97 Cost. deriverebbe dal principio, enunciato dall'art. 28 Cost., per cui «[i] funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti». Tale previsione costituzionale sancisce, infatti, il principio della diretta responsabilità del pubblico dipendente in caso di violazione dei diritti stabiliti dalle leggi (anche penali) vigenti; ma tale principio non può essere dilatato in via interpretativa sino a fondare un obbligo costituzionale, gravante sul legislatore, di prevedere una sanzione penale per ogni condotta del pubblico dipendente che abbia abusato del proprio potere a danno di un privato.

Tutto ciò induce questa Corte, anche in questo caso, a confermare il proprio costante orientamento preclusivo all'esame nel merito di tutte le doglianze svolte dai rimettenti con riferimento specifico all'art. 97 Cost.

5.3.- Considerazioni in parte differenti si impongono in relazione all'ammissibilità delle censure formulate dai rimettenti in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione a un nutrito gruppo di obblighi discendenti dalla Convenzione di Mérida.

In proposito, conviene subito rilevare la fondatezza dell'eccezione dell'Avvocatura dello Stato relativa all'inammissibilità delle censure formulate da numerosi rimettenti in riferimento all'art. 11 Cost. Nessuno di essi, infatti, ha chiarito per quale ragione la violazione di obblighi di diritto internazionale pattizio darebbe luogo a una violazione - oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost. - anche dell'art. 11 Cost., che la costante giurisprudenza di questa Corte considera coinvolto allorché vengano in considerazione obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, rispetto ai quali operano le «limitazioni di sovranità» ivi menzionate.

Tale lacuna motivazionale delle ordinanze di rimessione costituisce causa di inammissibilità delle questioni dalle stesse prospettate (*ex plurimis*, ordinanza n. 159 del 2021; sentenza n. 37 del 2019, punti 5 e 6 del Considerato in diritto; ordinanze n. 12 del 2017 e n. 29 del 2015), che non può ritenersi sanata dalle considerazioni estesamente svolte nella memoria illustrativa e nella discussione orale in udienza dalla difesa della parte civile del procedimento davanti alla Corte di cassazione, costituita ad adiuvandum, miranti a ricondurre gli obblighi sanciti dalla Convenzione di Mérida all'ambito applicativo del diritto dell'Unione, in forza dell'approvazione della Convenzione stessa da parte dell'allora Comunità europea.

Contrariamente a quanto eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato e da numerose parti costituite, devono invece ritenersi ammissibili le doglianze formulate da tutti i rimettenti in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alle norme della Convenzione di Mérida.

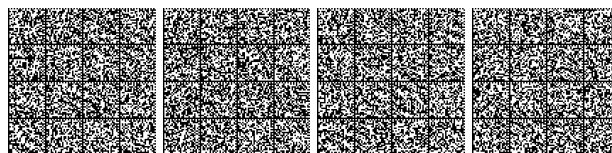
Tutte queste questioni prospettano l'esistenza di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione, che sarebbero stati violati dalla scelta del legislatore di abrogare, mediante la disposizione censurata, l'incriminazione preesistente. Tanto basta, per le ragioni di seguito chiarite, ad assicurare l'ammissibilità delle questioni, restando poi riservata all'esame del merito ogni valutazione circa l'effettiva sussistenza di tali obblighi sul piano dell'interpretazione del diritto internazionale, e in particolare delle norme della Convenzione specificamente invocate dai rimettenti.

5.3.1.- Come si è poc'anzi rammentato (*supra*, 5.1.4.), la giurisprudenza di questa Corte considera ammissibili questioni in malam partem in materia penale allorché venga in considerazione il rispetto di «obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost.» (così, in particolare, la sentenza n. 37 del 2019, punto 7.1. del Considerato in diritto).

L'Avvocatura generale dello Stato e le difese di varie parti costituite ad opponendum sostengono che tale deroga sarebbe unicamente riferibile agli obblighi discendenti dal diritto dell'Unione europea e non, invece, agli obblighi internazionali di natura pattizia, come quelli statuiti dalla Convenzione di Mérida, rispetto ai quali non vi sarebbero precedenti specifici di sindacato costituzionale in malam partem in materia penale.

L'eccezione è infondata, perché: (a) il dato testuale dell'art. 117, primo comma, Cost. equipara i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione e quelli statuiti dal diritto internazionale pattizio, dalla violazione di tali obblighi da parte della legge statale o regionale discendendo in entrambi i casi l'illegittimità costituzionale della legge medesima (*infra*, 5.3.2.); (b) questo meccanismo vale anche per le leggi penali, alla sua operatività non ostando - in particolare - il principio di legalità dei reati e delle pene di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. (*infra*, 5.3.3.); (c) il rispetto della *ratio* anche «democratica» del principio di legalità in materia penale è comunque assicurato dal coinvolgimento del Parlamento nel procedimento di ratifica delle convenzioni internazionali (*infra*, 5.3.4.).

5.3.2.- L'art. 117, primo comma, Cost., sancisce a carico del legislatore (statale e regionale) il generale obbligo di rispettare i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» e gli «obblighi internazionali».



Le due categorie di obblighi sono equiparate quanto agli effetti vincolanti per il legislatore statale e regionale, impregiudicata restando soltanto la diversa estensione dei limiti di tali vincoli, così come precisati dalla giurisprudenza di questa Corte a partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007: il nucleo dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, rispetto ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (oggi, dell'Unione europea); l'intero corpus delle norme di rango costituzionale, rispetto agli obblighi di diritto internazionale pattizio.

L'effetto della violazione degli obblighi unionali e internazionali da parte della legge, statale o regionale che sia, è però identico, e consiste nella illegittimità costituzionale della stessa, da dichiararsi da parte di questa Corte - salva naturalmente la possibilità per il giudice comune, rispetto al solo diritto dell'Unione europea dotato di effetto diretto, di disapplicare la legge nazionale o regionale che risulti con esso incompatibile (sul tema, da ultime, anche per ulteriori riferimenti alla giurisprudenza recente in materia, sentenza n. 31 del 2025, punto 4.1. del Considerato in diritto; ordinanza n. 21 del 2025, punto 6 del Considerato in diritto; sentenza n. 7 del 2025, punti 2.2.2. e 2.2.3. del Considerato in diritto; sentenza n. 1 del 2025, punto 3 del Considerato in diritto; sentenza n. 181 del 2024, punto 6.5. del Considerato in diritto).

5.3.3.- Questi principi valgono anche per le leggi in materia penale.

Ciò è incontestato per quanto concerne la possibilità per questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni penali in contrasto con gli obblighi internazionali, con effetto riduttivo dell'area di rilevanza penale (ad esempio, sentenze n. 150 del 2021 e n. 25 del 2019, dichiarative della parziale illegittimità costituzionale di leggi penali per il loro esclusivo contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione a norme della CEDU). Ma non vi è ragione per ritenere che i medesimi principi non si applichino allorché questa Corte sia chiamata a censurare il contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione o dal diritto internazionale pattizio (anche diverso dalla CEDU: sentenze n. 120 del 2018, punto 10.1. del Considerato in diritto, e n. 194 del 2018, punto 14 del Considerato in diritto), con effetti potenzialmente espansivi della punibilità rispetto ai limiti fissati dal legislatore.

Come già rammentato, la sentenza n. 28 del 2010 concerneva una situazione in cui il legislatore italiano aveva escluso una particolare categoria di rifiuti - le ceneri di pirite - dalla disciplina generale in materia, e segnatamente dagli obblighi penalmente sanzionati in materia di rifiuti, in contrasto con le pertinenti direttive comunitarie. Questa Corte, ritenendo fondate le censure allora sollevate in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione derogatoria nazionale, provocando così la riespansione della disciplina penale generale in materia di rifiuti: con un effetto, dunque, espansivo della punibilità (e dunque, nella terminologia consolidata, in *malam partem*).

Lo stesso meccanismo ben può operare anche nei confronti degli obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio, equiparati dallo stesso art. 117, primo comma, Cost. ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

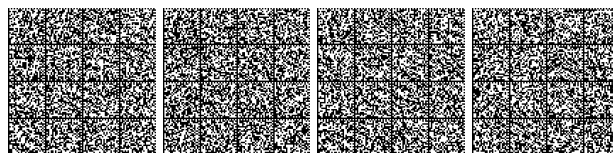
All'operare di tale meccanismo - nei confronti tanto degli obblighi unionali, quanto di quelli di natura internazionale pattizia - non osta, segnatamente, il principio di legalità in materia penale di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., sul quale hanno insistito varie parti costituite, anche nella discussione orale in udienza.

Non è dubbio, invero, che il principio di legalità in materia penale costituisca un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, idoneo a operare quale "controlimite" rispetto alle stesse limitazioni di sovranità acconsentite dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 11 Cost. Proprio muovendo da tale principio questa Corte ha ritenuto che non fosse compatibile con la stessa identità costituzionale italiana una soluzione interpretativa che facesse discendere direttamente da una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea un effetto di aggravamento della responsabilità penale di un individuo, sub specie di allungamento retroattivo dei termini di prescrizione di un reato, o addirittura di riapertura di un termine di prescrizione già spirato (ordinanza n. 24 del 2017, punti 2 e 5 del Ritenuto in fatto e considerato in diritto; sentenza n. 115 del 2018, punto 10 del Considerato in diritto).

Nessun contrasto con il principio di legalità in materia penale si verifica però allorché una norma di diritto dell'Unione o - per quanto qui più direttamente rileva - una norma di diritto internazionale pattizio si limiti a imporre un obbligo di criminalizzazione, cioè a vincolare il legislatore nazionale a introdurre o mantenere nel proprio ordinamento una legge penale che incrimini una data tipologia di condotta.

In tale ipotesi, infatti, la responsabilità penale di un individuo non discenderà direttamente dall'atto di diritto dell'Unione o dall'obbligo internazionale. La responsabilità penale individuale si fonderà, invece, unicamente sulla legge nazionale attuativa dell'obbligo internazionale, una volta che questa sia stata effettivamente introdotta nell'ordinamento dal legislatore nazionale.

Laddove poi - come auspicato dagli odierni rimettenti - questa Corte dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge abrogativa di una legge penale rispettosa di un obbligo unionale o internazionale di criminalizzazione, ritenendo che la sua abrogazione contravvenga a tale obbligo, l'effetto della sentenza sarebbe semplicemente quello di ripristinare la vigenza di una legge nazionale abrogata illegittimamente, perché in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.: esattamente come accaduto più volte in passato, allorché le sentenze di questa Corte hanno ripristinato la vigenza di



leggi penali abrogate dal legislatore in violazione delle norme costituzionali in materia di formazione delle leggi (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014). Proprio come in quei casi, dopo la sentenza della Corte la responsabilità penale degli individui continuerebbe a fondarsi sull'originaria disciplina stabilita dal legislatore, e dunque a essere basata sulla legge statale vigente al momento del fatto; nel rispetto, peraltro, del principio di garanzia che esclude l'applicabilità della legge ripristinata ai fatti commessi durante il periodo di vigenza della legge abrogativa poi dichiarata incostituzionale dalla Corte (sul punto, *supra*, 5.1.5.). In piena consonanza, dunque, tanto con la riserva di legge, quanto con il divieto di applicazione retroattiva della legge penale, entrambi corollari del principio di legalità di cui all'art. 25, secondo comma, Cost.

5.3.4.- Nemmeno può ritenersi, come sostenuto da taluna delle parti costituite, che la *ratio* anche "democratica" della riserva di legge in materia penale - che vuole affidato al Parlamento, quale istituzione rappresentativa dell'intera comunità nazionale, il compito di valutare se apprestare una sanzione penale per proteggere determinati beni giuridici - venga in effetti svuotata, laddove si riconosca alle fonti unionali e internazionali una legittimazione a dettare indicazioni vincolanti per il legislatore nazionale in materia penale.

Gli obblighi di criminalizzazione stabiliti dal diritto internazionale pattizio sono infatti liberamente accettati dallo stesso Parlamento per il tramite della legge che autorizza la ratifica dei singoli trattati, la quale può altresì indicare al Governo di apporre riserve e dichiarazioni, nei limiti consentiti dal diritto internazionale, in ordine a loro specifiche previsioni all'atto della ratifica. Si deve dunque ritenere che, autorizzando tout court la ratifica, il Parlamento abbia consapevolmente condiviso le scelte compiute dallo strumento pattizio negoziato dal Governo con gli altri Stati firmatari (anche) in merito all'an e alle specifiche condizioni della criminalizzazione, o non criminalizzazione, di determinate condotte; e abbia così accettato di assumere, anche rispetto a tali scelte, impegni giuridicamente vincolanti nei confronti delle altre Parti contraenti, contestualmente assoggettando la propria successiva produzione normativa al rispetto degli obblighi medesimi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.

Né potrebbe predicarsi, come ancora paventato da talune difese delle parti costituite, una sorta di "tirannia" degli obblighi internazionali sul principio di legalità penale, o di "espropriazione" della riserva di legge, sulla base dell'argomento che - una volta assunto un obbligo internazionale di criminalizzazione - non sarebbe più concesso al legislatore modificare le sue scelte di politica criminale. Vero è, infatti, che dopo la ratifica di un trattato il legislatore italiano è vincolato agli obblighi dallo stesso derivanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., anche nella materia penale; ma ciò non preclude allo Stato di discostarsi in seguito da tali obblighi con le modalità previste dallo stesso diritto internazionale, e in particolare promuovendo un emendamento al trattato, ovvero denunciandolo. Evento che si può verificare anche grazie all'intervento del Parlamento, nell'esercizio della sua essenziale funzione di indirizzo e controllo.

Rispetto in particolare alla Convenzione di Mérida, che qui viene in considerazione, con la legge n. 116 del 2009 il Parlamento ne ha autorizzato la ratifica senza formulare alcuna riserva, ordinandone contestualmente la piena e intera esecuzione: e ciò in esito a un dibattito parlamentare, sfociato in una legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione, che ha modificato in più punti il quadro normativo nazionale proprio per conformarsi agli obblighi assunti con la Convenzione.

Tali obblighi debbono, pertanto, essere oggi considerati vincolanti per il legislatore italiano ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., nella misura - naturalmente - in cui risultino compatibili con l'insieme dei superiori principi costituzionali.

6.- In conclusione, devono essere dichiarate inammissibili tutte le censure formulate dai rimettenti in riferimento agli artt. 3, 11 e 97 Cost.

Devono, invece, essere ritenute ammissibili, e vanno esaminate nel merito, tutte le censure formulate dai rimettenti in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni della Convenzione di Mérida da essi evocate.

7.- Tali censure non sono fondate.

7.1.- I rimettenti, nel loro complesso, riconoscono che l'unica disposizione della Convenzione specificamente dedicata all'abuso d'ufficio («Abuse of functions», nella versione ufficiale inglese) è l'art. 19; e giustamente osservano che tale disposizione si limita a statuire che gli Stati parte hanno l'obbligo di considerare («shall consider adopting») la criminalizzazione di condotte in larga misura corrispondenti a quelle coperte dall'abrogata disposizione di cui all'art. 323 cod. pen.

A differenza dunque di altre disposizioni della Convenzione che impongono agli Stati parte un preciso obbligo di criminalizzazione (in particolare, gli artt. 15 e 16 in materia di corruzione, l'art. 17 in materia di peculato, l'art. 23 in materia di riciclaggio, l'art. 25 in materia di intralcio alla giustizia), l'art. 19 configura semplicemente - nel linguaggio della Legislative guide alla Convenzione, elaborata dall'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) - una «non-mandatory offence»: e cioè una condotta la cui possibile criminalizzazione gli Stati hanno il mero obbligo (procedurale) di «considerare».



Secondo le ordinanze di remissione iscritte ai numeri 201 e 233 reg. ord. del 2024, tuttavia, tale obbligo di «considerare» alluderebbe soltanto all'obbligo di verificare che l'introduzione del reato in questione sia compatibile con il sistema giuridico nazionale; di talché, in caso di riscontrata compatibilità, il legislatore dovrebbe senz'altro ritenersi obbligato a introdurre il reato nel proprio ordinamento, o se del caso a mantenerlo.

A parere invece delle altre undici ordinanze di remissione provenienti dai giudici di merito, l'obbligo statuito dall'art. 19 dovrebbe leggersi in combinato disposto con altre disposizioni della Convenzione e con la *ratio* complessiva di quest'ultima, sì da comportare - se non l'obbligo di introdurre *ex novo* il reato, per gli ordinamenti che non lo contemplavano al momento della ratifica della Convenzione - quanto meno un obbligo di «non regressione» nella tutela penale, e dunque un divieto di abrogare la corrispondente incriminazione, ove già esistente.

Le ordinanze di remissione fanno leva, in proposito:

- sull'art. 1, che include nelle finalità della convenzione «la promozione e il rafforzamento delle misure volte a prevenire e combattere la corruzione in modo più efficace», tra le quali si collocherebbero la criminalizzazione di condotte preparatorie o in vario modo collegate alla corruzione vera e propria, come quelle di abuso delle funzioni pubbliche;

- sull'art. 5, che impegna gli Stati parte a elaborare, applicare e mantenere «politiche di prevenzione contro la corruzione efficaci e coordinate che [...] rispecchino i principi dello stato di diritto, di buona gestione degli affari pubblici e dei beni pubblici, d'integrità, di trasparenza e di responsabilità»;

- sull'art. 65, paragrafo 1, da cui discende il generale obbligo degli Stati di adottare tutte le misure necessarie, incluse quelle di natura legislativa, per assicurare l'esecuzione degli obblighi convenzionali;

- sull'art. 65, paragrafo 2, da cui si desume il principio secondo cui gli Stati possono adottare misure più severe di quelle previste dalla Convenzione; nonché, soprattutto,

- sull'art. 7, paragrafo 4, che stabilisce l'obbligo a carico degli Stati di adoperarsi, «conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, al fine di adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti d'interesse».

Abolendo il delitto di abuso d'ufficio - questa la conclusione dei rimettenti - lo Stato italiano avrebbe dunque violato i propri obblighi convenzionali, segnatamente quello - sancito dall'art. 7, paragrafo 4, da ultimo citato - di «mantenere e rafforzare» i sistemi esistenti finalizzati a promuovere la trasparenza nella pubblica amministrazione e a prevenire i conflitti di interessi.

7.2.- Dal canto suo, la Corte di cassazione assume - nella propria ordinanza di remissione - che dall'art. 7, paragrafo 4, della Convenzione si evincerebbe non tanto un assoluto divieto di abolire l'incriminazione dell'abuso d'ufficio a carico di quegli Stati che, come l'Italia, già contemplassero questo reato nel proprio sistema penale; quanto, piuttosto, un obbligo di mantenere i complessivi standard di efficace attuazione della UNCAC, in particolare dei sistemi di prevenzione della corruzione. Sicché la censurata abolizione del reato si sarebbe posta in contrasto con tale obbligo in quanto non accompagnata, in concreto, da misure compensative in grado di assicurare un livello di tutela almeno equivalente a quello garantito, sino a quel momento, dall'incriminazione in parola; ciò che avrebbe realizzato, pertanto, un regresso netto nella efficace attuazione degli obblighi convenzionali da parte dello Stato italiano.

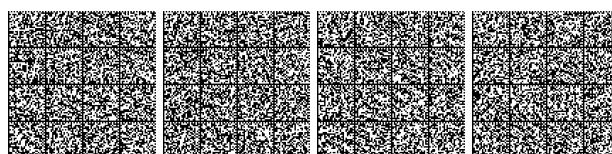
7.3.- Questa Corte, tuttavia, non è persuasa da alcuno di tali argomenti.

7.3.1.- Anzitutto, nessun elemento evincibile dal testo o dalla *ratio* dell'art. 19 della Convenzione autorizza a concludere che lo Stato sarebbe obbligato a introdurre (o a mantenere) nel proprio ordinamento l'incriminazione delle condotte di abuso di ufficio, alla sola condizione che tale incriminazione risulti compatibile con i principi generali dell'ordinamento nazionale.

L'inequivoco testo della disposizione enuncia un mero obbligo di «considerare» tale introduzione: e dunque non solo di assicurarsi della compatibilità dell'incriminazione con i principi generali dell'ordinamento penale nazionale (il che non è in discussione rispetto all'abuso d'ufficio, a differenza di quanto accade per altre più problematiche fattispecie penali, come quella di arricchimento illecito di cui al successivo art. 20); ma anche di valutare attentamente i pro e i contra di tale opzione.

In effetti, ogni scelta di criminalizzazione presenta ovvi vantaggi, in termini di più energica tutela degli interessi lesi dalla condotta che si voglia sottoporre a sanzione penale, ma anche una nutrita serie di svantaggi, quanto alla sua sicura incidenza sui diritti fondamentali dei destinatari del precetto, nonché ai suoi effetti collaterali a danno di altri interessi collettivi - come il possibile chilling effect rispetto a condotte lecite e anzi utili dal punto di vista sociale (in particolare, con riferimento ai rischi di «burocrazia difensiva» connessi all'incriminazione dell'abuso d'ufficio, sentenza n. 8 del 2022, punto 2.4. del Considerato in diritto).

La Convenzione ha scelto di affidare la valutazione comparativa dei benefici attesi e delle conseguenze negative dell'incriminazione delle condotte di abuso d'ufficio alla prudente discrezionalità del legislatore di ogni Stato; e ciò anche a fronte della varietà di soluzioni sul punto presenti negli ordinamenti penali degli Stati firmatari. Circostanza,



quest'ultima, che - come risulta dai lavori preparatori della Convenzione - ha indotto gli Stati firmatari a trasformare le originarie proposte di introdurre un vero e proprio obbligo di incriminazione di questa specifica condotta, formulate da Messico, Colombia e Turchia, in un mero obbligo di "considerare" tale soluzione, recependo così una proposta formulata dalla Croazia in coordinamento con il Canada e con la stessa delegazione italiana (UNODC, Travaux préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention Against Corruption, United Nations Publications, 2010, p. 191-193).

A questo punto, ciò che unicamente rileva, dal punto di vista della Convenzione, è che lo Stato adempia l'obbligo (concepita come di mezzi, non già di risultato) di valutare attentamente la possibilità di dotarsi dell'incriminazione in parola, a fronte della complessità dei fattori in gioco e della rilevanza di tutti gli interessi coinvolti.

D'altra parte, non vi è alcuna ragione per ritenere che, una volta compiuta - prima o dopo la ratifica della Convenzione - la scelta di incriminare le condotte di abuso d'ufficio, lo stesso art. 19 precluda allo Stato di ritornare sui propri passi, e di (ri)considerare i pro e i contra dell'incriminazione, eventualmente pervenendo alla conclusione di abolirla.

Ciò è per l'appunto accaduto nel nostro Paese, in occasione dell'approvazione della disposizione qui censurata, la cui *ratio* è esplicitata nei lavori preparatori, in particolare nella relazione illustrativa al disegno di legge A. S. n. 808 - XIX Legislatura, di iniziativa governativa. In tale relazione si sottolinea l'opportunità di porre rimedio al persistente «squilibrio tra le iscrizioni della notizia di reato e decisioni di merito» relative alla figura criminosa in questione, rimasto sostanzialmente invariato anche dopo le modifiche legislative volte a realizzare una più rigorosa tipizzazione della fattispecie; si valorizza l'esistenza di un articolato sistema nazionale di repressione e prevenzione della «malpractice nel settore pubblico», composto da una vasta gamma di incriminazioni e un ventaglio di strumenti in funzione preventiva, tra i quali i piani anticorruzione e la vigilanza dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); e si esprime l'intenzione di recuperare «risorse al sistema, non impegnando inutilmente l'apparato giudiziario e sollevando l'azione amministrativa ed il singolo indagato dalle ricadute negative derivanti da iscrizioni per fatti che risultano non rientrare in alcuna categoria di illecito penale». Valutazioni, tutte, attraverso le quali si deve ritenere adempiuto quell'obbligo di "considerazione" che unicamente discende dall'art. 19 della Convenzione, e rispetto al cui esito la stessa disposizione convenzionale si rimette alla discrezionalità del legislatore nazionale.

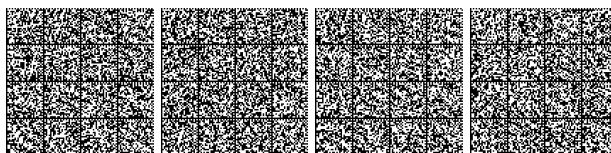
7.3.2.- Proprio nella consapevolezza dell'impossibilità di derivare un divieto di abrogazione della previgente disposizione incriminatrice dall'art. 19, la maggior parte delle ordinanze di rimessione - ivi compresa quella della Corte di cassazione - fondano le rispettive argomentazioni sul combinato disposto dell'art. 19 con altre previsioni della Convenzione, in particolare attribuendo un rilievo centrale al suo art. 7, paragrafo 4.

Tuttavia, quest'ultima disposizione deve essere letta nelle sue connessioni sistematiche con i paragrafi precedenti. L'art. 7, paragrafo 1, obbliga gli Stati a adoperarsi («endeavour») per adottare, mantenere e rafforzare sistemi di assunzione e gestione delle risorse umane nel pubblico impiego improntati a principi di efficienza, trasparenza e a criteri oggettivi, quali il merito, l'eguaglianza e le attitudini (paragrafo 1, lettera *a*). Tali sistemi devono includere procedure adeguate di selezione e formazione per le persone particolarmente esposte al rischio di corruzione e, se opportuno, la rotazione nelle rispettive posizioni (lettera *b*); devono promuovere la retribuzione adeguata degli agenti pubblici non elettivi (lettera *c*) e devono organizzare programmi di formazione che li rendano capaci di svolgere la funzione pubblica in modo corretto, onorevole e appropriato (lettera *d*). I successivi paragrafi 2 e 3, pur con formulazione meno stringente («shall also consider adopting», «shall also consider taking»), obbligano gli Stati a "considerare" l'adozione di criteri per le candidature agli uffici elettivi e per la trasparenza del finanziamento dei partiti politici. Il paragrafo 4, infine, dispone: «Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest».

Dunque, nel suo complesso l'art. 7 si occupa delle misure volte a prevenire la corruzione tramite l'applicazione di principi di efficienza, competenza e trasparenza nel settore pubblico, a tal fine imponendo agli Stati, attraverso il paragrafo 4, l'obbligo di adoperarsi per «adottare, mantenere e rafforzare i sistemi che favoriscono la trasparenza e prevengono i conflitti di interesse».

Che da tale disposizione, e in particolare dal paragrafo 4, sia desumibile implicitamente anche un "divieto di regressione" (o obbligo di "stand still") nella repressione dell'abuso d'ufficio - divieto che si estrinsecerebbe in un divieto assoluto di abrogare la relativa incriminazione ove prevista nell'ordinamento dello Stato firmatario al momento della ratifica della Convenzione, o almeno, come sostenuto nell'ordinanza di rimessione della Corte di cassazione, in un divieto di abrogare l'incriminazione in assenza di misure compensatorie - è però smentito dai seguenti argomenti:

- l'intero art. 7 è inserito nel Capitolo II della Convenzione, in cui sono disciplinati gli obblighi relativi ai sistemi di «prevenzione» della corruzione, mentre gli obblighi repressivi di natura penale sono disciplinati dal successivo Capitolo III (in cui è invece collocato il già esaminato art. 19);



- in ogni caso, l'art. 7, paragrafo 4, non impone alcuna specifica misura allo Stato contraente, lasciando allo stesso ampia discrezionalità rispetto all'obiettivo di introdurre, mantenere e rinforzare i sistemi di prevenzione della corruzione;

- i «sistemi» cui si riferisce l'art. 7, paragrafo 4, peraltro, sono unicamente quelli finalizzati alla promozione della «trasparenza» e alla prevenzione dei «conflitti di interessi». Il primo obiettivo era del tutto estraneo alla sfera di tutela dell'abrogata incriminazione dell'abuso d'ufficio; mentre il secondo interferiva solo tangenzialmente - come possibile modalità della condotta - con tale incriminazione, incentrata primariamente sul risultato di danno al privato o di ingiusto vantaggio per il pubblico agente.

In un simile contesto, è assai arduo - come rilevato in dottrina, nonché da varie difese degli imputati - ipotizzare che dagli obblighi di natura puramente preventiva di cui all'art. 7, paragrafo 4, possa derivarsi in via interpretativa il divieto di abrogare una disposizione incriminatrice, la cui introduzione la stessa Convenzione rinuncia espressamente, nella naturale sedes materiae dedicata agli obblighi di natura penale, a indicare come doverosa per gli Stati parte.

Né risulta persuasiva l'ipotesi ermeneutica formulata dalla Corte di cassazione, secondo cui, in forza dell'art. 7, paragrafo 4, lo Stato che decidesse di abrogare l'incriminazione già esistente dell'abuso d'ufficio sarebbe tenuto a adottare misure compensatorie per mantenere il preesistente livello di promozione della trasparenza e della prevenzione dei conflitti di interessi. Infatti, anche ipotizzando che l'abrogato art. 323 cod. pen. potesse interpretarsi quale strumento funzionale a prevenire i conflitti di interesse nella pubblica amministrazione, dalla disposizione convenzionale in esame non pare evincibile alcun obbligo di risultato, il cui conseguimento possa essere valutato da questa Corte in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Il contenuto precettivo di tale disposizione si esaurisce piuttosto - come evidenziato dal suo dato testuale, imperniato sul verbo «shall endeavour» - nell'obbligare lo Stato ad «adoperarsi» per raggiungere gli obiettivi indicati: senza imporgli però di adottare alcuno specifico mezzo, e in ogni caso senza fissare alcun preciso standard di efficacia dei meccanismi preventivi.

7.3.3.- Né, infine, uno scrutinio di questa Corte sulla complessiva efficacia del sistema di prevenzione e di repressione delle condotte illegittime dei pubblici agenti potrebbe legittimarsi sulla base delle altre disposizioni della Convenzione evocate da taluni rimettenti, sulle quali nemmeno può fondarsi l'ipotetico divieto di regressione, o obbligo di «stand still», che gli stessi rimettenti ipotizzano.

Quanto all'art. 1, si tratta di disposizione meramente programmatica che enuncia le finalità della Convenzione: il cui concreto contenuto precettivo per gli Stati parte deriva però esclusivamente dalle successive disposizioni, tra le quali l'art. 19 più sopra esaminato.

Quanto all'art. 5, rubricato «Politiche e pratiche di prevenzione della corruzione» e anch'esso collocato, come l'art. 7, nel Capitolo II dedicato alle «Misure preventive», si tratta di previsione che si limita a descrivere ad ampio spettro gli obblighi degli Stati di adoperarsi allo scopo di prevenire le pratiche corruttive, senza però direttamente prescrivere alcuna specifica misura, tanto meno nella materia penale, regolata dal successivo Capitolo III.

Quanto, infine, all'art. 65, collocato tra le «Disposizioni finali», esso prevede al paragrafo 1 l'obbligo per ciascuno Stato parte di adottare le misure necessarie «per assicurare l'esecuzione dei suoi obblighi ai sensi della presente Convenzione», in quanto definiti però dalle disposizioni che precedono - tra cui, naturalmente, l'art. 19, nei limiti da esso fissati -, senza imporre esso stesso nuovi obblighi. Al paragrafo 2 si chiarisce poi che «[c]iascuno Stato Parte può adottare misure più restrittive o severe di quelle previste dalla presente Convenzione»: senza che con ciò si introduca alcun obbligo aggiuntivo per gli Stati, e soprattutto senza che si stabilisca - in difetto di qualsiasi appiglio testuale che possa avvalorare una tale conclusione, che limiterebbe incisivamente la discrezionalità del Parlamento nello svolgimento della propria politica criminale - alcun divieto di regresso rispetto alle misure di tutela penale che gli Stati avessero scelto autonomamente di adottare. Lasciando così sempre aperta, anche in tale ipotesi, la possibilità per lo Stato di liberamente riconsiderare le misure di tutela già adottate (per la medesima conclusione, nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 7 dicembre 2021, Filat contro Moldavia, paragrafo 33, ove si nega l'esistenza di un obbligo di non regressione rispetto a scelte di tutela più avanzata dei diritti rispetto agli standard convenzionali, che pure lo Stato parte è certamente libero di compiere ai sensi dell'art. 53 CEDU).

7.3.4.- Non occorre, infine, esaminare nel dettaglio le ulteriori disposizioni della Convenzione evocate dalla parte civile del giudizio iscritto al n. 50 reg. ord. del 2025 costituitasi innanzi a questa Corte, alla luce del costante orientamento secondo cui intervenienti e parti del giudizio di legittimità costituzionale non possono ampliare il *thema decidendum* cristallizzato nell'ordinanza di remissione (*ex plurimis*, sentenza n. 198 del 2022, punto 5.1 del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

8.- In definitiva, questa Corte ritiene di non potere, sulla base dei parametri evocati, sindacare la complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive dei pubblici agenti risultante dall'abolizione del delitto di abuso d'ufficio, sovrapponendo la propria valutazione a quella del legislatore.



Se gli indubbi vuoti di tutela penale che derivano dall'abolizione del reato - emblematicamente illustrati dalle vicende oggetto dei quattordici giudizi a quibus - possano ritenersi o meno compensati dai benefici che il legislatore si è ripromesso di ottenere, secondo quanto puntualmente illustrato nei lavori preparatori della riforma, è questione che investe esclusivamente la responsabilità politica del legislatore, non giustiziabile innanzi a questa Corte al metro dei parametri costituzionali e internazionali esaminati.

9.- Un'ultima precisazione appare opportuna.

Come si è chiarito, né il tenore letterale delle disposizioni della Convenzione di Mérida evocate dai rimettenti, né la loro *ratio* e collocazione sistematica, né - ancora - i relativi travaux préparatoires supportano in alcun modo la tesi secondo cui dalla Convenzione stessa deriverebbe un obbligo di introdurre il reato di abuso di ufficio o un divieto di abrogare la disposizione incriminatrice eventualmente già prevista nell'ordinamento interno. L'inesistenza, a giudizio di questa Corte, di un dubbio interpretativo in proposito dispensa dal valutare la possibilità, sulla quale ha insistito la parte civile costituita ad adiuvandum, di formulare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea avente a oggetto l'interpretazione di dette disposizioni, che peraltro vincolano l'Unione nei soli limiti delle sue competenze: rinvio pregiudiziale che, secondo la stessa parte civile, sarebbe possibile in conseguenza dell'avvenuta approvazione della Convenzione da parte dell'allora Comunità europea, in forza della decisione del Consiglio del 25 settembre 2008 (2008/801/CE).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), 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), sollevate, complessivamente in riferimento agli artt. 3, 11 e 97 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Locri, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio, sezione penale, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, dal Tribunale ordinario di Teramo, dal Tribunale ordinario di Locri, sezione penale, dal Tribunale ordinario di Catania, sezione seconda penale, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Roma e dalla Corte di cassazione, sesta sezione penale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 114 del 2024, sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., complessivamente in relazione agli artt. 1, 5, 7, paragrafo 4, 19 e 65, paragrafo 1, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Locri, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione terza penale, dal Tribunale ordinario di Busto Arsizio, sezione penale, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, dal Tribunale ordinario di Teramo, dal Tribunale ordinario di Locri, sezione penale, dal Tribunale ordinario di Bolzano, sezione penale, dal Tribunale ordinario di Catania, sezione seconda penale, dal Tribunale ordinario di Modena, sezione penale, dal Giudice delle indagini preliminari del Tribunale ordinario di Roma e dalla Corte di cassazione, sezione sesta penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250095



N. 96

Sentenza 9 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Trattenimento dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR) - Disciplina - Rinvio a fonte subordinata (d.P.R.) per quanto riguardai i modi e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei CPR, i diritti e le forme di tutela dei trattenuti, la tutela giurisdizionale dei diritti delle persone trattenute, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria - Violazione della riserva assoluta di legge relativa alle restrizioni della libertà personale - Impossibilità, per la Corte costituzionale, di rimediare al vulnus riscontrato - Urgenza dell'adozione, da parte del legislatore, della disciplina dei contenuti e delle modalità del trattenimento, nel rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni, e della tutela processuale - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 14, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, secondo comma, 13, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 5, paragrafo 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. 14, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, promossi con ordinanze del 17 ottobre 2024 dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, iscritte ai numeri 209, 210, 211 e 212 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 17 ottobre 2024, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 2024, il Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, ha sollevato:

a) in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 3, comma 4, lettera a), del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri (CPR); non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei CPR, e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; rinvia, pressoché integralmente, a una fonte subordinata, quale l'art. 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286);

b) in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, nelle parti in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate.

2.- Il Giudice di pace di Roma riferisce di dover procedere alla convalida del trattenimento di una straniera nel centro di permanenza per i rimpatri disposto dal questore del luogo, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998; che sono stati rispettati i termini di cui all'art. 14, commi 1-bis e 4, t.u. immigrazione; che sussistono i presupposti temporali per la convalida e che il provvedimento del questore risulta legittimamente emesso per il tempo strettamente necessario, non essendo possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera in quanto occorre effettuare accertamenti supplementari in ordine alla identità o nazionalità e acquisire i documenti per l'espatrio; che neppure risulta illegittimo il decreto di espulsione; che non risultano applicabili, in luogo del trattenimento, le misure alternative di cui all'art. 14, comma 1-bis, del citato decreto legislativo.

Il rimettente assume «l'evidente rilevanza» delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, posto che la convalida cui deve procedere comporta la permanenza nel centro per i rimpatri per un periodo di «almeno» tre mesi, prorogabile fino a diciotto mesi (art. 14, comma 5, t.u. immigrazione), in stato di restrizione della inviolabile libertà personale (art. 13 Cost.).

Il giudice *a quo* osserva che il giudizio di convalida, perciò, «non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità», ed evidenzia che al momento della pronuncia dell'ordinanza di rimessione non risultava ancora scaduto il termine di quarantotto ore dall'adozione del provvedimento e delle quarantotto ore successive per la decisione sulla convalida ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998.

3.- A proposito delle questioni riportate nel punto 1, sub a), l'ordinanza di rimessione espone che il trattenimento nel CPR determina uno stato di restrizione della libertà personale secondo modalità e procedimenti non disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, secondo comma, Cost. e dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU.

Ad avviso del giudice *a quo*, caso analogo al trattenimento amministrativo dello straniero presso il CPR, ai fini della riserva assoluta di legge statale ex art. 13, secondo comma, Cost., è quello dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS), oggetto della sentenza di questa Corte n. 22 del 2022.

In particolare, mentre l'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 rispetterebbe la riserva di legge in tema di libertà personale quanto ai «casi» di restrizione, l'art. 14, comma 2, non sarebbe conforme all'art. 13, secondo comma, Cost. con riguardo ai «modi» di tale restrizione, affidati pressoché esclusivamente alla fonte subordinata costituita



dall'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 e sottratti al controllo del giudice di pace, il quale provvede alla convalida verificata l'osservanza dei soli requisiti previsti dagli artt. 13 e 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, ma non potendosi interessare delle modalità del trattenimento.

Anche a considerare le facoltà concesse dall'art. 14, comma 2-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998 allo straniero trattenuto, di rivolgere istanze o reclami al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale, avverte il giudice *a quo*, la legge ometterebbe di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge (art. 25, primo comma, Cost.), con ripercussioni sul principio di eguaglianza, sul diritto di difesa e sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa.

Nei «modi» del trattenimento amministrativo previsti dalla legge dovrebbero rientrare, secondo il rimettente, le procedure e le garanzie giurisdizionali regolate nel caso analogo della detenzione penale dall'ordinamento penitenziario.

3.1.- Circa le questioni riportate al punto 1, sub *b*), il rimettente censura l'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 sempre perché omette di prevedere i «modi» del trattenimento, le garanzie e i diritti riconosciuti ai trattenuti all'interno dei CPR, gli standard minimi di tutela (anche con riferimento al fondamentale diritto alla salute), i procedimenti di audizione, i rimedi giurisdizionali, denotando una irragionevole disparità di trattamento con le condizioni dei soggetti detenuti nelle strutture carcerarie, disciplinate dall'ordinamento penitenziario, pur trattandosi di fattispecie «sostanzialmente analoghe».

3.2.- Il giudice *a quo* conclude osservando che non è possibile una interpretazione conforme a Costituzione del censurato art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, dolendosi fondamentalmente della violazione della riserva di legge assoluta e pertanto ritenendo di dover colmare lacune che devono essere oggetto di regolamentazione dettata dalla fonte primaria.

Riguardo all'individuazione del giudice competente a sindacare i modi del trattenimento, l'ordinanza di rimesione esclude che in via interpretativa tale possa essere il giudice di pace, mancando il necessario riferimento normativo in questo senso.

4.- Con ordinanze del 17 ottobre 2024, iscritte ai numeri 210, 211 e 212 del registro ordinanze 2024, il Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale identiche a quelle devolute con l'ordinanza iscritta al n. 209 del registro ordinanze 2024, nell'ambito di procedimenti di convalida di trattenimenti di persone straniere in fattispecie analoghe a quelle oggetto della prima ordinanza.

5.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

5.1.- L'eccezione di inammissibilità viene basata sul difetto di rilevanza delle questioni, in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi soltanto sulla richiesta di convalida del trattenimento disposto dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 e, dunque, a verificare il rispetto dei termini e la sussistenza dei casi che legittimano il provvedimento restrittivo, non essendo, invece, tenuto ad interessarsi dei «modi del trattenimento», e quindi ad applicare il censurato comma 2 del medesimo art. 14.

5.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri contesta altresì la carenza di motivazione sulla eventuale impossibilità per lo straniero di dolersi dei «modi» del suo trattenimento al di fuori dell'udienza di convalida.

La difesa dello Stato deduce inoltre l'erronea evocazione del parametro di cui all'art. 10, secondo comma, Cost., non potendosi ricondurre la disciplina dei «modi» del trattenimento alla «condizione giuridica dello straniero».

Sempre in punto di inammissibilità delle questioni, secondo l'interveniente il rimettente chiederebbe a questa Corte una pronuncia integralmente demolitoria della disposizione censurata, il cui effetto sarebbe quello di privare l'ordinamento dell'unica regolamentazione di rango primario dei «modi» del trattenimento dello straniero e di rendere inutilizzabili i CPR.

5.3.- Nel merito, peraltro, l'Avvocatura generale dello Stato reputa che, ai fini della riserva assoluta di legge di cui all'art. 13 Cost., come ai fini dell'art. 5, paragrafo 1, CEDU, la disciplina sui «modi» del trattenimento dettata dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 è integrata dalle disposizioni self-executing degli artt. 15 e seguenti della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale, dallo stesso art. 14, commi 2 e 2-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, dal rinvio recettizio all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 e dall'art. 7 (Condizioni di trattenimento) del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 (Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del rico-



noscimento e della revoca dello status di protezione internazionale), quest'ultimo ritenuto applicabile in via estensiva anche agli stranieri irregolari destinatari di provvedimenti di espulsione, si trarrebbe una regolamentazione generale ed esauriente di fonte primaria dei «modi» del trattenimento.

L'Avvocatura sostiene poi che non contrasta con il principio di riserva assoluta di legge la possibilità di adottare atti amministrativi generali, non discrezionali, recanti prescrizioni tecniche meramente applicative delle disposizioni primarie in ordine alle esigenze di efficiente gestione di un centro di trattenimento.

Non rileverebbe la asserita maggiore esaustività delle modalità di applicazione della detenzione penale, disciplinata dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), rispetto a quanto previsto per i «modi» del trattenimento, per la diversità dei titoli giuridici di restrizione.

Infine, la difesa statale contesta l'affermazione del giudice *a quo*, secondo cui non sarebbe individuabile un giudice cui rivolgere le doglianze sui «modi» del trattenimento, in quanto una lettura sistematica delle disposizioni vigenti consentirebbe di individuare nella autorità giudiziaria che ha convalidato o prorogato il trattenimento quella competente altresì ad esaminare dette doglianze.

6.- Hanno presentato opinioni scritte, ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'associazione Antigone onlus, l'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM), il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio e la Garante dei diritti delle persone private della libertà personale di Roma Capitale, la Società italiana di medicina delle migrazioni (SIMM), l'associazione Arci APS, la Coalizione italiana libertà e diritti civili (CILD) e l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS, tutti argomentando in senso adesivo alle censure del giudice *a quo*.

Le opinioni scritte degli amici curiae sono state ammesse con decreto presidenziale del 5 maggio 2025.

L'associazione Antigone onlus ha evidenziato che solo la legge, quale fonte primaria, deve costituire il fondamento della rilevante privazione della libertà individuale che si realizza attraverso il trattenimento della persona straniera, dovendosi perciò definirne per via legislativa le modalità di esercizio e tutela, amministrativa e giurisdizionale, dei diritti fondamentali.

L'Accademia di diritto e migrazioni (ADiM) ha sottolineato che il trattenimento dello straniero nel CPR non si configura come un istituto costituzionalmente necessario, rappresentando una misura che deve perciò essere regolata nel rispetto delle riserve costituzionali di legge.

Il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ha dapprima segnalato che, alla data del deposito dell'opinione, il sistema della «detenzione amministrativa» era strutturato in nove centri di permanenza per i rimpatri nei quali risultavano trattenute 552 persone, convenendo, poi, sulla necessità di una disciplina organica e compiuta di fonte primaria che possa regolare le modalità del trattenimento, in ragione della levatura dei diritti suscettibili di essere incisi dalla misura restrittiva, nonché di una adeguata tutela giurisdizionale.

Il Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale della Regione Lazio e la Garante dei diritti delle persone private della libertà personale di Roma Capitale hanno concluso che la mancata previsione di un giudice *ad hoc* che valuti la lesione dei diritti fondamentali dello straniero trattenuto nei CPR sia un *vulnus* intollerabile rispetto agli artt. 3 e 24 Cost.

La Società italiana di medicina delle migrazioni (SIMM) ha avvertito circa l'indebita discriminazione della detenzione amministrativa a confronto della detenzione penale, soprattutto quanto alla tutela della salute degli stranieri trattenuti nei centri di permanenza per i rimpatri e alla erogazione dei servizi sanitari, la quale è «appaltata ad enti terzi» che, in quanto operatori economici privati, «minimizzano i servizi per massimizzare il profitto».

L'associazione Arci APS ha lamentato che il trattenimento nei centri di permanenza per i rimpatri si configura come mera coercizione fisica, priva non solo di contenuto costruttivo ma anche di una legittimazione costituzionale e sovranazionale rispetto alla gerarchia dei diritti inviolabili dell'uomo.

Anche la Coalizione italiana libertà e diritti civili (CILD) ha reclamato una particolare attenzione sulla tutela della salute nei centri di permanenza per i rimpatri, oggetto di normativa di rango secondario, contenuta in regolamenti ministeriali e recepita in capitolati di appalto, che è giunta a privatizzare l'assistenza sanitaria, con gravi ripercussioni sul rispetto di tale diritto fondamentale delle persone trattenute.

L'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) APS ha posto in evidenza che le modalità del trattenimento dello straniero nel centro di permanenza per i rimpatri - a seguito della sostituzione del comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 operata dall'art. 3, comma 4, lettera a), del d.l. n. 130 del 2020, come convertito - sono dettate tutte da fonti di rango secondario, ovvero: l'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999; il decreto del Ministro



dell'interno 20 ottobre 2014, di approvazione del regolamento recante «Criteri per l'organizzazione e la gestione dei centri di identificazione ed espulsione previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modificazioni»; il decreto del Ministro dell'interno 19 maggio 2022, di approvazione della direttiva recante «Criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'articolo 14 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni».

L'ASGI APS denuncia, quindi, l'illegittimità costituzionale di tale disciplina delle modalità di trattenimento regolata esclusivamente da norme sub-legislative, che si risolvono in raccomandazioni di principio rivolte all'autorità amministrativa e non prevedono un giudice competente a verificarne il rispetto.

7.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, da ultimo, depositato memorie, richiamando le proprie difese volte alla dichiarazione di inammissibilità e non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, e affermando, peraltro, che la portata generale della tutela del diritto fondamentale della persona nei confronti di atti che implicano una limitazione della libertà personale o un trattamento inumano o degradante, prevista dall'ordinamento italiano (anche in via d'urgenza, con lo strumento dell'art. 700 del codice di procedura civile), è stata riconosciuta dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 29 aprile 2025, Mansouri contro Italia.

Considerato in diritto

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe, il Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, nelle parti in cui non disciplina puntualmente i «modi» e i procedimenti per la restrizione della libertà personale all'interno dei centri di permanenza per i rimpatri; non prevede i diritti e le forme di tutela dei trattenuti; non indica l'autorità giudiziaria competente al controllo dei «modi» di restrizione della libertà personale dei cittadini stranieri in stato di «detenzione amministrativa», all'interno dei CPR, e alla tutela giurisdizionale dei loro diritti; non disciplina il ruolo e i poteri di tale autorità giudiziaria; rinvia, pressoché integralmente, ad una fonte subordinata, quale l'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999.

Le medesime ordinanze hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 14, comma 2, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., nelle parti in cui omette di dettare la disciplina dei «modi» del trattenimento amministrativo e omette di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo della legalità di tali «modi» di restrizione della libertà personale, rinviando pressoché integralmente alle fonti subordinate.

Il Giudice di pace di Roma riferisce di dover procedere alla convalida dei trattenimenti di persone straniere presso un CPR disposti dal questore, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998; che sono stati rispettati i termini di cui all'art. 14, commi 1-bis e 4, t.u. immigrazione; che sussistono i presupposti temporali per le convalide; che i provvedimenti del questore risultano legittimamente emessi. Rileva, quindi, che le convalide cui deve procedere comportano la permanenza nel centro per i rimpatri per un periodo di tre mesi, prorogabile fino a diciotto mesi (art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998), in stato di restrizione della inviolabile libertà personale.

2.- Le ordinanze di rimessione espongono che il trattenimento nel CPR determina uno stato di restrizione della libertà personale secondo modalità e procedimenti non disciplinati da una normativa di rango primario, in violazione della riserva assoluta di legge prevista dall'art. 13, secondo comma, Cost., della riserva rinforzata di legge di cui all'art. 10, secondo comma, Cost., nonché del principio di eguaglianza (art. 3 Cost., unitamente agli artt. 2, 13, 24, 25, primo comma, e 111, primo comma, Cost.), con riferimento al caso analogo della detenzione in sede penale, disciplinata dall'ordinamento penitenziario e sottoposta al controllo di legalità della magistratura di sorveglianza.

Ad avviso del rimettente, caso analogo al trattenimento amministrativo dello straniero presso il centro di permanenza per i rimpatri, ai fini della riserva assoluta di legge statale ex art. 13, secondo comma, Cost., è quello dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza, oggetto della sentenza di questa Corte n. 22 del 2022.

Inoltre, la legge ometterebbe di individuare l'autorità giudiziaria competente al controllo di legalità dei «modi» di privazione della libertà personale, parimenti oggetto di riserva assoluta di legge, con ripercussioni sul diritto di difesa e sulla tutela del diritto alla salute dei soggetti in stato di detenzione amministrativa e sul principio di eguaglianza, ove la situazione degli stranieri trattenuti sia comparata con quella dei detenuti, cui si applica la disciplina dell'ordinamento penitenziario.



3.- Le quattro ordinanze di remissione vertono sulle medesime disposizioni e pongono identiche questioni, sicché ne appare opportuna la riunione, ai fini di una decisione congiunta.

4.- In tutti i giudizi, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in quanto il rimettente è chiamato a pronunciarsi soltanto sulla richiesta di convalida del trattenimento disposto dal questore ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, e non sarebbe, invece, tenuto a interessarsi dei «modi del trattenimento», con conseguente inapplicabilità, nei giudizi a quibus, del censurato comma 2 del medesimo art. 14.

4.1.- L'eccezione non è fondata.

4.2.- Le argomentazioni svolte dal rimettente in punto di rilevanza resistono alle obiezioni formulate dalla difesa statale.

Il Giudice di pace di Roma assume la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, posto che la convalida cui deve procedere comporta la permanenza nel CPR per un periodo di tre mesi, prorogabile fino a diciotto mesi (art. 14, comma 5, t.u. immigrazione). Il rimettente osserva che il giudizio di convalida, perciò, «non può essere portato a compimento, in difetto della pregiudiziale risoluzione del dubbio di costituzionalità» ed evidenzia che al momento del deposito dell'ordinanza di remissione non risultava ancora scaduto il termine di quarantotto ore dall'adozione del provvedimento e delle quarantotto successive per la decisione sulla convalida ai sensi dei commi 3 e 4 dell'art. 14 del citato decreto legislativo.

Si tratta di assunto non implausibile, atteso che il decreto motivato di convalida del trattenimento dello straniero non si limita a confermare la legittimità del precedente provvedimento provvisorio del questore, ma costituisce esso stesso il titolo per la successiva permanenza nel centro per i rimpatri, sicché non vi sono due distinti e autonomi provvedimenti, sia pure collegati fra loro, come nel caso delle misure coercitive applicate contestualmente al provvedimento di convalida del fermo o dell'arresto (in tal senso, si veda Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 22 aprile 2025, n. 15757).

Ne consegue che, sempre ai fini dell'ammissibilità delle questioni, il censurato art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, ove si tratteggiano alcune delle modalità con cui lo straniero è trattenuto nel CPR, è una disposizione il cui contenuto normativo rileva certamente anche in relazione all'adozione della convalida (tra le tante, sentenze n. 103 del 2023 e n. 231 del 2018; ordinanza n. 184 del 2017).

4.3.- Né potrebbe obiettarsi che il rimettente non avrebbe potuto sollevare questione di legittimità costituzionale nel corso del procedimento di convalida del trattenimento.

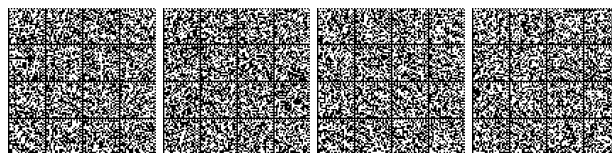
Il giudice *a quo* ha, infatti, correttamente sospeso la propria pronuncia sulla richiesta di convalida del trattenimento, in attesa della decisione delle questioni di legittimità costituzionale che egli ritiene pregiudiziali rispetto a detta pronuncia.

In questo modo, il rimettente non ha esaurito la potestas decidendi attribuitagli dall'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, dovendo, entro le quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti effettuata dal questore, provvedere alla convalida, con decreto motivato, verificata l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dagli artt. 13 e 14 t.u. immigrazione.

4.4.- Non osta alla rilevanza della questione la circostanza che il provvedimento di trattenimento abbia perso efficacia per la mancata osservanza del termine per la convalida. Questa Corte ha, infatti, ritenuto che, a ragionare diversamente, il giudice della convalida di un provvedimento provvisorio restrittivo della libertà personale adottato dall'autorità di pubblica sicurezza si troverebbe sistematicamente nell'impossibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale sulle norme che disciplinano i presupposti della misura restrittiva, con conseguente creazione di una vera e propria «zona franca» dal giudizio di costituzionalità (tra le tante, sentenze n. 212 del 2023, n. 148 e n. 41 del 2022, n. 137 del 2020).

4.5.- In definitiva, avendo il Giudice di pace di Roma dubitato della legittimità costituzionale della disciplina delle modalità del trattenimento presso il CPR dettata dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, ricomprendendo la stessa, sotto il profilo dell'incidentalità, tra le norme che regolano i presupposti e le condizioni del potere di convalida, le ordinanze di remissione superano il controllo «esterno» in punto di rilevanza delle questioni attraverso una motivazione non implausibile del percorso logico compiuto e delle ragioni per le quali il rimettente afferma di dover applicare nel giudizio principale la disposizione censurata (tra le tante, sentenze n. 200 e n. 148 del 2024, n. 94 del 2023 e n. 237 del 2022).

5.- Le altre due eccezioni sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato - con le quali si contesta la carenza di motivazione sulla eventuale impossibilità per lo straniero di dolersi dei «modi» del suo trattenimento al di fuori dell'udienza di convalida e il fatto che il rimettente chiede a questa Corte una pronuncia integralmente demolitoria



della disposizione censurata, il cui effetto sarebbe quello di privare l'ordinamento dell'unica regolamentazione di rango primario dei «modi» del trattenimento dello straniero e di rendere inutilizzabili i centri di permanenza per i rimpatri - non pongono, in realtà, un problema di ammissibilità delle questioni sollevate dal rimettente, ma attengono al merito delle stesse.

Esse sono, quindi, non fondate.

6.- Prima di procedere all'esame nel merito delle questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma è opportuno delineare la cornice normativa e giurisprudenziale nella quale esse si collocano.

6.1.- L'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 stabilisce che «[q]uando non è possibile eseguire con immediatezza l'espulsione mediante accompagnamento alla frontiera o il respingimento, a causa di situazioni transitorie che ostacolano la preparazione del rimpatrio o l'effettuazione dell'allontanamento, il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza per i rimpatri più vicino, tra quelli individuati o costituiti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze».

Secondo quanto stabilito dal comma 2 del medesimo art. 14, nel testo introdotto dal d.l. n. 130 del 2020, come convertito, «[l]o straniero è trattenuto nel centro, presso cui sono assicurati adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, con modalità tali da assicurare la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394. Oltre a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6 [concernente la traduzione degli atti da comunicare allo straniero], è assicurata in ogni caso la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno».

Ai sensi del comma 2-bis dello stesso art. 14, introdotto dal d.l. n. 130 del 2020, come convertito, «[l]o straniero trattenuto può rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, al Garante nazionale e ai garanti regionali o locali dei diritti delle persone private della libertà personale».

L'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, richiamato dal censurato art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilisce che «[l]e disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico».

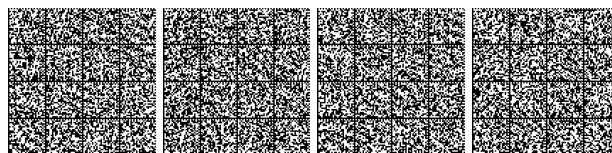
A sua volta, l'art. 2, comma 6, t.u. immigrazione, pure richiamato dalla disposizione censurata, dispone che «[a]i fini della comunicazione allo straniero dei provvedimenti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'espulsione, gli atti sono tradotti, anche sinteticamente, in una lingua comprensibile al destinatario, ovvero, quando ciò non sia possibile, nelle lingue francese, inglese o spagnola, con preferenza per quella indicata dall'interessato».

Al fine della ricostruzione della cornice normativa di riferimento, assumono, inoltre, grande rilievo il d.m. 20 ottobre 2014 e il d.m. 19 maggio 2022, nei quali si provvede, tra l'altro, a riconoscere allo straniero trattenuto in un centro di permanenza per i rimpatri la garanzia per la necessaria assistenza e il rispetto dei diritti fondamentali della persona, anche in considerazione della sua provenienza, della sua fede religiosa, del suo stato di salute fisica e psichica, della differenza di genere, della presenza di esigenze particolari o vulnerabilità, fermo restando il divieto dello straniero di allontanarsi e di porre in essere condotte violente nei confronti di persone o di beni (art. 1 di entrambi i decreti).

Nella direttiva ministeriale allegata al citato d.m. 19 maggio 2022, contenente i criteri per l'organizzazione dei centri di permanenza per i rimpatri previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, sono così specificate le procedure per l'accertamento delle condizioni di salute e l'assistenza medica; l'ente gestore viene onerato di assicurare la predisposizione e la fruibilità dei servizi previsti nel contratto di appalto per la gestione del centro di permanenza; si regolamentano le modalità delle comunicazioni telefoniche cui può accedere lo straniero trattenuto, nonché l'accesso ai centri per esigenze di servizio e assistenza, lo svolgimento delle visite, i controlli di pacchi e posta in entrata.

La direttiva comprende anche, in allegato, la Carta dei diritti e dei doveri dello straniero nel Centro di permanenza per il rimpatrio.

6.2.- Le modalità del trattenimento previste dall'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dall'art. 21 del d.P.R. n. 394 del 1999 per gli stranieri dei quali è disposto il rimpatrio si applicano anche al trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, in forza del richiamo a quelle disposizioni contenuto nell'art. 7 del d.lgs. n. 142 del 2015. Quest'ultimo, peraltro, prevede, al comma 1, che sia assicurata «alle richiedenti una sistemazione separata, nonché il rispetto delle differenze di genere», e «la fruibilità di spazi all'aria aperta», e disciplina, al comma 2, l'accesso



ai centri da parte dei terzi e la libertà di colloquio, facendo salva, nel comma 3, la possibilità di limitare tale accesso per «motivi di sicurezza, ordine pubblico, o comunque per ragioni connesse alla corretta gestione amministrativa dei centri».

6.3.- La direttiva 2008/115/CE afferma al considerando 17 che «[i] cittadini di paesi terzi che sono trattenuti dovrebbero essere trattati in modo umano e dignitoso, nel pieno rispetto dei loro diritti fondamentali e in conformità del diritto nazionale e internazionale [...]», mentre all'art. 16 regola le «[c]ondizioni di trattenimento», riconoscendo ai trattenuti la possibilità di entrare in contatto con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti e assicurando loro le prestazioni sanitarie d'urgenza e il trattamento essenziale delle malattie, con riserva di particolare attenzione alla situazione delle persone vulnerabili. L'art. 17 della medesima direttiva indica poi criteri particolari per il trattenimento di minori e famiglie, delle quali mira a favorire l'unità.

La direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, al considerando 26 afferma che il trattenimento dei richiedenti protezione internazionale deve essere improntato ai «principi di necessità e proporzionalità per quanto riguarda sia le modalità che le finalità di tale trattenimento». Al considerando 31 prevede, poi, che «[è] opportuno che i richiedenti che si trovano in stato di trattenimento siano trattati nel pieno rispetto della dignità umana e che la loro accoglienza sia configurata specificamente per rispondere alle loro esigenze in tale situazione. In particolare, gli Stati membri dovrebbero assicurare l'applicazione dell'articolo 24 della Carta e dell'articolo 37 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 1989».

L'art. 12 della direttiva indica specificamente alcune condizioni di trattenimento che gli Stati si obbligano a garantire tra cui, per ciò che qui rileva, l'accesso a spazi all'aria aperta (paragrafo 2), la possibilità di accesso e comunicazione con i trattenuti dei rappresentanti per l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (paragrafo 3), la possibilità dei familiari, avvocati o consulenti legali e rappresentanti di organizzazioni non governative competenti riconosciute dallo Stato membro di comunicare con i richiedenti e di rendere loro visita in condizioni che rispettano la vita privata (paragrafo 4, primo periodo), l'obbligo di informare sistematicamente i trattenuti delle norme vigenti nel centro e dei loro diritti e obblighi in una lingua ragionevolmente comprensibile e le rispettive deroghe (paragrafo 5), nonché, infine, i requisiti per le limitazioni all'accesso al centro, ammesse soltanto se obiettivamente necessarie, in virtù del diritto nazionale, per la sicurezza, l'ordine pubblico o la gestione amministrativa del centro di trattenimento, e purché non restringano drasticamente o rendano impossibile l'accesso (paragrafo 4, secondo periodo).

L'art. 13 della medesima direttiva, inoltre, prevede condizioni specifiche per il trattenimento di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari. Le disposizioni della direttiva 2024/1346/UE, anche quanto alle richiamate garanzie di cui godono i richiedenti trattenuti e alle condizioni di trattenimento, sono applicabili alla stregua del regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione e abroga la direttiva 2013/32/UE (a decorrere dal 12 giugno 2026).

7.- Dal punto di vista della normativa unionale, deve rilevarsi che la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea chiarisce che la nozione di «trattenimento» di un cittadino di un paese terzo - che avvenga in forza della direttiva 2008/115/CE, nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33/UE nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento (UE) 2013/604 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide - implica il confinamento dello straniero in un luogo determinato, che lo priva della libertà personale.

Tenuto conto della gravità di tale ingerenza nel diritto alla libertà sancito all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, una misura di trattenimento può, allora, essere disposta o prorogata solo nel rispetto delle norme generali e astratte che ne fissano le condizioni e le modalità (in tal senso, Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid e X*, paragrafo 75).

Ancora, come affermato dalla Corte di Lussemburgo, grande sezione, sentenza 14 maggio 2020, cause riunite C-924/19 e C-925/19, *FMS e altri*, l'art. 15 della direttiva 2008/115/CE deve essere interpretato nel senso che osta, in primo luogo, a che un cittadino di un paese terzo sia trattenuto per il solo fatto che è oggetto di una decisione di rimpatrio e che non può sovvenire alle proprie necessità; in secondo luogo, a che tale trattenimento abbia luogo senza la previa adozione di una decisione motivata che disponga una siffatta misura e senza che siano state esaminate la sua necessità e proporzionalità; in terzo luogo, alla mancata previsione di un controllo giurisdizionale della legittimità della



decisione amministrativa che dispone il trattenimento; in quarto luogo, a che tale stesso trattenimento possa oltrepassare i diciotto mesi ed essere mantenuto anche se il rimpatrio non è più in corso o se non ha avuto luogo un espletamento diligente delle sue modalità.

8.- La disciplina del trattenimento è, inoltre, certamente soggetta alle garanzie convenzionali relative alla privazione della libertà personale di cui all'art. 5 CEDU e agli altri diritti convenzionali che possano essere incisi nel corso del trattenimento, compreso il diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13.

La Corte EDU, grande camera, sentenza 15 dicembre 2016, *Khlaifia e altri contro Italia*, in relazione al trattenimento presso centri di primo soccorso e hotspot, ha a suo tempo ravvisato la violazione degli artt. 5, paragrafi 1, 2 e 4, e 13 CEDU in combinato disposto con l'art. 3 della medesima Convenzione, in relazione ai profili di legalità della detenzione amministrativa e, per ciò che qui rileva, per l'assenza nell'ordinamento italiano di un ricorso giurisdizionale attivabile dai migranti avverso le condizioni di accoglienza.

La Corte di Strasburgo ha sottolineato che nel caso di una privazione di libertà è particolarmente importante soddisfare il principio generale della certezza del diritto. Di conseguenza, è essenziale che le condizioni di privazione della libertà in virtù del diritto interno siano definite chiaramente e che la legge stessa sia prevedibile nella sua applicazione, in modo da soddisfare il criterio di «legittimità» stabilito dalla CEDU, che esige che ogni legge sia sufficientemente precisa per permettere al cittadino - che eventualmente potrà avvalersi di una adeguata consulenza - di prevedere, a un livello ragionevole nelle circostanze della causa, le conseguenze che possono derivare da un determinato atto.

Nella risoluzione finale relativa all'esecuzione della sentenza, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha preso atto delle informazioni fornite dal Governo italiano, che ha individuato, quali rimedi giurisdizionali disponibili per le persone trattenute in via amministrativa che abbiano subito la violazione dei loro diritti, il procedimento d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ. e l'azione risarcitoria ex art. 2043 del codice civile, concludendo con un pressante invito alle autorità italiane a che il quadro legale di riferimento sia applicato nel pieno e rigoroso rispetto delle garanzie convenzionali.

Da ultimo, la stessa Corte EDU, grande camera, con la sentenza resa nella causa *Mansouri*, ha dichiarato in parte irricevibile e in parte manifestamente infondato il ricorso proposto da un cittadino tunisino destinatario di un respingimento ai sensi dell'art. 10, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, che aveva censurato la legittimità e le condizioni di trattenimento a bordo di una nave, per violazione degli artt. 3, 5 e 13 CEDU.

La Corte di Strasburgo ha dichiarato inammissibile il ricorso in relazione all'art. 5, paragrafi 1, 2 e 4, CEDU, per mancato esaurimento dei rimedi interni in quanto il ricorrente non aveva sollevato in sede nazionale la questione della privazione della libertà, non avendo avviato un'azione risarcitoria o cautelare, così come eccepito dal Governo italiano sulla scorta dell'art. 2043 cod. civ. e dell'art. 700 cod. proc. civ., in questo modo precludendo ai giudici nazionali l'opportunità di vagliare l'interpretazione e l'applicazione delle norme rilevanti, sia sotto il profilo delle garanzie convenzionali sia, ove pertinenti, per i profili attratti dalla disciplina dell'Unione europea.

9.- Il trattenimento nei centri di permanenza e rimpatrio costituisce una delle misure prescelte dal legislatore, in attuazione delle pertinenti direttive europee, per rendere possibile, nei casi tassativamente previsti dall'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, che lo straniero, destinatario di un provvedimento di espulsione amministrativa non eseguibile con immediatezza, sia accompagnato alla frontiera e allontanato dal territorio nazionale.

La giurisprudenza di questa Corte ha affermato più volte che la misura del trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza comporta una situazione di «assoggettamento fisico all'altrui potere». Tale condizione «è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» (sentenze n. 212 del 2023, n. 127 del 2022 e n. 105 del 2001).

Il trattenimento dello straniero, dunque, in quanto misura incidente sulla libertà personale, non può essere adottato al di fuori delle garanzie dell'art. 13 Cost., essendo da ricondurre alle «altr[e] restrizion[i] della libertà personale», di cui pure si fa menzione nel secondo comma di tale articolo.

In questo senso inequivocamente depone l'art. 14, comma 7, t.u. immigrazione, secondo cui «[i]l questore, avvalendosi della forza pubblica, adotta efficaci misure di vigilanza affinché lo straniero non si allontani indebitamente dal centro e provvede, nel caso la misura sia violata, a ripristinare il trattenimento mediante l'adozione di un nuovo provvedimento di trattenimento».

Come osservava la sentenza n. 105 del 2001, «[s]i determina dunque nel caso del trattenimento, anche quando questo non sia disgiunto da una finalità di assistenza, quella mortificazione della dignità dell'uomo che si verifica in ogni evenienza di assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale. Né potrebbe dirsi che le garanzie dell'art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti».



Gli interessi pubblici incidenti sulla materia dell'immigrazione non possono, infatti, scalfire il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani.

In questo contesto si inquadra il procedimento di convalida di cui all'art. 14, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, deputato a verificare, entro le quarantotto ore successive alla trasmissione degli atti, l'osservanza dei termini e la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 13 e dallo stesso art. 14 t.u. immigrazione, secondo le cadenze stabilite dall'art. 13, terzo comma, Cost. e nel rispetto della riserva di giurisdizione in esso contenuta (ordinanze n. 228 del 2007 e n. 280 del 2006).

10.- Tanto premesso, si può quindi passare all'esame delle questioni di legittimità costituzionale concernenti la mancanza di una disciplina contenuta in fonte primaria dei «modi» del trattenimento degli stranieri nei centri di permanenza per i rimpatri.

Le questioni sono inammissibili.

10.1.- Il Collegio ritiene che sussista il vulnus lamentato dal rimettente con riferimento alla riserva assoluta di legge di cui all'art. 13, secondo comma, Cost.

Questa Corte ha di recente avuto modo di esaminare una disciplina legislativa che consentiva la limitazione della libertà personale con l'applicazione della misura dell'assegnazione in una residenza per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

Nella sentenza n. 22 del 2022 si è evidenziato come l'applicazione di tale misura vada regolata secondo il principio di *extrema ratio*, o di minore sacrificio necessario, desumibile dall'art. 13 Cost. in relazione a tutte le misure privative della libertà personale, e secondo il principio di legalità ex art. 25, terzo comma, Cost. Con la precisazione che quest'ultimo è da leggere alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., il quale tutela in via generale la libertà personale, limitata in ogni ipotesi di coercizione che abbia a oggetto il corpo della persona.

Su tali premesse, questa Corte è pervenuta alla conclusione che la legge deve prevedere, almeno nel loro nucleo essenziale, oltre che i «casi», altresì i «modi» con cui la misura di sicurezza può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto. Ha, quindi, accertato che l'attuale disciplina in materia di assegnazione alle REMS rivela evidenti profili di frizione con tali principi quanto ai «modi» di esecuzione della misura di sicurezza, e dunque della privazione di libertà che le è connaturata, fondandosi su fonti subordinate distinte dalla legge.

La necessità che una fonte primaria disciplini organicamente una misura di sicurezza limitativa della libertà personale è stata ritenuta da questa Corte rispondente a ineludibili esigenze di tutela dei diritti fondamentali dei suoi destinatari. Così come la legge deve farsi carico della necessità di disciplinare, in modo chiaro e uniforme per l'intero territorio italiano, il ruolo e i poteri dell'autorità giudiziaria rispetto al trattamento degli internati nelle REMS e ai loro strumenti di tutela giurisdizionale nei confronti delle decisioni delle relative amministrazioni.

10.2.- Applicando i principi ora richiamati al caso di specie, deve innanzi tutto ribadirsi che la misura del trattenimento degli stranieri presso il CPR, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, comporta una situazione di assoggettamento fisico all'altrui potere che pertiene alla libertà personale. Alla luce dell'art. 13, secondo comma, Cost., la fonte primaria deve perciò prevedere non solo i «casi», ma, almeno nel loro nucleo essenziale, i «modi» con cui il trattenimento può restringere la libertà personale del soggetto che vi sia sottoposto (sentenze n. 25 del 2023, n. 22 del 2022, n. 180 del 2018 e n. 238 del 1996).

Tuttavia, la disposizione censurata garantisce allo straniero trattenuto unicamente adeguati standard igienico-sanitari e abitativi, la necessaria informazione relativa al suo status, l'assistenza e il pieno rispetto della sua dignità, e la libertà di corrispondenza anche telefonica con l'esterno. A ciò si aggiunge la possibilità di rivolgere reclami al Garante nazionale o ai garanti regionali o locali delle persone private della libertà personale.

Si tratta, come risulta evidente, di una normativa del tutto inidonea a definire, in modo sufficientemente preciso, quali siano i diritti delle persone trattenute nel periodo - che potrebbe anche essere non breve - in cui sono private della libertà personale.

È appena il caso di rilevare che il richiamo nell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, all'art. 21, comma 8, del d.P.R. n. 394 del 1999 non soddisfa, in alcun modo, la riserva assoluta di cui all'art. 13, secondo comma, Cost. La disposizione richiamata, infatti, non solo non è un atto con forza e valore di legge, ma a sua volta prevede che «[l]e disposizioni occorrenti per la regolare convivenza all'interno del centro, comprese le misure strettamente indispensabili per garantire l'incolumità delle persone, nonché quelle occorrenti per disciplinare le modalità di erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale e le modalità di svolgimento



delle visite, sono adottate dal prefetto, sentito il questore, in attuazione delle disposizioni recate nel decreto di costituzione del centro e delle direttive impartite dal Ministro dell'interno per assicurare la rispondenza delle modalità di trattenimento alle finalità di cui all'articolo 14, comma 2, del testo unico».

Come si desume da tale disposizione regolamentare, i modi del trattenimento non solo sono, in definitiva, rimessi ad atti del prefetto, sentito il questore della provincia ove è ubicato il singolo CPR, ma, ancorché questi siano adottati sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'interno, potrebbero essere disciplinati difformemente nel territorio nazionale.

Rimettendo, pertanto, pressoché l'intera disciplina della materia a norme regolamentari e a provvedimenti amministrativi discrezionali, il legislatore è venuto meno all'obbligo positivo di disciplinare con legge i «modi» di limitazione della libertà personale, eludendo la funzione di garanzia che la riserva assoluta di legge svolge in relazione alla libertà personale nell'art. 13, secondo comma, Cost.

10.3.- Nemmeno nelle direttive dell'Unione europea recanti norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, nonché all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, si rinviene una disciplina completa e puntuale che possa delimitare la discrezionalità dell'amministrazione nel prescegliere i «modi» del trattenimento quanto all'erogazione dei servizi predisposti per le esigenze fondamentali di cura, assistenza, promozione umana e sociale, compreso lo svolgimento delle visite, a tutela dei diritti fondamentali e inviolabili dei destinatari delle misure restrittive.

I «modi» del trattenimento presso il CPR e della privazione di libertà che ne è connaturata, pertanto, restano affidati pressoché esclusivamente a fonti subordinate e ad atti amministrativi.

11.- Non di meno, le questioni sollevate dal Giudice di pace di Roma vanno dichiarate inammissibili - analogamente a quanto statuito dalla sentenza n. 22 del 2022 in relazione a quelle concernenti le REMS - atteso che gli strumenti del giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi non permettono a questa Corte di rimediare al difetto di una legge che descriva e disciplini con un sufficiente grado di specificità i «modi» del trattenimento dello straniero presso il CPR, non rinvenendosi nell'ordinamento una soluzione adeguata a colmare la riscontrata lacuna mediante l'espansione di differenti regimi legislativi.

Non può in tale prospettiva offrire precisi punti di riferimento nemmeno l'ordinamento penitenziario, dovendo la detenzione amministrativa presso il CPR restare estranea a ogni connotazione di carattere sanzionatorio.

Ricade, perciò, necessariamente sul legislatore - in quanto incide sulla libertà personale - l'ineludibile dovere di introdurre una disciplina compiuta che detti, in astratto e in generale per tutti i soggetti trattenuti, contenuti e modalità delimitativi della discrezionalità dell'amministrazione, in maniera che il trattenimento degli stranieri assicuri il rispetto dei diritti fondamentali e della dignità della persona senza discriminazioni (quanto, indicativamente, alle caratteristiche degli edifici e dei locali di soggiorno e pernottamento, alla cura dell'igiene personale, all'alimentazione, alla permanenza all'aperto, all'erogazione del servizio sanitario, alle possibilità di colloquio con difensore e parenti, alle attività di socializzazione).

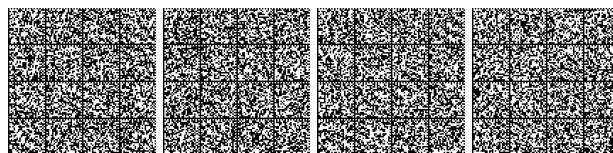
Spetta, dunque, al legislatore adottare una disciplina che assicuri un'adeguata base legale alle enunciate istanze, tanto più urgente in considerazione della centralità della libertà personale nel disegno costituzionale.

12.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, devono quindi essere dichiarate inammissibili.

13.- Anche la seconda questione sollevata dal Giudice di pace di Roma è inammissibile, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Se è vero, infatti, che la mancata definizione dei «modi» del trattenimento determina la mancata definizione di una disciplina volta ad approntare una tutela specifica delle posizioni soggettive dei soggetti trattenuti nei CPR, deve tuttavia rilevarsi che, allo stato, in presenza di condotte dell'amministrazione lesive del diritto alla libertà personale, può operare, oltre che la tutela prevalentemente riparatoria e compensativa offerta dal generale principio del *neminem laedere*, ai sensi dell'art. 2043 cod. civ., il rimedio dei provvedimenti d'urgenza ex art. 700 cod. proc. civ., come peraltro affermato dall'Avvocatura generale dello Stato.

Non vi è dubbio, infatti, che lo statuto costituzionale della libertà personale comprenda l'esistenza di rimedi giurisdizionali a presidio non soltanto della legittimità delle misure limitative, ma anche delle modalità con cui esse sono applicate, in virtù degli artt. 24 e 111 Cost. (da ultimo, sentenza n. 76 del 2025).



L'art. 700 cod. proc. civ. fornisce, invero, una tutela cautelare anticipatoria residuale e atipica, seppur sempre in rapporto di necessaria strumentalità con le garanzie di azione e di difesa sancite dall'art. 24 Cost. e con gli effetti della sentenza di merito cui i provvedimenti d'urgenza sono indirizzati (sentenze n. 143 del 2022, n. 253 del 1994 e n. 103 del 1979), ferma la stabilità assicurata dall'art. 669-*octies*, sesto comma, cod. proc. civ.

L'utilizzo dei provvedimenti ex art. 700 cod. proc. civ. è, del resto, diffuso proprio con riferimento alle posizioni giuridiche soggettive inquadrabili nell'ambito dei diritti fondamentali della persona, non comprimibili a opera del potere amministrativo, ponendosi, rispetto a tali diritti, come strumento minimo della giurisdizione costituzionalmente necessaria, che deve, cioè, essere indispensabilmente attribuita al giudice, in forza degli artt. 24 e 111 Cost.

Così, le violazioni o le limitazioni della libertà personale o degli altri diritti fondamentali non oggetto di specifica disciplina da parte del testo unico dell'immigrazione, subite da chi sia trattenuto presso un CPR, attentando a situazioni soggettive di contenuto non patrimoniale, e potendo essere causa di pregiudizi irreparabili, giustificano il ricorso alla tutela preventiva cautelare assicurata dall'art. 700 cod. proc. civ.

Si tratta, tuttavia, pur sempre di una forma di tutela giurisdizionale che sconta necessariamente la mancanza di una puntuale disciplina, da parte del legislatore, dei diritti di cui è titolare la persona trattenuta all'interno delle strutture deputate all'esecuzione dei trattenimenti, oltre che l'assenza di una specifica disciplina processuale per la tutela di tali diritti, paragonabile a quella assicurata alle persone detenute dalla legge sull'ordinamento penitenziario.

All'adozione con fonte primaria delle modalità del trattenimento dovrà quindi conseguire la definizione di una più immediata ed efficace tutela processuale, anche attraverso l'individuazione del giudice competente e la predisposizione di un modulo procedimentale nel quale il trattenuto possa agire direttamente.

14.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate in riferimento agli artt. 13, secondo comma, 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, CEDU, e agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., devono quindi essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevate, in riferimento agli artt. 13, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 5, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, secondo comma, 24, 25, primo comma, 32 e 111, primo comma, Cost., dal Giudice di pace di Roma, sezione stranieri, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 97

Sentenza 10 giugno - 3 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Salute (Tutela della) - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 e per la ripresa delle attività - Divieto di assembramento, obbligo di distanziamento interpersonale e di protezione delle vie respiratorie - Sanzioni amministrative in caso di inosservanza - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4, art. 1, comma 36, in combinato disposto con l'art. 1, comma 6 e l'Allegato A.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *q*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, in combinato disposto con l'art. 1, comma 6, e l'Allegato A alla legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), promosso dal Tribunale ordinario di Bolzano, prima sezione civile, nel procedimento vertente tra R. H. e la Provincia autonoma di Bolzano con ordinanza del 18 novembre 2024, iscritta al n. 236 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di R. H. e della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;
uditi gli avvocati R. H. per se stessa e Alfonso Celotto per la Provincia autonoma di Bolzano;
deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 novembre 2024, iscritta al n. 236 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Bolzano, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 6, e l'Allegato A alla medesima legge provinciale.



1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- la Provincia autonoma di Bolzano ha emesso nei confronti di R. H. un'ordinanza-ingiunzione con cui ha intimato il pagamento della sanzione amministrativa di euro 400,00, per violazione delle misure di contenimento dell'epidemia da COVID-19 previste dagli artt. 3 e 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, nonché dalla legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e dall'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano 23 aprile 2021, n. 20 (Ulteriori misure urgenti per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19);

- i verbalizzanti avevano accertato, in particolare, che R. H., in luogo all'aperto, non indossava un dispositivo di protezione delle vie respiratorie, «pur non trovandosi nei casi in cui, per le caratteristiche dei luoghi o per le circostanze di fatto, fosse garantita in modo continuativo la condizione di isolamento da altre persone non conviventi (OPP. 20/21 p. 26)», «e non manteneva una distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro (OPP 20/21 p. 30)»;

- avverso l'ordinanza l'ingiunta ha proposto opposizione innanzi al Giudice di pace di Bolzano, il quale l'ha rigettata con sentenza 28 marzo 2023, n. 103, impugnata innanzi al Tribunale *a quo*;

- l'appello si basa sui seguenti motivi: *a)* inesistenza dell'obbligo di usare «la mascherina FFP2 all'aperto», mai introdotto nella Provincia autonoma di Bolzano; *b)* violazione del principio di legalità e illegittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.; *c)* violazione degli artt. 1 e 101 Cost., «[i]n merito all'asserita vincolatività e incontestabilità della dichiarazione dello stato di emergenza» proveniente dall'Organizzazione mondiale della sanità; *d)* difetto assoluto di motivazione della sentenza «sulla violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità»; *e)* violazione degli artt. 115 e 116 Cost., «[i]n merito all'asserito difetto di rilievo della dichiarazione della Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi»; *f)* «[i]n merito alla condanna alle spese del giudizio»;

- il giudizio, su istanza dell'appellante, è stato sospeso, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, sollevata dal medesimo Tribunale di Bolzano, con ordinanza del 12 maggio 2023, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *q*), Cost.;

- intervenuta la sentenza di questa Corte n. 50 del 2024 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 36 e 37, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, nella parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo gravante sui titolari e gestori dei servizi di ristorazione e di somministrazione di alimenti e bevande di richiedere ai clienti l'esibizione della certificazione verde prevista dalla legislazione statale), l'appellante ha riassunto il giudizio e chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 36, nella diversa parte in cui sanzionava la violazione dell'obbligo di indossare dispositivi di protezione delle vie respiratorie in tutti i casi in cui vi fosse la possibilità di incontrare altre persone con le quali non si conviveva.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente ritiene che, analogamente a quanto evidenziato dal medesimo Tribunale nell'ordinanza che ha dato la stura alla sentenza n. 50 del 2024, «si pon[ga]» la questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 36, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

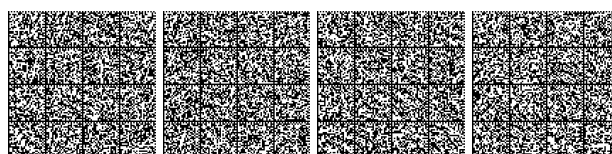
Tale disposizioneilerebbe, tuttavia, «nella parte (diversa) in cui sanziona(va) il mancato rispetto degli obblighi di cui all'art. 1 comma 6, nonché delle “Misure generali” di cui all'allegato A della stessa legge».

Sia l'art. 1, comma 6, citato, sia l'Allegato A prevedevano, in particolare, l'obbligo di utilizzare dispositivi di protezione delle vie respiratorie e l'obbligo di distanziamento interpersonale.

Le «richiamate norme della legge provinciale» n. 4 del 2020 costituirebbero, poi, il «presupposto normativo» dell'ordinanza contingibile e urgente del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano (d'ora in avanti: ordinanza presidenziale) n. 20 del 2021, «il mancato rispetto della quale, per quanto riguarda i punti 26 e 30 [...], è stato [...] contestato all'appellante». I citati punti 26 e 30, più specificamente, imponevano, rispettivamente, l'uso dei dispositivi di protezione delle vie respiratorie «nei luoghi al chiuso diversi dalla propria abitazione privata e in tutti i luoghi all'aperto» e l'obbligo di mantenere una distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro.

Sarebbero le menzionate disposizioni della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, dunque, a costituire «la base giuridica in forza della quale è stata adottata l'ordinanza-ingiunzione impugnata dall'odierna appellante», mentre gli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, sarebbero richiamati unicamente *quoad penam*.

L'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate sarebbe quindi idonea a privare della sua base normativa l'ordinanza-ingiunzione, che risulterebbe emessa in violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), e andrebbe pertanto annullata.



1.3.- Nel merito, la questione sarebbe fondata, alla luce di quanto affermato nella citata sentenza n. 50 del 2024 e dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia di profilassi internazionale.

Già con la sentenza n. 37 del 2021, infatti, si sarebbe chiarito che, «[a] fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, “ragioni logiche, prima che giuridiche” (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l’interesse della collettività (sentenze n. 169 del 2017, n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002)».

Osserva poi il rimettente che, alla data della promulgazione della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, era in vigore il d.l. n. 19 del 2020, il quale costituirebbe «la cornice normativa» entro la quale sono stati adottati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2020 (Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale) e 10 aprile 2020 (Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale).

L’art. 3, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, prevedeva la possibilità per le regioni, «in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso», di «introdurre misure ulteriormente restrittive»; ciò, tuttavia, unicamente «[n]elle more dell’adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all’articolo 2, comma 1, e con efficacia limitata fino a tale momento».

Sempre all’epoca della promulgazione della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 - prosegue il giudice *a quo* - «il potere legislativo e regolamentare residuale previsto in capo alle Regioni» dal citato art. 3 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, doveva considerarsi «esaurito», stante l’avvenuta adozione dei decreti sopra citati, sicché «non vi era [...] spazio per un intervento» della Provincia autonoma di Bolzano.

Infine, come già chiarito nella citata sentenza n. 50 del 2024, nemmeno sarebbe rilevante il fatto che «la norma provinciale si sia eventualmente limitata a riproporre pedissequamente [...] quella statale».

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l’inammissibilità e la non fondatezza delle questioni.

2.1.- In punto di fatto, la Provincia autonoma osserva che all’ingiunta è stato contestato di non avere indossato un dispositivo di protezione delle vie respiratorie, durante una manifestazione tenutasi a Bolzano, in data 15 maggio 2021, cui avevano partecipato circa mille persone, e quindi in una situazione in cui, per le caratteristiche dei luoghi e per le circostanze di fatto, non erano garantite in modo continuativo la condizione di isolamento da altre persone non conviventi e la distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro.

2.2.- Ciò premesso, le questioni sarebbero inammissibili, in primo luogo, perché introdurrebbero «un giudizio di legittimità costituzionale in via principale [...] peraltro mai promosso dallo Stato». Il rimettente proporrebbe, infatti, «di sua iniziativa, un giudizio vertente su di un conflitto di attribuzione tra poteri, che può essere proposto solo dallo Stato o dalle Regioni [...], ma non [...] certamente [...] da un’autorità giurisdizionale».

Il giudizio in via incidentale sarebbe sottoposto a regole diverse da quelle proprie del conflitto di attribuzioni e tra queste vi sarebbe quella per cui «deve sussistere [...] un’identità tra l’istanza di parte e l’ordinanza di rimessione del Giudice», che «deve rimettere alla Corte la stessa questione che è stata sollevata dalla parte mediante apposita istanza».

Nel caso di specie, la parte opponente si sarebbe limitata, in primo grado, a contestare la illegittimità costituzionale della «dichiarazione dello stato di emergenza» da parte del Consiglio dei ministri, per contrasto con gli artt. 78 e 95 Cost., nonché l’illegittimità costituzionale dell’imposizione dell’obbligo dell’uso dei dispositivi di protezione delle vie aeree, per violazione dell’art. 3 Cost. e dell’art. 32 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea. In secondo grado, la violazione «dell’art. 1 Costituzione e, dunque, del principio della sovranità appartenente al popolo italiano e non a organizzazioni al servizio di privati, e dell’art. 101 Costituzione, in quanto la dichiarazione dello stato di emergenza da parte dell’OMS non sarebbe vincolante per la Repubblica italiana e tantomeno per la Provincia Autonoma di Bolzano»; nonché la violazione degli artt. 1, 2, 3, 10, 13, 17 e 32 Cost., stante il difetto «di ragionevolezza e proporzionalità dell’imposizione dell’uso della mascherina all’aperto».

Per contro, le questioni di legittimità costituzionale sarebbero state sollevate ex officio e in forma «dubitativa», di guisa che non sembrerebbero «strettamente funzional[i] alla risoluzione del caso».

2.3.- Le questioni, poi, sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza.

L’ordinanza opposta sarebbe stata emessa per violazione degli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, oltre che della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e dell’ordinanza presidenziale n. 20 del 2021. Il rimettente, quindi, per la definizione della controversia, potrebbe limitarsi all’accertamento della sussistenza o meno della violazione della normativa statale, non rilevando ai fini della decisione quella provinciale «riproduttiva degli obblighi già imposti dallo Stato».



2.4.- Ancora, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza, oltre che per contraddittorietà e insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Secondo la Provincia autonoma, le argomentazioni del rimettente, in primo luogo, non raggiungerebbero la soglia minima di chiarezza e completezza necessaria per consentire lo scrutinio di merito.

In secondo luogo, il Tribunale di Bolzano, da un lato, sosterebbe che le disposizioni provinciali impugnate costituiscono l'unica base normativa dell'ordinanza-ingiunzione opposta, ma, dall'altro, sarebbe costretto ad «ammettere» che quest'ultima richiama anche gli artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito.

Quanto all'incompleta ricostruzione del quadro normativo, il giudice *a quo* errerebbe nel disconoscere «la vera fonte normativa» dell'ordinanza presidenziale n. 20 del 2021 che non sarebbe la censurata legge provinciale, ma l'art. 52, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), secondo cui il Presidente della Provincia «[a]dotta i provvedimenti contingibili ed urgenti in materia di sicurezza e di igiene pubblica nell'interesse delle popolazioni di due o più comuni».

La facoltà dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di introdurre restrizioni alla disciplina nazionale emergenziale sarebbe stata espressamente prevista anche dall'art. 1, comma 16, del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74, e, successivamente, dall'art. 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante «Misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020», convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2020, n. 159, secondo cui, ove la situazione epidemiologica fosse mutata nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, la Regione avrebbe potuto introdurre misure ulteriormente restrittive.

In relazione, poi, allo specifico punto delle sanzioni per la violazione delle disposizioni emergenziali pandemiche, quelle statali sarebbero previste dall'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, mentre la legge prov. Bolzano n. 4 del 2020 e l'ordinanza presidenziale n. 20 del 2021, quale «pendant normativo a livello provinciale», avrebbero «precisato la disciplina applicativa delle suddette sanzioni, senza innovare o riformare l'impianto normativo della legislazione statale». In particolare, l'obbligo di indossare sistemi di protezione delle vie aeree, nel periodo rilevante per i fatti di causa, era posto sia dall'ordinanza presidenziale n. 20 del 2021 sia dall'art. 1, comma 2, lettera hh-bis), del d.l. n. 19 del 2020, come convertito.

Errerebbe, quindi, il Tribunale di Bolzano «quando aprioristicamente sostiene che tutte le sanzioni trarrebbero origine in via principale» dalle disposizioni della legge provinciale censurata e dell'ordinanza presidenziale n. 20 del 2021, senza specificare che «l'intervento del legislatore provinciale, per quanto concerne il regime sanzionatorio, non ha fatto altro che riproporre pedissequamente [...] quanto già stabilito dalla legislazione statale».

Per tanto, contrariamente a quanto affermato dal giudice *a quo*, in caso di accoglimento delle questioni, l'ordinanza-ingiunzione rimarrebbe «comunque in piedi in virtù del richiamo della normativa statale violata in esso contenuta con insussistenza della violazione del principio di legalità».

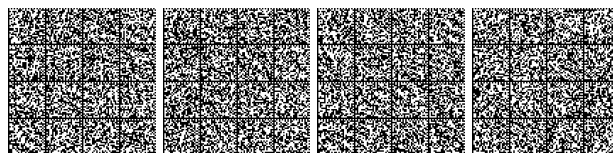
2.5.- Le questioni sarebbero inammissibili, infine, per omesso esperimento del tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

Il rimettente - in virtù della «norma generale di rinvio» di cui all'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, ai cui sensi «[i]l mancato rispetto delle misure di cui alla presente legge è sanzionato secondo quanto previsto dall'articolo 4 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19», come convertito - ben avrebbe potuto «ritenere rispettato il principio di legalità con riferimento alla normativa statale», senza dovere fare applicazione di quella provinciale censurata.

2.6.- Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate, perché la sentenza di questa Corte n. 37 del 2021 richiamata nell'ordinanza di rimessione non avrebbe «attinenza diretta con il *thema decidendum* dell'odierno procedimento» concernente l'applicazione di sanzioni amministrative.

Nel caso della sentenza n. 37 del 2021, infatti, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge valdostana allora impugnata è stata dichiarata, «proprio in quanto le stesse surrogavano la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale, imponendone una autonoma e alternativa, che faceva invece capo alle previsioni legislative regionali».

Nel caso della legge della Provincia autonoma di Bolzano, vertente sull'applicazione di sanzioni amministrative, non sarebbe invece «in discussione una supposta contrapposizione tra le due legislazioni».



Andrebbe anche ricordato come questa Corte, nella più volte menzionata sentenza n. 37 del 2021, abbia fatto salvi i provvedimenti contingibili e urgenti «come quello oggetto di censura nell'ordinanza di rimessione, che hanno carattere più stringente rispetto alle disposizioni statali».

Né, ancora, sarebbe attinente al *thema decidendum* la sentenza n. 50 del 2024, pure citata dal Tribunale di Bolzano, poiché afferente a una fattispecie sanzionatoria completamente diversa.

In definitiva, nel caso di specie, la normativa provinciale censurata opererebbe un mero rinvio di natura dinamica alle sanzioni già previste dalla normativa statale, sicché andrebbe esclusa la lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale.

3.- Si è costituita R. H., appellante nel giudizio *a quo*, svolgendo argomentazioni adesive a quelle spiegate nell'ordinanza di rimessione e instando per l'accoglimento delle questioni.

3.1.- Secondo la parte, inoltre, vi sarebbe un «evidente difetto della ragionevolezza e proporzionalità dell'obbligo di indossare una mascherina, peraltro all'aperto, vista la mancanza della prova scientifica» della sua efficacia «ai fini dell'inibizione della trasmissione del virus», dal che l'illegittimità costituzionale anche delle relative disposizioni statali (per violazione degli artt. 1, 2, 3, 10, 13, 32 e 97 Cost.).

4.- Con memoria depositata il 19 maggio 2025, la Provincia autonoma di Bolzano ha ulteriormente illustrato le eccezioni e deduzioni già svolte, insistendo per la dichiarazione di inammissibilità delle questioni sollevate e, in ogni caso, per la loro non fondatezza.

5.- Con memoria depositata il 20 maggio 2025, la parte privata, dopo avere premesso, in fatto, che il 15 maggio 2021 era intervenuta come relatrice sul palco di una manifestazione contro le misure pandemiche (tra cui l'obbligo di indossare la mascherina all'aperto), ha, a sua volta, ulteriormente illustrato gli argomenti a sostegno dell'ammissibilità e fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Bolzano, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge prov. Bolzano n. 4 del 2020, «in combinato disposto» con l'art. 1, comma 6, e l'Allegato A alla medesima legge provinciale.

1.1.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere l'appello avverso la sentenza del Giudice di pace di Bolzano che ha respinto l'opposizione a una ordinanza-ingiunzione con cui la Provincia autonoma di Bolzano ha irrogato a R. H. la sanzione pecuniaria di euro 400,00, per avere violato gli obblighi di utilizzare, all'aperto, un dispositivo di protezione delle vie respiratorie e di mantenere la distanza interpersonale di sicurezza di almeno un metro.

1.2.- Secondo il rimettente, le questioni sarebbero rilevanti perché le disposizioni provinciali censurate costituirebbero la «base giuridica» su cui si fonda l'ordinanza-ingiunzione impugnata in primo grado, mentre la corrispondente disciplina statale sanzionatoria sarebbe richiamata nella medesima ordinanza unicamente *quoad penam*.

Ne conseguirebbe che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale delle prime, l'atto impositivo della sanzione andrebbe annullato per violazione del principio di legalità di cui all'art. 1 della legge n. 689 del 1981.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il legislatore provinciale avrebbe invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di profilassi internazionale, atta a ricomprendere l'imposizione di ogni misura volta a contrastare una pandemia, per come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 50 del 2024.

2.- È preliminare l'esame delle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano.

Secondo quest'ultima, in particolare, le questioni sarebbero inammissibili: a) perché il rimettente avrebbe sollevato un conflitto di attribuzioni e non un giudizio incidentale di legittimità costituzionale; b) per difetto di rilevanza; c) per difetto di motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza, oltre che per contraddittorietà e insufficiente ricostruzione del quadro normativo di riferimento; d) per omesso esperimento di un tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme.

2.1.- È fondata e assorbente l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza.

L'assunto del rimettente secondo cui le disposizioni provinciali censurate costituiscono l'unica base giuridica dell'ordinanza-ingiunzione impugnata, si che non rilevarebbe la circostanza che la normativa statale vigente all'epoca dei fatti prevedesse per la violazione dei medesimi obblighi una fattispecie sanzionatoria identica a quella contestata all'opponente, è sconfessato dalla lettura della stessa ordinanza-ingiunzione, prodotta in giudizio dalla Provincia autonoma.



L'ordinanza impugnata, infatti - dopo avere dato atto, in premessa, che il presupposto verbale di accertamento e contestazione è stato emesso per violazione di disposizioni sia statali (artt. 3 e 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito) sia provinciali (legge prov. Bolzano n. 4 del 2020), oltre che dell'ordinanza presidenziale n. 20 del 2021 - nella parte motiva richiama esclusivamente l'art. 4 del d.l. n. 19 del 2020, come convertito, ossia la disposizione statale che sanzionava la violazione degli obblighi imposti durante la pandemia.

Ne consegue che - a differenza di quanto osservato nella sentenza n. 50 del 2024 in relazione alla fattispecie oggetto del relativo giudizio *a quo* - la sanzione contestata innanzi al giudice comune è stata irrogata facendo applicazione unicamente della legge statale.

Non dovendo il rimettente fare applicazione delle disposizioni provinciali censurate, pertanto, le questioni di legittimità costituzionali sollevate sono inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, della legge della Provincia di Bolzano 8 maggio 2020, n. 4 (Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività), in combinato disposto con l'art. 1, comma 6, e l'Allegato A alla medesima legge provinciale, sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Bolzano, prima sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 3 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

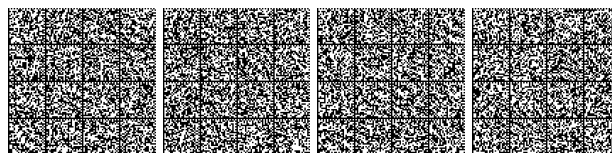
T_250097

N. 98

Ordinanza 9 giugno - 4 luglio 2025

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

- Referendum - Referendum abrogativo - Campagna informativa per i referendum indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025 - Quesito denominato «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana» - Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Comitato promotore del referendum Cittadinanza nei confronti dell'indicata Commissione - Denunciata lesione delle proprie prerogative, in ragione della mancanza di spazi di comunicazione politica idonei - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo del conflitto per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazioni conseguenti.**
- Delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 48 e 75.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito dell'approvazione della delibera della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi 2 aprile 2025 (Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025), promosso dal Comitato promotore *Referendum* cittadinanza, in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, con ricorso depositato in cancelleria il 28 maggio 2025 e iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2025.

Ritenuto che con ricorso depositato il 28 maggio 2025 (reg. confl. pot. n. 7 del 2025), il Comitato promotore *Referendum* cittadinanza (in seguito: il Comitato), in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi (in seguito: la Commissione), in riferimento alla delibera della Commissione stessa 2 aprile 2025 (Disposizioni in materia di comunicazione politica, messaggi autogestiti e informazione della società concessionaria del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale in relazione alla campagna per i *referendum* popolari abrogativi indetti per i giorni 8 e 9 giugno 2025), (in seguito: la delibera), «nella parte in cui, agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, non garantisce che il Comitato ricorrente disponga di spazi di comunicazione politica idonei a illustrare le ragioni sottese alla richiesta di *referendum* e comunque non contiene disposizioni idonee a imporre al concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo di garantire un elevato livello di informazione sulle tematiche oggetto del *referendum*»;

che il ricorrente lamenta l'illegittimità di tale delibera poiché essa determinerebbe la compressione delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Comitato dagli artt. 2, 3, 48 e 75 della Costituzione, come attuati dagli artt. 1, 2 e 5 della legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), e dagli artt. 4, 6, 59, 62 e 67 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato»;

che, in punto di fatto, il Comitato allega di essere stato costituito al fine di promuovere un *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. sul seguente quesito: «Volete voi abrogare l'articolo 9, comma 1, lettera b), limitatamente alle parole “adottato da cittadino italiano” e “successivamente alla adozione”; nonché la lettera f), recante la seguente disposizione: “f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica.”, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza”?»;

che, con sentenza n. 11 del 2025, questa Corte ha dichiarato ammissibile la suindicata richiesta e, con d.P.R. 31 marzo 2025 (Indizione del *referendum* popolare abrogativo avente la seguente denominazione: «Cittadinanza italiana: Dimezzamento da 10 a 5 anni dei tempi di residenza legale in Italia dello straniero maggiorenne extracomunitario per la richiesta di concessione della cittadinanza italiana»), è stato indetto il *referendum* e sono stati convocati i comizi referendari per le giornate dell'8 e 9 giugno 2025;



che la delibera impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima nella parte in cui non avrebbe «adeguatamente differenziato e valorizzato la posizione del Comitato [...] non riconoscendo allo stesso alcun ruolo nell'illustrare il contenuto della proposta referendaria da esso promossa» e non avrebbe garantito che «i mezzi di informazione radio-televisivi offrano all'elettorato un'informazione completa sulle questioni oggetto del *referendum*»;

che, in particolare, l'art. 3, comma 1, nell'individuare i soggetti che possono partecipare alle trasmissioni radiotelevisive volte a illustrare il quesito referendario, non avrebbe riconosciuto alcun ruolo al Comitato ricorrente, il quale dovrebbe essere pertanto ricondotto alla categoria residuale degli altri soggetti politici indicati dalla lettera d) dello stesso art. 3, comma 1 («i comitati, le associazioni e gli altri organismi collettivi, comunque denominati, rappresentativi di forze sociali e politiche di rilevanza nazionale»): questi ultimi possono partecipare alle trasmissioni che trattano materie proprie del *referendum*, ma sono onerati degli adempimenti previsti dall'art. 3, commi 3 e 4, al fine di dimostrare la propria legittimazione a prendervi parte;

che la menomazione delle prerogative costituzionali del ricorrente deriverebbe sia dalla mancata attribuzione di spazi di comunicazione dedicati nelle trasmissioni radiotelevisive, sia dalla necessità che la sua partecipazione ai confronti televisivi e radiofonici sui temi referendari avvenga «tenendo conto degli spazi disponibili in ciascun confronto» (art. 5, comma 1, lettera b);

che, pertanto, il Comitato sarebbe stato costretto a un ruolo peggiore rispetto agli altri soggetti politici, mentre gli si dovrebbe riconoscere un «ruolo differenziato», consentendogli di illustrare efficacemente il quesito e le ragioni del *referendum*;

che, inoltre, la delibera della Commissione non conterrebbe una disciplina degli aspetti quantitativi e qualitativi della comunicazione politica e delle trasmissioni informative al fine di garantire un livello minimo di informazione sui temi referendari; da ciò deriverebbe la violazione degli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost., in relazione all'art. 2, commi 1, 4 e 5 della legge n. 28 del 2000, in quanto sarebbe ostacolata la possibilità che gli elettori partecipino in modo libero e consapevole alla formazione della politica nazionale;

che, a questo riguardo, il ricorrente osserva che gli artt. 5, comma 6, e 7 della delibera impugnata contengono una rigida disciplina delle modalità attraverso le quali le tematiche referendarie possono essere trattate nei programmi radiotelevisivi: mancherebbe tuttavia una disciplina sul livello minimo di informazione che deve essere garantito, ad esempio attraverso la previsione di un numero minimo di trasmissioni che trattino le tematiche relative ai *referendum*;

che la delibera impugnata, in definitiva, finirebbe per ostacolare la realizzazione dell'istituto referendario, quale strumento di democrazia diretta;

che, in via subordinata, ove si ritenesse che la delibera impugnata sia conforme a quanto prescritto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 28 del 2000, il ricorrente chiede che, nell'esercizio del potere di autorimessione, questa Corte sollevi dinanzi a sé questione di legittimità costituzionale della citata disposizione, nella parte in cui non prevede che - nell'ambito della comunicazione politica radiotelevisiva durante la campagna referendaria - il comitato promotore di un *referendum* sia titolare di una «posizione differenziata» corrispondente al ruolo che lo stesso riveste nel procedimento referendario, nonché nella parte in cui non prevede che debbano essergli riconosciuti spazi minimi di comunicazione politica radiotelevisiva, sufficienti a garantire il diritto dell'elettorato di ricevere un'informazione completa, tempestiva ed esaustiva;

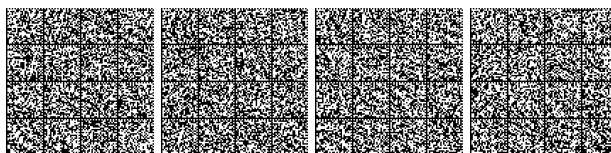
che, in via cautelare, il ricorrente ha chiesto la sospensione della delibera 2 aprile 2025 e l'adozione di «ogni misura cautelare idonea a tutelare la situazione dedotta in giudizio in via interinale, anche in forma propulsiva e/o inaudita altera parte»;

che con decreto presidenziale del 29 maggio 2025 è stata fissata la discussione sull'istanza di sospensione e concessione di misure cautelari alla camera di consiglio del 3 giugno 2025 ed è stata autorizzata l'audizione del Comitato ricorrente e della Commissione nei cui confronti era domandata la tutela cautelare;

che nella camera di consiglio del 3 giugno 2025 è stata respinta, per difetto dei presupposti, l'istanza cautelare presentata dalla parte ricorrente (ordinanza n. 79 del 2025).

Considerato che il Comitato, in persona del legale rappresentante onorevole Riccardo Magi, ha promosso ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Commissione, in riferimento alle disposizioni contenute negli artt. 3, 4, 5, 6 e 7 della delibera del 2 aprile 2025;

che, secondo il ricorrente, le predette disposizioni determinerebbero la menomazione delle attribuzioni proprie del Comitato promotore, tutelate dagli artt. 2, 3, 48 e 75 Cost.;



che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, in ordine alla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953, ossia a decidere se il conflitto sia insorto tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i predetti poteri da norme costituzionali;

che, quanto al profilo soggettivo, si può riconoscere, allo stato, la legittimazione dei promotori della richiesta di *referendum* abrogativo a dichiarare definitivamente la volontà della frazione del corpo elettorale titolare del potere di iniziativa referendaria ex art. 75 Cost. (tra le molte, sentenze n. 174 del 2009, n. 502 del 2000, n. 49 del 1998, n. 102 del 1997, n. 161 del 1995 e n. 69 del 1978; ordinanze n. 195 del 2020, n. 169 del 2011, n. 172 del 2009, n. 38 del 2008, n. 195 del 2003, n. 137 del 2000, n. 171, n. 131 e n. 9 del 1997, n. 226 e n. 118 del 1995 e n. 17 del 1978);

che, sempre sotto il profilo soggettivo, si può altresì riconoscere la legittimazione della Commissione a dichiarare definitivamente, in materia che attiene agli indirizzi per l'informazione e la propaganda attraverso il servizio pubblico radiotelevisivo, la volontà della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (sentenze n. 174 e n. 69 del 2009, n. 502 del 2000 e n. 49 del 1998; ordinanze n. 195 del 2003, n. 137 del 2000 e n. 171 del 1997);

che, allo stato, quanto al profilo oggettivo, può rilevarsi che «gli atti di indirizzo delle Camere nei confronti del servizio pubblico radiotelevisivo sono intesi ad assicurare, in tale servizio, la realizzazione del principio del pluralismo (sentenze n. 420 del 1994 e n. 112 del 1993) e sono pertanto espressione di una attribuzione costituzionale, sì che ogni limitazione della facoltà di partecipare ai programmi radiotelevisivi sui *referendum* che dovesse risulterne, potrebbe, in astratto, ledere l'integrità delle attribuzioni che spetta ai Comitati promotori tutelare» (sentenza n. 174 del 2009; nello stesso senso, ordinanza n. 172 del 2009);

che, quindi, possono essere ravvisati prima facie i requisiti di ammissibilità del conflitto;

che resta impregiudicata ogni ulteriore decisione, anche in punto di ammissibilità, e potrà essere approfondito in contraddittorio tra le parti il profilo della legittimazione soggettiva del Comitato ricorrente, con particolare riguardo ai tempi di costituzione del Comitato stesso e alla sua composizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, promosso dal Comitato promotore Referendum cittadinanza nei confronti della Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Comitato Promotore Referendum Cittadinanza;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione di cui alla lettera a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 26, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

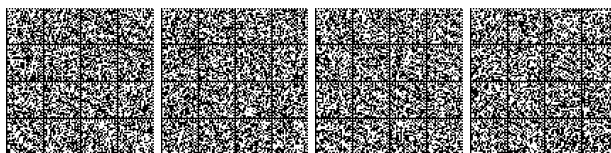
Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA



N. 99

Sentenza 25 marzo - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impresa e imprenditore - Azienda - Cessioni effettuate sulla base di decisioni della Commissione europea che escludano la continuità economica fra cedente e cessionario (nel caso di specie: cessione da Alitalia a ITA) - Riconduzione, mediante disposizione di interpretazione autentica, alla disciplina della cessione dei complessi aziendali da parte di aziende ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria - Conseguente esclusione della fattispecie del trasferimento di azienda, di ramo o di parti dell'azienda agli effetti dell'art. 2112 cod. civ. - Effetti - Inapplicabilità della relativa disciplina sulla prosecuzione dei rapporti di lavoro - Denunciata violazione dei principi, anche convenzionali, del giusto processo e della stabilità e certezza dei rapporti giuridici, lesione delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario nonché violazione del valore della parità di armi nelle reciproche posizioni del rapporto di lavoro - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, art. 6.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 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, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

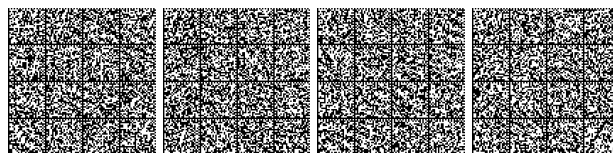
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 (Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 169, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra L. A. e altri e Italia trasporto aereo spa - ITA Airways, con ordinanza del 18 giugno 2024, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di L. A. e altri, di Italia trasporto aereo spa - ITA Airways, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri, di Alitalia - Società aerea italiana spa in amministrazione straordinaria e di A. D. e altri;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi gli avvocati Massimiliano Bezzi per A. D. e altri, Stefano Bellomo per Alitalia - Società aerea italiana spa in amministrazione straordinaria, Gianluca Caputo e Antonino Galletti per L. A. e altri, Piermassimo Chirulli e Marco Marazza per Italia trasporto aereo spa - ITA Airways, nonché l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino e l'avvocata dello Stato Gianna Galluzzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 25 marzo 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 giugno 2024, iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2024 e quindi corretta con ordinanza del 19 giugno 2024 con riferimento all'indicazione dell'anno della disposizione censurata, il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 (Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 169, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

1.1.- In punto di rilevanza, il Tribunale rimettente premette di dovere decidere sulle domande di alcuni dipendenti di Alitalia - Società aerea italiana spa (da ora: Alitalia) in amministrazione straordinaria, che hanno chiesto di accertare il loro diritto a proseguire i rapporti di lavoro con Italia trasporto aereo spa - ITA Airways (da ora: ITA), ai sensi dell'art. 2112 del codice civile, in ragione dell'avvenuto trasferimento a quest'ultima del ramo di azienda cui detti rapporti afferivano.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma di interpretazione autentica di cui si discute precluderebbe l'applicazione delle garanzie invocate dagli attori, predeterminando l'esito della controversia.

1.2.- La disposizione censurata, caratterizzata da una portata innovativa, stabilirebbe «[l']inapplicabilità della disciplina prevista per la prosecuzione dei rapporti [...] di lavoro nei casi di trasferimento di azienda o di un suo ramo», in virtù di un elemento «assolutamente estraneo alla formulazione originaria della norma» interpretata (art. 56, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, recante «Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274»): l'esecuzione delle cessioni sulla base di una decisione della Commissione europea, che esclude la continuità economica fra cedente e cessionario.

Emanata «moltissimi anni dopo la norma da interpretare», allo scopo di «definire l'esito di specifici giudizi ancora in corso», e priva di «giustificazioni ragionevoli all'intervento legislativo retroattivo», la previsione in esame violerebbe, dunque, i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale.

2.- Si sono costituiti in giudizio L. A. e altri, ricorrenti nel giudizio principale, i quali hanno chiesto di accogliere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Roma.

2.1.- Tali questioni sarebbero ammissibili, in quanto il rimettente avrebbe illustrato in modo non implausibile le ragioni che determinano la necessità di applicare la disposizione censurata.

2.2.- Le questioni, nel merito, sarebbero fondate, in quanto si potrebbero riscontrare tutti gli elementi sintomatici dell'uso distorto della funzione legislativa.

Anzitutto, lo Stato sarebbe parte del contenzioso, in quanto ITA si configura come società a controllo pubblico, partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze al 100 per cento.

Inoltre, l'intervento legislativo avrebbe imposto un significato estraneo alle varianti di senso della disposizione in assunto interpretata, al fine di superare l'orientamento già recepito dalla giurisprudenza di merito.

Infine, non si potrebbe invocare alcun motivo imperativo di interesse generale, non essendo sufficiente, a tale scopo, la finalità di evitare un aggravio di spesa.

3.- Si è costituita in giudizio anche ITA, la quale ha chiesto di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni.

3.1.- Le questioni sarebbero inammissibili per carente motivazione in ordine alla rilevanza, sotto i profili della discontinuità tra cedente e cessionario e del carattere liquidatorio della procedura.

3.1.1.- Quanto al primo aspetto, numerosi sarebbero gli elementi di discontinuità tra Alitalia e ITA e diverso sarebbe il perimetro delle rispettive attività. La Commissione, con decisione C(2021) 6665, in relazione al procedimento SA.58173, avrebbe accertato la discontinuità tra cedente e cessionario e l'obbligatorietà di tale accertamento non potrebbe essere ridiscussa dal giudice nazionale.

3.1.2.- Per quel che riguarda, invece, il secondo profilo, il carattere liquidatorio della procedura sarebbe comprovato dalla normativa vigente e dai programmi predisposti dai commissari straordinari e sarebbe coerente con il diritto dell'Unione europea.

3.2.- Ad ogni modo, le questioni non sarebbero fondate.



La disposizione censurata trarrebbe origine da un dibattito giurisprudenziale irrisolto e avrebbe enucleato un significato già contenuto nell'originaria previsione, in coerenza con la lettura recepita dalla pressoché unanime giurisprudenza di merito.

Il legislatore, per motivi imperativi legati alla certezza del diritto e alla necessità di salvaguardare la vincolatività della decisione della Commissione europea, avrebbe identificato una fattispecie già compresa nel perimetro applicativo dell'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999, delineando una disciplina generale e astratta che non pregiudicherebbe le attribuzioni costituzionalmente riservate all'autorità giudiziaria.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare inammissibili o comunque non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- In linea preliminare, sarebbe implausibile la motivazione sulla rilevanza per quel che concerne la valutazione della cessione come trasferimento di ramo di azienda e il carattere liquidatorio della procedura.

4.1.1.- Il rimettente non avrebbe adeguatamente ponderato le ragioni che hanno indotto la Commissione europea a riscontrare la discontinuità economica tra cedente e cessionario, nel contesto delle valutazioni, non dissimili, riguardanti la disciplina degli aiuti di Stato.

4.1.2.- Anche l'esclusione del carattere liquidatorio della procedura non supererebbe il vaglio di ammissibilità.

4.2.- Le censure, nel merito, non avrebbero fondamento.

La norma censurata non attribuirebbe un significato nuovo alla disposizione interpretata, ma estrapolerebbe una delle sue possibili varianti di senso, al fine di «assicurare la certezza del diritto in un quadro giurisprudenziale oscillante, che rischiava di interferire con l'adempimento degli impegni assunti con la Commissione europea».

All'origine dell'intervento chiarificatore vi sarebbero, dunque, motivi di interesse generale e non si ravviserebbe alcun profilo di contrasto con l'art. 6 CEDU, che attribuisce rilievo anche al consolidamento dell'interpretazione smentita dal legislatore, come ha chiarito la Corte EDU, nella sentenza della grande camera del 3 novembre 2022 (*Vegotex International sa contro Belgio*).

5.- Con atto depositato il 24 settembre 2024, sono intervenuti ad adiuvandum A. D. e altri, affermando di avere interesse all'esito del giudizio di legittimità costituzionale e chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Roma.

5.1.- Gli intervenienti asseriscono di essere parti di una controversia instaurata nei confronti di ITA, che presenta una causa petendi e un petitum identici rispetto a quelli del giudizio principale, e allegano, dunque, la titolarità di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in causa.

5.2.- Nel merito, gli intervenienti hanno chiesto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, sulla base delle medesime argomentazioni sviluppate dai ricorrenti nel giudizio principale.

6.- È intervenuta ad opponendum Alitalia, società in amministrazione straordinaria, chiedendo di dichiarare ammissibile l'intervento spiegato e di dichiarare inammissibili o, in subordine, non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Roma.

6.1.- L'intervento sarebbe ammissibile, in quanto l'esito del giudizio di legittimità costituzionale potrebbe pregiudicare la posizione di Alitalia, datrice di lavoro dei ricorrenti nel giudizio principale.

6.2.- Le questioni sarebbero inammissibili, per difetto del requisito della rilevanza e per carente motivazione in punto di non manifesta infondatezza, e sarebbero comunque non fondate, alla luce della genuina natura interpretativa della disposizione censurata.

7.- In data 19 settembre 2024, Assovolò - Trasporto aereo - associazione sindacale, Unione sindacale di Base - Lavoro privato, CUB Trasporti - Confederazione unitaria di base trasporti e Associazione Comma2 - Lavoro è dignità hanno presentato, in qualità di amici curiae, opinioni scritte, ammesse con decreto presidenziale del 18 febbraio 2025, nelle quali hanno chiesto l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Roma.

8.- In prossimità dell'udienza pubblica hanno depositato memoria illustrativa L. A. e altri, ITA, il Presidente del Consiglio dei ministri e Alitalia, ribadendo le conclusioni già rassegnate.

9.- All'udienza pubblica è stata data lettura dell'ordinanza dibattimentale, allegata alla presente sentenza, ed è stata acquisita la nota del 14 giugno 2023 sull'operazione conclusa tra il MEF, Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft e ITA.

Le parti e gli intervenienti hanno insistito per l'accoglimento delle eccezioni preliminari e delle conclusioni di merito già formulate nei rispettivi scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 153 del 2024), il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 131 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

In virtù della disposizione censurata, l'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999, «[i]n coerenza con l'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001», si interpreta nel senso che si devono intendere «in ogni caso operazioni effettuate in vista della liquidazione dei beni del cedente, che non costituiscono trasferimento di azienda, di ramo o di parti dell'azienda agli effetti previsti dall'articolo 2112 del codice civile, le cessioni poste in essere in esecuzione del programma di cui all'articolo 27, comma 2, lettere a) e b-*bis*), del medesimo decreto legislativo, qualora siano effettuate sulla base di decisioni della Commissione europea che escludano la continuità economica fra cedente e cessionario».

1.1.- Il rimettente riferisce di dover decidere sulle domande di alcuni dipendenti di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, che hanno chiesto di qualificare la cessione del lotto aviation, operata nell'ambito della procedura a favore di ITA, come trasferimento di ramo di azienda, regolato dall'art. 2112 cod. civ., e conseguentemente di accertare e dichiarare la prosecuzione del rapporto di lavoro con la società cessionaria senza soluzione di continuità.

Ad avviso del giudice *a quo*, sussisterebbero tutti gli elementi costitutivi della cessione di ramo di azienda: il ramo preesiste alla cessione e il complesso di beni trasferiti è idoneo a consentire l'avvio e la gestione delle attività di volo.

A diverse conclusioni non indurrebbe la decisione della Commissione europea 2021/6665, che esclude la continuità economica tra cedente e cessionaria. Tale decisione, adottata *ex ante*, prima dell'attuazione del piano aziendale sottoposto a valutazione, verte sul distinto profilo della compatibilità con la disciplina europea in tema di aiuti di Stato.

Il Tribunale esclude quindi l'applicabilità delle deroghe all'art. 2112 cod. civ., che presuppongono la natura liquidatoria della procedura. Nel caso di specie, tale natura dovrebbe essere esclusa, in quanto la cessione non sarebbe preordinata al miglior soddisfacimento dei creditori.

Senza la norma interpretativa, troverebbero, dunque, integrale applicazione le garanzie dell'art. 2112 cod. civ. e il rapporto di lavoro dei ricorrenti proseguirebbe, senza discontinuità di sorta, con la società cessionaria del ramo di azienda.

Da queste premesse discenderebbe la rilevanza delle questioni.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il rimettente argomenta che la disciplina in esame, dietro le parvenze dell'interpretazione autentica, si configura, in realtà, come innovativa e si prefigge di condizionare l'esito dei giudizi in corso.

Il giudice *a quo* rileva che tale finalità traspare dalla stessa relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di conversione, che menziona i contrasti della giurisprudenza di merito, insorti con specifico riguardo all'applicabilità delle garanzie di cui all'art. 2112 cod. civ. alla cessione di beni da Alitalia a ITA, e, in particolare, il sopravvenire di pronunce favorevoli alla continuità dei rapporti di lavoro con la società cessionaria.

Il legislatore avrebbe dunque inteso risolvere specifiche controversie, in difetto di imperative ragioni di interesse generale.

A distanza di «moltissimi anni» dall'entrata in vigore della norma oggetto di interpretazione autentica, la disposizione censurata avrebbe introdotto un riferimento del tutto avulso dalla formulazione originaria, con il richiamo alle decisioni della Commissione europea, che escludono la continuità economica tra cedente e cessionario.

Pertanto, l'incidenza sui giudizi in corso, determinata da mere «ragioni finanziarie di contenimento della spesa pubblica», implicherebbe la lesione di molteplici principi e valori costituzionali: «giusto processo, stabilità e certezza dei rapporti giuridici patrimoniali, rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, parità di armi nelle reciproche posizioni del rapporto di lavoro».

2.- Preliminarmente, va ribadita l'inammissibilità degli interventi di A. D. e altri e di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, per le ragioni illustrate nell'ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 25 marzo 2025 e allegata alla presente sentenza.

3.- Le questioni sono inammissibili.

4.- Alla disamina delle censure, anche ai fini della valutazione dei preliminari profili di inammissibilità, giova premettere la ricognizione del quadro normativo in cui esse si collocano.



5.- Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Roma investono il tema più ampio delle vicende circolatorie dell'impresa e della loro incidenza sulla sorte dei rapporti di lavoro.

Il trasferimento dell'azienda o di un suo ramo rappresenta estrinsecazione della libertà dell'imprenditore di adottare le scelte più appropriate nell'organizzazione dei fattori produttivi (art. 41 Cost.) e impone la tutela dei diritti dei lavoratori (artt. 4 e 35 Cost.), che da tali scelte possono essere pregiudicati.

L'art. 2112 cod. civ. appresta un apparato di garanzie, configurando questa fattispecie come ipotesi di successione *ex lege* dell'imprenditore nel rapporto di lavoro (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 23 maggio 2017, n. 12919), che soggiace a regole autonome tanto rispetto all'ordinaria cessione del contratto (art. 1406 cod. civ.), governata dal necessario consenso del contraente ceduto, quanto rispetto alle regole generalmente applicabili alla successione nei contratti nei casi di cessione d'azienda (art. 2558 cod. civ.).

6.- Tale disciplina imperativa interagisce con la normativa del diritto dell'Unione europea, contenuta dapprima nella direttiva 77/187/CEE del Consiglio, del 14 febbraio 1977, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti, e quindi nella direttiva 98/50/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, che modifica la predetta direttiva 77/187/CEE.

La materia è stata organicamente ridefinita dalla direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti.

Al fine di tutelare «i lavoratori in caso di cambiamento di imprenditore, in particolare per assicurare il mantenimento dei loro diritti» (considerando n. 3), l'art. 3, paragrafo 1, della direttiva prevede il trasferimento al cessionario dei diritti e degli obblighi che risultano per il cedente da un contratto di lavoro o da un rapporto di lavoro esistente alla data del trasferimento.

Il successivo art. 4, paragrafo 1, esclude che il trasferimento di un'impresa, di uno stabilimento o di una parte di impresa o di stabilimento possa costituire di per sé motivo di licenziamento da parte del cedente o del cessionario.

L'art. 5, paragrafo 1, sancisce l'inapplicabilità di tali garanzie ai trasferimenti di imprese, stabilimenti o parti di imprese o di stabilimenti, «nel caso in cui il cedente sia oggetto di una procedura fallimentare o di una procedura di insolvenza analoga aperta in vista della liquidazione dei beni del cedente stesso e che si svolgono sotto il controllo di un'autorità pubblica competente (che può essere il curatore fallimentare autorizzato da un'autorità pubblica competente)».

Tali requisiti devono coesistere e le limitazioni delle garanzie devono essere interpretate in senso restrittivo.

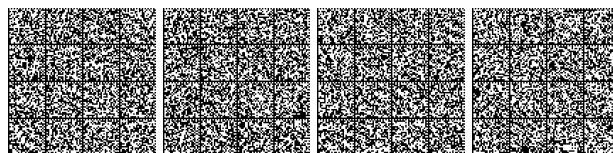
7.- La normativa nazionale e il diritto dell'Unione europea convergono nel delineare uno statuto omogeneo di tutele, fondato sul mantenimento dei diritti del lavoratore in caso di trasferimento dell'azienda e sulla conservazione del posto di lavoro.

Nel dettato codicistico, la tutela del lavoratore è rafforzata dalla responsabilità solidale del cedente e del cessionario per tutti i crediti che il lavoratore aveva al tempo del trasferimento.

Le direttive richiamate hanno dato impulso all'intervento riformatore del legislatore italiano, che ha istituito procedure di informazione e di consultazione sindacale, per le imprese che occupino più di quindici dipendenti, e ha disciplinato il trasferimento delle aziende in crisi con l'art. 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria per il 1990)», disposizione modificata a più riprese al fine precipuo di adeguare l'ordinamento interno alle prescrizioni del diritto europeo.

7.1.- In questo medesimo disegno innovativo si inserisce la novella del quinto comma dell'art. 2112 cod. civ., da ultimo modificato dall'art. 32, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

In virtù di tali innovazioni, che recepiscono l'elaborazione della giurisprudenza, tanto europea quanto di legittimità, ed estendono il raggio applicativo della disciplina di protezione, il trasferimento d'azienda si configura come «qualsiasi operazione che, in seguito a cessione contrattuale o fusione, comporti il mutamento nella titolarità di un'attività economica organizzata, con o senza scopo di lucro, preesistente al trasferimento e che conserva nel trasferimento la propria identità a prescindere dalla tipologia negoziale o dal provvedimento sulla base del quale il trasferimento è attuato ivi compresi l'usufrutto o l'affitto di azienda».



Non rileva, dunque, il mezzo tecnico giuridico adoperato. La disciplina dell'art. 2112 cod. civ. si applica ogniqualvolta permanga immutata l'organizzazione aziendale e si verifichi la sostituzione della persona del titolare del rapporto di lavoro, che subentra in un complesso funzionale di beni, idoneo a consentire l'inizio o la prosecuzione dell'attività imprenditoriale.

Né si richiede un vincolo contrattuale diretto tra cedente e cessionario (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 31 luglio 2023, n. 23242, e sentenza 23 ottobre 2018, n. 26808).

7.2.- La disciplina dell'art. 2112 cod. civ. si applica anche al «trasferimento di parte dell'azienda, intesa come articolazione funzionalmente autonoma di un'attività economica organizzata, identificata come tale dal cedente e dal cessionario al momento del suo trasferimento» (quinto comma, secondo periodo).

Tale trasferimento riguarda una preesistente entità produttiva funzionalmente autonoma, che non dev'essere creata *ad hoc* e in modo artificioso in occasione del trasferimento. La cessione di ramo d'azienda presuppone che il complesso ceduto sia in grado di svolgere al momento dello scorporo, senza integrazioni di rilievo da parte del cessionario, il servizio o la funzione cui già era destinato nell'ambito dell'impresa cedente al momento della cessione.

8.- Le questioni oggi sottoposte al vaglio di legittimità costituzionale si intersecano, in particolare, con la disciplina del trasferimento delle aziende in crisi e con la sua evoluzione, che prende le mosse dalla necessità di ottemperare alle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE, seconda sezione, sentenza 11 giugno 2009, causa C-561/07, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana).

9.- La Commissione europea, in quel frangente, aveva contestato alla Repubblica italiana di aver escluso, con l'art. 47, commi 5 e 6, della legge n. 428 del 1990, l'applicazione dell'art. 2112 cod. civ. al trasferimento di un'impresa di cui fosse stato accertato lo stato di crisi. I lavoratori avevano così perduto il diritto al riconoscimento della loro anzianità, del loro trattamento economico e delle loro qualifiche professionali e il diritto a prestazioni di vecchiaia derivanti dal regime di sicurezza sociale.

Nel decidere sul ricorso della Commissione europea, la Corte di giustizia ha affermato che la procedura di accertamento della crisi aziendale non tende «ad un fine analogo a quello perseguito nell'ambito di una procedura di insolvenza quale quella di cui all'art. 5, n. 2, lett. a), della direttiva 2001/23» e neppure si trova «sotto il controllo di un'autorità pubblica competente, come previsto dal medesimo articolo» (punto 39).

Inoltre, «l'art. 5, n. 3, della direttiva 2001/23 autorizza gli Stati membri a prevedere che le condizioni di lavoro possano essere modificate per salvaguardare le opportunità occupazionali garantendo la sopravvivenza dell'impresa, senza tuttavia privare i lavoratori dei diritti loro garantiti dagli artt. 3 e 4 della direttiva 2001/23» (punto 44).

Per contro, l'art. 47, comma 5, della legge n. 428 del 1990, nella versione allora vigente, «priva puramente e semplicemente i lavoratori, in caso di trasferimento di un'impresa di cui sia stato accertato lo stato di crisi, delle garanzie previste dagli artt. 3 e 4 della direttiva 2001/23 e non si limita, di conseguenza, ad una modifica delle condizioni di lavoro quale è autorizzata dall'art. 5, n. 3, della direttiva 2001/23» (punto 45).

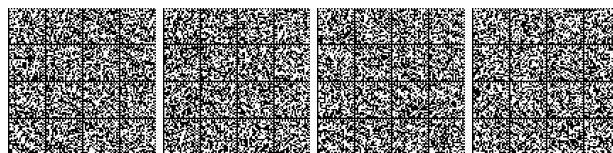
10.- Il legislatore è intervenuto per porre rimedio alle disarmonie segnalate nella pronuncia citata.

11.- L'art. 19-*quater*, comma 1, lettera a), del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135 (Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee), convertito, con modificazioni, nella legge 20 novembre 2009, n. 166, ha modificato l'art. 47 della legge n. 428 del 1990, inserendo un comma 4-*bis*, destinato a regolare il trasferimento delle aziende «a) delle quali sia stato accertato lo stato di crisi aziendale, ai sensi dell'articolo 2, quinto comma, lettera c), della legge 12 agosto 1977, n. 675; b) per le quali sia stata disposta l'amministrazione straordinaria, ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, in caso di continuazione o di mancata cessazione dell'attività».

In tali ipotesi, quando sia stato raggiunto «un accordo circa il mantenimento, anche parziale, dell'occupazione, l'articolo 2112 del codice civile trova applicazione nei termini e con le limitazioni previste dall'accordo medesimo» (così l'alinella di detto comma 4-*bis*).

L'art. 46-*bis*, comma 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, ha inserito le lettere b-*bis*) e b-*ter*) nell'art. 47, comma 4-*bis*, della legge n. 428 del 1990 e ha così aggiunto, rispettivamente, il richiamo al trasferimento riguardante aziende «per le quali vi sia stata la dichiarazione di apertura della procedura di concordato preventivo» e «per le quali vi sia stata l'omologazione dell'accordo di ristrutturazione dei debiti».

Proprio al fine di assicurare la coerenza di tali previsioni con il diritto europeo, la Corte di cassazione ha enfatizzato il dato letterale, che richiama l'applicazione dell'art. 2112 cod. civ., e ha aggiunto che l'accordo sindacale non può disporre, in senso limitativo, dei trasferimenti dei lavoratori dell'impresa cedente e non può derogare al passaggio automatico dei lavoratori all'impresa cessionaria (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 1° giugno 2020,



n. 10414). Le uniche modifiche consentite, eventualmente anche in peius, riguardano l'assetto economico-normativo in precedenza acquisito dai singoli lavoratori (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 10 novembre 2021, n. 33154).

12.- Diametralmente opposta è la regola che si evince dal comma 5 dell'art. 47 della legge n. 428 del 1990, parzialmente modificato dall'art. 19-*quater*, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 135 del 2009, come convertito.

Non trovano applicazione le garanzie dell'art. 2112 cod. civ., allorché il trasferimento abbia ad oggetto «imprese nei confronti delle quali vi sia stata dichiarazione di fallimento, omologazione di concordato preventivo consistente nella cessione dei beni, emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, nel caso in cui la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata e nel corso della consultazione di cui ai precedenti commi sia stato raggiunto un accordo circa il mantenimento anche parziale dell'occupazione». Sono fatte salve le condizioni di miglior favore stabilite dall'accordo, il quale «può altresì prevedere che il trasferimento non riguardi il personale eccedentario e che quest'ultimo continui a rimanere, in tutto o in parte, alle dipendenze dell'alienante».

Emerge nitida la differente formulazione rispetto alla fattispecie tipizzata dall'art. 47, comma 4-*bis*, della legge n. 428 del 1990 e contraddistinta dall'applicazione delle tutele dell'art. 2112 cod. civ.: in quest'ambito, per contro, il principio ispiratore è l'esclusione di tali tutele per i lavoratori trasferiti alle dipendenze del cessionario (Cass., n. 10414 del 2020).

13.- In definitiva, il sistema normativo ha la sua pietra angolare nella summa divisio tra procedure liquidatorie e procedure improntate alla continuità dell'attività d'impresa.

Tali nozioni devono essere interpretate in stretta correlazione con il diritto dell'Unione europea e con la giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha contribuito a chiarirne latitudine e portata.

Già in epoca risalente, la Corte di giustizia ha evidenziato che «esiste nello stato attuale dello sviluppo economico, grande incertezza per quanto riguarda le incidenze, sul mercato del lavoro, dei trasferimenti di imprese in caso di insolvibilità del datore di lavoro e per quel che riguarda i provvedimenti da adottarsi onde tutelare nel miglior modo gli interessi dei lavoratori» (CGUE, sentenza 7 febbraio 1985, causa C-135/83, H.B.M. Abels, punto 22).

Alla luce di tali considerazioni, la Corte di giustizia ha concluso che la direttiva 77/187/CEE non impone «agli Stati membri l'obbligo di estendere le norme che essa contiene ai trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti avvenuti nell'ambito di un procedimento fallimentare mirante, sotto il controllo della competente autorità giudiziaria, alla liquidazione dei beni del cedente» (ancora, sentenza H.B.M. Abels, punto 23).

13.1.- Una procedura ha come finalità la continuazione dell'attività dell'impresa, quando «mira a salvaguardare l'operatività dell'impresa o delle sue unità economicamente redditizie», e tende, invece, alla liquidazione dei beni dell'impresa, quando «mira a massimizzare la soddisfazione collettiva dei creditori» (CGUE, terza sezione, sentenza 3 aprile 2025, causa C-431/23, Wibra België, punto 47).

Per quanto le due finalità si possano in concreto sovrapporre, l'obiettivo principale di una procedura che mira al proseguimento dell'attività dell'impresa rimane comunque la salvaguardia dell'impresa interessata (CGUE, terza sezione, sentenza 22 giugno 2017, causa C-126/16, Federatie Nederlandse Vakvereniging e altri, punto 48).

13.2.- La procedura, per contro, non cessa di essere liquidatoria, nell'ipotesi di prosecuzione dell'attività di impresa, se l'obiettivo principale non è la salvaguardia dell'impresa interessata.

Anche nelle procedure liquidatorie, difatti, l'attività di impresa può essere proseguita al fine di prevenire «il rischio che l'impresa, lo stabilimento o la parte di impresa o di stabilimento di cui trattasi si svaluti prima che il cessionario rilevi, nell'ambito della procedura fallimentare aperta ai fini della liquidazione dei beni del cedente, una parte del patrimonio e/o delle attività del cedente ritenute redditizie. Tale deroga mira dunque a eliminare il grave rischio di un complessivo deterioramento del valore dell'impresa ceduta o delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera, che sarebbe in contrasto con le finalità del trattato» (CGUE, terza sezione, sentenza 28 aprile 2022, causa C-237/20, Federatie Nederlandse Vakbeweging, punto 50).

14.- In questa prospettiva, la deroga alla continuità del rapporto di lavoro può trovare giustificazione solo al ricorrere di presupposti tassativi, che trascendono l'interesse meramente individuale dell'impresa insolvente e si raccordano a una procedura, come quella liquidatoria, destinata a bilanciare una pluralità di interessi contrapposti, nell'ambito della vigilanza dell'autorità pubblica competente.

Solo in tale ipotesi, al cospetto di interessi generali preminenti e sotto l'egida del controllo dell'autorità pubblica, possono essere sacrificate le garanzie che la legge riconosce al lavoratore.

15.- Il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155) ha ridisegnato la normativa sul trasferimento delle imprese in crisi, in armonia con la distinzione tra le diverse finalità delle procedure, che percorre tutta la normativa di settore.



15.1.- In forza di tali innovazioni, racchiuse nell'art. 368, comma 4, lettera *b*), del d.lgs. n. 14 del 2019 ed efficaci a decorrere dal 15 luglio 2022, la disciplina dell'art. 47, comma 4-*bis*, della legge n. 428 del 1990 si applica al trasferimento riguardante aziende «a) per le quali vi sia stata la dichiarazione di apertura della procedura di concordato preventivo in regime di continuità indiretta, ai sensi dell'articolo 84, comma 2, del codice della crisi e dell'insolvenza, con trasferimento di azienda successivo all'apertura del concordato stesso; b) per le quali vi sia stata l'omologazione degli accordi di ristrutturazione dei debiti, quando gli accordi non hanno carattere liquidatorio; c) per le quali è stata disposta l'amministrazione straordinaria, ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, in caso di continuazione o di mancata cessazione dell'attività».

Le previsioni sono perentorie nel confermare «il trasferimento al cessionario dei rapporti di lavoro», che già la giurisprudenza di legittimità aveva individuato come nucleo intangibile di tutela.

Il legislatore delegato ribadisce che le garanzie dell'art. 2112 cod. civ. trovano applicazione «per quanto attiene alle condizioni di lavoro, nei termini e con le limitazioni previste dall'accordo medesimo, da concludersi anche attraverso i contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81». Contratti collettivi che si identificano nei contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e nei contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria.

15.2.- Il codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, con l'art. 368, comma 4, lettera *c*), ha novellato anche il comma 5 dell'art. 47 della legge n. 428 del 1990 e ha ampliato la protezione dei lavoratori, riconoscendo la continuazione del rapporto di lavoro con il cessionario, nell'ipotesi del trasferimento di «imprese nei confronti delle quali vi sia stata apertura della liquidazione giudiziale o di concordato preventivo liquidatorio, ovvero emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa, nel caso in cui la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata».

Il legislatore ha quindi delimitato l'ambito delle deroghe ammesse.

Nel corso delle consultazioni sindacali, al fine di salvaguardare l'occupazione, è consentito disporre l'inapplicabilità delle garanzie previste dall'art. 2112, primo, terzo e quarto comma, cod. civ., mediante la conclusione dei contratti collettivi contemplati dal già richiamato art. 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183).

È fatta salva, inoltre, la facoltà di stipulare accordi individuali, anche in caso di esodo incentivato dal rapporto di lavoro, nell'ambito della conciliazione intervenuta ai sensi degli artt. 185, 410, 411, 412-*ter* e 412-*quater* del codice di procedura civile.

15.3.- L'art. 368, comma 4, lettera *d*), del d.lgs. n. 14 del 2019, che ha aggiunto i commi 5-*bis* e 5-*ter* all'art. 47 della legge n. 428 del 1990, sempre a far data dal 15 luglio 2022 ha riservato una regolamentazione autonoma all'amministrazione straordinaria, dapprima accomunata alle altre procedure concorsuali enumerate nel comma 5.

Il nuovo art. 47, comma 5-*ter*, della legge n. 428 del 1990, nella fattispecie del trasferimento riguardante «imprese nei confronti delle quali vi sia stata sottoposizione all'amministrazione straordinaria, nel caso in cui la continuazione dell'attività non sia stata disposta o sia cessata», conferma l'inapplicabilità delle tutele dell'art. 2112 cod. civ. ai «lavoratori il cui rapporto di lavoro continua con l'acquirente», quando nel corso delle consultazioni sindacali sia stato raggiunto un accordo circa il mantenimento anche parziale dell'occupazione. Restano impregiudicate le eventuali condizioni di miglior favore determinate dall'accordo.

16.- Infine, a quest'assetto ha apportato modificazioni di notevole impatto sistematico, proprio con riferimento alla procedura di amministrazione straordinaria, il decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136 (Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14).

L'art. 55, comma 1, lettera *a*), a decorrere dal 28 settembre 2024, ha soppresso ogni richiamo all'amministrazione straordinaria nell'art. 47, comma 4-*bis*, lettera *c*), della legge n. 428 del 1990, destinato a regolare la fattispecie della continuazione o della mancata cessazione dell'attività.

L'art. 55, comma 1, lettera *b*), del citato d.lgs. n. 136 del 2024, con la medesima decorrenza, ha abrogato la distinta disciplina dettata per l'amministrazione straordinaria per l'evenienza della cessazione o della mancata continuazione dell'attività e ha introdotto un nuovo art. 47, comma 5-*ter*, della legge n. 428 del 1990, che ha il seguente tenore: al trasferimento delle imprese sottoposte all'amministrazione straordinaria si applica «la disciplina speciale di riferimento».

17.- Anche in queste tappe più recenti della vicenda normativa, trova conferma e si staglia in modo sempre più netto la peculiarità del trasferimento delle imprese nella procedura di amministrazione straordinaria.



17.1.- Tale peculiarità rispecchia le complesse funzioni di una procedura d'insolvenza oggi regolata dal d.lgs. n. 270 del 1999 e volta a contemperare il soddisfacimento dei creditori dell'imprenditore con la salvaguardia del complesso produttivo in crisi e dei posti di lavoro.

17.2.- Le esigenze descritte sono declinate in termini di ancor più marcata specialità nelle procedure riservate alle imprese di maggiori dimensioni, che impieghino più di cinquecento dipendenti ed erogino servizi pubblici essenziali o gestiscano almeno uno stabilimento strategico d'interesse nazionale (artt. 1 e 2 del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante «Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza», convertito, con modificazioni, nella legge 18 febbraio 2004, n. 39).

In particolare, per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali ovvero che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, l'art. 5, comma 2-ter, del d.l. n. 347 del 2003, come convertito, introdotto dall'art. 1, comma 13, del decreto-legge 28 agosto 2008, n. 134 (Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 2008, n. 166, riconosce al commissario straordinario (nominato ai sensi dell'art. 2, comma 2, del citato d.l. n. 347 del 2003) e al cessionario una specifica facoltà: nel corso delle consultazioni sindacali e una volta che le stesse si siano infruttuosamente svolte, essi possono «concordare il trasferimento solo parziale di complessi aziendali o attività produttive in precedenza unitarie e definire i contenuti di uno o più rami d'azienda, anche non preesistenti, con individuazione di quei lavoratori che passano alle dipendenze del cessionario».

17.3.- In linea generale, l'amministrazione straordinaria è la procedura concorsuale delle grandi imprese insolventi, con più di duecento dipendenti, e persegue «finalità conservative del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali» (art. 1 del d.lgs. n. 270 del 1999). Essa contempla, anzitutto, una fase giudiziaria, contraddistinta, nelle sue disparate scansioni, dalla dichiarazione dello stato d'insolvenza (art. 3), dall'avvio della procedura vera e propria al ricorrere di «concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali» (art. 27, comma 1), dall'accertamento del passivo e dalla ripartizione dell'attivo.

All'autorità amministrativa spetta, invece, la concreta gestione della procedura, affidata a un commissario, che provvede ad attuare le concrete prospettive di detto recupero secondo le alternative delineate dall'art. 27, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 270 del 1999.

17.4.- Tali alternative prevedono, in primo luogo, la «cessione dei complessi aziendali o dei contratti o dei diritti, anche di natura obbligatoria, aventi a oggetto, in tutto o in parte, gli stessi complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno ("programma di cessione dei complessi aziendali")» (art. 27, comma 2, lettera a, modificata dall'art. 1, comma 1-bis, del decreto-legge 18 gennaio 2024, n. 4, recante «Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico», convertito, con modificazioni, nella legge 15 marzo 2024, n. 28).

Altra opzione concerne la «ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni ("programma di ristrutturazione")» (art. 27, comma 2, lettera b).

Per le società che operano nel settore dei servizi pubblici essenziali, il legislatore prefigura anche «la cessione di complessi di beni e contratti sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno ("programma di cessione dei complessi di beni e contratti")» (art. 27, comma 2, lettera b-bis).

L'art. 27, comma 2-bis, del d.lgs. n. 270 del 1999, inserito dall'art. 1, comma 841, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», consente al Ministero dello sviluppo economico di autorizzare una durata dei programmi fino a quattro anni, con riferimento alle imprese che operano nel settore dei servizi pubblici essenziali o che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale.

18.- L'art. 56 del d.lgs. n. 270 del 1999 definisce il contenuto del programma, che deve indicare «a) le attività imprenditoriali destinate alla prosecuzione e quelle da dismettere; b) il piano per la eventuale liquidazione dei beni non funzionali all'esercizio dell'impresa; c) le previsioni economiche e finanziarie connesse alla prosecuzione dell'esercizio dell'impresa; d) i modi della copertura del fabbisogno finanziario, con specificazione dei finanziamenti o delle altre agevolazioni pubbliche di cui è prevista l'utilizzazione; d-bis) i costi generali e specifici complessivamente stimati per l'attuazione della procedura, con esclusione del compenso dei commissari e del comitato di sorveglianza» (comma 1).

Il contenuto è poi diversamente modulato a seconda che si privilegi l'indirizzo della cessione dei complessi aziendali o quello della ristrutturazione.



Nell'un caso, il programma deve indicare anche «le modalità della cessione, segnalando le offerte pervenute o acquisite, nonché le previsioni in ordine alla soddisfazione dei creditori» (comma 2), laddove, nell'altro, dev'essere corredato dall'indicazione di «eventuali previsioni di ricapitalizzazione dell'impresa e di mutamento degli assetti imprenditoriali», dei tempi e delle «modalità di soddisfazione dei creditori, anche sulla base di piani di modifica convenzionale delle scadenze dei debiti o di definizione mediante concordato» (comma 3).

19.- Rilievo cruciale riveste, nell'odierno giudizio, la previsione dell'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999, aggiunta dall'art. 14, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.

La disposizione riguarda le operazioni descritte dai commi 1 e 2 e realizzate «in vista della liquidazione dei beni del cedente», in attuazione dell'art. 27, comma 2, lettere *a*) e *b-bis*), del medesimo d.lgs. n. 270 del 1999, e dunque, rispettivamente, di programmi di cessione dei complessi aziendali e, per le aziende esercenti servizi pubblici essenziali, di programmi di cessione dei complessi di beni e contratti.

Il legislatore chiarisce che tali operazioni, alle condizioni descritte, «non costituiscono comunque trasferimento di azienda, di ramo o di parti dell'azienda agli effetti previsti dall'articolo 2112 del codice civile».

20.- Il rimettente muove dalla corretta premessa ermeneutica che l'art. 56, comma 3-*bis* si attagli alla fattispecie controversa, in cui vengono in rilievo operazioni attuate in esecuzione di particolari programmi di cessione, alternativi rispetto ai programmi di ristrutturazione e rispetto alla prosecuzione dell'attività d'impresa.

20.1.- Come riconosce il giudice *a quo*, tale disciplina presenta innegabili caratteri di specialità rispetto a quella delineata dall'art. 47, comma 5, della legge n. 428 del 1990, nella versione introdotta dal d.l. n. 135 del 2009, come convertito.

Se l'art. 47, comma 5, della legge n. 428 del 1990 s'incardina, in chiave più generale, sulla mancata prosecuzione o sulla cessazione dell'attività d'impresa e ha come tratto qualificante l'accordo sindacale circa il mantenimento, anche parziale, dell'occupazione, l'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999 non subordina l'operatività delle deroghe all'accordo sindacale e concerne una specifica modalità di realizzazione del programma liquidatorio.

Pur accomunate dalla natura liquidatoria delle procedure, le previsioni coesistono e si integrano e serbano intatto un autonomo spazio applicativo.

Alle previsioni del d.lgs. n. 14 del 2019 non si può riconnettere portata di abrogazione implicita. I principi e i criteri direttivi della legge di delegazione (legge 19 ottobre 2017, n. 155, recante «Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza») non prefigurano deroghe di così incisiva portata al corpus normativo del d.lgs. n. 270 del 1999.

Né si ravvisa un rapporto d'incompatibilità, che possa avvalorare l'abrogazione della disciplina introdotta nel 2008 allo scopo di far fronte alle peculiari esigenze dell'amministrazione straordinaria.

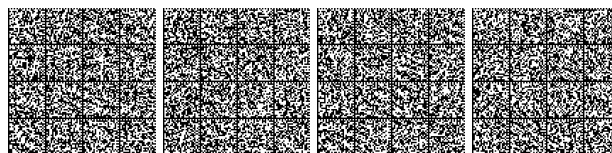
La perdurante vigenza della normativa in esame è confermata dalla stessa disposizione censurata nell'odierno giudizio, che è intervenuta a novellare l'art. 56 del d.lgs. n. 270 del 1999, e dal d.lgs. n. 136 del 2024, che ha eliminato ogni riferimento all'amministrazione straordinaria nel contesto dell'art. 47 della legge n. 428 del 1990 e ha sancito l'applicabilità della normativa speciale sull'amministrazione straordinaria. Normativa che ha uno dei suoi capisaldi nella previsione dell'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999.

20.2.- Consapevole del fatto che, soprattutto nelle procedure di amministrazione straordinaria, la fattispecie dell'azienda inattiva, già disciplinata dall'art. 47, comma 5, della legge n. 428 del 1990, non esaurisce il più ampio spettro delle procedure liquidatorie, il legislatore ha conferito autonomo rilievo alle ipotesi in cui la liquidazione assume forme diverse, anche attraverso la temporanea continuazione dell'attività d'impresa.

La cessione rappresenta l'obiettivo specifico e l'oggetto esclusivo del programma predisposto dal commissario, nel contesto di una procedura che si può caratterizzare anche per la temporanea prosecuzione dell'attività d'impresa in vista della cessione dei complessi aziendali a terzi.

In questa prospettiva, l'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999 valorizza il raccordo della liquidazione con il programma elaborato *ad hoc* dal commissario in vista della dismissione e non della ristrutturazione del complesso aziendale.

20.3.- Con la previsione in esame, il legislatore si ripromette di dirimere tutti i contrasti che possano insorgere, tra procedura e cessionario, sulla sorte dei rapporti patrimoniali e di lavoro, pregiudicando la stessa funzionalità della procedura liquidatoria.



A prescindere dalla configurazione, nel caso concreto, di un trasferimento di azienda o di ramo di azienda, non operano le garanzie sancite dall'art. 2112 cod. civ., al ricorrere dei presupposti enucleati dalla legge, che circoscrive la discrezionalità dei commissari straordinari nell'elaborazione dei programmi e ne indica in modo minuzioso e vincolante il contenuto.

21.- Dopo avere richiamato l'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999, il rimettente, tuttavia, ne esclude la pertinenza, in quanto attribuisce carattere conservativo alla procedura che ha condotto alla cessione del lotto aviation.

21.1.- Il giudice *a quo* qualifica tale cessione come trasferimento di ramo di azienda e ritiene che la procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia abbia una «natura solo formalmente liquidatoria».

Alla prosecuzione dell'attività d'impresa, pertanto, si affiancherebbe la garanzia della continuità dei rapporti di lavoro.

21.2.- Il rimettente riconosce che la distinzione tra le procedure con finalità liquidatoria e quelle con finalità conservativa si rivela talvolta ardua, in quanto la prosecuzione dell'attività di per sé non contraddice la finalità liquidatoria.

Sotto questo profilo, assurge a rilievo dirimente lo scopo delle singole procedure.

Il giudice *a quo* puntualizza, a tale riguardo, che la procedura si connota come liquidatoria quando sia volta a «massimizzare la soddisfazione della massa dei creditori», e assume, invece, carattere conservativo quando «miri a salvaguardare l'operatività dell'impresa o delle sue unità economicamente redditizie».

La finalità liquidatoria, proprio perché si risolve nella «disapplicazione di garanzie importanti per il lavoratore», dovrebbe essere accertata in concreto e non discenderebbe indefettibilmente dal fatto che siano stati adottati - come nel caso di specie - i programmi di cessione di cui all'art. 27, comma 2, lettere a), e b-*bis*), del d.lgs. n. 270 del 1999.

21.3.- Con specifico riguardo alla procedura di amministrazione straordinaria di Alitalia, il rimettente osserva che, nel trasferimento dei rami handling e manutenzione, pur correlato ai medesimi programmi di cessione in attuazione dei quali si è avuto il trasferimento del compendio aviation, sono state riconosciute le garanzie dell'art. 2112 cod. civ. ed è stata pertanto esclusa la finalità liquidatoria, incompatibile con tali garanzie.

La cessione del predetto compendio, d'altra parte, è avvenuta per il corrispettivo di un euro, senza che vi sia prova che un simile corrispettivo sia congruo rispetto al reale prezzo di mercato di un complesso aziendale «in piena attività produttiva», depurato di tutte le poste passive, e che un'operazione così congegnata «abbia comunque salvaguardato i creditori da future e più ingenti perdite di valore».

22.- Le medesime valutazioni sono state espresse, nell'atto di costituzione, dai ricorrenti nel giudizio principale e sviluppate nella memoria illustrativa, ponendo in risalto il carattere naturalmente conservativo della procedura, che assumerebbe carattere liquidatorio solo a decorrere dal decreto di cessazione dell'esercizio dell'impresa.

23.- La difesa di ITA contesta l'esclusione di tale carattere e ribatte che sono gli stessi programmi elaborati dai commissari a qualificare *ex professo* la procedura come liquidatoria, in coerenza con le previsioni del legislatore nazionale e del diritto dell'Unione europea.

23.1.- La prosecuzione dell'attività perseguirebbe l'unico obiettivo di «evitare l'interruzione del servizio pubblico e il progressivo deterioramento del valore dell'impresa» e non si porrebbe in contrasto con il carattere liquidatorio.

La cessione del lotto aviation al corrispettivo di un euro si inquadrirebbe in una più ampia regolamentazione dei rapporti, che ha procurato all'amministrazione straordinaria il vantaggio di non doversi più far carico dei cospicui oneri concernenti i contratti di leasing e gli altri contratti stipulati per l'esercizio dell'attività di trasporto aereo.

23.2.- Nella memoria illustrativa, la stessa ITA ha posto nuovamente l'accento sulla finalità liquidatoria della procedura, analizzando le numerose pronunce di merito che hanno condiviso tale assunto.

Le questioni sollevate sarebbero, dunque, irrilevanti, come confermerebbero le stesse decisioni delle Corti di merito, che, dopo l'intervento della disposizione censurata, hanno definito i giudizi senza applicarla, in conformità alla normativa previgente.

24.- L'Avvocatura generale dello Stato svolge considerazioni di analogo tenore e argomenta che, anche a volere ravvisare una cessione di ramo d'azienda, la procedura di insolvenza tende alla liquidazione dei beni, con conseguente ammissibilità delle deroghe all'art. 2112 cod. civ.

24.1.- Anche la cessione di un'azienda in esercizio, quando miri al «migliore realizzo per i creditori», presenta natura liquidatoria, come la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito di recente (con la già richiamata sentenza *Federatie Nederlandse Vakbeweging*).



24.2.- Con l'approvazione di un programma di cessione dei beni o di un programma di cessione di beni e contratti, sarebbe oramai definitiva, prosegue l'Avvocatura, «la condizione di spossessamento dell'imprenditore» e la procedura adempirebbe a tutti gli effetti a una finalità liquidatoria, in quanto il risanamento sarebbe attuato in vista dell'alienazione a terzi.

La difesa dello Stato reputa dunque implausibile la motivazione che il rimettente ha esposto sulla rilevanza, disconoscendo l'attinenza della cessione a una procedura finalizzata alla liquidazione dei beni del cedente. Anche a voler pretermettere la disposizione censurata, l'operazione controversa rientrerebbe a pieno titolo nell'ambito di operatività dell'art. 56, comma 3-bis, del d.lgs. n. 270 del 1999, previsione che lo stesso rimettente reputa compatibile con i principi costituzionali.

24.3.- Nella memoria illustrativa, l'interveniente reitera l'eccezione in punto di rilevanza e ribadisce che il programma di cessione non annovera, tra le sue finalità, il ritorno in bonis dell'impresa, ma il «maggior rimborso possibile per i creditori».

Né deporrebbe contro il carattere liquidatorio il fatto che tale obiettivo sia perseguito con la cessione di un ramo di azienda o che concorrano altre finalità, riguardanti l'eliminazione del grave rischio di un complessivo deterioramento del valore dell'impresa ceduta o delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera.

25.- Le argomentazioni addotte da ITA e dalla difesa dello Stato, a supporto dell'eccezione di inammissibilità, colgono nel segno, nei termini di seguito esposti.

26.- L'art. 56, comma 3-bis, del d.lgs. n. 270 del 1999 rappresenta il paradigma esclusivo di riferimento per la soluzione del caso di specie.

26.1.- È al momento dell'elaborazione dei programmi che si compiono le scelte strategiche, indirizzate al risanamento dell'impresa, anche mediante la cessione di alcuni complessi, oppure alla sua definitiva dismissione, quando la ristrutturazione si dimostri impraticabile.

Al contenuto dei piani predisposti dai commissari occorre, dunque, avere riguardo per tracciare, in base a criteri predeterminati e oggettivi, la linea di confine tra le procedure con finalità conservativa e quelle con finalità liquidatoria.

26.2.- La disposizione richiamata si attaglia alla specifica vicenda sottoposta al vaglio del rimettente e delinea una procedura provvista di carattere liquidatorio, che non realizza il recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento, ma tramite la cessione dei complessi aziendali (Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 11 aprile 2023, n. 9621).

26.3.- Già in base al modello normativo astratto, il programma di cessione dei complessi di beni e contratti di cui all'art. 27, comma 2, lettera b-bis), del d.lgs. n. 270 del 1999 si caratterizza per un'intrinseca finalità liquidatoria, perseguita sotto il controllo di un'autorità pubblica competente, conformemente a quanto richiesto dall'art. 5 della direttiva 2001/23/CE, ai fini della inoperatività della garanzia del trasferimento dei rapporti di lavoro.

Il programma predisposto dai commissari è disancorato dalla prosecuzione dell'attività d'impresa e dalla sua riorganizzazione e tende, in ultima istanza, alla cessione dei complessi aziendali, secondo procedure assoggettate a vincoli stringenti.

Un programma siffatto non ha come obiettivo il recupero dell'attività del cedente, in vista di un suo ritorno in bonis, ma il trasferimento a terzi di un'attività che l'impresa cedente non è più in grado di esercitare.

Da quest'angolazione prospettica, tra la prosecuzione dell'attività d'impresa e la liquidazione intercorre un nesso funzionale inscindibile: la prosecuzione, lungi dal perseguire una finalità di risanamento e di ristrutturazione, è preordinata a salvaguardare il valore produttivo dell'impresa, in vista della sua alienazione.

27.- Nel caso di specie, la finalità liquidatoria si apprezza in modo univoco non soltanto sul versante delle previsioni di legge applicabili, ma, in concreto, alla luce della stessa valutazione comparativa del programma del 27 gennaio 2018 e del programma del 10 ottobre 2021, legato a un contesto economico e normativo profondamente mutato e oramai permeato dalla finalità di dismissione dei complessi aziendali.

I commissari straordinari, dopo aver acclarato l'impossibilità di attuare un ritorno in bonis del debitore mediante un programma di continuità aziendale calibrato sulla ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa, hanno adottato un programma finalizzato esclusivamente allo spossessamento dell'azienda e alla liquidazione dei beni del cedente.

Il nuovo programma è articolato in tre programmi di cessione, riguardanti il perimetro aviation, il ramo handling e il ramo manutenzione.

Il programma relativo al perimetro aviation, di cui si discute nel giudizio principale, è elaborato ai sensi dell'art. 27, comma 2, lettera b-bis), del d.lgs. n. 270 del 1999, secondo le particolarità di un programma di cessione dei complessi di beni e contratti, riferito a società che operano nel settore dei servizi pubblici essenziali.



28.- Le chiare finalità del programma di cessione del lotto aviation trovano poi puntuale e decisiva rispondenza nella disciplina, che ha scandito le fasi più recenti della procedura e ha plasmato il contenuto dei programmi adottati dai commissari, attestando il carattere liquidatorio negato dal rimettente.

In quest'arco di tempo, hanno giocato un ruolo primario l'interlocuzione con la Commissione europea e la conseguente necessità di adattare i programmi di cessione alle valutazioni espresse in questa sede.

28.1.- L'art. 79, comma 3, primo periodo, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, ha autorizzato «la costituzione di una nuova società interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze ovvero controllata da una società a prevalente partecipazione pubblica anche indiretta», destinata a esercitare l'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo di persone e di merci.

L'esercizio delle attività di trasporto aereo è subordinato alle valutazioni della Commissione europea (art. 79, comma 3, secondo periodo, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, e come modificato, da ultimo, dall'art. 87, comma 1, lettera a, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126).

L'art. 79, comma 4, del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, ha demandato a un «decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sottoposto alla registrazione della Corte dei Conti, che rappresenta l'atto costitutivo della società», il compito di definire «l'oggetto sociale, il capitale sociale iniziale e ogni altro elemento necessario per la costituzione e il funzionamento della società», di approvarne lo statuto, di nominare gli organi sociali per il primo periodo di durata in carica, di stabilire le remunerazioni degli stessi organi ai sensi dell'art. 2389, primo comma, cod. civ., di definire i criteri, in riferimento al mercato, per la remunerazione degli amministratori investiti di particolari cariche da parte del consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 2389, terzo comma, cod. civ.

Con la stessa disposizione il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato a partecipare al capitale sociale e a rafforzare la dotazione patrimoniale della società «con un apporto complessivo di 3.000 milioni di euro, da sottoscrivere e versare anche in più fasi e per successivi aumenti di capitale o della dotazione patrimoniale, anche tramite società a prevalente partecipazione pubblica».

L'art. 79, comma 4-bis, ha autorizzato la costituzione della società anche ai fini dell'elaborazione del piano industriale, piano che dev'essere trasmesso alla Commissione europea per le valutazioni di sua competenza e che, alla luce di queste ultime valutazioni, dev'essere integrato e modificato.

Con decreto del 9 ottobre 2020, registrato il 30 ottobre 2020 dalla Corte dei conti e dall'Ufficio centrale di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ha costituito la società per azioni denominata Italia Trasporto Aereo spa, destinata all'esercizio dell'attività d'impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci (art. 1), ha approvato lo statuto della società (art. 2), ha designato i nove membri del consiglio d'amministrazione (art. 3) e i membri del collegio sindacale (art. 4).

28.2.- Nelle more della decisione della Commissione europea, l'art. 11-*quater*, comma 2, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali), convertito, con modificazioni, nella legge 23 luglio 2021, n. 106, ha autorizzato alla prosecuzione dell'attività d'impresa «l'Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.a. e l'Alitalia Cityliner S.p.a. in amministrazione straordinaria».

In seguito alla decisione della Commissione europea, l'Alitalia in amministrazione straordinaria e l'Alitalia Cityliner spa in amministrazione straordinaria «provvedono, anche mediante trattativa privata» a trasferire alla società costituita ai sensi del citato art. 79 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, i «complessi aziendali individuati nel piano e pongono in essere le ulteriori procedure necessarie per l'esecuzione del piano industriale medesimo» (art. 11-*quater*, comma 3).

Ai commissari straordinari spetta la facoltà di adottare, per ciascun compendio dei beni oggetto di cessione, anche «distinti programmi nell'ambito di quelli previsti dall'articolo 27 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270» e di modificare il programma, con la «cessione a trattativa privata anche di singoli beni, rami d'azienda o parti di essi, perimetrati in coerenza con la decisione della Commissione europea» (art. 11-*quater*, comma 4).

L'art. 11-*quater*, comma 4, autorizza, inoltre, la cessione diretta alla medesima società costituita ai sensi dell'art. 79 del d.l. n. 18 del 2020, come convertito, «di compendi aziendali del ramo aviation individuati dall'offerta vincolante formulata dalla società in conformità alla decisione della Commissione europea» (terzo periodo), disponendo che, a



seguito «della cessione totale o parziale dei compendi aziendali del ramo aviation, gli slot aeroportuali non trasferiti all'acquirente» siano «restituiti al responsabile dell'assegnazione delle bande orarie sugli aeroporti individuato ai sensi del regolamento (CEE) n. 95/93 del Consiglio, del 18 gennaio 1993» (quarto periodo).

Ai fini dell'odierno scrutinio, viene in rilievo la previsione dell'art. 11-*quater*, comma 8, del medesimo d.l. n. 73 del 2021, come convertito, che riconnette all'esecuzione del programma, nei termini indicati dalla decisione della Commissione europea, l'integrazione del «requisito richiesto dall'articolo 73, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270» (primo periodo).

La disposizione richiamata stabilisce che, intervenuta l'integrale cessione dei complessi aziendali nel termine inizialmente previsto o in quello prorogato, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario o d'ufficio, dichiara con decreto la cessazione dell'esercizio dell'impresa.

Una volta che sia perfezionata l'integrale cessione di tutti i complessi aziendali, è revocata con decreto l'attività d'impresa dell'Alitalia in amministrazione straordinaria e dell'Alitalia Cityliner spa in amministrazione straordinaria e, a far data da tale revoca, la procedura prosegue con finalità liquidatoria (art. 11-*quater*, comma 8, secondo periodo), dando così compimento a quel piano di dismissione già delineato nei programmi dei commissari.

Quanto ai proventi, «al netto, fino al 31 dicembre 2023, dei costi di completamento della liquidazione e degli oneri di struttura, gestione e funzionamento dell'amministrazione straordinaria, nonché dell'indennizzo ai titolari di titoli di viaggio, di voucher o analoghi titoli emessi dall'amministrazione straordinaria», essi «sono prioritariamente destinati al soddisfacimento in prededuzione dei crediti verso lo Stato, ivi inclusi i crediti da recupero di aiuti di Stato dichiarati illegittimi dalla Commissione europea» (art. 11-*quater*, comma 8, secondo periodo).

Analoghe previsioni detta l'art. 31 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, che reca la rubrica «Completamento dell'attività liquidatoria dell'Alitalia» e regola, per un verso, gli effetti dell'esecuzione dei programmi di cessione (comma 1) e, per altro verso, la prosecuzione dell'amministrazione straordinaria dopo la revoca dell'attività d'impresa dell'Alitalia (comma 2).

28.3.- È in questo quadro normativo che, il 24 agosto 2021, ITA ha formulato un'offerta vincolante per l'acquisto del lotto aviation e l'offerta è stata accettata dall'amministrazione straordinaria di Alitalia.

Le consultazioni sindacali, avviate il 23 agosto 2021 con una comunicazione trasmessa da ITA ai sindacati e ai ministri competenti, si sono concluse l'8 settembre 2021, con la sottoscrizione di un verbale, in cui le parti hanno dichiarato chiusa, con un mancato accordo, la procedura di informazione e di consultazione di cui all'art. 47 della legge n. 428 del 1990.

La Commissione europea, con la già citata decisione 2021/6665, ha affermato che il trasferimento degli asset di Alitalia a ITA non determina continuità economica tra le due società e che l'apporto di capitale in ITA non configura aiuto di Stato.

I commissari straordinari, il 10 ottobre 2021, hanno sottoposto al Ministero dello sviluppo economico il nuovo programma (Programma 2021), anche con riferimento al perimetro aviation.

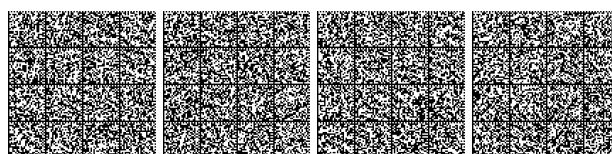
28.4.- Su una procedura connotata in senso liquidatorio si innesta anche l'art. 12 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104 (Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici), convertito, con modificazioni, nella legge 9 ottobre 2023, n. 136.

Il legislatore, con la previsione richiamata, ha approvato misure di sostegno dei lavoratori dipendenti di Alitalia, società in amministrazione straordinaria, e Alitalia Cityliner spa e, al fine di agevolarne la ricollocazione e il reimpiego, ha prorogato il trattamento straordinario di integrazione salariale, introducendo una prestazione integrativa a carico del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, e ha accordato sgravi contributivi a chi assuma i dipendenti delle società del gruppo Alitalia.

29.- L'art. 11-*quater* del d.l. n. 73 del 2021, come convertito, imprime dunque alla procedura un carattere marcatamente liquidatorio, che fa riscontro all'interlocuzione intavolata con la Commissione europea e privilegia la dismissione del patrimonio aziendale rispetto alla prospettiva della ristrutturazione dell'impresa.

L'art. 31 del d.l. n. 48 del 2023, come convertito, menziona ex professo il completamento della procedura liquidatoria e conferma che la cessione dei complessi aziendali non scaturisce da un disegno di riorganizzazione e di continuazione dell'attività da parte dell'impresa in amministrazione straordinaria.

Anche le misure di sostegno, introdotte dal d.l. n. 104 del 2023, come convertito, sono correlate a una liquidazione, che è all'origine della necessità di ricollocare e reimpiegare i lavoratori, approntando le tutele più incisive.



30.- La preponderante giurisprudenza di merito, che si è pronunciata a tale riguardo in molteplici occasioni, ha riscontrato in concreto la natura liquidatoria della procedura (fra le molte, allegate all'atto di costituzione e alla memoria illustrativa di ITA, Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, sentenze 29 luglio 2024, n. 583 e n. 557, 11 luglio 2024, n. 438 e n. 437, 17 giugno 2024, n. 618, 10 giugno 2024, n. 463, e 15 maggio 2024, n. 426).

Nella disamina del contenuto dei programmi di cessione anche alla stregua dell'avvicinarsi della disciplina applicabile, i giudici d'appello hanno accertato che la dismissione dei complessi aziendali ha carattere definitivo e non esprime alcun disegno di riorganizzazione e continuazione dell'attività da parte dell'impresa cedente soggetta alla procedura concorsuale.

31.- I dati desumibili dalla normativa astratta che disciplina i programmi di cessione, dal concreto contenuto dei programmi stessi e dalla regolamentazione che li ha via via definiti non sono contraddetti da elementi decisivi di segno contrario.

Il corrispettivo pattuito per la cessione non dev'essere considerato in modo atomistico, ma nel contesto di un più articolato assetto, chiamato a uniformarsi alle indicazioni della Commissione europea.

L'obiettivo del miglior soddisfacimento dell'interesse dei creditori, disconosciuto dal rimettente, è coesenziale, a ben considerare, a tutte le fasi della procedura: guida dapprima la scelta di fondo tra la prosecuzione e la cessazione dell'attività d'impresa e quindi la concreta attuazione della fase liquidatoria, in un contesto presidiato da controlli e rimedi contro ogni deviazione dallo scopo che la legge indica come prioritario.

Non sono risolutive neppure le diverse condizioni previste per la cessione dei distinti complessi handling e manutenzione, in quanto ciascun programma dev'essere valutato nelle sue irriducibili peculiarità e nelle finalità che di volta in volta lo ispirano.

32.- In ultima analisi, il trasferimento d'azienda in crisi non può essere assimilato, per il differente contesto in cui si colloca e per la molteplicità di interessi che coinvolge, al trasferimento di un'impresa in bonis.

È proprio la gestione pubblica dell'insolvenza, che si accompagna a una vasta gamma di garanzie e di rimedi e al presidio del controllo costante della giurisdizione, a giustificare le deroghe all'art. 2112 cod. civ., anche alla stregua delle prescrizioni del diritto dell'Unione europea e della nozione più ampia di procedura liquidatoria che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha tratteggiato.

In quest'orizzonte si rivela la *ratio* della specialità delle procedure liquidatorie nell'amministrazione straordinaria e della duttilità di azione che le caratterizza, in vista della salvaguardia del valore sociale dell'impresa e della necessità di contemperare una pluralità di interessi, destinati a travalicare quelli meramente individuali dell'impresa insolvente.

33.- È dunque lo stesso atteggiarsi del programma di cessione del lotto aviation, unito all'evoluzione della normativa speciale che ne ha regolato le fasi salienti, a individuare nell'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999 il modello esaustivo, cui è chiamata a conformarsi la decisione del caso concreto, e a privare di rilievo determinante la normativa censurata.

Come hanno rimarcato le Corti di merito nello scrutinare vicende assimilabili a quella odierna alla luce delle previsioni del d.lgs. n. 270 del 1999 (Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, sentenze 11 luglio 2024, n. 475 e n. 437, e 10 giugno 2024, n. 463 e n. 461), l'art. 6 del d.l. n. 131 del 2023, come convertito, non dispiega influenza decisiva sul percorso argomentativo che il giudice è chiamato a compiere per definire il caso di specie.

34.- In conclusione, i plurimi elementi finora esaminati contraddicono la supposta natura conservativa della procedura, che rappresenta il fulcro del ragionamento sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza e ha condotto il rimettente a negare l'applicabilità dell'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999, con l'effetto di annettere possibile rilievo alla disposizione censurata.

È proprio la dichiarata natura liquidatoria della procedura di amministrazione straordinaria, oggetto del giudizio principale, ad attrarre la fattispecie nell'ambito di operatività del citato art. 56, comma 3-*bis*.

Né rileva che il legislatore, con la disposizione censurata, abbia integrato la previsione in esame, affiancando la fattispecie delle cessioni di complessi aziendali, di beni e contratti, effettuate sulla base di decisioni della Commissione europea che escludano la continuità economica fra cedente e cessionario, a quella, già regolata e applicabile all'odierno giudizio, delle cessioni poste in essere in esecuzione dei programmi di cui, rispettivamente, alle lettere a) e b-*bis*) dell'art. 27, comma 2, del medesimo d.lgs. n. 270 del 1999.

Da ciò discende che l'art. 56, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 270 del 1999 trova applicazione nel giudizio *a quo* a prescindere dalla disposizione censurata, che non rileva ai fini della decisione in tale giudizio.

Ne consegue l'inammissibilità della questione per l'erronea interpretazione in cui è incorso il giudice *a quo* e che è stata posta a fondamento dell'ordinanza di rimessione, inficiando la rilevanza della questione.

35.- Resta assorbito l'esame degli ulteriori profili di inammissibilità eccepiti da ITA e dall'Avvocatura generale dello Stato.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 (Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 169, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, primo comma, 102, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

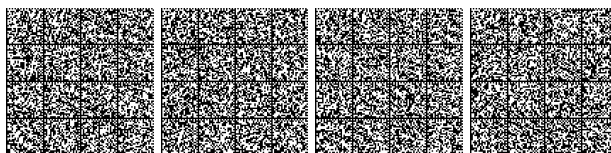
F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 25 marzo 2025

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 131 (Misure urgenti in materia di energia, interventi per sostenere il potere di acquisto e a tutela del risparmio), convertito, con modificazioni, nella legge 27 novembre 2023, n. 169, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 18 giugno 2024, iscritta al n. 153 del registro ordinanze del 2024. Rilevato che, con atto depositato il 24 settembre 2024, sono intervenuti ad adiuvandum A. D. e altri, al fine di chiedere l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Roma; che, in particolare, gli intervenienti hanno riferito di aver agito in giudizio, con autonomi ricorsi, nei confronti di Italia Trasporto Aereo (ITA) spa, invocando sostanzialmente la medesima tutela richiesta dai ricorrenti nel giudizio *a quo*, e di avere quindi proposto appello incidentale, eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 del d.l. n. 131 del 2023, nel giudizio di appello promosso da ITA avverso la sentenza del Tribunale di Roma, che aveva accertato la sussistenza di un trasferimento di ramo d'azienda da Alitalia - Società Aerea Italiana spa in amministrazione straordinaria a ITA e il diritto di essi intervenienti di essere assunti a tempo indeterminato alle dipendenze della cessionaria: donde il loro interesse all'esito dell'odierno giudizio di costituzionalità; che, con atto depositato il 23 settembre 2024 e illustrato da memoria, è intervenuta *ad opponendum* Alitalia - Società Aerea Italiana spa in amministrazione straordinaria, affermando di essere parimenti interessata all'esito del giudizio e chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni di legittimità costituzionale. Considerato che i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo*, in base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio *a quo* (da ultimo, ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 29 gennaio 2025, allegata alla sentenza n. 19 del 2025);



che, per configurare un interesse così caratterizzato, non è sufficiente il mero fatto che la posizione dei terzi sia regolata dalla stessa disposizione sospettata di illegittimità costituzionale (tra le ultime, sentenza n. 181 del 2024, punto 2.2. del *Considerato in diritto*); che i lavoratori, nel caso di specie, sono titolari di una posizione regolata, al pari delle altre, dalla disposizione censurata e non possono vantare alcun interesse qualificato, nel senso che la costante giurisprudenza di questa Corte ha delineato al fine di salvaguardare il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità; che le medesime ragioni inducono a dichiarare inammissibile anche l'intervento di Alitalia - Società aerea italiana spa in amministrazione straordinaria; che non intercorre alcun nesso tra la posizione soggettiva dell'interveniente e l'oggetto del giudizio *a quo*, che dev'essere individuato alla luce delle domande e delle eccezioni introdotte dalle parti; che nessuna domanda è stata proposta nei confronti dell'amministrazione straordinaria e tale circostanza priva di rilievo decisivo i profili dedotti a supporto dell'interesse qualificato, profili che riguardano, essenzialmente, la conformità della cessione del lotto Aviation alla decisione della Commissione europea, rivolta anche alla procedura; che la stessa interveniente prospetta in termini meramente potenziali gli effetti nella sua sfera giuridica dell'incidente di legittimità costituzionale, ricollegandoli alla futura decisione del Tribunale; che alla società non si può dunque riconoscere una posizione giuridica che l'esito del giudizio incidentale sia idoneo a pregiudicare in modo immediato e irrimediabile (sentenza n. 181 del 2024, punto 2.2. del *Considerato in diritto*, già richiamata e, tra le altre, *ex multis*, ordinanza dibattimentale letta all'udienza del 5 giugno 2024, allegata alla sentenza n. 144 del 2024); che, in definitiva, gli interventi spiegati da A. D. e altri e da Alitalia - Società Aerea Italiana spa in amministrazione straordinaria devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati da A. D. e altri e da Alitalia - Società Aerea Italiana spa in amministrazione straordinaria.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T_250099

N. 100

Sentenza 6 maggio - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Tributi - Contributo al fondo per i servizi antincendi negli aeroporti dovuto dalle società aeroportuali - Estensione anche ai vettori - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza tributaria e capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Contributo al fondo per i servizi antincendi negli aeroporti dovuto dalle società aeroportuali - Individuazione dei soggetti contribuenti - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza delle questioni.

Tributi - Contributo al fondo per i servizi antincendi negli aeroporti dovuto dalle società aeroportuali - Finalità - Destinazione, nella misura del 60%, al finanziamento di una speciale indennità operativa destinata a remunerare il servizio di soccorso tecnico urgente espletato dai vigili del fuoco anche all'esterno del perimetro aeroportuale - Estensione anche ai vettori - Esclusione - Denunciata violazione dei principi di eguaglianza tributaria e capacità contributiva - Non fondatezza delle questioni

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1328; decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, art. 4, comma 3-bis.
- 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, Roberto Nicola CASSINELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, nel procedimento vertente tra il Ministero dell'economia e delle finanze e altri e la Società esercizi aeroportuali (SEA) spa, con ordinanza del 5 settembre 2024, iscritta al n. 191 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione della Società esercizi aeroportuali (SEA) spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2025 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato Fabrizio Doddi per la Società esercizi aeroportuali (SEA) spa e l'avvocata dello Stato Agnese Soldani per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 6 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, con ordinanza del 5 settembre 2024, iscritta al n. 191 del reg. ord. 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e dell'art. 4, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, in legge 28 gennaio 2009, n. 2, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 23, 41 e 53 della Costituzione.

La controversia origina da un ricorso presentato dalla SEA spa contro il provvedimento dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) 31 luglio 2009, n. 00506444/DIRGEN/CEC e della tabella allegata, «con il quale si comunicava al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la determinazione delle quote di contributo relative al Fondo per il servizio soccorso antincendio, istituito ex art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006, nonché di tutti gli atti ad essa presupposti, consequenziali e/o comunque connessi».

Il giudice tributario di primo grado ha annullato il citato provvedimento e la relativa tabella, ritenendo che l'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, «avrebbe inciso profondamente sul regime di cui all'art. 1, comma 1328, della legge n. 296/2006, avendo “modificato la destinazione dei proventi del fondo destinando gli stessi al pagamento di spese e costi diversi e slegati alla destinazione fissata dalla norma istitutiva di riferimento, proprio perché destinata a beneficiare tutti indistintamente i vigili del fuoco e non quelli addetti al servizio antincendio aeroportuale”». Tale decisione è stata impugnata in appello.



Secondo la parte appellante, la disposizione di cui all'art. 4, commi 3-*bis*, 3-*ter* e 3-*quater*, introdotti, in sede di conversione, dalla legge n. 2 del 2009, «individuando la retribuzione accessoria del personale come una delle destinazioni delle risorse del Fondo, non avrebbe alterato l'essenziale obiettivo della disposizione istitutiva della prestazione pecuniaria posta [...] a carico delle società di gestione aeroportuale per diminuire i costi sostenuti per il servizio antincendio».

1.1.- Nel decidere su tale controversa questione, la Corte di giustizia tributaria solleva dubbi di legittimità costituzionale di entrambe le disposizioni, ritenendole, innanzi tutto, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto assoggetterebbero al tributo, destinato ad assicurare il miglioramento della qualità del servizio di soccorso ordinario e tecnico urgente espletato all'esterno dell'aeroporto dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusivamente le società aeroportuali, in tal modo operando una “diversificazione arbitraria” tra tali società e altri soggetti, operanti nel medesimo perimetro spaziale dell'aeroporto. Fra tali soggetti vi sarebbero, in particolare, i vettori designati di cui all'art. 785 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), in relazione ai quali, «in astratto», ricorrerebbe lo stesso elemento costitutivo del tributo e, cioè, il presupposto economico costituito dal traffico generato in aeroporto, riconducibile ai passeggeri o alle merci trasportati.

Secondo il giudice rimettente, come per le società aeroportuali, anche per i vettori aerei, sebbene per ambiti e con modalità diversi, sussisterebbe l'obbligo di garantire standard di sicurezza a salvaguardia dei passeggeri e delle merci trasportati; obbligo cui, peraltro, sarebbe condizionato il rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di trasporto aeroportuale. Ciò comporterebbe che, anche per i vettori, sarebbe ravvisabile la finalità del fondo - enunciata dall'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 - di concorrere alla «riduzione dei costi a carico dello Stato per far fronte al servizio antincendi negli aeroporti» espletato dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

1.2.- L'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 violerebbe, inoltre, gli artt. 3 e 23 Cost., poiché individuerrebbe «quale legittimato passivo del tributo unicamente una tipologia di contribuenti, le società aeroportuali». In tal modo, sarebbero travalicati gli ambiti della discrezionalità del legislatore, determinando «un'incongruenza del tributo-mezzo» (provocata dal fatto che il contributo non sarebbe esteso anche alle «altre tipologie di soggetti operanti in aeroporto») rispetto «al tributo-fine» (in relazione al quale vi sarebbe «l'esigenza che tutti gli operatori concorrano alla comune finalità della sicurezza aeroportuale»).

1.3.- La Corte rimettente censura, poi, l'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui prevede che il gettito del tributo in esame sia utilizzato, nella misura del 60 per cento, «al fine di assicurare la valorizzazione di una più efficace attività di soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo particolari emolumenti da destinare all'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente» espletato anche all'esterno dello spazio aeroportuale.

In questo modo, il gettito del tributo non sarebbe più (come in origine) destinato a finanziare i costi di un servizio delimitato entro il perimetro aeroportuale, bensì a sostenere un servizio indifferenziato e, in particolare, a corrispondere una speciale indennità per il servizio di soccorso tecnico urgente spettante a tutto il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

La disposizione sarebbe arbitraria e non sorretta da una ragionevole giustificazione e violerebbe il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., poiché assoggetterebbe al tributo soltanto le società aeroportuali, e non altre tipologie di contribuenti, per finanziare servizi espletati a favore dell'intera collettività che dovrebbero, invece, gravare sulla fiscalità generale.

1.4.- L'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, è censurato anche in riferimento all'art. 41 Cost.

La disposizione comporterebbe una «ingiustificata», oltretutto «irrazionale», ingerenza del legislatore nell'autonomia imprenditoriale, determinando una compressione della libertà di iniziativa economica della SEA spa e, in generale, di tutte le società di gestione aeroportuale.

La disposizione censurata, aggiungendo «costi ulteriori» a carico delle società di gestione aeroportuale, verrebbe ad alterare - «per effetto dell'accollo a dette società di “costi impropri” - il rapporto tra i “costi propri”, sostenuti in modo precipuo per l'attività di gestione aeroportuale (e tra esse, indirettamente, quella antincendi, che è [...] posta a salvaguardia della generale sicurezza di persone e mezzi in aeroporto), gli utili derivanti dall'attività imprenditoriale in concessione e gli investimenti [occorrenti] per il miglioramento del servizio».

Afferma, inoltre, la Corte rimettente che «la sussistenza di un presupposto economico in capo alla società aeroportuale» (quale, nella specie, il traffico generato sull'aeroporto, da cui la società stessa attende il proprio margine di ricavo) non potrebbe giustificare, a suo carico, qualsivoglia concorso alle spese dello Stato; spese che, invece, alla luce dei principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., dovrebbero, razionalmente, essere poste a carico della fiscalità generale.



2.- Con atto del 12 novembre 2024, è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, eccependo in via preliminare l'inammissibilità delle questioni e deducendo, nel merito, la non fondatezza delle stesse.

2.1.- Sarebbero innanzitutto inammissibili, per difetto di rilevanza e di motivazione sulla rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito.

La Corte rimettente non si sarebbe, infatti, espressa sull'applicabilità della disposizione in esame nel giudizio *a quo*.

Ad avviso dell'Avvocatura generale, la disciplina introdotta dall'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sarebbe, in effetti, inapplicabile nel giudizio principale, in quanto il mutamento della destinazione delle risorse del fondo, da essa stabilito, opererebbe solo a partire dai contributi inerenti all'anno 2009.

Di là dal dato letterale (la norma stabilisce espressamente che la nuova destinazione si applica «a decorrere dal 1 gennaio 2009»), occorrerebbe considerare che, il comma 3-*bis* dell'art. 4 non era presente nell'originaria formulazione del d.l. n. 185 del 2008, ma è stato inserito dalla legge di conversione n. 2 del 2009, sicché, in virtù del principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire, la disposizione non potrebbe comunque riguardare l'annualità 2008 oggetto di controversia.

2.2.- Sarebbero altresì inammissibili le questioni di legittimità costituzionale di entrambe le norme sollevate in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., in quanto l'ordinanza di rimessione non avrebbe chiarito in quali termini sarebbe stata violata la riserva di legge in materia tributaria.

2.3.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che le censure riferite agli artt. 3 e 53 Cost., nonché agli artt. 3 e 23 Cost. non meriterebbero accoglimento, «non rinvenendosi, nel sistema delineato dalle [disposizioni] censurate, i profili di arbitrarietà e irragionevolezza denunciati»; il prelievo sarebbe «correttamente posto a carico dei concessionari», «titolari della particolare capacità contributiva generata dall'aumento del traffico aereo, in quanto l'espletamento del servizio antincendi[o] contribuisce al conseguimento [di una maggiore efficienza]», consentendo alle società di gestione aeroportuale di aumentare il traffico aereo e i connessi benefici in termini di ricavi.

Inoltre, l'impianto attuale del codice della navigazione - come integrato dal decreto legislativo 15 marzo 2006, n. 151 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del codice della navigazione) - renderebbe evidente la differenza di posizione e di funzioni esistente tra le società aeroportuali, da un lato, e i vettori aerei e gli handlers (soggetti la cui attività è disciplinata dal decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18, recante «Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità»), dall'altro, dal momento che «“il gestore aeroportuale è il soggetto cui è affidato [...] il compito di amministrare e di gestire [...] le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto” (art. 705 cod. nav.)». In sostanza, i vettori aerei e gli handlers negli scali aeroportuali risponderebbero alle società di gestione aeroportuale e sarebbero da esse coordinati e controllati.

La società di gestione sarebbe, quindi, il dominus dell'aeroporto e, per tale ragione, avrebbe l'onere di concorrere alle spese per il servizio antincendio. Inoltre, tale onere, espressamente previsto già dall'art. 2, comma 6, della legge 2 dicembre 1991, n. 384 (Modifiche alla legge 23 dicembre 1980, n. 930, recante norme sui servizi antincendi negli aeroporti), sarebbe «incluso e specificamente indicato negli atti di convenzione stipulati tra l'ENAC e le società» stesse.

Il perimetro soggettivo della disposizione sarebbe dunque correttamente circoscritto al gestore aeroportuale in quanto concessionario del servizio che, come tale, risponderebbe degli obblighi assunti nel rapporto di concessione dell'uso diretto ed esclusivo di beni demaniali.

Osserva altresì l'Avvocatura generale che il traffico generato sarebbe espressamente identificato quale indice della capacità contributiva della società di gestione aeroportuale, in quanto si identificerebbe con la capacità economica dell'aeroporto. In questo senso, il presupposto del tributo sarebbe dato «dalla capacità di generare traffico dell'aeroporto, quale manifestazione [...] di una capacità contributiva precisamente riferibile al gestore, e non ad altri soggetti, che pur beneficino dell'infrastruttura aeroportuale».

Non sarebbe dunque violato il principio di eguaglianza tributaria di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto si tratterebbe di soggetti tra loro differenti, ai quali non potrebbe applicarsi lo stesso trattamento.

Inoltre, per quanto riguarda l'asserita violazione degli artt. 3 e 41 Cost., per irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica delle società aeroportuali, evidenzia l'Avvocatura generale che le censure poggerebbero tutte su «un'intrinseca contraddizione», in quanto «la fase di impiego del gettito» sarebbe «estranea alla fattispecie del tributo», per cui «la supposta irragionevolezza della scelta legislativa di destinare [detto] gettito ad una finalità piuttosto che a un'altra non potrebbe incidere, viziandola, sulla fase del prelievo».



3.- La SEA spa si è costituita in giudizio, sostenendo la rilevanza delle questioni proposte e la fondatezza delle stesse.

3.1.- Ritiene la società che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 imporrebbe di interpretare «la locuzione “società aeroportuali” come estesa a tutti i soggetti (persone giuridiche) che svolgono una attività presso gli aeroporti, tale da incidere sull'entità del “traffico generato”». Difatti, qualora la disposizione fosse intesa nel senso di riferirsi alle sole «“società di gestione aeroportuale”, essa sarebbe palesemente illegittima per disparità di trattamento, atteso che su tali soggetti già graverebbe l'onere di mettere gratuitamente a disposizione dei vigili del fuoco le strutture occorrenti all'erogazione» dei servizi di soccorso antincendio.

La richiesta di un ulteriore contributo sarebbe perciò del tutto ingiustificata, arbitraria e irrazionale, nonché lesiva del principio di eguaglianza e del generale canone di ragionevolezza, non essendo in alcun modo giustificabile l'aver escluso dall'onere contributivo tutti gli altri soggetti che operano direttamente o indirettamente nello spazio aeroportuale e che usufruiscono del servizio antincendio in misura anche maggiore delle società di gestione aeroportuale.

Il giudice rimettente, peraltro, ha sollevato le questioni muovendo da una lettura restrittiva dell'anzidetta locuzione, che avalla implicitamente l'interpretazione compiuta dall'ENAC con il provvedimento e la tabella impugnati nel giudizio *a quo*.

Secondo questa lettura, l'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006, prevedendo un tributo in capo alle società di gestione aeroportuale «quale mezzo per il raggiungimento del fine “garanzia degli standard di sicurezza e salvaguardia dei passeggeri o delle merci trasportati”», violerebbe dunque gli artt. 3 e 23 Cost., giacché detta finalità non potrebbe ritenersi propria unicamente delle società di gestione aeroportuali, ma riguarderebbe anche, ad esempio, i vettori ex art. 785 cod. nav., esclusi dall'obbligo contributivo. Ciò sostanzierebbe una violazione dei canoni di logicità, razionalità, proporzionalità e non arbitrarietà cui il legislatore avrebbe dovuto attenersi.

La forfettaria previsione normativa, che quantifica «in 30 milioni di euro annui il gettito atteso dalla contribuzione al Fondo Antincendio da parte delle società aeroportuali», violerebbe il principio di proporzionalità e ragionevolezza; il mancato riferimento a una aliquota impositiva escluderebbe alla radice un rapporto tra il reddito presunto del contribuente e l'onere di contribuzione, con la conseguenza che all'aumento del traffico complessivo non corrisponderebbe un incremento del gettito al fondo e, viceversa, alla riduzione del traffico non si accompagnerebbe la diminuzione dell'onere contributivo.

3.2.- La disposizione in esame, inoltre, apparirebbe arbitraria e irragionevole «violando sia il principio di parità di trattamento di cui all'art. 3 Cost. [...] sia il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.» in quanto, a situazioni uguali, non corrisponderebbe lo stesso regime impositivo.

3.3.- Le medesime considerazioni varrebbero anche nei confronti dell'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito. La destinazione del Fondo prevista da detta disposizione apporterebbe un beneficio all'intera collettività, in quanto i contributi che vi confluiscono non sarebbero «più vincolati all'abbattimento dei costi sostenuti dallo Stato per l'espletamento del servizio antincendio in ambito aeroportuale», ma destinati, in generale, a sovvenzionare il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Ne deriverebbe che «la relativa copertura di spesa» non potrebbe che «gravare sulla fiscalità generale».

L'entrata in vigore della disposizione censurata avrebbe fatto venir meno ogni ipotetica connessione tra i soggetti tenuti al versamento del tributo di scopo e il beneficio derivante dal gettito, «interrompendo e spezzando» il vincolo di legittimazione alla prestazione di cui all'art. 53 Cost. per l'assenza di qualsiasi correlazione tra i soggetti passivi della prestazione imposta e la finalità dell'imposizione.

Tale obbligo di contribuzione configurerebbe, pertanto, una prestazione patrimoniale imposta alle società di gestione aeroportuale in violazione del principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., «in quanto sprovvista di causa diretta e/o connessa al soggetto passivo e non più correlata all'utilità e finalità originariamente previste» e sarebbe irragionevole e ingiusto, in violazione dei principi sanciti dall'art. 3 Cost.

3.4.- Con riguardo all'asserita illegittimità costituzionale del medesimo art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, in riferimento all'art. 41 Cost., sostiene la parte che la disposizione, nel porre a carico della società di gestione aeroportuale costi relativi a servizi «“indifferenziati”» a favore dell'intera collettività, si tradurrebbe in un'irragionevole compressione della libertà di iniziativa economica della stessa SEA (e delle società aeroportuali), sancita dall'art. 41 Cost.

4.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la SEA spa ha ribadito quanto già argomentato nell'atto di costituzione.



Considerato in diritto

1.- La Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, con ordinanza iscritta al n. 191 reg. ord. del 2024, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, in riferimento, complessivamente, agli artt. 3, 23, 41 e 53 Cost.

1.1.- La Corte rimettente dubita, innanzitutto, della legittimità costituzionale delle predette disposizioni, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto assoggetterebbero al tributo, destinato a migliorare la qualità del servizio di soccorso ordinario e tecnico urgente espletato dal personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, esclusivamente le società di gestione aeroportuale, in tal modo determinando una “diversificazione arbitraria” tra dette società e altri soggetti operanti nel medesimo perimetro spaziale dell'aeroporto. Fra tali soggetti vi sarebbero, in particolare, i vettori designati di cui all'art. 785 cod. nav., in relazione ai quali ricorrerebbe il presupposto economico del tributo, costituito dal traffico generato in aeroporto per il trasporto di passeggeri e merci.

Ritiene il giudice *a quo* che anche i vettori debbano garantire i richiesti parametri di sicurezza a salvaguardia dei passeggeri e delle merci trasportati - obbligo al quale, peraltro, sarebbe condizionato il rilascio della licenza per l'esercizio dell'attività di trasporto aeroportuale - e, pertanto, anch'essi dovrebbero essere assoggettati, come le società di gestione, al pagamento del tributo.

1.2.- La Corte di giustizia tributaria censura altresì l'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost.

La disposizione individuerrebbe unicamente una tipologia di contribuenti, quale soggetto passivo del tributo destinato a finanziare un servizio di interesse collettivo, le società di gestione aeroportuale. Tale previsione determinerebbe una incongruenza tra «tributo-mezzo» (cui sarebbero sottoposti solo alcuni soggetti operanti in aeroporto) e «tributo-fine» (che riguarderebbe tutta la collettività); incongruenza che si tradurrebbe in un irrazionale esercizio della discrezionalità del legislatore.

1.3.- Viene posta in dubbio poi la legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui prevede la destinazione del gettito del tributo in esame, nella misura del 60 per cento, al finanziamento di una speciale indennità operativa destinata a remunerare il servizio di soccorso tecnico urgente espletato dai vigili del fuoco anche all'esterno del perimetro aeroportuale.

La disposizione sarebbe arbitraria e non sorretta da una ragionevole giustificazione, violando così il principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto assoggetterebbe al tributo soltanto le società di gestione aeroportuale, per finanziare servizi a favore dell'intera collettività che dovrebbero, invece, gravare sulla fiscalità generale.

1.4.- L'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche per violazione dell'art. 41 Cost. in quanto, aggiungendo «costi ulteriori» a carico delle società di gestione aeroportuale, altererebbe il rapporto tra i costi, gli utili derivanti dall'attività imprenditoriale in concessione e gli investimenti.

2.- In via preliminare, occorre esaminare le eccezioni di inammissibilità dell'Avvocatura generale per difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto l'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito.

2.1.- Ad avviso della difesa statale l'ordinanza di rimessione non chiarisce in quali termini risulti violata la riserva di legge in materia tributaria, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost.

L'eccezione non può essere accolta.

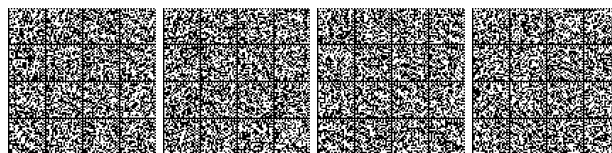
Il rimettente ha adeguatamente motivato in ordine all'asserita disparità di trattamento e irrazionalità della disposizione censurata, ritenendo che essa travalichi gli ambiti della discrezionalità legislativa, così determinando un'incongruenza del tributo-mezzo rispetto al tributo-fine in ragione del fatto che non tutti gli operatori aeroportuali potrebbero dirsi razionalmente esclusi dal perseguimento degli obiettivi di sicurezza negli aeroporti.

2.2.- Inoltre, l'Avvocatura generale eccepisce l'inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il rimettente non avrebbe sufficientemente argomentato in ordine alla applicabilità, al giudizio *a quo*, della disciplina introdotta dalla norma censurata.

Ritiene, difatti, la difesa statale che il mutamento di destinazione del gettito del tributo, stabilito dalla disposizione in esame, assumerebbe rilievo solo a partire dai contributi inerenti all'anno 2009 e non riguarderebbe, pertanto, quelli oggetto di controversia nel giudizio principale, relativi all'anno 2008.

Anche questa eccezione non ha pregio.

Il rimettente ha invero sufficientemente motivato su tale specifico aspetto.



Sebbene l'art. 4, comma 3-*bis*, disciplini, per espressa previsione, la destinazione delle risorse del fondo a partire dal 1° gennaio 2009, in tale fondo confluiscono anche i contributi relativi ad annualità anteriori. Di conseguenza, l'ammontare richiesto dall'ENAC alla SEA spa nel luglio 2009, relativo all'anno 2008, è destinato anch'esso alle finalità censurate nel presente giudizio: tanto è sufficiente per superare il vaglio di ammissibilità.

In definitiva, il giudice *a quo* ritiene, non implausibilmente, di dover fare applicazione della disposizione censurata nel giudizio dinanzi a lui e dall'accoglimento o meno della questione sollevata discende un effetto diretto e immediato sull'esito della decisione finale (si vedano, al riguardo, le sentenze n. 77 e n. 25 del 2024 e n. 19 del 2022).

3.- Ancora in via preliminare, va invece accolta l'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sollevata in riferimento all'art. 41 Cost., per genericità della motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Il rimettente si limita ad affermare che la disposizione, aggiungendo «“costi ulteriori”» a carico delle società di gestione aeroportuale, verrebbe ad alterare - per effetto dell'accollo a dette società di «“costi impropri”» - il rapporto tra i «“costi propri”» sostenuti in modo precipuo per l'attività di gestione aeroportuale, gli utili derivanti dall'attività imprenditoriale in concessione e gli investimenti eventuali da effettuare, da parte di dette società, per il miglioramento del servizio.

Tali argomentazioni risultano assertive e non suffragate da idonea documentazione al riguardo, non essendo dimostrato in alcun modo che alle società di gestione sia derivato un pregiudizio dalla disposizione in esame, tale da determinare un'ingiustificata e irrazionale ingerenza del legislatore nell'autonomia imprenditoriale (in tal senso, sentenze n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

4.- Passando all'esame del merito, occorre definire il quadro normativo e perimetrare il concetto di società aeroportuale menzionato dalle disposizioni censurate.

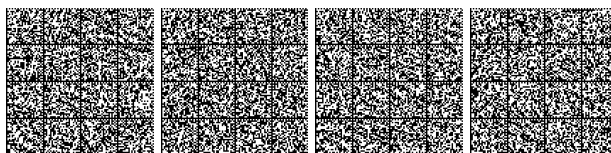
L'art. 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)», e successive modificazioni, ha istituito l'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sugli aeromobili da versare «all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva riassegnazione quanto a 30 milioni di euro, in un apposito fondo istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti destinato a compensare ENAV spa, secondo modalità regolate dal contratto di servizio di cui all'articolo 9 della legge 21 dicembre 1996, n. 665, per i costi sostenuti da ENAV spa per garantire la sicurezza ai propri impianti e per garantire la sicurezza operativa e, quanto alla residua quota, in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'interno e ripartito sulla base del rispettivo traffico aeroportuale secondo i seguenti criteri:

a) il 40 per cento del totale a favore dei comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti secondo la media delle seguenti percentuali: percentuale di superficie del territorio comunale inglobata nel recinto aeroportuale sul totale del sedime; percentuale della superficie totale del comune nel limite massimo di 100 chilometri quadrati;

b) al fine di pervenire ad efficaci misure di tutela dell'incolumità delle persone e delle strutture, il 60 per cento del totale per il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie».

L'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 ha quindi stabilito che, «[a]l fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, l'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili, di cui all'articolo 2, comma 11, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, è incrementata a decorrere dall'anno 2007 di 50 centesimi di euro a passeggero imbarcato. Un apposito fondo, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, concorre al medesimo fine per 30 milioni di euro annui. Con decreti del Ministero dell'interno, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si provvede alla ripartizione del fondo tra le unità previsionali di base del centro di responsabilità “Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile” dello stato di previsione del Ministero dell'interno».

L'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, aggiunto dalla legge di conversione n. 2 del 2009, ha poi previsto che «[l]e risorse del fondo istituito dall'articolo 1, comma 1328, secondo periodo, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione al traffico generato, destinate al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile del Ministero dell'interno, sono utilizzate, a decorrere dal 1° gennaio 2009, per il 40 per cento al fine dell'attuazione di patti per il soccorso pubblico da stipulare, di anno in anno, tra il Governo e le organizzazioni sindacali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco per assicurare il miglioramento della qualità del servizio di soccorso prestato dal personale del medesimo Corpo nazionale dei vigili del fuoco, e per il 60 per cento al fine di assicurare la valorizzazione di una più efficace attività di soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo particolari emolumenti da destinare all'istituzione di una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato all'esterno».



Sebbene la normativa censurata faccia riferimento alle «società aeroportuali» e non specificamente alle «società di gestione aeroportuale», non risulta condivisibile la tesi che una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 imporrebbe di interpretare la locuzione «società aeroportuali» come comprensiva di tutti i soggetti (persone giuridiche) che svolgono una attività presso gli aeroporti tale da incidere sull'entità del «traffico generato».

A tale opzione ermeneutica osta innanzitutto il disposto dell'art. 26, comma 2, del decreto legislativo 8 marzo 2006, n. 139 (Riassetto delle disposizioni relative alle funzioni ed ai compiti del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, a norma dell'articolo 11 della legge 29 luglio 2003, n. 229), il quale dispone che «[n]egli aeroporti indicati nell'allegata tabella A, che costituisce parte integrante del presente decreto legislativo, ferme restando le previsioni dell'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, e dell'articolo 2 della legge 2 dicembre 1991, n. 384, il Corpo nazionale assicura il servizio di salvataggio e antincendio nel rispetto delle disposizioni internazionali, comunitarie e nazionali nonché degli appositi accordi con il gestore aeroportuale previsti dalle medesime disposizioni. Nei restanti aeroporti, ove previsto dalle norme dell'aviazione civile, il servizio è fornito dal gestore o da altro soggetto autorizzato».

Una ulteriore conferma che il tributo destinato ad alimentare il fondo antincendio debba essere versato dalle società di gestione aeroportuale è data dall'art. 39-*bis* del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, in legge 29 novembre 2007, n. 222, come integrato dall'art. 1, comma 478, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», il quale fa espresso riferimento ai «corrispettivi a carico delle società di gestione aeroportuale relativamente ai servizi antincendi negli aeroporti, di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

Questa Corte si è pronunciata sul citato art. 39-*bis* affermandone la natura interpretativa (sentenze n. 251 del 2014, n. 335 e n. 102 del 2008) e ha dichiarato, con la sentenza n. 167 del 2018, l'illegittimità costituzionale della disposizione - l'art. 1, comma 478, della legge n. 208 del 2015 - che aveva inserito nel catalogo recato dal predetto art. 39-*bis* i contributi al fondo antincendio escludendone la natura tributaria.

Nella sentenza da ultimo citata è stata ravvisata la presenza dei requisiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per riconoscere la natura tributaria del prelievo, escludendone la natura sinallagmatica.

4.1.- Ciò premesso, le censure sollevate nei confronti dell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e dell'art. 4, comma 3-*bis*, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. non sono fondate.

Come emerge chiaramente dalle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni censurate per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. in quanto le stesse prevedono, per le sole società di gestione aeroportuale, l'obbligo di contribuire ad alimentare il fondo destinato a ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendio negli aeroporti.

Occorre osservare che l'ordinanza mira chiaramente a ottenere una declaratoria di illegittimità costituzionale di tali disposizioni, nella parte in cui prevedono un'imposta gravante unicamente sulle società di gestione aeroportuale. Il giudice chiede quindi di ampliare, con una pronuncia additiva, la platea dei contribuenti da assoggettare al pagamento del tributo in esame, includendovi, in particolare, i vettori aerei designati per i quali, «in astratto», ricorrerebbe lo stesso presupposto economico espressivo di capacità contributiva.

4.2.- In tale ottica, è necessario verificare se esistano adeguate giustificazioni a fondamento del tributo posto esclusivamente a carico della categoria di soggetti individuata dalle disposizioni censurate, cioè delle società di gestione aeroportuale.

A tale interrogativo deve risponderci in senso affermativo, in quanto non è dubitabile che dette società rivestano, nel perimetro aeroportuale, un ruolo diverso e preminente rispetto a tutti gli altri soggetti pure operanti nella stessa area. Esse sono costituite, ai sensi dell'art. 10, comma 13, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), per la gestione dei servizi e la realizzazione delle infrastrutture degli aeroporti; a tali società, ai sensi dell'art. 705 cod. nav., sono affidate in concessione le infrastrutture aeroportuali attrezzate per il decollo e l'atterraggio di aeromobili, per il transito dei relativi passeggeri e del loro bagaglio, per il ricovero e il rifornimento dei velivoli.

Il gestore aeroportuale è quindi il soggetto cui è affidato, sotto il controllo e la vigilanza dell'ENAC, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire, secondo criteri di trasparenza e non discriminazione, le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività dei vari operatori privati presenti nell'aeroporto o nel sistema aeroportuale, compresi quelli che forniscono i servizi a terra (art. 705 cod. nav.).

In ragione di tale assetto, alle società di gestione aeroportuale è consentito lo sfruttamento economico delle concessioni e la riscossione dei diritti aeroportuali.



Nello specifico, la SEA spa è il soggetto a cui è affidato in via esclusiva, sotto il controllo dell'ENAC, il compito di gestire le infrastrutture aeroportuali e di coordinare e controllare le attività degli operatori privati presenti negli aeroporti di Milano Malpensa e Milano Linate. Ciò sulla base di una convenzione - stipulata tra la SEA spa e l'ENAC in data 4 settembre 2001, con scadenza 4 maggio 2041 - nella quale sono disciplinati i rapporti relativi alla gestione e allo sviluppo dell'attività aeroportuale, ivi compresi quelli concernenti la progettazione, la realizzazione, l'adeguamento, la manutenzione e l'uso degli impianti e delle infrastrutture strumentali all'esercizio di tali attività. L'idoneità della SEA spa a espletare tutte le predette attività, nel rispetto degli standard tecnici di sicurezza, è attestata dalla certificazione rilasciata dall'ENAC.

Il «gestore aeroportuale» è definito anche dal diritto dell'Unione europea e, in particolare, dall'art. 2 della direttiva 2009/12/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, concernente i diritti aeroportuali, secondo cui esso è «il soggetto al quale le disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali nazionali affidano, insieme ad altre attività o in via esclusiva, il compito di amministrare e di gestire le infrastrutture aeroportuali o della rete aeroportuale e di coordinare e di controllare le attività dei vari operatori presenti negli aeroporti o nella rete aeroportuale interessati»; il gestore è altresì titolare dei «diritti aeroportuali», ossia dei «prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi che sono forniti esclusivamente dal gestore aeroportuale e che sono connessi all'atterraggio, al decollo, all'illuminazione e al parcheggio degli aeromobili e alle operazioni relative ai passeggeri e alle merci».

È quindi evidente la differente e preminente posizione delle società di gestione aeroportuale rispetto a quella di tutti gli altri soggetti che operano nell'aeroporto.

Ed è proprio tale differenziazione all'origine sia della base imponibile del tributo, sia della delimitazione dei soggetti passivi.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che «il principio dell'eguaglianza tributaria, desumibile dal combinato disposto degli artt. 3 e 53 Cost., impone che “ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione” (sentenza n. 288 del 2019)» (sentenza n. 49 del 2024).

Pertanto, il legislatore gode di «un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s'ispira l'attività di imposizione fiscale» (sentenze n. 49 del 2024 e n. 108 del 2023). In altri termini, «non è di per sé lesivo del principio di uguaglianza e di capacità contributiva il fatto che il legislatore individui, di volta in volta, quali indici rivelatori di capacità contributiva, le varie specie di beni patrimoniali sia di natura mobiliare che immobiliare» (sentenza n. 49 del 2024).

Nel caso in esame, non risulta arbitrario, né in contrasto con il principio di eguaglianza tributaria, l'aver delimitato il perimetro soggettivo del prelievo in esame alle sole società di gestione aeroportuale, essendo tale misura sorretta da un'adeguata giustificazione obiettiva, consistente nella non assimilabilità dei soggetti che operano all'interno dello spazio aeroportuale.

4.3.- Neppure può ravvisarsi la violazione dell'art. 53 Cost. con riguardo al principio di capacità contributiva.

Occorre, infatti, richiamare quanto affermato da questa Corte, secondo la quale «nella Costituzione il dovere tributario, inteso come concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale - come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione - alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali - come, ad esempio, la tutela della salute, che peraltro deve essere assicurata gratuitamente agli indigenti (art. 32, primo comma, Cost.) - sia gran parte di quelli civili (si pensi alla spesa necessaria per l'amministrazione della giustizia, che è funzionale a garantire anche tali diritti). È infatti da tale legame, anche in forza della funzione redistributiva dell'imposizione fiscale e del nesso funzionale con l'art. 3, secondo comma, Cost., che discende la riconducibilità del dovere tributario al crisma dell'inderogabilità di cui all'art. 2 Cost., che rende, oltretutto, di immediata evidenza come il disattenderlo rechi pregiudizio non a risalenti paradigmi ma in particolare al suddetto sistema dei diritti. Tale qualifica, tuttavia, dato il contesto sistematico in cui si colloca, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga saldamente ancorato al complesso dei principi e dei relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.)» (sentenza n. 288 del 2019).

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che per capacità contributiva, ai sensi dell'art. 53 Cost., si deve intendere l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta desumibile dal presupposto economico cui l'imposizione è collegata. Esso consiste in qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, secondo valutazioni riservate al legislatore, salvo il controllo di legittimità costituzionale sotto il profilo della loro arbitrarietà o irrazionalità (sentenze n. 49 e n. 34 del 2025 e n. 108 del 2023).



L'art. 1, comma 1328, della citata legge n. 296 del 2006 individua, quale presupposto oggettivo del tributo, il traffico generato, espressamente definito quale indice della capacità contributiva.

Esso si riferisce all'insieme dei movimenti che coinvolgono passeggeri, aeromobili e merci in arrivo e in partenza da uno scalo e rappresenta un indicatore chiave per misurare l'attività e l'impatto di un aeroporto sul territorio. È composto dal numero totale di decolli e atterraggi, includendo sia voli commerciali che privati, dal numero di passeggeri che partono, arrivano o transitano (anche senza cambiare aereo) e dalla quantità di merci e posta trasportate.

Il traffico generato, pertanto, non è solo un dato tecnico, ma opera da motore economico finalizzato a creare ricchezza, che è indice della capacità economica dell'aeroporto.

Tale presupposto del tributo è stato pertanto correttamente riferito dal legislatore alle società di gestione aeroportuale e non ad altri soggetti che pure beneficiano dell'infrastruttura aeroportuale.

Ne discende che le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. non sono fondate.

5.- Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., non è fondata.

Secondo il rimettente, la disposizione censurata sarebbe irrazionale in quanto anche i vettori aerei e altri soggetti (quali, ad esempio, gli handlers che, ai sensi del d.lgs. n. 18 del 1999, svolgono in aeroporto servizi di assistenza a terra), sia pure per ambiti e modalità diversi, dovrebbero garantire standard di sicurezza a salvaguardia dei passeggeri o delle merci trasportati.

Nella fattispecie in esame, quello di limitare l'obbligo di contribuzione al fondo antincendio ai soli gestori aeroportuali è un criterio che non può ritenersi né arbitrario, né irrazionale.

Non v'è dubbio, poi, che ai contributi in esame sia da attribuire la natura di prestazioni patrimoniali obbligatoriamente imposte, come tali soggette alla garanzia dettata dall'art. 23 Cost.

Tale parametro, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, configura una riserva di legge di carattere "relativo", nel senso che essa deve ritenersi rispettata anche in assenza di una espressa indicazione legislativa dei criteri, limiti e controlli sufficienti a delimitare l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione (sentenze n. 507 del 1988 e n. 67 del 1973), purché la concreta entità della prestazione imposta sia chiaramente desumibile dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione (sentenze n. 105 del 2003, n. 180 del 1996, n. 182 del 1994 e n. 507 del 1988).

Nel caso in esame è lo stesso codice della navigazione, come rivisto per la parte aeronautica dal d.lgs. n. 151 del 2006, che rende evidente la differenza di posizione e funzioni esistente tra le società di gestione aeroportuale ai quali le disposizioni censurate impongono il tributo, rispetto ai vettori aerei e agli handlers, da esse coordinati e controllati.

Infatti, vettori aerei, ai sensi dell'art. 785 cod. nav., sono i soggetti designati al servizio di trasporto aereo, di cui al precedente art. 784 cod. nav., muniti di valida licenza di esercizio rilasciata dall'ENAC o da uno Stato membro dell'Unione europea, provvisti di mezzi finanziari, tecnici e assicurativi sufficienti a garantire il regolare svolgimento dei collegamenti in condizioni di sicurezza e a salvaguardare il diritto alla mobilità del cittadino. I rapporti fra l'ENAC e i vettori designati sono regolati da una convenzione, ove sono stabilite le condizioni di esercizio del servizio, nonché gli obblighi dei vettori medesimi. La vigilanza sull'attività dei vettori designati è esercitata dall'ENAC.

I servizi di assistenza a terra esercitati dagli handlers costituiscono un insieme di attività che supportano le compagnie aeree e i passeggeri; negli aeroporti aperti al traffico aereo commerciale sono espletati sia dal gestore aeroportuale che dagli operatori terzi o dagli utenti in autoassistenza ritenuti idonei dall'ENAC, e sono regolati dalle norme speciali in materia (art. 706 cod. nav.).

La società di gestione è, quindi, il dominus dell'aeroporto e, per questa ragione, la legge le impone il dovere di concorrere alle spese per il servizio antincendio, anche secondo quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 384 del 1991 con riguardo a locali, attrezzature e infrastrutture ad esso relativi.

La previsione del concorso alle spese antincendio trova, quindi, fondamento logico-sistematico nella responsabilità, attribuita dall'ordinamento al gestore aeroportuale, di organizzare e amministrare l'esercizio complessivo dell'aeroporto in concessione.

La scelta del legislatore si radica nella circostanza che il gestore aeroportuale è il soggetto che per legge utilizza le infrastrutture aeroportuali, usufruendo di una concessione che ne permette lo sfruttamento economico e che, peraltro, gode dei diritti aeroportuali (art. 2 della direttiva 2009/12/CE).

In definitiva, la disposizione in esame non risulta affetta da irrazionalità, ma costituisce esercizio dei poteri discrezionali spettanti al legislatore in materia tributaria nella determinazione dei criteri in relazione alla finalità alla quale s'ispira l'attività di imposizione fiscale e rispettosa del principio di legalità di cui all'art. 23 Cost.



6.- Deve, infine, escludersi l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., nella parte in cui prevede la destinazione del gettito del tributo in esame, nella misura del 60 per cento, per assicurare la valorizzazione di una più efficace attività di soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, prevedendo una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato anche all'esterno del perimetro aeroportuale.

Non può condividersi l'assunto del rimettente secondo cui la disposizione censurata avrebbe fatto venir meno l'originario legame tra il prelievo tributario e la sua finalità, essendo rimasta inalterata la *ratio* di ridurre il costo, a carico dello Stato, per il servizio antincendio prestato dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco negli aeroporti.

Sul punto può richiamarsi la giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale ha escluso che, nella specie, il tributo di cui trattasi sia un tributo di scopo.

Secondo la Corte di cassazione, difatti, «[l']obbligo che l'art. 1, comma 1328, della l. n. 296/2006 pone a carico delle società aeroportuali, di alimentare, in proporzione al traffico generato, il Fondo antincendi, ha natura di tributo vincolato "al fine di ridurre il costo a carico dello Stato nel servizio antincendi negli aeroporti", ponendosi il vincolo di destinazione limitatamente alla fase d'impiego del gettito. Ne consegue che la successiva previsione di cui all'art. 4, comma 3-bis del d. l. n. 185/2008, come inserita, in sede di conversione, dalla l. n. 2/2009, [...] non incide sulla persistenza del rapporto giuridico soggettivo d'imposta tra Stato e società medesime». Ciò comporta che «[l]a distrazione delle somme versate rispetto alla finalità primigenia, tuttora vigente, di ridurre il costo del servizio antincendi negli aeroporti a carico dello Stato, potrà rilevare al più, ove ne ricorrano i presupposti, in diversi ambiti - come quello, ad esempio, delle eventuali responsabilità di natura contabile - non potendo ravvisarsi in capo alle società alcun previo potere di scrutinio sulle modalità d'impiego delle somme rispetto al fine previsto dall'art. 1, comma 1328, della l. n. 296/2006» (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 10 gennaio 2024, n. 990).

Nella specie, pertanto, si è in presenza di un tributo peculiare che, alla luce delle disposizioni di cui agli artt. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006 e 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, ha, quali soggetti passivi del tributo, le società di gestione aeroportuale; quale presupposto economico, il traffico aereo generato sull'aeroporto; quale finalità, la riduzione del costo a carico dello Stato per il servizio antincendio negli aeroporti.

Sul piano contabile, in base al principio generale dell'unità del bilancio di cui all'Allegato 1 alla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e all'art. 24 della medesima legge, il gettito di tale tributo è versato in un unico capitolo di entrata del bilancio dello Stato (capitolo 3543, denominato «Versamento da parte delle società aeroportuali al fondo istituito al fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti») per essere destinato in un apposito capitolo-fondo dello Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno.

Quanto sopra è sufficiente a escludere che la scelta legislativa di destinare le risorse del fondo a una speciale indennità operativa per il servizio di soccorso tecnico urgente espletato anche all'esterno del perimetro aeroportuale sia manifestamente irragionevole e in contrasto con il principio di capacità contributiva.

In conclusione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sollevate in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. non sono fondate.

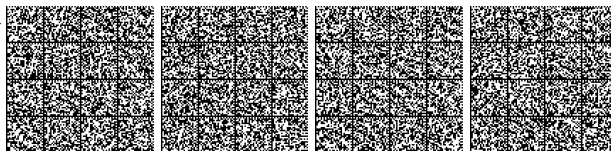
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (*Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*), convertito, con modificazioni, nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevata, in riferimento all'art. 41 della Costituzione, dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1328, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*», e dell'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1328, della legge n. 296 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 23 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 185 del 2008, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost., dalla Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Lazio, sezione 16, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250100

N. 101

Sentenza 21 maggio - 8 luglio 2025

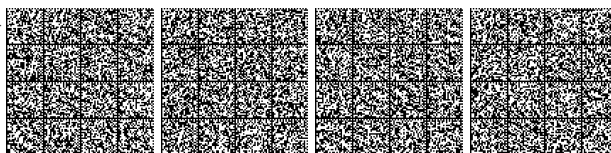
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Denunciata violazione del principio di legalità - Non fondatezza della questione.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Denunciata violazione degli obblighi internazionali di diritto consuetudinario e convenzionale - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Sanzione amministrativa accessoria obbligatoria del fermo amministrativo della nave utilizzata per commettere la violazione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa - Non fondatezza della questione.

Straniero - Immigrazione - Gestione dei flussi migratori - Sanzioni amministrative applicate al comandante della nave o all'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni (nel caso di specie: dell'autorità libica, competente secondo il sistema "SAR", definito dalla Convenzione di Amburgo del 1979) - Sanzione amministrativa accessoria obbligatoria del fermo amministrativo, per una durata fissa (venti giorni), della nave utilizzata per commettere la violazione - Denunciata irragionevolezza e violazione dei principi di individualizzazione e proporzionalità della pena e della sua finalità rieducativa - *Ius superveniens* - Restituzione degli atti al giudice rimettente.



- Decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, art. 1, comma 2-*sexies*, inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.
- Costituzione, artt. 3, 10, 11, 25, 27, e 117, primo comma; Convenzione relativa allo statuto dei rifugiati, art. 33; Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare, capitolo V, in particolare regola n. 15; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 19; Convenzione internazionale sulla ricerca ed il salvataggio marittimo, con annesso; Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies* del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15, promosso dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, nel procedimento vertente tra L. B. e altri e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri, con ordinanza del 10 ottobre 2024, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione della Società Hoyland Offshore As srl e SOS Méditerranée France e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

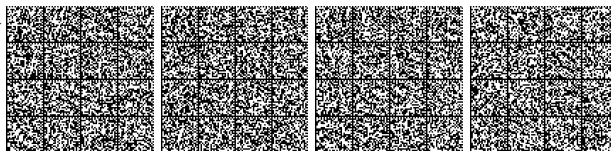
udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

uditi l'avvocato Dario Belluccio per Società Hoyland Offshore As srl e SOS Méditerranée France e l'avvocato dello Stato Lorenzo D'Ascia per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 10 ottobre 2024, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2024, il Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-*bis*, 391-*bis*, 391-*ter* e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso



agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15.

La previsione censurata, nel testo vigente al tempo in cui sono state sollevate le questioni di legittimità costituzionale, così disponeva: «Fuori dei casi in cui è stato adottato il provvedimento di limitazione o divieto di cui al comma 2, quando il comandante della nave o l'armatore non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000. Alla contestazione della violazione consegue l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione [...]».

1.1.- In punto di rilevanza, il rimettente espone di dover decidere sull'opposizione proposta dal capitano, dal proprietario, dall'armatore e dal noleggiatore contro il fermo amministrativo e l'affidamento in custodia della nave Ocean Viking, provvedimenti emessi sul presupposto che il comandante non avesse rispettato «le indicazioni fornite dalla autorità competente per il coordinamento delle operazioni di soccorso, creando situazioni di pericolo» e violando così le prescrizioni dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito.

1.2.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* premette che la disposizione censurata non si presta a un'interpretazione adeguatrice e si pone in contrasto con molteplici parametri costituzionali.

1.2.1.- In primo luogo, il rimettente deduce la violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., in quanto il legislatore, con l'art. 1, comma 2-*sexies*, secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, avrebbe previsto un'automatica applicazione del fermo rispetto a una molteplicità di condotte eterogenee.

Sarebbe violato il principio di ragionevolezza, «la cui osservanza garantisce altresì l'adeguatezza della risposta punitiva ai casi concreti e quindi il carattere “personale” della responsabilità penale, nella prospettiva segnata» dall'art. 27, primo comma, Cost. Al contempo, sarebbe precluso un adeguamento individualizzato della misura, in contrasto con la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

1.2.2.- In secondo luogo, il rimettente censura l'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, «con riguardo ai presupposti previsti per l'applicazione della sanzione accessoria, ovvero l'inottemperanza da parte del comandante della nave alle indicazioni fornite dal competente centro per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si è svolta l'operazione di soccorso».

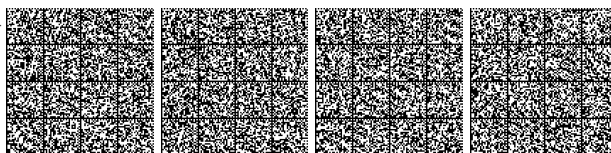
La formulazione del precetto sarebbe lesiva del principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, corollario del principio di legalità (art. 25 Cost.), «nella misura in cui, nel descrivere la condotta suscettibile di sanzione amministrativa, richiama per *relationem* l'ordine impartito dall'autorità incaricata di coordinare le operazioni di soccorso». La norma censurata «si traduce nel rinvio in bianco all'ordine impartito» dall'autorità competente secondo il sistema SAR (Search and Rescue), «ancorché esso non sia stato formalizzato in un atto amministrativo».

1.2.3.- Il rimettente, infine, sospetta di illegittimità costituzionale l'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 10 e 117 Cost., «nella misura in cui, riconoscendo la valida esistenza di una “zona SAR” libica e la legittimità degli ordini impartiti da quell'autorità nelle operazioni di soccorso, contrasta con obblighi imposti all'Italia dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale». L'applicazione della disposizione censurata imporrebbe al rimettente «di assumere che lo Stato libico costituisca un “porto sicuro”, secondo l'accezione fornita, fra le altre, dalla stessa Convenzione di Amburgo, a seguito della sottoscrizione da parte degli stati aderenti della Risoluzione MSC 167(78) del 2004».

Secondo il Tribunale di Brindisi, l'osservanza dell'ordine impartito dall'autorità libica e l'applicazione dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, potrebbero comportare la violazione di obblighi imposti dal diritto internazionale consuetudinario - quanto al divieto di respingimento dei migranti e della tortura - e convenzionale (artt. 10 e 117, primo comma, Cost.).

2.- Con atto depositato il 2 dicembre 2024, si sono costituite in giudizio Società Hoyland Offshore AS srl e SOS Méditerranée France, parti ricorrenti nel giudizio principale.

2.1.- Le parti condividono il presupposto interpretativo della natura “sostanzialmente penale” della sanzione del fermo amministrativo e osservano che la violazione degli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. deriva dall'applicazione automatica di tale sanzione accessoria e, al contempo, dall'impossibilità di graduarla. La reazione sanzionatoria sarebbe sproporzionata, in virtù della «combinazione tra automatismo e fissità» e della «notevole entità della sanzione».



Qualsiasi sanzione fissa sarebbe «per ciò solo “indiziata” di illegittimità» e si imporrebbe «la puntuale dimostrazione di “proporzione” rispetto all’intera gamma dei comportamenti tipizzati».

Nel caso di specie, sarebbe opportuno «rimuovere l’ipotesi sanzionatoria censurata attraverso una sentenza ablativa», secondo il modello già sperimentato con la sentenza n. 185 del 2021 di questa Corte.

2.2.- Inoltre, la violazione del principio di determinatezza sarebbe evidente «nella misura in cui il legislatore [à]ncora la violazione alla mera inottemperanza delle “istruzioni” impartite dall’autorità straniera senza chiarire il contenuto e senza neppure prevedere come tali istruzioni debbano essere formalizzate». Il precetto sanzionatorio non potrebbe essere integrato dalle richieste telefoniche o via mail di volta in volta rivolte alle navi delle Organizzazioni non governative (ONG) dalla Guardia costiera libica. Ciò sarebbe ancora più paradossale «se si considera che le “istruzioni” a cui si fa riferimento vengono impartite da una autorità straniera nei confronti di imbarcazioni che battono bandiera non italiana (quella di Ocean Viking è norvegese) in acque internazionali».

2.3.- Le parti rilevano, infine, che le autorità libiche non garantirebbero «in alcun modo l’efficacia dei soccorsi», creerebbero «situazioni di pericolo per i naufraghi» e non rispetterebbero «le linee guida stabilite dall’Organizzazione Internazionale Marittima per il coordinamento dei soccorsi». Inoltre, sarebbe evidente «il rischio che l’ottemperanza alle indicazioni delle autorità libiche porti a concludere le operazioni di soccorso con lo sbarco dei naufraghi in Libia, e quindi in violazione sia della normativa di diritto internazionale del mare che impone lo sbarco in un luogo sicuro, sia con il diritto internazionale consuetudinario e pattizio dei diritti umani e in particolare con il principio di non refoulement».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, con atto depositato il 3 dicembre 2024.

3.1.- In via preliminare, la difesa dello Stato ha eccepito l’inammissibilità delle questioni sollevate per irrilevanza, addebitando al rimettente di averle prospettate «in termini apodittici, limitandosi ad affermare l’inconfigurabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata».

Inoltre, per quel che concerne la questione di legittimità costituzionale incentrata sulla violazione degli obblighi internazionali, mancherebbe la descrizione dei fatti utile a verificarne la rilevanza. In particolare, dall’ordinanza non si ricaverebbe il contenuto dell’ordine che sarebbe stato impartito dall’autorità libica competente, se si eccettua «uno scarso riferimento a una comunicazione via e-mail della Libyan Coast Guard».

3.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

3.2.1.- L’Amministrazione, in sede di applicazione della sanzione, e il giudice, in sede di controllo, ben potrebbero adattare l’entità della sanzione complessiva (pecuniaria e accessoria) alla gravità dell’infrazione, posto che, se la sanzione accessoria è fissa, quella pecuniaria è invece graduabile tra un minimo e un massimo.

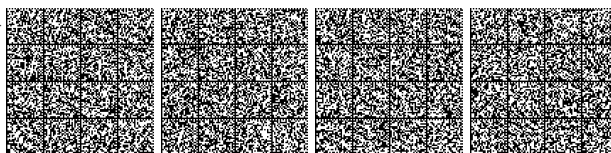
Inoltre, la norma in questione contemplerebbe - a fronte di una condotta di pericolo astratto - una sanzione mite, tenuto conto del suo carattere amministrativo (non penale) e del fatto che il fermo produce effetti limitati (venti giorni), che ricadono sulla sola nave utilizzata per commettere la violazione. D’altro canto, la condotta sanzionata sarebbe grave «in relazione al bene giuridico tutelato (nel caso in esame i beni giuridici di rilevanza primaria dell’ordine pubblico interno e internazionale e dell’ordinato svolgimento dei salvataggi a tutela dell’incolumità dei migranti)». Non sussisterebbero, dunque, i denunciati profili di irragionevolezza.

3.2.2.- Non sarebbe violato nemmeno il principio di determinatezza.

La condotta illecita consisterebbe nel comportamento di chi «non adempie alle richieste di un’autorità che opera istituzionalmente per gestire e coordinare le operazioni di soccorso o di controllo delle frontiere», e dunque essa sarebbe «delimitata dall’operato delle autorità nell’ambito di queste funzioni». La legittimità costituzionale di una norma sanzionatoria così strutturata sarebbe pacifica, come risulterebbe dall’art. 650 del codice penale e dalla giurisprudenza costituzionale in materia (è citata la sentenza di questa Corte n. 168 del 1971). Trattandosi di sanzione amministrativa e non penale, il rinvio eteronomo sarebbe a fortiori legittimo.

3.2.3.- Sarebbero manifestamente infondate, infine, le censure di violazione degli artt. 10 e 117 Cost.

La titolarità, in capo alla Libia, di una zona SAR di propria competenza troverebbe il suo fondamento nella Convenzione internazionale sulla ricerca e il salvataggio marittimo firmata ad Amburgo il 27 aprile 1979, alla quale l’Italia ha aderito e dato esecuzione con legge 3 aprile 1989, n. 147, «anche mediante disposizioni che, come quella censurata, ne assicurano l’applicazione». Le navi che intervengono non potrebbero esimersi dal conformarsi al coordinamento dello Stato che intervenga con le proprie direttive.



Non sarebbe pertinente il riferimento al sistema di accoglienza libico e alle condizioni dei centri di detenzione per migranti, posto che la norma censurata e i relativi richiami al diritto internazionale non afferiscono al sistema di gestione del fenomeno migratorio, «ma alla materia dei soccorsi in mare e alla violazione degli obblighi legali ad esso connessi».

4.- Con atti depositati il 2 dicembre 2024, sono intervenuti in giudizio Sea Watch e.V., Eos Shipping gUG, Sos Humanity gGmbH, Handbreit - nautical safety solutions gGmbH e Idra Social Shipping srl. Tutte le società hanno chiesto la fissazione anticipata della camera di consiglio sull'ammissibilità degli interventi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Gli interventi sono stati dichiarati inammissibili da questa Corte con ordinanza n. 60 del 2025.

5.- Il 3 dicembre 2024, hanno depositato opinioni, come amici curiae, Human Rights Watch (HRW) e European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR). Tali opinioni sono state ammesse con decreto presidenziale del 12 marzo 2025.

6.- In prossimità dell'udienza hanno depositato memoria illustrativa la Società Hoyland Offshore AS srl e SOS Méditerranée France, ribadendo le conclusioni già rassegnate e replicando alle osservazioni della difesa statale.

6.1.- Non meriterebbero di essere accolte le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

Quanto all'omesso tentativo di esplorare un'interpretazione adeguatrice, la stessa difesa dello Stato tralascerebbe di prospettare l'interpretazione idonea a fugare i dubbi di legittimità costituzionale.

Né la mancata indicazione del contenuto dell'ordine impartito dall'autorità libica implicherebbe l'inammissibilità eccepita nell'atto di intervento. Nel giudizio di costituzionalità, difatti, non si discuterebbe sulla legittimità di tale atto, ma, in una prospettiva più radicale, dell'indeterminatezza della previsione che a tale atto si richiama.

6.2.- Per quel che concerne il merito delle questioni, le parti pongono preliminarmente in evidenza come la norma censurata sia stata medio tempore modificata dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187.

La novella legislativa, senza alterare gli elementi costitutivi dell'illecito, si sarebbe limitata a sostituire alla sanzione fissa del fermo amministrativo di venti giorni una sanzione modulabile in una cornice edittale tra dieci e venti giorni e dunque avrebbe introdotto un trattamento complessivamente più favorevole per il trasgressore, applicabile, in quanto *lex mitior*, al caso di specie. Si imporrebbe, pertanto, la restituzione degli atti al Tribunale di Brindisi con esclusivo riguardo alla questione di legittimità costituzionale concernente il trattamento sanzionatorio.

6.2.1.- Ad ogni modo, non potrebbero essere condivise le obiezioni mosse dalla difesa statale, che valuta la proporzionalità in riferimento alla sanzione nella sua interezza, includendo anche la sanzione pecuniaria. Le censure si appunterebbero sul fermo amministrativo, sanzione gravosa e dotata di effetti immediati e diretti, che non potrebbe in alcun modo essere graduata.

Ove si ritenesse la novella inapplicabile al giudizio in corso, in quanto i provvedimenti di fermo dovrebbero essere valutati alla stregua della disciplina vigente al momento dell'irrogazione della sanzione (*tempus regit actum*), emergerebbe ictu oculi la necessità di un intervento correttivo, idoneo a ripristinare la conformità a Costituzione del regime sanzionatorio.

6.2.2.- Fondate, inoltre, sarebbero le censure di violazione dell'art. 25 Cost.

La disposizione censurata sanzionerebbe la violazione di un precetto indeterminato, integralmente fissato da un'autorità straniera sulla base di presupposti sottratti ad ogni verifica, con conseguente preclusione del controllo di legalità ad opera delle parti e delle autorità italiane, amministrative e giudiziarie.

Generico sarebbe il richiamo a imprecisate indicazioni di un'autorità straniera, impartite per qualsiasi ragione e per qualsiasi scopo. A differenza di quel che si riscontra con riferimento all'art. 650 cod. pen., la previsione censurata ometterebbe di identificare presupposti, caratteri, contenuto e limiti dei provvedimenti dell'autorità straniera. Sarebbe sanzionata la mera disobbedienza a un provvedimento contraddistinto da caratteristiche e limiti nebulosi.

6.2.3.- Sarebbero violati, infine, gli artt. 10 e 117 Cost.

Le autorità libiche, pur avendo istituito un'area SAR di propria competenza e un Maritime Rescue Coordination Centre a Tripoli, sarebbero inidonee a fornire indicazioni valide ai comandanti delle navi, in ragione delle gravi inadempienze perpetrate, segnalate anche dall'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite. Sarebbe dunque non solo legittimo, ma anche doveroso, il comportamento del comandante della nave che decida di concludere le operazioni di soccorso e di sbarcare i naufraghi in un luogo sicuro prima dell'intervento dei mezzi libici, eventualmente disattendendo le indicazioni fornite dalla stessa locale guardia costiera.



Il comandante della nave privata, nel far sbarcare i naufraghi in un luogo in cui la loro vita e la loro sicurezza fossero messe a repentaglio, violerebbe gli obblighi di soccorso. L'attribuzione alle autorità libiche della competenza in ordine al coordinamento dei soccorsi e all'indicazione del luogo di sbarco, con ordini vincolanti per il comandante di una nave privata, condurrebbe a un aggiramento degli obblighi imposti dalle convenzioni internazionali e determinerebbe il rischio concreto che le persone soccorse siano sbarcate in un porto non sicuro. Il principio di non respingimento troverebbe piena applicazione anche nei confronti di persone che si trovino in acque internazionali.

In conclusione, la disposizione censurata condizionerebbe e limiterebbe lo svolgimento di un'attività lecita, «in violazione dei principi fondamentali di libertà di navigazione e giurisdizione esclusiva dello stato di bandiera», e le stesse decisioni del comandante della nave sull'assistenza a persone in pericolo, ponendolo dinanzi all'alternativa di violare le norme imperative del diritto internazionale, in materia di non respingimento, di divieto di tortura e di obbligo di sbarco in un porto sicuro, o di subire la «pesantissima sanzione del fermo della nave umanitaria».

7.- Ha depositato memoria illustrativa anche il Presidente del Consiglio dei ministri.

7.1.- La difesa dello Stato ha ribadito, in primo luogo, le eccezioni di inammissibilità per apodittica motivazione sull'impraticabilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata e per la lacunosa descrizione dei contenuti dell'ordine violato.

Le società sostengono di avere impugnato l'ordinanza-ingiunzione che ha irrogato la sanzione pecuniaria: l'eventuale annullamento o la riduzione della sanzione assumerebbero rilievo, imponendo una rivalutazione da parte del giudice rimettente.

7.2.- Nel merito, le questioni non sarebbero fondate.

7.2.1.- Il regime sanzionatorio dovrebbe essere considerato in modo unitario e la modulazione della sanzione pecuniaria consentirebbe di commisurare la sanzione complessiva alla gravità della violazione.

Ad ogni modo, la misura del fermo si caratterizzerebbe, oltre che per una funzione sanzionatoria, anche per una finalità cautelare, di tutela dei beni dell'ordine pubblico interno e internazionale e dell'incolumità dei migranti.

La sanzione non potrebbe essere qualificata come «pena», sia per la durata contenuta (venti giorni, quando manchi la reiterazione) sia per la natura esclusivamente reale, che non pregiudica le facoltà personali del comandante e dell'armatore.

I costi destinati a gravare sui detentori delle navi, l'incapacità di ripartire immediatamente dopo il fermo, l'asserito danno alla reputazione sarebbero ininfluenti e non potrebbero condurre a diverse conclusioni.

La sanzione colpirebbe condotte omogenee di violazione di ordini o richieste di informazioni funzionali a garantire beni primari (ordine pubblico e internazionale e sicurezza nel salvataggio dei migranti) e sarebbe tutt'altro che rigida: l'importo, difatti, potrebbe essere graduato, per quel che attiene alla pena pecuniaria, e potrebbe essere inasprito, fino al sequestro cautelare e alla confisca amministrativa, in caso di reiterazione.

7.2.2.- Non vi sarebbe alcun vulnus all'art. 25 Cost. Non solo il precetto costituzionale riguarderebbe la sanzione penale, ma, nel caso di specie, la descrizione del fatto tipico sarebbe anche più puntuale, quanto ai soggetti attivi dell'illecito e alla condotta, rispetto a quella racchiusa nell'art. 650 cod. pen., e neppure si riscontrerebbe quel «margine di interpretabilità riconosciuto come pienamente legittimo» (si menziona la sentenza di questa Corte n. 54 del 2024).

7.2.3.- Non sarebbero fondate, infine, neppure le censure di violazione degli artt. 10 e 117 Cost., in quanto l'attribuzione alla Libia di una zona SAR sarebbe conforme alla Convenzione di Amburgo del 1979 e le navi che operano in tale zona non potrebbero contravvenire alle indicazioni fornite dall'autorità di coordinamento nell'attuazione delle operazioni di salvataggio. Una diversa interpretazione condurrebbe a disapplicare la Convenzione, svuotandola di contenuto.

La disposizione censurata, a ben considerare, si limiterebbe a ribadire l'obbligo dei soccorritori di uniformarsi al coordinamento dell'autorità SAR e non contemplerebbe in alcun modo il respingimento dei migranti soccorsi verso un luogo in cui la vita o la libertà siano in pericolo. La nozione di respingimento si riferirebbe agli stranieri presenti in zone sottoposte alla giurisdizione italiana.

Le parti avrebbero poi introdotto profili di censura estranei al *thema decidendum*.

8.- All'udienza del 21 maggio 2025, è stato acquisito il documento contenente l'ordine impartito dall'autorità libica.

Le parti hanno chiesto l'accoglimento delle conclusioni preliminari e di merito già rassegnate negli scritti difensivi.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 205 del 2024), dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, in riferimento agli artt. 3, 10, 25, 27, primo e terzo comma, e 117 Cost.

La disposizione è censurata nella parte in cui sanziona, con il fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione, il comandante o l'armatore che non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare o non si uniforma alle sue indicazioni.

1.1.- Il secondo periodo della previsione in esame, anzitutto, contrasterebbe con gli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., in quanto irragionevolmente comminerebbe in via automatica la medesima sanzione del fermo per una pluralità di condotte eterogenee e precluderebbe all'autorità giudiziaria «di graduarne l'applicazione, in ragione delle peculiarità del caso specifico, tanto al fine di salvaguardare i principi di individualizzazione e proporzionalità della pena».

Sarebbero pregiudicate, in tal modo, la personalità della responsabilità penale e la finalità rieducativa della pena, che imporrebbero un «adeguamento individualizzato, proporzionale, delle pene inflitte con le sentenze di condanna, fornendo al giudice, nell'esercizio del suo apprezzamento, appropriati criteri di valutazione».

1.2.- Il primo periodo della disposizione censurata confliggerebbe poi «con il principio di determinatezza della fattispecie incriminatrice, corollario del principio di legalità (art. 25 Cost.)», in quanto si tradurrebbe in un «rinvio in bianco» all'ordine impartito da un'autorità diversa da quella italiana, che non risulta sempre «formalizzato in un atto amministrativo», e impedirebbe il vaglio della compatibilità dell'ordine con i «limiti di legge e costituzionali vigenti nell'ordinamento nazionale».

La legge, in particolare, non individuerrebbe in tutti i suoi elementi costitutivi la condotta sanzionata e non fornirebbe alcuna «indicazione dei criteri di offensività e punibilità rilevanti ed al fine perseguito da quelle prescrizioni poi disattese».

1.3.- Sempre con riferimento al primo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*, il rimettente denuncia, infine, la violazione degli artt. 10 e 117 Cost.

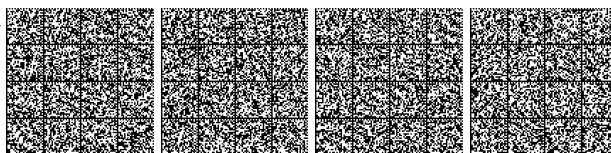
Nel riconoscere «la valida esistenza di una “zona SAR” libica e la legittimità degli ordini impartiti da quell'autorità nelle operazioni di soccorso» e nell'annoverare lo Stato libico tra i porti sicuri, la previsione censurata contravverrebbe agli «obblighi imposti all'Italia dal diritto internazionale consuetudinario e convenzionale», come il «divieto di respingimento dei migranti e della tortura», l'obbligo di prendere tutte le disposizioni necessarie per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le coste, il divieto di espulsioni collettive.

2.- All'esame delle questioni giova premettere la ricognizione del sistema normativo in cui esse si inquadrano, anche alla luce dell'evoluzione recente.

3.- L'art. 1, comma 2-*sexies*, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, è stato inserito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, e interviene a sanzionare il comandante della nave o l'armatore che «non fornisce le informazioni richieste dalla competente autorità nazionale per la ricerca e il soccorso in mare nonché dalla struttura nazionale preposta al coordinamento delle attività di polizia di frontiera e di contrasto dell'immigrazione clandestina o non si uniforma alle loro indicazioni», al di fuori delle ipotesi in cui sia adottato il provvedimento di cui al precedente comma 2.

Il citato comma 2, da ultimo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, consente al «Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa informazione al Presidente del Consiglio dei ministri», di «limitare o vietare il transito e la sosta di navi nel mare territoriale, salvo che si tratti di naviglio militare o di navi in servizio governativo non commerciale», «per motivi di ordine e sicurezza pubblica, in conformità alle previsioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, con allegati e atto finale, fatta a Montego Bay il 10 dicembre 1982, resa esecutiva dalla legge 2 dicembre 1994, n. 689». L'inottemperanza a tale provvedimento è sanzionata dall'art. 1, comma 2-*quater*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito.

L'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, chiarisce che la richiamata norma sul potere di disporre la limitazione o il divieto del transito e della sosta di navi nel mare territoriale non si applica, al ricorrere di determinate condizioni, che saranno analizzate in seguito (*infra*, punto 5), «nelle ipotesi di operazioni di soccorso immediatamente comunicate al centro di coordinamento competente per il soccorso marittimo nella cui area di responsabilità si svolge l'evento e allo Stato di bandiera ed effettuate nel rispetto delle indicazioni delle predette autorità, emesse sulla base degli obblighi derivanti



dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo, fermo restando quanto previsto dal Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità transnazionale organizzata per combattere il traffico illecito di migranti via terra, via mare e via aria, reso esecutivo dalla legge 16 marzo 2006, n. 146».

4.- La sanzione per chi non fornisca le informazioni richieste dall'autorità competente o non rispetti le sue indicazioni è il pagamento di una somma da euro 2.000 a euro 10.000 (primo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

Nella formulazione originaria della norma, alla sanzione amministrativa pecuniaria si affiancava «l'applicazione della sanzione amministrativa accessoria del fermo amministrativo per venti giorni della nave utilizzata per commettere la violazione» (secondo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

La durata del fermo era innalzata a due mesi nell'ipotesi di reiterazione della violazione (terzo periodo dell'art. 1, comma 2-*sexies*).

L'art. 11, comma 1, lettera b-*bis*), numero 1), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha sostituito alla durata fissa di venti giorni del fermo amministrativo una durata compresa nell'intervallo da dieci a venti giorni.

La durata cessa di essere invariabile anche per la reiterazione della violazione. L'art. 11, comma 1, lettera b-*bis*), numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, prevede una durata del fermo amministrativo da trenta a sessanta giorni, in luogo dell'originaria durata di due mesi.

L'art. 11, comma 1, lettera b-*bis*), numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, nel novellare l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, definisce, altresì, la nozione di reiterazione, che si configura «nel caso di nuova violazione commessa con l'utilizzo della medesima nave, contestata anche soltanto a uno degli autori o degli obbligati in solido nei cui confronti, nel quinquennio precedente, sia stata accertata, con provvedimento esecutivo, una precedente violazione delle disposizioni del presente comma, salvo che il medesimo autore od obbligato in solido provi che la condotta illecita è avvenuta contro la sua volontà, manifestata attraverso comportamenti idonei specificamente volti a impedirne il compimento».

Il citato art. 11, comma 1, lettera b-*bis*), numero 2), del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, ha previsto, inoltre, l'applicazione delle disposizioni dell'art. 1, comma 2-*quater*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, eccezion fatta per il primo e il terzo periodo.

Ne deriva che la responsabilità solidale si estende al proprietario e all'armatore della nave.

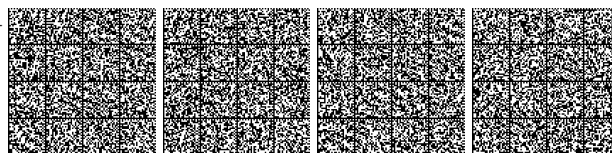
In virtù del richiamo all'art. 1, comma 2-*quater*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, anche nel caso di specie «[l']organo accertatore contesta la violazione mediante notificazione al destinatario e, senza ritardo e comunque entro cinque giorni, trasmette gli atti alla prefettura-ufficio territoriale del Governo competente in relazione al luogo di accertamento della violazione, per la decisione sulla sanzione amministrativa di cui al primo periodo e sul fermo della nave. Il prefetto, nei cinque giorni successivi, emana l'ordinanza e, se dispone il fermo, ne indica la durata, decorrente dalla data della notificazione della contestazione, e nomina custode l'armatore o, in sua assenza, il comandante o altro soggetto obbligato in solido, che provvede alla custodia della nave a proprie spese. Nella determinazione della durata del fermo si ha riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione stessa. Nelle more dell'adozione dell'ordinanza del prefetto, alla nave è interdetta la navigazione. L'avente diritto può chiedere al prefetto la restituzione della nave quando non sono rispettati i termini previsti dal quarto e dal quinto periodo o quando il prefetto non adotta il provvedimento sanzionatorio. Avverso i provvedimenti del prefetto è ammessa opposizione all'autorità giudiziaria ordinaria ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150».

All'ulteriore reiterazione conseguono la sanzione amministrativa accessoria della confisca della nave e l'immediata applicazione del sequestro cautelare ad opera dell'organo accertatore.

5.- In base all'art. 1, comma 2-*sexies*, ultimo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, la sanzione pecuniaria da euro 2.000 a euro 10.000 e il fermo amministrativo, dapprima per venti giorni e ora per un periodo da dieci a venti giorni, si applicano anche quando, dopo l'assegnazione del porto di sbarco, sia accertata l'insussistenza di una delle condizioni cui si devono conformare le operazioni di soccorso, secondo l'art. 1, comma 2-*bis*, del medesimo d.l. n. 130 del 2020.

Tali condizioni sono così definite.

In primo luogo, «la nave che effettua in via sistematica attività di ricerca e soccorso in mare» deve operare «in conformità alle certificazioni e ai documenti rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di bandiera ed è mantenuta conforme agli stessi ai fini della sicurezza della navigazione, della prevenzione dell'inquinamento, della certificazione e dell'addestramento del personale marittimo nonché delle condizioni di vita e di lavoro a bordo» (lettera a).



Inoltre, si devono avviare «tempestivamente iniziative volte a informare le persone prese a bordo della possibilità di richiedere la protezione internazionale e, in caso di interesse, a raccogliere i dati rilevanti da mettere a disposizione delle autorità» (lettera *b*).

Dev'essere poi richiesta, «nell'immediatezza dell'evento, l'assegnazione del porto di sbarco» (lettera *c*).

Occorre, altresì, raggiungere senza ritardo, in vista del completamento dell'intervento di soccorso, «il porto di sbarco assegnato dalle competenti autorità» (lettera *d*) e fornire «alle autorità per la ricerca e il soccorso in mare italiane, ovvero, nel caso di assegnazione del porto di sbarco, alle autorità di pubblica sicurezza, le informazioni richieste ai fini dell'acquisizione di elementi relativi alla ricostruzione dettagliata dell'operazione di soccorso posta in essere» (lettera *e*).

È necessario, infine, che «le modalità di ricerca e soccorso in mare da parte della nave» non abbiano «concorso a creare situazioni di pericolo per l'incolumità dei migranti né impedito di raggiungere tempestivamente il porto di sbarco» (lettera *f*, modificata dall'art. 11, comma 1, lettera *a*, del d.l. n. 145 del 2024, come convertito).

6.- Ciò premesso, non sono fondate le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, che imputa al rimettente di non avere sperimentato un'interpretazione costituzionalmente orientata e, con particolare riguardo alla violazione degli obblighi internazionali, di non avere indicato il contenuto dell'ordine impartito dall'autorità libica.

6.1.- Per giurisprudenza costante di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità delle questioni, è sufficiente che il giudice *a quo*, com'è avvenuto nel caso di specie, abbia esplorato in maniera adeguata la possibilità di conferire alla disposizione un significato compatibile con la Costituzione e l'abbia consapevolmente esclusa.

A tale riguardo, il rimettente ha osservato che il tenore letterale inequivocabile della previsione censurata, nel delineare un automatismo indefettibile del fermo e nel porre un precetto indeterminato, si frappone a una sua interpretazione coerente con i principi costituzionali evocati.

Se l'interpretazione prescelta sia o meno persuasiva, è tema che attiene al merito delle questioni (fra le molte, sentenze n. 23 del 2025, punto 2.1. del Considerato in diritto, e n. 131 del 2024, punto 6 del Considerato in diritto), senza inficiarne, in limine, l'ammissibilità.

6.2.- Neppure la seconda eccezione può essere accolta.

La fattispecie concreta è stata descritta in modo idoneo a suffragare la necessità di applicare la disposizione censurata e, conseguentemente, la rilevanza delle questioni proposte (di recente, sentenza n. 38 del 2025, punto 2.2. del Considerato in diritto).

Neppure la difesa dello Stato contesta che l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, regoli la vicenda controversa e tanto è sufficiente a fondare la rilevanza dei dubbi di legittimità costituzionale.

La mancata specificazione dei dettagli dell'ordine emesso dall'autorità libica non rende, dunque, implausibili le ragioni esposte dal rimettente sulla necessità di definire la controversia alla stregua della disposizione censurata.

7.- Le questioni, pertanto, possono essere scrutinate nel merito.

8.- Ha priorità logica la disamina della denunciata violazione del principio di determinatezza e di osservanza degli obblighi internazionali, in quanto investe il tema pregiudiziale dell'an della pretesa punitiva.

Su tali profili non incidono le disposizioni sopravvenute del d.l. n. 145 del 2024, come convertito, che hanno rimodulato la durata del fermo, senza modificare il precetto sul versante sostanziale.

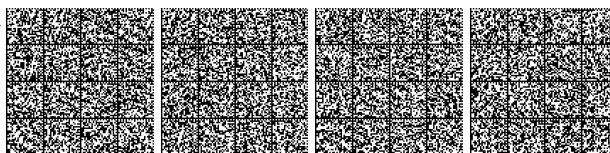
Lo *ius superveniens* non impedisce a questa Corte di pronunciarsi sulle questioni, autonome e peraltro logicamente prioritarie, che le innovazioni introdotte dal legislatore non mutano nei loro termini salienti, e di rendere così una tempestiva risposta alla domanda di giustizia costituzionale.

Quando le sopravvenienze impongano la rivalutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza soltanto per alcune questioni contestualmente proposte, suscettibili di una trattazione distinta, l'integrale restituzione degli atti sarebbe un rimedio eccedente rispetto alla finalità che lo giustifica e si risolverebbe in un irragionevole intralcio alla sollecita definizione del giudizio di costituzionalità.

9.- La questione sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. non è fondata.

10.- La Carta fondamentale sancisce un «principio della legalità della pena, ricavabile anche per le sanzioni amministrative dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione, in base al quale è necessario che sia la legge a configurare, con sufficienza adeguata alla fattispecie, i fatti da punire» (sentenza n. 78 del 1967, punto 4 del Considerato in diritto).

Anche per le sanzioni amministrative, si apprezza l'esigenza «della prefissione *ex lege* di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all'applicazione (o alla non applicazione) di esse» (sentenza n. 447 del 1988, punto 4 del Considerato in diritto). Tale esigenza, peraltro, rinviene il suo fondamento nel principio d'imparzialità (art. 97 Cost.) e nel precetto dell'art. 23 Cost.



Dagli artt. 6 e 7 CEDU, così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si può trarre il principio secondo il quale tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo devono di massima essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto. Principio questo, del resto, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost., in ragione della «ampiezza della sua formulazione», estesa a ogni intervento sanzionatorio che non persegua principalmente la funzione di prevenzione criminale (sentenza n. 196 del 2010, punto 3.1.5. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenze n. 121 del 2018, punto 15.3. del Considerato in diritto, e n. 104 del 2014, punto 7.2. del Considerato in diritto).

L'assimilazione delle sanzioni amministrative "punitive" alle sanzioni penali ha, quale corollario, l'estensione di larga parte dello "statuto costituzionale" sostanziale delle sanzioni penali e quindi non solo quello basato sull'art. 25 Cost., ma anche quello sulla determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze n. 134 del 2019 e n. 121 del 2018), sulla violazione del ne bis in idem (sentenza n. 149 del 2022), sulla retroattività, salvo giustificate eccezioni, della *lex mitior* (sentenza n. 63 del 2019), sulla proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenze n. 185 del 2021 e n. 112 del 2019) e sulla rilevanza di una sopravvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma sanzionatoria (sentenza n. 169 del 2023, punto 13 del Considerato in diritto).

Si deve ritenere, pertanto, che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione avent[e] carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento», rappresenti «patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di "conoscere", in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018, punto 15.3. del Considerato in diritto, ripreso nella sentenza n. 134 del 2019, punto 3.2. del Considerato in diritto).

11.- Il rimettente muove dalla premessa che il fermo, pur configurato come sanzione accessoria e qualificato come amministrativo, presenti una natura sostanzialmente penale, alla luce dei criteri enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (grande camera, sentenza 8 giugno 1976, Engel e altri contro Paesi Bassi), che rappresentano la premessa argomentativa delle censure proposte e l'indispensabile termine di raffronto del giudizio devoluto a questa Corte.

Ad avviso del Tribunale di Brindisi, il fermo determinerebbe una «rilevante lesione» della sfera giuridica del comandante e dell'armatore della nave e arrecherebbe un «rilevante danno economico al soggetto sanzionato», ledendo l'esercizio dei diritti costituzionali. Donde la natura «maggiormente afflittiva» della sanzione accessoria rispetto a quella pecuniaria principale.

11.1.- Tale premessa coglie nel segno.

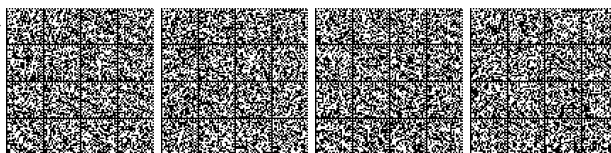
11.2.- Questa Corte è chiamata a ponderare l'autentica natura della sanzione, senza arrestarsi al nomen iuris e agli indici eminentemente formali.

Una diversa soluzione vanificherebbe le garanzie che l'art. 25, secondo comma, Cost., nella sua inscindibile connessione con l'art. 7 CEDU, appresta riguardo a tutte le misure contraddistinte da un carattere punitivo (sentenza n. 196 del 2010).

È influente che la sanzione sia qualificata come amministrativa dall'ordinamento interno e che non sia irrogata all'esito di un procedimento penale, in quanto «subordinare il carattere penale di una misura, nell'ambito della Convenzione, al fatto che l'individuo abbia commesso un atto qualificato come reato dal diritto interno e sia stato condannato per questo reato da un giudice penale si scontrerebbe con l'autonomia del concetto di "pena"» (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro Italia, paragrafo 216, in coerenza con i principi già affermati dalla medesima Corte, grande camera, sentenza 9 febbraio 1995, Welch e altri contro Regno Unito, paragrafo 27).

Quando la misura non sia imposta in séguito alla condanna per un reato, occorre avere riguardo ad altri aspetti, che toccano «la natura e il fine della misura in questione; la sua qualificazione ai sensi del diritto interno; le procedure coinvolte nell'emissione e nell'attuazione della misura; e la sua gravità» (Corte EDU, prima sezione, sentenza 19 dicembre 2024, Episcopo e Bassani contro Italia, paragrafo 68; nello stesso senso, terza sezione, sentenza 10 luglio 2012, Del Rio Prada contro Spagna, paragrafo 48, e la già citata sentenza Welch, paragrafo 28).

In una valutazione che dev'essere complessiva e coerente, il fine generale di prevenzione di per sé non esclude il carattere punitivo (Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione prima, sentenza 13 febbraio 2025, Garofalo e altri contro Italia, paragrafo 125) e, d'altro canto, anche misure non penali di carattere preventivo sono foriere di un impatto ragguardevole sulla sfera giuridica dell'interessato (Corte EDU, terza sezione, sentenza 8 ottobre 2019, Balsamo contro San Marino, paragrafo 64).



Ai medesimi criteri si ispira, nella qualificazione delle sanzioni, anche questa Corte (fra le molte, sentenza n. 276 del 2016, punto 5.4. del Considerato in diritto), compiendo un vaglio sinergico di tutti gli elementi significativi.

11.3.- Il fermo della nave persegue l'obiettivo principale di sanzionare l'inosservanza delle indicazioni o delle richieste dell'autorità competente, esprimendo la riprovazione dell'ordinamento per la condotta del trasgressore.

Non si può predicare una finalità ripristinatoria dello status quo ante e neppure si riscontra una finalità latamente preventiva: l'irrogazione del fermo è una conseguenza indefettibile dell'illecito e prescinde da ogni prognosi di verosimiglianza del futuro uso illecito del bene.

In questa chiave sanzionatoria, rafforzata dallo *ius superveniens*, che impone di commisurare la sanzione alla gravità della violazione e valorizza il ravvedimento operoso del trasgressore, assumono valenza emblematica anche le ripercussioni del fermo: la misura inibisce l'uso della nave per un tempo tutt'altro che esiguo e, nel produrre conseguenze ragguardevoli nella sfera giuridica dei soggetti che, a vario titolo, si avvalgono della nave, rivela una vocazione marcatamente dissuasiva.

La mitezza della sanzione, adombrata dalla difesa dello Stato, è contraddetta dagli elementi richiamati e l'inerenza della misura alla res non è sufficiente ad escluderne il carattere punitivo, alla luce degli inevitabili riflessi del fermo sullo stesso campo d'azione degli autori dell'illecito e sull'attività che essi svolgono.

12.- Anche per la condotta vietata dall'art. 1, comma 2-sexies, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, si impone, dunque, la verifica dell'osservanza dell'art. 25, secondo comma, Cost. e di quel principio di determinatezza, che si configura come declinazione e necessario complemento del principio di legalità (*nullum crimen nulla poena sine lege praevia, scripta, stricta et certa*).

12.1.- La determinatezza, in funzione di garanzia della libertà o di tutela dell'uguaglianza, è un modo di essere delle norme, come risultano dagli enunciati legislativi, dall'interpretazione dei medesimi e dal loro precisarsi attraverso l'applicazione (sentenza n. 247 del 1989, punto 7 del Considerato in diritto).

Tale principio si estrinseca nell'imperativo costituzionale, rivolto al legislatore, di formulare norme chiare e intelligibili (sentenza n. 54 del 2024, punto 4 del Considerato in diritto) e di tipizzare fattispecie dotate di un solido fondamento empirico (sentenza n. 172 del 2014, punto 3 del Considerato in diritto), che trovino riscontro nella realtà e approdino a «un'univoca applicazione concreta» (sentenza n. 96 del 1981, punto 11 del Considerato in diritto).

12.2.- La verifica di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. non si esaurisce nella valutazione del singolo elemento descrittivo dell'illecito e postula un sindacato più ampio sulle finalità perseguite dal legislatore e sul contesto in cui la norma si colloca (sentenza n. 25 del 2019, punto 9 del Considerato in diritto), anche alla luce della correlazione «tra la condotta vietata e il bene protetto: da rapportarsi, a sua volta, ai principi costituzionali» (sentenza n. 188 del 1975, punto 2 del Considerato in diritto).

L'impiego di espressioni polisense, di clausole generali o di lemmi elastici o l'insorgere di contrasti interpretativi non denotano di per sé l'antitesi con il canone di determinatezza, quando ai consociati sia comunque possibile individuare con sufficiente precisione il comportamento doveroso (sentenze n. 278 e n. 141 del 2019).

Perché il principio di determinatezza possa dirsi rispettato, è necessario che la descrizione del fatto consenta, in primo luogo, di formulare un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, secondo un percorso ermeneutico che non travalichi quello istituzionalmente affidato all'interprete, e permetta, inoltre, al destinatario della norma di percepirne in maniera chiara e immediata il contenuto precettivo, così da uniformare la propria condotta alle regole e ai divieti dettati dalla legge.

In tal modo, risulta soddisfatta la duplice *ratio* che ispira il principio (sentenza n. 115 del 2018, punto 11 del Considerato in diritto), «inteso non soltanto quale garanzia contro l'arbitrio del giudice, ma anche quale presidio della libertà e della sicurezza dei cittadini» (sentenza n. 185 del 1992, punto 2 del Considerato in diritto).

Per un verso, la puntuale individuazione, ad opera della legge, del fatto e della sanzione impedisce che sia il giudice a tracciare la linea di demarcazione tra lecito e illecito (sentenza n. 27 del 1961).

Per altro verso, la determinatezza delle fattispecie garantisce la libera autodeterminazione individuale, «permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta» (sentenza n. 327 del 2008, punto 4 del Considerato in diritto).

Pertanto, «[n]elle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento» (sentenza n. 364 del 1988, punto 8 del Considerato in diritto).



12.3.- Anche quando si raccordi ad altre fonti di rango secondario o ai provvedimenti dell'autorità, è pur sempre la legge a dover specificare i presupposti, i caratteri, il contenuto e i limiti di tali provvedimenti, di cui punisca la trasgressione (sentenze n. 21 del 2009, punto 4 del Considerato in diritto, n. 108 del 1982, punto 6 del Considerato in diritto, e n. 113 del 1972, punto 2 del Considerato in diritto).

Quando si ravvisi un «concorso fra norme di legge e statuizioni amministrative, di cui continuamente si manifesta la necessità nella disciplina giuridica» (sentenza n. 36 del 1964, punto 3 del Considerato in diritto), spetta, dunque, alla primaria responsabilità del legislatore la definizione del fatto cui è riferita la sanzione penale e del contenuto di disvalore dell'illecito (sentenza n. 282 del 1990, punto 3 del Considerato in diritto).

Allorché le disposizioni legislative, nel comminare la sanzione penale, si rimettano «per la specificazione del contenuto di singoli, definiti elementi della fattispecie considerata nel precetto penalmente sanzionato, ad atti non dotati di valore di legge», la riserva di legge è rispettata a condizione che i poteri dell'autorità amministrativa siano «puntualmente e adeguatamente finalizzati, specificati nel contenuto, e delimitati» e il loro esercizio sia «aperto al sindacato giurisdizionale» (sentenza n. 26 del 1966, punto 5 del Considerato in diritto).

Nella disamina dell'art. 650 cod. pen., questa Corte ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale, argomentando che è il dettato codicistico a descrivere tassativamente la materialità della contravvenzione in tutti i suoi elementi costitutivi e a imporre l'esame della legittimità dei provvedimenti dati dall'autorità competente e della loro riconducibilità all'esercizio di un potere-dovere previsto dalla legge (sentenze n. 58 del 1975, punto 2 del Considerato in diritto, e n. 168 del 1971, punto 1 del Considerato in diritto).

13.- La previsione censurata supera il vaglio di conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. e si rivela coerente con la *ratio* che ispira il principio di determinatezza.

13.1.- Il legislatore descrive in modo nitido la condotta doverosa, che si sostanzia nel fornire le informazioni richieste dall'autorità competente e nel rispettarne le indicazioni.

Come ha evidenziato il Presidente del Consiglio nell'atto di intervento, è puntuale anche l'identificazione dei trasgressori: il comandante e l'armatore.

13.2.- È l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, a definire il disvalore dell'illecito nei suoi aspetti salienti, che attengono al rifiuto dell'imprescindibile collaborazione con l'autorità competente secondo la Convenzione di Amburgo.

Non si ravvisa quella delega in bianco all'autorità di uno Stato estero, che il rimettente e le parti costituite paventano.

Il disvalore dell'illecito non solo è definito dal legislatore, che non rinuncia al suo compito di orientare la condotta dei consociati, ma può anche essere agevolmente inteso dai soggetti attivi, il comandante e l'armatore, in virtù delle cognizioni tecniche che a tali funzioni si accompagnano.

13.3.- Né si può ritenere evanescente il richiamo alla richiesta di informazioni e alle indicazioni dell'autorità competente, in quanto tali riferimenti si riconnettono alla Convenzione SAR e, in quest'orizzonte, acquistano un significato univoco per il comandante e l'armatore.

La disciplina nazionale si inserisce armonicamente nella trama di regole e di procedure condivise che tale Convenzione istituisce, anche nelle sue interrelazioni con le altre normative internazionali pertinenti.

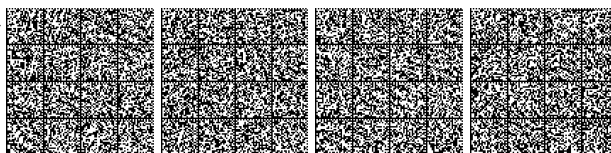
Anche le fonti internazionali possono concorrere a definire i presupposti applicativi del precetto assistito da sanzione.

Quest'opera di integrazione e di osmosi non soltanto non lede il principio di legalità sancito dall'art. 25 Cost., ma ne salvaguarda l'essenziale funzione di garanzia, quando la stessa disciplina nazionale per sua natura interagisce con gli obblighi internazionali consuetudinari e pattizi.

13.4.- Per le medesime ragioni, non è decisiva la circostanza che la sanzione colpisca anche l'inosservanza di mere indicazioni, che non hanno la veste formale di provvedimenti.

Tanto le richieste di informazioni quanto le indicazioni non sono sprovviste di ogni riferimento teleologico e non risultano *legibus solutae*, in quanto si iscrivono nel quadro di collaborazione tracciato dalla Convenzione SAR, che delinea un insieme di regole cui tutti gli attori sono vincolati a uniformarsi, anche quando l'intervento delle autorità competenti non si traduca in un provvedimento formalizzato, per la necessità di adottare le iniziative più sollecite per fronteggiare l'emergenza.

Invero, la Convenzione SAR, nel rispetto del principio di cooperazione internazionale, obbliga gli Stati costieri a predisporre un servizio di ricerca e soccorso (Search and Rescue) nelle zone marittime che ricadono nelle rispettive competenze.



Lo Stato responsabile di un'area SAR deve farsi carico del coordinamento delle operazioni di soccorso, mediante il Rescue Coordination Centre o mediante i Rescue sub Centre che siano eventualmente designati, e deve approntare appositi piani operativi per le diverse tipologie di emergenza.

La mancata attivazione dello Stato competente non elide la responsabilità degli altri Stati che fanno parte della Convenzione, chiamati a collaborare per far fronte alle impellenti necessità dei naufraghi, nella maniera più tempestiva ed efficace.

Gli Stati aderenti sono obbligati a coordinare tra loro i diversi servizi, in modo da assicurarne l'efficacia.

La disciplina dettata dall'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, si situa in questo quadro di irrinunciabile cooperazione, che ne rappresenta il fondamento e ne circoscrive, in pari tempo, i limiti, fugando il rischio di un'applicazione arbitraria e imprevedibile.

13.5.- Non può essere condiviso, infine, l'assunto dell'insindacabilità degli atti dell'autorità nazionale competente: in particolare, il rimettente sostiene che, in tale ambito, non sia praticabile quel sindacato di legittimità che è ineludibile per i provvedimenti enumerati dall'art. 650 cod. pen., tipizzati nelle ragioni giustificatrici.

Anche per quel che concerne la previsione censurata, si deve ribadire che l'inottemperanza del comandante e dell'armatore in tanto assume rilievo in quanto le richieste e le indicazioni siano legalmente date e siano conformi alle regole della Convenzione di Amburgo e delle altre norme concernenti il soccorso in mare, che i Paesi aderenti sono tenuti a rispettare.

Alla scelta di sanzionare l'inosservanza di un atto dell'autorità è immanente la necessità di verificarne la rispondenza al modello legale. Verifica che si dimostra imprescindibile, a fortiori, quando la sanzione presenti uno spiccato contenuto punitivo e dunque reclami l'applicazione delle garanzie più incisive che si associano alle pene in senso stretto.

L'inosservanza non può essere sanzionata in quanto tale, ma in quanto abbia ad oggetto un provvedimento legittimo dal punto di vista formale e sostanziale.

13.6.- Il fatto che, nel caso di specie, sia più articolata la verifica richiesta al giudice scaturisce dalla stessa complessità della materia, contraddistinta dall'esigenza di scrutinare e comporre a sistema una pluralità di fonti, ma non impedisce ai destinatari del precetto di cogliere il disvalore del rifiuto di collaborazione e all'interprete di enucleare il significato plausibile dell'enunciato normativo, secondo l'ordinario procedimento di esegesi.

In tal modo, è salvaguardata la duplice *ratio* del principio di determinatezza.

14.- La questione sollevata in riferimento agli artt. 10 e 117 Cost. non è fondata, nei termini di séguito esposti.

15.- Il rimettente muove dall'assunto che la previsione censurata imponga di considerare anche Paesi come la Libia quale porto sicuro, così mettendo a repentaglio la vita dei migranti.

Le parti soggiungono che la qualificazione della Libia come porto sicuro è contraddetta dal Rapporto della Independent Fact-Finding Mission on Lybia, istituita dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite (UN Doc. A/HRC/50/63, 27 giugno 2022), e, da ultimo, dalle risultanze del Rapporto dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani al Consiglio dei diritti umani (Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Technical assistance and capacity-building to improve human rights in Lybia, UN Doc. A/HRC/56/70, 3 giugno 2024).

Alle medesime conclusioni pervengono anche gli amici curiae, ECCHR e HRW.

16.- Poste tali premesse, il giudice *a quo* prospetta la violazione del principio di non respingimento, degli obblighi di soccorso e del divieto di espulsioni collettive.

Su questi profili si appuntano le censure.

Come ha evidenziato la difesa statale, esula, per contro, dal tema del decidere la violazione dei principi di libertà di navigazione e della giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera, principi diffusamente richiamati dalle parti nella memoria di costituzione e nella memoria illustrativa.

17.- Così circoscritto l'oggetto del giudizio, si deve rilevare che l'art. 1, comma 2-*sexies*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, può e deve essere interpretato in senso compatibile con i parametri costituzionali evocati, in considerazione del dato testuale e delle implicazioni sistematiche della disciplina vigente.

18.- L'osservanza degli obblighi internazionali, anche quando non sia ex professo richiamata, non può non orientare l'interpretazione e l'applicazione della disciplina nazionale.

Né si rinvergono elementi di segno contrario che, nel caso di specie, contraddicano la generale cogenza degli obblighi indicati.



L'interpretazione sistematica della disciplina, di cui la previsione censurata costituisce parte integrante, conferma in modo inequivocabile non solo la possibilità, ma anche l'ineludibile necessità di intenderla in armonia con i principi costituzionali richiamati dal rimettente.

Nel precisare le condizioni in presenza delle quali il potere ministeriale di limitare o vietare la sosta e il transito di navi nel mare territoriale non si applica alle operazioni di soccorso, l'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, chiarisce che le indicazioni delle autorità, cui dette operazioni si devono conformare, sono «emesse sulla base degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali in materia di diritto del mare, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e delle norme nazionali, internazionali ed europee in materia di diritto di asilo».

Il rispetto dei principi richiamati analiticamente dall'art. 1, comma 2-*bis*, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, al fine di delimitare i compiti attribuiti alle autorità nazionali, ha peraltro una valenza generale, in quanto il legislatore ha inteso definire un contesto di regole univoche e uniformi, che non possono operare soltanto in determinati frangenti, per evidenti esigenze di coerenza e razionalità complessiva dell'ordinamento.

19.- In tal senso converge anche l'esame del contesto in cui la disciplina censurata si colloca.

La normativa nazionale è legata indissolubilmente alla Convenzione SAR, che, a sua volta, si inserisce a pieno titolo in un complesso di regole improntate all'obiettivo della salvaguardia della vita in mare.

A tale riguardo, si deve rammentare che il paragrafo 2.1.10. dell'Annesso alla Convenzione SAR garantisce l'assistenza ad ogni persona in pericolo in mare, senza distinzioni inerenti alla nazionalità, allo status, alle circostanze del ritrovamento.

Le disposizioni nazionali non possono che essere intese alla luce dell'obiettivo enunciato dalla normativa internazionale che esse intervengono a tradurre in pratica, adattandola alle peculiarità del fenomeno migratorio.

20.- La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare—United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), firmata a Montego Bay il 10 dicembre 1982, ratificata e resa esecutiva con legge 2 dicembre 1994, n. 689, all'art. 98, paragrafo 1, vincola ogni Stato ad esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio e i passeggeri, «a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa».

La Convenzione ha così codificato un obbligo di matrice consuetudinaria, già fissato nei suoi contorni essenziali dalla Convenzione internazionale per la salvaguardia della vita umana in mare—Safety of Life at Sea (SOLAS), fatta a Londra il 1° novembre 1974, alla quale l'Italia ha aderito e reso esecuzione con legge 23 maggio 1980, n. 313.

Il Capitolo V, regola n. 15, della Convenzione SOLAS impone agli Stati firmatari di «accertare che tutte le necessarie disposizioni siano prese per la sorveglianza delle coste e per il salvataggio delle persone in pericolo lungo le proprie coste».

Inoltre, il Capitolo V, regola n. 10, impone al comandante di una nave in navigazione «di recarsi a tutta velocità al soccorso delle persone in pericolo, informandole, se possibile, di quanto sta facendo». Tale obbligo sorge, quando il comandante riceve un segnale da qualsiasi provenienza, che indica una situazione di pericolo di una nave o di un aereo o di loro natanti superstiti.

L'obbligo di soccorso è stato successivamente specificato e rafforzato.

La Risoluzione Maritime Safety Committee (MSC) 153(78) del 20 maggio 2004, nell'emendare la Convenzione SOLAS e nell'inserire la regola n. 34.1., vieta all'armatore, al noleggiatore, alla società che gestisce la nave e a qualsiasi altra persona di «impedire o limitare il comandante della nave dal prendere o eseguire qualsiasi decisione che, a suo giudizio professionale, sia necessaria per la sicurezza della vita in mare e la protezione dell'ambiente marino».

21.- La Convenzione UNCLOS non si limita a circoscrivere ai singoli l'obbligo di soccorso, in quanto inderogabile dovere di solidarietà, connaturato alla legge del mare, ma ne enuclea e ne arricchisce la dimensione istituzionale, che chiama in causa la responsabilità degli Stati.

L'art. 98, paragrafo 2, dispone che «Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali».

22.- A tale principio di necessaria cooperazione dev'essere ricondotta la Convenzione SAR, che costituisce il paradigma di riferimento della normativa nazionale censurata nell'odierno giudizio.



La Convenzione menzionata si ripromette di organizzare un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso in mare e, a tale scopo, stabilisce che ciascuno Stato membro definisca le zone di mare adiacenti alle proprie coste (zone SAR), in cui assume la responsabilità principale delle operazioni di ricerca e di soccorso.

La zona di ricerca e salvataggio di ciascuno Stato, denominata SAR (Search and rescue region), è stabilita in base all'accordo tra le parti interessate (agreement among Parties concerned) e tale accordo dev'essere notificato al Segretariato generale, in base al paragrafo 2.1.4. dell'Annesso alla Convenzione SAR.

23.- In virtù del paragrafo 3.1.9. dell'Annesso alla Convenzione SAR, introdotto con la Risoluzione MSC 155(78), adottata il 20 maggio 2004 (Adoption of Amendments to the International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, As Amended), la responsabilità principale (primary responsibility) per l'identificazione del luogo di sbarco grava sullo Stato responsabile della zona di ricerca e salvataggio in cui viene prestata assistenza.

È tale Stato che deve «vigilare affinché siano assicurati il coordinamento e la cooperazione suddetti, affinché i sopravvissuti cui è stato prestato soccorso vengano sbarcati dalla nave che li ha raccolti e condotti in luogo sicuro (place of safety), tenuto conto della situazione particolare (particular circumstances of the case) e delle direttive (guidelines) elaborate dall'Organizzazione Marittima Internazionale (Imo). In questi casi, le Parti interessate devono adottare le disposizioni necessarie affinché lo sbarco in questione abbia luogo nel più breve tempo ragionevolmente possibile (as soon as reasonably practicable)».

24.- È lo stesso paragrafo 1.3.2. dell'Annesso alla Convenzione SAR, come emendato dalle Risoluzioni MSC 70(69) e 155(78), a definire il soccorso secondo coordinate precise, qualificandolo come l'operazione diretta a «recuperare le persone in pericolo ed a prodigare loro le prime cure mediche o altre di cui potrebbero avere bisogno e a trasportarle in un luogo sicuro».

L'obbligo consuetudinario di soccorso in mare, dunque, non impone soltanto di porre i naufraghi al riparo da un pericolo imminente, ma richiede, altresì, lo sbarco in un luogo sicuro (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 16 gennaio 2020-20 febbraio 2020, n. 6626).

La Risoluzione MSC 167(78) del 20 maggio 2004, al paragrafo 6.12., nel dettare le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare allegate alla Convenzione SAR, configura il luogo di sbarco come il luogo «in cui si considera conclusa l'operazione di salvataggio (rescue operations)» e «dove la vita dei sopravvissuti (the survivors' safety of life) non è più minacciata e dove possono essere soddisfatti i loro bisogni umani fondamentali (come cibo, alloggio e cure mediche)». Dal luogo di sbarco, inoltre, «possono essere organizzati i trasporti verso la destinazione successiva o finale dei sopravvissuti».

Il paragrafo 5.1.6. della medesima Risoluzione MSC 167(78) obbliga il comandante della nave che ha condotto le operazioni di soccorso e che ha temporaneamente accolto i naufraghi a «cercare di garantire che i sopravvissuti non vengano sbarcati in un luogo in cui la loro sicurezza sarebbe ulteriormente messa in pericolo».

Le Linee guida (art. 2.5.) puntualizzano che la responsabilità di fornire un luogo sicuro, o di assicurare che un luogo sicuro sia fornito in un tempo ragionevole (within a reasonable time), incombe sul Governo responsabile della zona SAR in cui i naufraghi sono stati recuperati (the Government responsible for the SAR region in which the survivors were recovered).

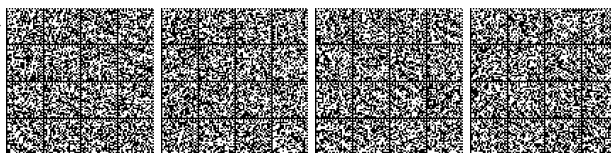
D'altro canto, in base all'art. 6.3. delle Linee guida, le imbarcazioni non possono subire un indebito ritardo (undue delay), un aggravio finanziario (financial burden) o altre difficoltà, dopo aver assistito le persone in mare, e devono essere liberate dagli Stati costieri il più rapidamente possibile (as soon as practicable).

25.- La delimitazione delle zone SAR, lungi dall'essere mera estrinsecazione della sovranità dello Stato costiero, è funzionalmente e teleologicamente collegata alla più fruttuosa attuazione delle operazioni di ricerca e di soccorso, che non è rimessa in via esclusiva alla iniziativa spontanea ed episodica, e perciò inevitabilmente aleatoria, dei singoli.

È proprio la finalità ultima della Convenzione di Amburgo che impone di interpretarla in coerenza con gli obblighi di soccorso enunciati dalla Convenzione UNCLOS e dalla Convenzione SOLAS.

26.- Caposaldo della Convenzione di Amburgo, difatti, è l'individuazione del porto sicuro, idoneo a garantire, allo sbarco, il rispetto dei diritti umani fondamentali, anche in relazione al divieto di respingimento, quando si ravvisi un rischio reale per l'integrità psico-fisica dei naufraghi: il porto sicuro è quello che salvaguarda il rispetto della vita, dei bisogni essenziali, della libertà, dei diritti assoluti (il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti).

Non è vincolante, pertanto, un ordine che conduca a violare il primario obbligo di salvataggio della vita umana e che sia idoneo a metterla a repentaglio e non ne può essere sanzionata l'inosservanza.



27.- Nell'applicazione della Convenzione SAR e della normativa nazionale che ne attua le previsioni, riveste importanza cruciale anche l'art. 33 della Convenzione sullo statuto dei rifugiati, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722, che vieta agli Stati contraenti di espellere o respingere i rifugiati «verso i confini di territori» in cui la loro vita o la loro libertà «sarebbero minacciate» in considerazione della razza, della religione, della cittadinanza, dell'appartenenza a un gruppo sociale o delle opinioni politiche.

Il nesso che intercorre tra il principio di non respingimento e il divieto di tortura avvalorava l'appartenenza di tale principio al nucleo del diritto internazionale generale e ne corrobora il valore imperativo, secondo i tratti dello *ius cogens* (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 16 dicembre 2021-26 aprile 2022, n. 15869, punto 6.1. del Considerato in diritto).

Il principio in esame, inoltre, è presidiato dall'art. 3 CEDU (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 29 aprile 2022, Khasanov e Rakhmanov contro Russia, paragrafi da 93 a 101), che proibisce la tortura, le pene, i trattamenti inumani o degradanti e così consacra uno dei valori fondamentali delle società democratiche.

Su tale valore si fonda l'obbligo degli Stati di non espellere una persona verso uno Stato in cui vi siano seri motivi per credere che l'interessato corra il reale rischio di essere sottoposto a trattamenti inumani o degradanti (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 28 febbraio 2008, Saadi contro Italia, paragrafi da 125 a 127).

A tale riguardo non sono ammesse deroghe, quando gli stranieri siano intercettati in acque internazionali (Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, sentenza 23 febbraio 2012, Hirsi Jamaa e altri contro Italia).

28.- Né l'applicazione della normativa censurata, nel presidiare un effettivo e proficuo sistema di collaborazione tra le autorità competenti secondo la Convenzione SAR, infrange il divieto di respingimenti collettivi, che impone la valutazione della peculiarità di ogni singolo caso.

29.- Con la disposizione censurata, il legislatore ha inteso rafforzare il sistema di cooperazione e di regole condivise, che la Convenzione SAR ha istituito, e ha attribuito specifico rilievo alle violazioni che si riverberano sulla propria sfera di competenza, in un contesto che vede la comune responsabilità di tutti gli Stati coinvolti e non si incardina sulla rigida e aprioristica delimitazione di zone di sovranità.

L'applicabilità dell'apparato sanzionatorio, lungi dall'esaurirsi nel pedissequo richiamo a ordini e indicazioni di un'autorità straniera, presuppone pur sempre un collegamento della vicenda con il territorio dello Stato italiano. Un collegamento di tal fatta, che giustifica l'esercizio della potestà sanzionatoria censurata nell'odierno giudizio, si instaura quando l'imbarcazione faccia comunque rotta verso i porti italiani e dunque anche nel territorio nazionale si ripercuotano le conseguenze della violazione degli atti preordinati al miglior funzionamento del descritto meccanismo di cooperazione.

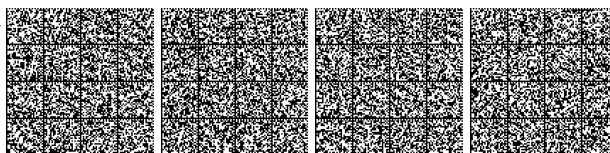
30.- Spetta al giudice la valutazione delle peculiarità della singola vicenda, senza vanificare le finalità della Convenzione di Amburgo, volta a salvaguardare un efficiente sistema di salvataggio e di soccorso, e la necessaria discrezionalità dello Stato che opera e coordina le operazioni di salvataggio nella necessaria cooperazione con gli altri Stati interessati.

In tale ambito, occorre coordinare «le esigenze correlate alla sicurezza della navigazione con quelle di ordine pubblico, frutto del doveroso confronto tra le Autorità preposte alle relative competenze istituzionali» (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 25 febbraio 2025, n. 1615, punto 37), valutando tutte le caratteristiche del caso concreto, il numero, il sesso, le condizioni psico-fisiche dei migranti da assistere, la necessità di somministrare cure mediche adeguate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 6 marzo 2025, n. 5992, punto 9 delle Ragioni della decisione).

31.- Nessuna antinomia, pertanto, si ravvisa tra gli obblighi di soccorso del comandante e gli obblighi degli Stati, che le convenzioni internazionali potenziano per assicurare il completo perseguimento degli obiettivi di salvaguardia della vita in pericolo.

Il complesso operato del comandante, nell'adempimento dell'inderogabile obbligo di soccorso, non può non inserirsi in un sistema di cooperazione, che presuppone, in vista di una tutela più efficace della vita in mare, un mutuo riconoscimento e una vicendevole fiducia. Fiducia che solo elementi desumibili da fonti ufficiali, attuali, basate su dati oggettivi e riconosciute dalla Repubblica italiana, possono scalfire.

32.- Nessuna sanzione, in definitiva, si può irrogare quando l'osservanza del precetto si ponga in contrasto con i principi sovraordinati evocati dal rimettente, in base a dati specifici che il prudente apprezzamento del giudice dovrà soppesare, nel quadro di un giudizio che fa gravare pur sempre sull'amministrazione l'allegazione e la prova degli elementi costitutivi dell'illecito e della legittimità dei provvedimenti emessi (in termini generali, sull'illecito amministrativo, già Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 30 settembre 2009, n. 20930).



Né potrà essere sanzionata l'inosservanza quando, a fronte di un quadro frastagliato e non scevro di connotazioni problematiche, difetti l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, richiesto in via generale dall'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), o quando non vi siano prove specifiche della responsabilità dell'opponente, secondo il criterio enucleato dall'art. 6, comma 11, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69): l'insufficienza degli elementi probatori acquisiti scagiona il trasgressore, secondo un modello mutuato dall'art. 530 del codice di procedura penale.

33.- Così intesa, la previsione censurata non presta il fianco alle censure formulate dal rimettente.

34.- Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies, secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui prevede come obbligatoria l'applicazione del fermo amministrativo e così impedisce al giudice ogni valutazione "individualizzata", aderente alla particolarità del caso concreto.

34.1.- Neppure tale enunciato normativo è stato modificato dallo *ius superveniens*, che ha mantenuto inalterata l'obbligatorietà del fermo.

Nessun ostacolo preclude, pertanto, l'immediata soluzione degli autonomi dubbi di costituzionalità prospettati, sotto questo profilo, dal rimettente.

34.2.- La previsione censurata non sanziona una qualsiasi inosservanza, ma una inosservanza connotata in senso pregnante, nell'interpretazione che la lettera della legge e l'adeguamento ai principi costituzionali impongono.

La sanzione riguarda la violazione consapevole degli obblighi di cooperazione imposti dal sistema della Convenzione SAR e degli atti legalmente dati dall'autorità competente.

La previsione in esame, dunque, ha riguardo a quelle trasgressioni che pregiudichino la stessa finalità di salvaguardia della vita umana in mare, insita nella Convenzione SAR, e si rivelino idonee a compromettere, in carenza di motivi legittimi, il sistema di cooperazione che tale Convenzione ha istituito.

34.3.- La disposizione, così ricostruita, non include nel suo spettro applicativo condotte tra loro non comparabili, contraddistinte da un disvalore eterogeneo. Il suo tratto qualificante, che accomuna le condotte tipizzate dal legislatore, risiede nel rifiuto di collaborazione con le autorità competenti.

Rispetto a tale rifiuto, per le conseguenze pregiudizievoli che implica, l'obbligatorietà dell'applicazione del fermo non rappresenta una risposta sanzionatoria irragionevole e sproporzionata.

Si deve escludere, pertanto, che il legislatore abbia equiparato quoad poenam condotte disparate e che, nel sancire l'obbligo di applicare il fermo, abbia violato i principi sanciti dagli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost. (sentenze n. 194 del 2023 e n. 212 del 2019).

35.- Quanto all'impossibilità di graduare la sanzione del fermo, è necessario restituire gli atti al rimettente.

Sarà il giudice *a quo* a dover valutare l'incidenza dello *ius superveniens*, che tale fissità ha rimosso, sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies, primo periodo, del decreto-legge 21 ottobre 2020, n. 130 (Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 173, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori), convertito, con modificazioni, nella legge 24 febbraio 2023, n. 15, sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;



2) dichiara non fondata, nei sensi indicati in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies, primo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 10 e 117 Cost., dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies, secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., riguardo all'applicazione obbligatoria del fermo amministrativo, dal Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

4) ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Brindisi, sezione civile, in composizione monocratica, riguardo alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2-sexies, secondo periodo, del d.l. n. 130 del 2020, come convertito, come inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. n. 1 del 2023, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, primo e terzo comma, Cost., riguardo alla previsione della durata fissa del fermo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Giovanni PITRUZZELLA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250101

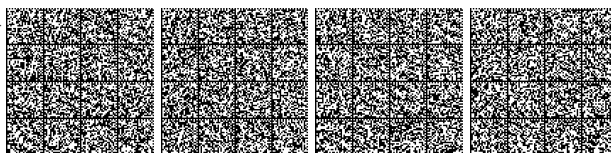
N. 102

Sentenza 21 maggio - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine ragionevole (nel caso si specie: nelle procedure concorsuali) -- Conclusione della procedura concorsuale oltre il termine previsto di sei anni, a causa della durata del processo presupposto ovvero da impedimenti oggettivi non ascrivibili all'autorità preposta allo svolgimento della procedura concorsuale - Valutazione del giudice ai fini della considerazione della non irragionevole durata della procedura concorsuale - Omessa previsione, nell'asserita interpretazione, ritenuta consolidata e uniforme, sulla perentorietà e non derogabilità dei termini di ragionevole durata - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto alla tutela giurisdizionale e dei vincoli derivanti dagli obblighi convenzionali - Non fondatezza delle questioni.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2, comma 2-bis, introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134.
- Costituzione, artt. 3, 24, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6, paragrafo 1.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), come introdotto dall'art. 55, comma 1, lettera *a*), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Corte d'appello di Venezia, nella persona del giudice designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), nel procedimento vertente tra G. B. e altri e Ministero della giustizia, con ordinanza del 18 settembre 2024, iscritta al n. 218 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di G. B. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

uditi l'avvocato Michele Torre per G. B. e per le altre parti costituite, nonché l'avvocato dello Stato Davide Giovanni Pintus per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

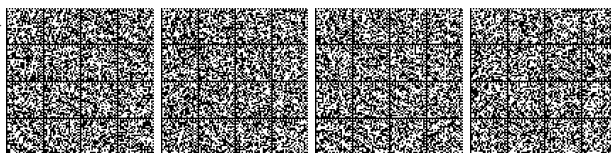
Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 18 settembre 2024, iscritta al n. 218 del reg. ord. 2024, la Corte d'appello di Venezia, nella persona del giudice designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001.

2.- Il rimettente riferisce di essere investito della decisione sui ricorsi promossi da alcuni ex dipendenti della società Vinyls Italia spa, dichiarata fallita dal Tribunale ordinario di Venezia con la sentenza 8 luglio 2013, n. 250, la cui procedura concorsuale è tutt'ora in corso.

I ricorrenti, ammessi allo stato passivo per crediti di natura retributiva con provvedimenti datati novembre 2013 e gennaio 2016, già destinatari di pagamenti parziali (nel 2016 dal fondo di garanzia istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS - e nel 2018 a seguito di riparto parziale dell'attivo), hanno agito per ottenere l'indennità prevista dalla legge n. 89 del 2001 per l'irragionevole durata della procedura concorsuale - superiore ormai di cinque anni al termine di sei anni, previsto dall'art. 2, comma 2-*bis*, della medesima legge - nella misura di euro 2.000 per ogni anno di ritardo.

2.1.- Il giudice *a quo* illustra le vicende relative alla crisi della società Vinyls Italia spa, unico produttore nazionale di vinilcloruro, con stabilimenti in località Marghera, Porto Torres e Ravenna.



2.1.1.- I complessi aziendali dei siti petrolchimici necessitavano di bonifica e messa in sicurezza, sicché era stato disposto, e più volte prorogato, l'esercizio provvisorio dell'attività per consentire le necessarie operazioni, e il curatore, in mancanza delle risorse necessarie, aveva chiesto l'intervento della Protezione civile, secondo la procedura prevista dagli artt. 244 e seguenti del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Le operazioni di bonifica risultavano ancora in corso nell'impianto di Porto Torres e, nella relazione del 19 giugno 2024, il curatore aveva dato atto della impossibilità di prevedere i tempi necessari per la chiusura del fallimento.

2.1.2.- Il rimettente fornisce ulteriori elementi sintomatici della complessità della procedura in oggetto, precisando che il curatore aveva promosso novantanove cause di revocatoria fallimentare, recuperando oltre 28 milioni di euro (l'ultimo incasso era avvenuto il 3 maggio 2024, per la cifra di oltre 113 mila euro), mentre risultavano pendenti alcune procedure esecutive.

2.2.- Con riferimento alla situazione dei creditori ex dipendenti della società, il curatore aveva rappresentato che erano stati integralmente pagati coloro i quali avevano depositato le domande di ammissione al passivo utilizzando il facsimile messo a disposizione dalla curatela. I ricorrenti nel giudizio principale, invece, non avevano inteso utilizzare quel facsimile e, inoltre, avevano commesso errori nella redazione delle domande, con conseguente ritardo nell'accertamento dei rispettivi crediti e mancato integrale pagamento degli stessi.

3.- Tanto premesso, il giudice *a quo* procede all'esame della norma censurata.

Introdotta dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 134, il comma 2-*bis* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 fissa in sei anni la ragionevole durata delle procedure concorsuali. In precedenza, il termine era stato individuato dalla giurisprudenza di legittimità, sulla base delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, che indicava tale durata in un tempo variabile da cinque a sette anni, a seconda della complessità della procedura.

3.1.- Dopo l'intervento legislativo del 2012, che ha predeterminato la ragionevole durata in sei anni, il giudice dell'equa riparazione non può valutare la complessità della procedura ai fini dell'accertamento della ragionevole durata.

Il rimettente richiama numerose pronunce della Corte di cassazione (Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanze 11 dicembre 2023, n. 34460 e 19 ottobre 2022, n. 30794; sesta sezione civile, ordinanze 8 novembre 2021, n. 32409 e 5 novembre 2021, n. 32192), nelle quali è stato affermato che è irragionevole la durata delle procedure concorsuali eccedente il periodo di sei anni, essendo il termine ex art. 2-*bis* perentorio, e si sofferma quindi sulla sentenza n. 36 del 2016 di questa Corte.

La citata pronuncia avrebbe chiarito, infatti, che la perentorietà dei termini di durata predeterminati dal legislatore è desumibile dall'univocità di significato dell'espressione «[s]i considera rispettato il termine», utilizzata nel comma 2-*bis*, anche alla luce dell'intento del legislatore del 2012 di «sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale».

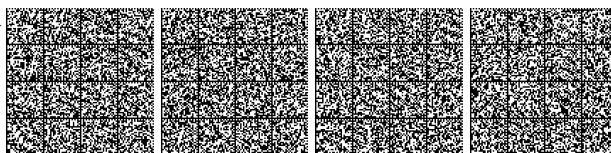
3.2.- Tuttavia, sottolinea il rimettente, nel giudizio incidentale definito con la sentenza n. 36 del 2016, questa Corte non era stata chiamata a valutare la ragionevolezza della previsione legale di durata di ciascuna tipologia di procedimento, né la compatibilità con l'art. 6 CEDU della scelta di sottrarre al giudice la valutazione della complessità del caso concreto. Su questi aspetti, a suo dire ancora impregiudicati, il giudice *a quo* appunta i dubbi di legittimità costituzionale, denunciando il comma 2-*bis* per irragionevolezza, contrasto con il diritto di difesa e violazione del parametro convenzionale che sancisce il diritto alla ragionevole durata del processo, nell'interpretazione della Corte EDU.

4.- La norma censurata sarebbe irragionevole nella parte in cui non permette di considerare i ritardi causati da impedimenti oggettivi, non ascrivibili agli organi della procedura, o comunque riconducibili a soggetti che non fanno parte dell'organizzazione della giustizia, come sarebbe avvenuto nel caso in esame.

L'irragionevolezza segnerebbe a monte la scelta legislativa di avere accomunato, quanto alla durata, procedure di complessità diversa.

Nelle procedure in cui si renda necessario il promovimento di giudizi "recuperatori", che a loro volta possono protrarsi per più gradi di giudizio, il rispetto del termine di sei anni sarebbe impossibile «in fatto e in diritto»: anche ipotizzando che la definizione dei giudizi promossi dalla curatela avvenga entro il termine complessivo di ragionevole durata di sei anni, fissato dal comma 2-*ter* del medesimo art. 2, alla curatela non residuerebbe tempo per ultimare la liquidazione dell'attivo ed effettuare il riparto, senza dire delle eventuali azioni esecutive strumentali all'effettivo recupero di quanto ottenuto in sede di cognizione.

4.1.- Ulteriormente, sotto il profilo della irragionevolezza, il rimettente sottolinea l'incompatibilità tra la fissazione del termine perentorio di cui al comma 2-*bis* e la disposizione contenuta nel comma 2 dello stesso art. 2, secondo cui, ai fini dell'accertamento della violazione, il giudice dell'equa riparazione deve valutare la complessità del caso, l'oggetto del procedimento e il comportamento dei soggetti coinvolti.



Il superamento del termine di sei anni renderebbe la durata della procedura sempre e comunque irragionevole (è richiamata Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 24 gennaio 2019, n. 2056), come conseguenza automatica, così svuotando di significato il richiamato comma 2 dell'art. 2.

L'accertamento dell'an della pretesa indennitaria dei creditori che lamentino l'eccessiva durata si risolverebbe, dunque, nel mero calcolo del tempo trascorso tra la data della domanda di insinuazione allo stato passivo e la data del decreto di chiusura del fallimento, ovvero, come avvenuto nel caso in esame, la data del deposito del ricorso ex art. 3 della legge n. 89 del 2001, essendo la procedura ancora aperta.

4.2.- La norma censurata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 24 Cost., tenuto conto che l'esigenza degli organi della procedura di rispettare il termine di durata per non incorrere in responsabilità amministrativa/contabile potrebbe indurre gli stessi a non promuovere giudizi recuperatori, con conseguente pregiudizio dei diritti dei creditori concorsuali. L'art. 5, comma 4, della legge n. 89 del 2001 prevede che il decreto che accoglie la domanda di indennizzo sia comunicato al Procuratore generale presso la Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

4.3.- La previsione del termine risulterebbe comunque incompatibile con l'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, secondo cui la ragionevolezza della durata del processo deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso concreto, avuto riguardo alla sua complessità, al comportamento delle parti e dell'autorità procedente. Il rimettente richiama alcune pronunce della Corte EDU in cui è affermato che la complessità del processo - che può essere di fatto e di diritto (sentenza 27 novembre 1991, Kemmache contro Francia) - deve essere valutata di volta in volta, sulla base delle circostanze concrete (sentenze 12 ottobre 2021, Bara e Kola contro Albania, 24 ottobre 2023, Altius Insurance Ltd contro Cipro e 25 ottobre 2022, Xenofontos e altri contro Cipro).

Il denunciato contrasto tra la norma interna e la CEDU integrerebbe la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., con l'interposizione del parametro convenzionale e, pertanto, deve essere risolto da questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007; più di recente, le sentenze n. 182 del 2021 e n. 131 del 2022).

5.- La situazione descritta, secondo il giudice *a quo*, non potrebbe trovare temperamento nella possibilità, prevista nell'art. 118 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), come modificato dall'art. 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 (Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria), convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2015, n. 132, che consente la chiusura della procedura malgrado la pendenza di giudizi nei quali essa sia coinvolta.

In realtà, osserva ancora il rimettente, il legislatore avrebbe dovuto fissare termini di durata differenziati, a seconda della necessità o non di dare avvio a giudizi recuperatori, oppure prevedere la sottrazione, dalla complessiva durata della procedura, del tempo occorso per definire i giudizi in cui la curatela sia coinvolta, o, ancora, affidare al giudice dell'equa riparazione il compito di valutare in concreto la complessità della procedura concorsuale, ai fini dell'accertamento della violazione del termine di ragionevole durata.

6.- Con riferimento alla rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* rappresenta che l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001 avrebbe sicura incidenza sul giudizio principale. Soltanto nell'ipotesi in cui la norma fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non consente al giudice dell'equa riparazione di ritenere non irragionevole una durata superiore a sei anni, i ricorsi per equa riparazione oggetto del giudizio principale potrebbero essere rigettati ovvero parzialmente accolti, diversamente imponendosene l'accoglimento.

7.- Con atto depositato il 20 dicembre 2024 si sono costituiti in giudizio, con unica difesa, alcuni dei ricorrenti nel giudizio principale, per chiedere che le questioni siano dichiarate non fondate.

7.1.- Secondo la difesa delle parti, la durata eccessiva della procedura in oggetto sarebbe stata causata dalla posizione assunta dalla curatela nel giudizio amministrativo pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, finalizzato all'accertamento del soggetto responsabile della messa in sicurezza e bonifica del sito industriale di Porto Torres (come documentato con allegazioni della difesa). In ogni caso, né il giudice delegato né il curatore avrebbero denunciato ritardi nelle operazioni di bonifica.

7.2.- Nel merito, le censure del rimettente non sarebbero condivisibili.

L'intervento del legislatore del 2012 avrebbe arginato meritoriamente la valutazione discrezionale del giudice dell'equa riparazione sulla ragionevole durata del processo presupposto, là dove una differenziazione del termine a seconda delle attività che la curatela sia tenuta a svolgere, e la sottrazione del tempo occorso per definire i giudizi in cui sia coinvolta la curatela dalla complessiva durata della procedura concorsuale, avrebbero come unico effetto la violazione del diritto sancito dall'art. 2 della legge n. 89 del 2001.



La valutazione, di volta in volta, di quale tra i processi “collaterali” alla procedura sia o non necessario produrrebbe disparità di trattamento e incertezze applicative, in contrasto con la *ratio* della legge n. 89 del 2001 e con l’art. 6 CEDU.

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio per chiedere che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, non fondate.

8.1.- Prima di esaminare le questioni, la difesa statale segnala la sopravvenienza normativa costituita dalla riformulazione dell’art. 213, comma 9, del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), ad opera dell’art. 35, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136 (Disposizioni integrative e correttive al codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza di cui al decreto legislativo del 12 gennaio 2019, n. 14), entrato in vigore il 28 settembre 2024, quindi successivamente all’ordinanza di rimessione.

L’art. 213, comma 9, citato prevede che, «[q]uando il curatore ha rispettato i termini, originari o differiti, di cui al comma 5, secondo periodo, nel calcolo dei termini di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89, non si tiene conto del tempo necessario per il completamento della liquidazione».

Trattandosi di disposizione applicabile anche alle procedure pendenti, per espressa previsione dell’art. 56, comma 4, del medesimo d.lgs. n. 136 del 2024, l’Avvocatura dello Stato ritiene che dovrebbe farsi luogo alla restituzione degli atti al giudice *a quo*, al quale soltanto spetterebbe di valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni alla luce della sopravvenienza normativa (sono richiamate, tra le molte, le ordinanze di questa Corte n. 199 e n. 72 del 2023).

8.2.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l’inammissibilità delle questioni perché sarebbe incerta la rilevanza delle stesse.

Il rimettente avrebbe omissso di esaminare le circostanze riferite nell’ordinanza di rimessione, secondo cui i ricorrenti nel giudizio per equa riparazione, diversamente da altri ex dipendenti della società fallita, non avevano voluto utilizzare il modello di facsimile messo a disposizione dalla curatela per la domanda di ammissione al passivo, ed avevano commesso errori nella redazione delle domande, così ritardando l’accertamento delle relative spettanze.

Trattandosi di circostanze potenzialmente significative ai fini della spettanza dell’indennizzo, sotto il profilo della mancanza di diligenza nel comportamento della parte che lamenta la durata irragionevole, il rimettente non avrebbe dimostrato di non poter prescindere dall’applicazione della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale per definire il giudizio (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 160 del 2023).

8.3.- Nel merito, secondo la difesa statale, le questioni sarebbero non fondate, muovendo da una erronea lettura della norma censurata.

Con la previsione del termine di durata di sei anni per le procedure concorsuali, il legislatore avrebbe inteso affermare soltanto che entro tale termine non può esservi diritto all’equa riparazione, ma non sarebbe vero il contrario, e cioè che una durata protratta oltre i sei anni debba risultare sempre irragionevole.

Così si sarebbero espresse sia questa Corte nell’ordinanza (*recte*: sentenza) n. 36 del 2016, sia la giurisprudenza di legittimità, la quale ammette che anche procedure concorsuali di durata superiore a sei anni, previa valutazione di tutti gli elementi del caso, possano essere considerate compatibili con le previsioni della CEDU.

La difesa statale richiama giurisprudenza della Corte di cassazione (in particolare, Cass., ord. n. 34460 del 2023), nella quale, dopo avere ribadito che il termine di sei anni di durata delle procedure concorsuali “di regola” deve essere rispettato, trattandosi di termine da qualificare perentorio e che, secondo «lo standard ricavabile dalle pronunce della Corte Edu, si può tenere conto della particolare complessità della procedura concorsuale solo ai fini di un temperamento di detta soglia, che giustifica uno slittamento della procedura concorsuale da sei a sette anni, secondo l’apprezzamento del giudice di merito» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, sentenza 29 settembre 2020, n. 20508; ordinanze 24 ottobre 2022, n. 31274, 24 maggio 2022, n. 16753 e 12 ottobre 2017, n. 23982).

8.4.- Il diritto vivente, osserva l’Avvocatura dello Stato, non risulta attestato sulla posizione fatta propria dal giudice rimettente, il quale afferma che l’interpretazione consolidata e uniforme della norma censurata esclude che il giudice possa derogare al termine di sei anni.

Sarebbe escluso il contrasto con l’art. 3 Cost. sotto il profilo sia dell’uguaglianza sia della ragionevolezza, giacché la norma censurata non accomuna procedimenti di complessità diversa e non impone che la durata della procedura debba essere contenuta in sei anni.

8.5.- Non sussisterebbe il prospettato contrasto con l’art. 24 Cost., dovendosi escludere che si sia in presenza di un automatismo che non permetterebbe alcuna valutazione del caso concreto.



Secondo il diritto vivente, «il sistema sanzionatorio delineato dalla CEDU e tradotto in norme nazionali dalla legge n. 89 del 2001 si fonda non sull'automatismo di una pena pecuniaria a carico dello Stato, ma sulla somministrazione di sanzioni riparatorie a beneficio di chi dal ritardo abbia ricevuto danni patrimoniali e non patrimoniali, mediante indennizzi modulabili in relazione al concreto patema subito» (Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 25 luglio 2023, n. 22378, con richiamo ai precedenti).

La difesa statale osserva poi che la questione adombrata con la censura in esame - il potenziale pregiudizio delle ragioni del ceto creditorio a fronte della necessità di definire la procedura entro sei anni - parrebbe risolta dalla norma sopravvenuta, già richiamata in funzione della restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Il rispetto delle scadenze fissate nel programma di liquidazione escluderebbe qualsiasi responsabilità in capo al curatore.

8.6.- Non sarebbe ravvisabile, infine, il contrasto tra la norma censurata e l'art. 117, primo comma, Cost., e per il suo tramite, con l'art. 6 CEDU.

Con la previsione del termine il legislatore ha definito, per esigenze di uniformità di trattamento, un parametro di durata ragionevole al di sotto del quale il procedimento presupposto risulta conforme alla previsione dell'art. 6 CEDU, ma ciò non esclude, per i casi in cui sia stata superata la durata prevista dalla legge nazionale, che il giudice possa valutare tale durata, ai fini dell'an e del quantum della pretesa azionata, senza alcun automatismo vincolante.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Venezia, nella persona del giudice designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 89 del 2001, con l'ordinanza in epigrafe, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3, 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2001, «nella parte in cui non prevede che, valutata la complessità del processo presupposto, il giudice possa ritenere non irragionevole la durata di tale processo quand'anche abbia superato il termine indicato dalla norma».

1.1.- Il giudice *a quo* deve decidere sulle domande di equo indennizzo proposte da alcuni ex dipendenti della società Vinyls Italia spa, dichiarata fallita dal Tribunale di Venezia con sentenza 8 luglio 2013, n. 250, la cui procedura concorsuale è tutt'ora in corso.

I ricorrenti, creditori già destinatari di pagamenti parziali, hanno agito per ottenere l'indennità prevista dalla legge n. 89 del 2001 per l'irragionevole durata della procedura concorsuale, superiore ormai di cinque anni al termine di sei, previsto dall'art. 2, comma 2-bis, della medesima legge.

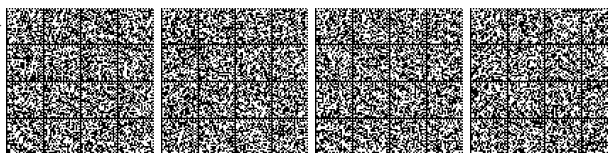
1.2.- In considerazione sia del numero di giudizi recuperatori che la curatela aveva promosso, sia della interferenza delle attività di bonifica ambientale e messa in sicurezza degli stabilimenti industriali contaminati, il rimettente ritiene che la procedura concorsuale presupposta non potesse essere definita entro il termine di sei anni fissato dal censurato comma 2-bis, considerato inderogabile dal diritto vivente (sentenza n. 36 del 2016; Cass., ordinanze n. 34460 del 2023 e n. 30794 del 2022).

1.3.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* afferma che soltanto nell'ipotesi di un accoglimento delle questioni i ricorsi per equa riparazione potrebbero essere rigettati ovvero solo parzialmente accolti, diversamente imponendosene l'integrale accoglimento.

1.4.- È denunciata, innanzitutto, l'irragionevolezza del termine fissato dal comma 2-bis, che varrebbe sia per le procedure di semplice o media complessità, sia per quelle di notevole complessità, nelle quali si renda necessario il promovimento di azioni finalizzate a recuperare beni all'attivo fallimentare. In tali ipotesi, in cui la durata della procedura è condizionata da quella dei giudizi recuperatori, anche ove la durata di questi ultimi fosse rispettosa del termine complessivo di sei anni previsto dal comma 2-ter del medesimo art. 2 della legge n. 89 del 2001, la procedura non potrebbe essere definita in tempo ragionevole, attese le ulteriori attività che residuerebbero (liquidazione dei beni, riparto, eventuali azioni esecutive).

Il termine di sei anni risulterebbe comunque inadeguato nei casi in cui, tra i beni appresi alla procedura, vi siano siti contaminati da avviare a risanamento ambientale, anche tenuto conto che le relative attività fanno capo ad amministrazioni su cui gli organi della procedura non hanno poteri impositivi.

Il comma 2-bis avrebbe introdotto un automatismo in forza del quale, una volta superato il termine di sei anni, la durata della procedura risulterebbe sempre irragionevole, così svuotando di significato il disposto del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001.



1.4.1.- La norma censurata si porrebbe in contrasto altresì con l'art. 24 Cost., in quanto indurrebbe gli organi della procedura a non promuovere giudizi recuperatori, per rispettare il termine di ragionevole durata e non incorrere in responsabilità, con conseguente pregiudizio dei diritti dei creditori concorsuali.

1.4.2.- La previsione del termine fisso sarebbe comunque incompatibile, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., con l'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, secondo cui la ragionevolezza della durata del processo deve essere valutata alla luce delle circostanze del caso concreto.

2.- Occorre in primo luogo valutare la sopravvenienza normativa costituita dal nuovo testo dell'art. 213, comma 9, del d.lgs. n. 14 del 2019, che l'Avvocatura dello Stato ha segnalato ai fini della restituzione degli atti al giudice *a quo*.

2.1.- Il comma 9 dell'art. 213 del d.lgs. n. 14 del 2019 non era presente nel testo originario della disposizione ed è stato aggiunto dall'art. 29, comma 1, lettera f), del decreto legislativo 17 giugno 2022, n. 83, recante «Modifiche al codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, in attuazione della direttiva (UE) 2019/1023 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 (direttiva sulla ristrutturazione e sull'insolvenza)», con disposizione che stabiliva: «[s]e il curatore ha rispettato i termini di cui al comma 5, nel calcolo dei termini di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89, non si tiene conto del tempo necessario per il completamento della liquidazione».

In seguito, con il d.lgs. n. 136 del 2024, successivo all'ordinanza di rimessione e segnalato dalla difesa statale, il legislatore ha sostituito il comma 9, che oggi prevede: «[q]uando il curatore ha rispettato i termini, originari o differiti, di cui al comma 5, secondo periodo, nel calcolo dei termini di cui alla legge 24 marzo 2001, n. 89, non si tiene conto del tempo necessario per il completamento della liquidazione».

La disposizione interviene a neutralizzare, ai fini della ragionevole durata, il «tempo necessario per il completamento della liquidazione», subordinatamente al rispetto da parte del curatore dei termini previsti nel medesimo art. 213, rubricato «Programma di liquidazione», il quale scandisce tutta l'attività degli organi della procedura a partire dalla redazione dell'inventario.

2.2.- Per quanto qui di rilievo, si deve precisare che la disposizione citata si inserisce nel corpus normativo costituito dal d.lgs. n. 14 del 2019, il cui regime di applicazione, *ratione temporis*, è disciplinato dall'art. 390, comma 2, dello stesso decreto, secondo cui «[l]e procedure di fallimento e le altre procedure di cui al comma 1, pendenti alla data di entrata in vigore del presente decreto [...] sono definite secondo le disposizioni del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nonché della legge 27 gennaio 2012, n. 3».

Se, dunque, per espressa previsione del legislatore, la disciplina dettata dal codice della crisi d'impresa non opera nelle procedure concorsuali antecedenti alla sua entrata in vigore, a fortiori tale conclusione si impone per le disposizioni che, modificandolo o integrandolo, si innestano su detto codice.

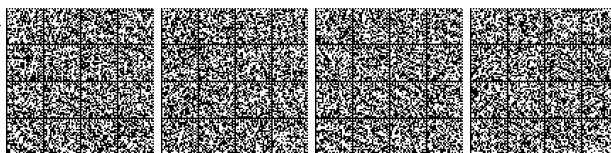
Risulta pertanto ininfluente l'art. 56, comma 4, del d.lgs. n. 136 del 2024, richiamato dall'Avvocatura dello Stato, che regola unicamente - e non potrebbe essere altrimenti - il regime di applicazione delle modifiche e/o integrazioni apportate ai procedimenti già regolati dal predetto codice.

2.3.- In definitiva, non vi è un'incidenza diretta della disposizione sopravvenuta sul quadro normativo rilevante per il giudizio principale, la cui procedura presupposta è antecedente all'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa e come tale esclusa dall'applicazione della relativa disciplina, sicché non ricorrono i presupposti della restituzione degli atti al giudice *a quo* (*ex plurimis*, sentenze n. 40 e n. 27 del 2025 e n. 54 del 2024).

3.- Si deve ora valutare l'eccezione di inammissibilità delle questioni, formulata dall'Avvocatura dello Stato, quanto alla rilevanza delle stesse.

Il giudice *a quo* avrebbe omesso di esaminare le circostanze, pure riferite nell'ordinanza di rimessione, relative al comportamento dei ricorrenti nel giudizio presupposto nella fase di accertamento del passivo. Costoro, infatti, diversamente da altri ex dipendenti, non avevano utilizzato il modello di facsimile messo a disposizione dalla curatela per la domanda di ammissione al passivo e avevano commesso errori nella redazione delle domande, così ritardando l'accertamento delle relative spettanze. Si tratterebbe di circostanze in grado di incidere sulla durata della procedura, e, pertanto, potenzialmente idonee a fondare il diniego dell'indennizzo, sicché il rimettente, non prendendo posizione sul punto, non avrebbe dimostrato di non poter prescindere dall'applicazione della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale per definire il giudizio.

3.1.- L'eccezione non è fondata.



È vero che la mancanza di diligenza della parte che lamenti il pregiudizio da irragionevole durata è idonea a escludere, in tutto o in parte, il diritto all'equo indennizzo. L'art. 2, comma 2, della legge n. 89 del 2001 impone, infatti, al giudice dell'equa riparazione di valutare, ai fini dell'accertamento della violazione, anche il comportamento delle parti, che rileva nella misura in cui abbia determinato un ingiustificato allungamento dei tempi del processo, potendosi perfino escludere il diritto all'equo indennizzo quando il ritardo imputabile a quel comportamento assorba l'intero periodo eccedente.

Tuttavia, la situazione rappresentata dal rimettente restituisce un quadro dell'andamento della procedura da cui emerge, in modo chiaro, che le ragioni del ritardo sono riconducibili alla particolare complessità della procedura stessa.

Seppure implicitamente, il giudice *a quo* ha escluso l'incidenza causale, sulla durata della procedura, del comportamento dei creditori oggi ricorrenti per l'equo indennizzo, e ciò è sufficiente per ritenere la norma censurata rilevante ai fini della definizione del giudizio principale (*ex plurimis*, sentenze n. 160 del 2023 e n. 254 del 2020).

Peraltro, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, non è necessario - ai fini della rilevanza di una questione - che il suo accoglimento determini un esito diverso da quello cui si perverrebbe in applicazione della disposizione censurata, essendo sufficiente che esso necessariamente influisca sull'*iter* motivazionale che dovrà condurre alla decisione (*ex plurimis*, sentenze n. 52 del 2025, n. 135 e n. 122 del 2024).

4.- Nel merito le questioni non sono fondate con riferimento a tutti i parametri evocati.

4.1.- Il rimettente muove, innanzi tutto, da un erroneo presupposto interpretativo rispetto alle questioni dedotte con riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

La giurisprudenza di legittimità consolidata, che costituisce diritto vivente, ha infatti introdotto un temperamento alla previsione contenuta nel comma 2-*bis*, ritenendo "tollerabile", nel caso di procedura concorsuale di notevole complessità, una durata di sette anni (*ex plurimis*, Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 25 luglio 2023, n. 22340, con ampi richiami ai precedenti, e ordinanza n. 31274 del 2022), secondo lo standard ricavato dalle pronunce della Corte EDU, che trovava applicazione già prima dell'intervento con cui il legislatore del 2012 ha fissato i termini di durata ragionevole.

Il temperamento introdotto in via interpretativa, peraltro, impone al giudice dell'equa riparazione di dare conto delle ragioni della "notevole complessità" della procedura, a loro volta desunte dalla giurisprudenza della Corte EDU, quali il numero dei creditori, la particolare natura o situazione dei beni da liquidare (ad esempio partecipazioni societarie, beni indivisi), la proliferazione di giudizi connessi, la pluralità di procedure concorsuali interdipendenti.

Le richiamate pronunce di legittimità non mancano di precisare che il giudice dell'equa riparazione non ha discrezionalità nella determinazione della congruità del termine di ragionevole durata, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 36 del 2016, fermo restando che, in presenza delle anzidette caratteristiche, è tollerabile una durata della procedura concorsuale fino a sette anni.

Il giudice *a quo* censura, dunque, il comma 2-*bis* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001, come interpretato dal diritto vivente, senza coglierne l'effettiva portata, poiché imputa a quest'ultimo di avere inteso il termine ivi fissato in modo rigido, per effetto del quale, superati sei anni, la procedura concorsuale produrrebbe sempre e comunque la lesione del diritto alla ragionevole durata.

Si tratta di un errore di ricognizione che invalida il presupposto dal quale muovono le censure orientate a stigmatizzare l'inadeguatezza del termine e l'automatismo che governerebbe l'accertamento della ragionevole durata delle procedure concorsuali.

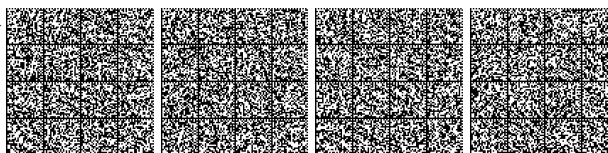
5.- La non fondatezza delle questioni trova conferma, peraltro, dall'esame dei precedenti di questa Corte sul tema.

La previsione contenuta nel comma 2-*bis* è stata, invero, già oggetto di scrutinio, in particolare nella sentenza n. 36 del 2016 - richiamata anche dal rimettente e dalla difesa dello Stato - e più di recente nella sentenza n. 205 del 2023.

5.1.- Dopo aver premesso che i termini di durata fissati nel comma 2-*bis* non si sottraggono al sindacato di costituzionalità sul profilo della loro congruità, la sentenza n. 36 del 2016 ha chiarito ch'essa va valutata avendo come punto di riferimento la giurisprudenza della Corte EDU.

In applicazione di tale principio, la stessa sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2-*bis* nella parte in cui prevedeva un termine di ragionevole durata dei giudizi originati dal ritardo nella definizione di precedenti giudizi di equa riparazione (cosiddetta Pinto su Pinto) che risultava "eccessivo" rispetto allo standard ricavabile dalla giurisprudenza della Corte EDU.

Pur se intervenuta sulla indicata peculiare tipologia di processi, la sentenza n. 36 del 2016 ha chiarito, sul piano interpretativo, che i termini di durata fissati nel comma 2-*bis* non costituiscono meri parametri di riferimento, bensì termini inderogabili con i quali il legislatore ha sottratto alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della ragionevole durata, per affidarla invece a una previsione legale di carattere generale.



Più in particolare, è stato affermato che l'art. 6 CEDU - il cui significato si forma attraverso la costante giurisprudenza della Corte EDU (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007) - «preclude al legislatore nazionale, che abbia deciso di disciplinare legalmente i termini di ragionevole durata dei processi ai fini dell'equa riparazione, di consentire una durata complessiva del procedimento regolato dalla legge n. 89 del 2001 pari a quella tollerata con riguardo agli altri procedimenti civili di cognizione, anziché modellarla sul calco dei più brevi termini indicati dalla stessa Corte di Strasburgo e recepiti dalla giurisprudenza nazionale». Il richiamo ai «più brevi termini», riferito a quello allora sottoposto allo scrutinio di questa Corte, non inficia la portata dell'affermazione che, per qualsiasi termine, rimanda al modello di durata strutturato dalla Corte EDU.

5.2.- Questa Corte è tornata a pronunciarsi sul comma 2-*bis* nella sentenza n. 205 del 2023, avente a oggetto la durata dei procedimenti di protezione internazionale, che era ed è equiparata a quella di ogni altro procedimento civile di cognizione. I giudici rimettenti ritenevano eccessivo quel termine sul rilievo che l'individuazione della ragionevole durata non potrebbe prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento, come ripetutamente affermato dalla Corte di Strasburgo in sede di interpretazione dell'art. 6 CEDU.

La sentenza n. 205 del 2023 ha dichiarato le questioni non fondate, stante l'assenza di elementi ricavabili dalla costante giurisprudenza della medesima Corte dai quali desumere che i giudizi in materia di protezione internazionale debbano avere uno statuto differenziato, quanto alla durata, rispetto agli altri giudizi di cognizione.

6.- Discende dalle richiamate pronunce il principio che, se il termine di ragionevole durata fissato dal legislatore nazionale è modellato sulla giurisprudenza della Corte EDU, non sono ravvisabili violazioni del parametro convenzionale. Questa conclusione ridonda sul giudizio di compatibilità costituzionale del termine di volta in volta sottoposto a scrutinio anche sotto il profilo della ragionevolezza.

Si è già detto dell'assenza di automatismo.

Inoltre, per effetto del temperamento introdotto dal diritto vivente per le procedure più complesse, perde di significato anche l'argomento della irrazionale coincidenza tra il termine di ragionevole durata fissato per le procedure concorsuali e quello previsto per la durata complessiva dei giudizi di cognizione, senza dire che l'argomento risulta comunque eccentrico rispetto alla richiesta formulata dal rimettente. L'inconveniente lamentato - durata eccessiva della procedura come conseguenza della durata dei giudizi in cui essa sia coinvolta - potrebbe prodursi anche in caso di promovimento di un unico giudizio da parte degli organi della procedura, che non diventerebbe per ciò stesso una procedura complessa, e dunque meritevole di beneficiare di un termine di durata maggiore.

7.- Del resto il termine di ragionevole durata delle procedure concorsuali, indicato nel comma 2-*bis*, risulta in linea con lo standard della Corte EDU e non produce alcun automatismo, posto che il diritto all'equo indennizzo non sorge per il solo effetto del superamento dei termini di durata.

Un esame anche sommario delle disposizioni della legge n. 89 del 2001 conferma tale assunto.

7.1.- Accanto alla previsione dei termini di durata - con i quali il legislatore ha implicitamente confermato lo schema presuntivo elaborato prima del 2012 dalla giurisprudenza di legittimità per stabilire gli standard di durata in conformità alla giurisprudenza convenzionale - è rimasta ferma la disposizione di cui all'art. 2, comma 2, che affida l'accertamento della violazione del termine al giudice dell'equa riparazione, previa valutazione di una serie di elementi in esito alla quale può ritenere insussistente il diritto all'equo indennizzo, malgrado l'oggettiva durata del giudizio presupposto.

I commi 2-*quinquies* e 2-*sexies* dell'art. 2 della legge n. 89 del 2001 contengono poi una tipizzazione di circostanze idonee a rovesciare la presunzione che, una volta superato il termine di ragionevole durata, si configura il diritto all'equa riparazione. In particolare, è valorizzato il principio di autoresponsabilità, che può portare a escludere il diritto all'equo indennizzo quando la parte abbia dato causa al ritardo con comportamenti dilatori, così da recidere il nesso di causalità tra l'amministrazione del processo e il ritardo maturato (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sesta sezione civile, ordinanza 15 dicembre 2020, n. 28498).

Ulteriormente, l'art. 2-*bis* della legge n. 89 del 2001 affida al giudice dell'equa riparazione la quantificazione dell'indennizzo, che viene in tal modo calibrata sul caso concreto una volta che sia accertata la violazione della ragionevole durata.

7.2.- Con riferimento specifico alla durata delle procedure concorsuali, a fronte della domanda di indennizzo da parte del creditore concorsuale, il giudice dell'equa riparazione deve procedere al computo della durata della procedura presupposta a partire dall'accertamento del diritto di credito (*ex plurimis*, Corte di cassazione, seconda sezione civile, ordinanza 5 gennaio 2024, n. 324) e fino a quando il creditore sia stato integralmente soddisfatto o, in caso di mancato pagamento per incapienza, fino al decreto di chiusura del fallimento (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sesta sezione civile, sentenza 26 gennaio 2017, n. 2013 e, seconda sezione civile, ordinanza 29 marzo 2018, n. 7864).



La durata eccedente il termine di sei anni, per le procedure di media complessità, o di sette anni, per quelle di notevole complessità, determina il sorgere del diritto all'equo indennizzo in capo al creditore, sempre che la parte che lamenta l'irragionevole durata non abbia dato causa al ritardo.

Non è previsto, invece, che il giudice dell'equa riparaione possa sottrarre dal computo il tempo occorso per attività, quali gli interventi di bonifica e risanamento ambientale, che si siano rese necessarie nel corso della procedura, così come non è prevista la sottrazione del tempo occorso per definire i giudizi collegati alla procedura.

Quanto al primo profilo, si deve osservare che la mancanza di strumenti normativi di coordinamento tra le esigenze riconducibili, da un lato, alla tutela dell'ambiente e, dall'altro lato, alla definizione della procedura concorsuale in tempi ragionevoli, integra il deficit di regolazione che rientra tipicamente nel novero delle "disfunzioni" organizzative in grado di produrre l'irragionevole durata, e di cui lo Stato è chiamato a rispondere ex post attraverso il riconoscimento dell'equo indennizzo a chi, come i creditori concorsuali, abbia patito l'irragionevole durata della procedura. È questo, del resto, il sillogismo alla base dell'art. 6 CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Con riferimento al rapporto tra la procedura concorsuale e i giudizi a essa collegati, il legislatore è intervenuto sulla legge fallimentare, con norme applicabili anche alle procedure pendenti, disponendo che le controversie di cui è parte un fallimento sono trattate con priorità, e consentendo, a certe condizioni, la chiusura della procedura in pendenza di giudizi (artt. 43 e 118 della legge fallimentare, come modificati dal d.l. n. 83 del 2015, come convertito). In disparte l'efficacia risolutiva degli interventi, è significativo che il legislatore non abbia modificato la legge n. 89 del 2001, rivolgendo l'attenzione alla disciplina concorsuale. Scelta confermata dalla disciplina del codice della crisi d'impresa, introdotta con il d.lgs. n. 14 del 2019, orientato alla rapida definizione delle fasi della procedura che precedono la liquidazione dell'attivo.

7.3.- Quanto al denunciato vulnus all'art. 24 Cost., muove anch'esso da un presupposto erroneo.

La responsabilità degli organi della procedura per il ritardo con cui siano stati soddisfatti i creditori concorsuali ovvero, in caso di incapienza, sia stata chiusa la procedura, esula dalle finalità perseguite dai rimedi avverso la violazione del termine di ragionevole durata del processo di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU. Essa trova appropriata ed effettiva risposta nel ricorso ad altre azioni e in altre sedi, come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 249 del 2020, ove si accertino condotte gravemente negligenti, e dunque non consegue per il solo oggettivo ritardo.

8.- In conclusione, vanno quindi dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge n. 89 del 2021 in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-bis, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparaione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24 e 117 primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte d'appello di Venezia, nella persona del giudice designato ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparaione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

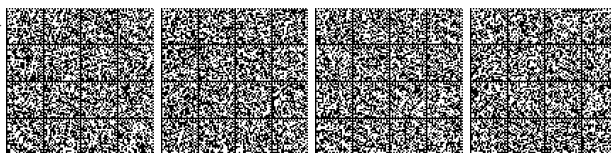
Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250102



N. 103

Sentenza 10 giugno - 8 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza - Omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali - Sanzione amministrativa pecuniaria - Misura fissa, compresa tra una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso, ove quest'ultimo non sia superiore a euro 10.000 annui - Denunciata disparità di trattamento e lesione dei principi di eguaglianza, ragionevolezza, proporzionalità, gradualità della risposta sanzionatoria da parte del giudice - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, art. 2, comma 1-bis, come modificato dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85.
- 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, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

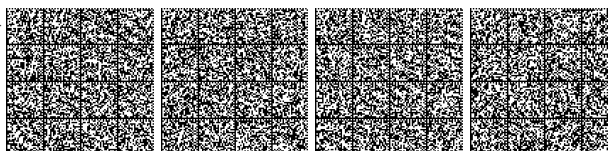
nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, come modificato dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, promossi dal Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanze del 14 agosto e 3 ottobre 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 178 e 195 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 40 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), di A. R. in proprio e nella qualità di legale rappresentante di G. D. srl in liquidazione, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;

uditi le avvocate Aurora Maria Romerio per A. R. in proprio e nella qualità di legale rappresentante di G. D. srl in liquidazione, Carla D'Aloisio per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché l'avvocato dello Stato Fabrizio Urbani Neri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 agosto 2024 (iscritta al n. 178 del reg. ord. 2024), il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, come modificato dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

Tale disposizione prevede, nella parte oggetto di censura, che in caso di omesso versamento, da parte del datore di lavoro, delle ritenute previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, «[s]e l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso».

1.1.- Il rimettente ha premesso che il giudizio è stato promosso da A. R. mediante opposizione alle ordinanze-ingiunzioni con le quali l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), rilevato l'omesso versamento di ritenute nel triennio 2013-2015, aveva irrogato alla parte sanzioni amministrative per complessivi euro 73.000, ai sensi del citato art. 2, comma 1-*bis*, che, nel testo all'epoca vigente, prevedeva il pagamento, per ciascun anno, di una sanzione amministrativa pecuniaria «da euro 10.000 a euro 50.000».

Sollecitato dall'opponente, il Tribunale aveva sollevato questione di legittimità costituzionale della norma, ritenendo non proporzionata la misura della sanzione amministrativa; in seguito, con l'ordinanza n. 199 del 2023, questa Corte aveva disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, poiché nel frattempo era intervenuto l'art. 23, comma 1, del d.l. n. 48 del 2023, come convertito, che aveva sostituito le parole «da euro 10.000 a euro 50.000» con le parole «da una volta e mezzo a quattro volte l'importo omesso».

1.2.- Secondo il Tribunale, l'illegittimità costituzionale della norma permarrebbe anche all'esito della modifica della cornice editale.

La questione sarebbe rilevante, attesa la sussistenza dei presupposti di merito per l'applicazione delle sanzioni.

Inoltre, la norma non potrebbe essere disapplicata al fine di ripristinare la proporzionalità della sanzione all'illecito, in conformità all'art. 49, paragrafo 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, poiché la disciplina interna applicabile reca già una regola di proporzionalità; infatti, l'art. 6 del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 8 (Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67) dispone che nel procedimento per l'applicazione delle sanzioni amministrative «si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689», fra le quali l'art. 11 di tale legge, che prevede la graduazione della sanzione in base alle particolari circostanze del caso.

Per la stessa ragione, infine, il trasgressore non potrebbe essere ammesso al pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), la cui disciplina è incompatibile con quella del procedimento applicabile nella specie.

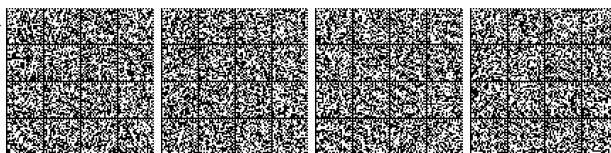
1.3.- Su tali basi, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che il minimo editale stabilito, in quanto non graduabile in relazione alle condizioni soggettive del trasgressore, condurrebbe a un esito sanzionatorio sproporzionato rispetto alla gravità dell'illecito, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del principio di ragionevolezza.

A sostegno dell'assunto, il rimettente osserva che il trasgressore che omette il pagamento di un importo rilevante è soggetto a una sanzione prossima al massimo editale che può essere graduata in relazione alle sue condizioni soggettive; in caso di omissioni più contenute, invece, la tassatività del minimo impedisce qualsiasi individualizzazione.

Inoltre, la sanzione si rivelerebbe particolarmente afflittiva nei casi in cui l'omesso versamento «dipende da circostanze esterne sulle quali non sempre può incidere il comportamento dell'autore», circostanza verificatasi nella specie poiché la parte ricorrente assumeva di trovarsi in uno stato di grave difficoltà finanziaria.

Sotto altro profilo, infine, l'irragionevolezza della scelta sanzionatoria si desumerebbe dal fatto che essa comporta un trattamento più afflittivo di quello previsto per l'ipotesi, costituente reato, in cui l'omesso versamento superi la soglia di euro 10.000.

In questo caso, infatti, il reato è punito con la pena della reclusione fino a tre anni e della multa fino ad euro 1.032; tuttavia, osserva il rimettente, procedendo alla conversione della pena detentiva secondo il criterio di conguaglio di cui



all'art. 53 della legge n. 689 del 1981, ovvero con applicazione del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), il trasgressore sarebbe soggetto al pagamento di un importo inferiore a quello della sanzione amministrativa, del quale, inoltre, è consentita la graduazione in base alle sue condizioni patrimoniali e di reddito.

1.4.- Da ultimo, il Tribunale osserva che l'eventuale accoglimento della questione non determinerebbe alcun vuoto normativo, potendosi applicare, per le ragioni già addotte, l'art. 10 della legge n. 689 del 1981, che, in via generale, fissa il minimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie in euro 10.

2.- Con ordinanza del 3 ottobre 2024 (iscritta al n. 195 del reg. ord. 2024), il Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato identica questione nel giudizio promosso da D. Q., svolgendo le medesime considerazioni di cui al punto 1 quanto ai requisiti di rilevanza e non manifesta infondatezza.

3.- Si è costituita in giudizio A. R., parte ricorrente nel giudizio principale di cui all'ordinanza iscritta al n. 178 reg. ord. 2024, e ha concluso per l'accoglimento della questione, sostenendo che la sproporzione intrinseca della sanzione determinerebbe anche un contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost., che questa Corte dovrebbe pertanto valutare come parametro implicito.

La parte ha inoltre adombrato la possibilità di una declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non consente l'adeguamento della sanzione minima in base ai criteri di cui all'art. 133-bis del codice penale, da estendere eventualmente, in via derivata, all'art. 11 della legge n. 689 del 1981.

4.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con argomentazioni pressoché analoghe.

In via principale, ha eccepito l'inammissibilità della questione per mancanza di una soluzione costituzionalmente adeguata, poiché quella suggerita dal rimettente, assolutamente non congrua, darebbe luogo a una «asimmetrica ingiustizia».

Ha eccepito, inoltre, l'inammissibilità per difetto di rilevanza della questione di cui all'ordinanza n. 195 del 2024, osservando che il rimettente aveva dedotto la sproporzione delle sanzioni irrogate in concreto, e non del minimo edittale previsto.

Nel merito, ha concluso per la non fondatezza della questione, osservando che la scelta sanzionatoria, affidata alla discrezionalità del legislatore, è conforme al canone di ragionevolezza, in quanto garantisce un'adeguata risposta a una condotta particolarmente pregiudizievole per i diritti dei lavoratori.

5.- In entrambi i giudizi si è costituito anche l'INPS, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o, comunque, di non fondatezza della questione.

6.- Lo stesso istituto e la parte hanno depositato memoria in prossimità dell'udienza, insistendo nelle rispettive argomentazioni.

Considerato in diritto

1.- Con due ordinanze del 14 agosto 2024 e del 3 ottobre 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 178 e 195 del reg. ord. 2024, il Tribunale di Brescia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge n. 463 del 1983, come convertito, nel testo modificato dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge n. 48 del 2023, come convertito, in riferimento all'art. 3 Cost.

2.- La norma, censurata nella parte in cui prevede che, in caso di omesso versamento, da parte del datore di lavoro, delle ritenute previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti, «[s]e l'importo omesso non è superiore a euro 10.000 annui, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso», sarebbe in contrasto con il canone di ragionevolezza, in quanto dispone l'applicazione di una sanzione sproporzionata rispetto al fatto, attesa la non graduabilità del minimo edittale in relazione alle condizioni soggettive del trasgressore.

Da ciò deriverebbe una disparità nel trattamento sanzionatorio dei trasgressori, poiché l'individualizzazione della sanzione sarebbe consentita solo per le violazioni più gravi e non per quelle più lievi, attesa l'inderogabilità del minimo edittale; quest'ultimo, poi, sarebbe manifestamente sproporzionato nei casi in cui l'omesso versamento sia dipeso «da circostanze esterne sulle quali non sempre può incidere il comportamento dell'autore».



Infine, un ulteriore profilo di irragionevolezza sarebbe desumibile dal fatto che l'importo oggetto di sanzione amministrativa, in molti casi, risulterebbe più elevato di quello che si determina per effetto della conversione della pena detentiva prevista dalla legge per l'ipotesi, costituente reato, in cui l'omesso versamento superi la soglia di euro 10.000 annui.

3.- I due giudizi vanno riuniti, poiché hanno ad oggetto la medesima disposizione, censurata in riferimento allo stesso parametro.

4.- L'esame della questione implica lo svolgimento di alcune considerazioni preliminari sull'evoluzione della disciplina sanzionatoria oggetto di scrutinio.

4.1.- L'art. 2, comma 1, del d.l. n. 463 del 1983, come convertito, fa obbligo al datore di lavoro di versare le ritenute previdenziali e assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti.

Si tratta, in particolare, di contributi posti a carico del lavoratore e finalizzati all'erogazione di prestazioni che gli assicurano una copertura da rischi connessi alla sua attività; il relativo versamento, tuttavia, avviene tramite ritenuta alla fonte da parte del datore di lavoro, tenuto a versare periodicamente l'importo dovuto all'ente di gestione previdenziale.

4.2.- Al fine di contrastare l'evasione contributiva, la stessa norma, nel testo originario, prevedeva che l'omesso versamento costituisse reato e fosse punito «con la reclusione fino a tre anni e con la multa fino a L. 2.000.000 [a euro 1.032]».

In seguito, con il d.lgs. n. 8 del 2016, nel contesto di un più ampio intervento di depenalizzazione di reati di minore gravità, il legislatore ha limitato la rilevanza penale del fatto all'omesso versamento di ritenute per un importo superiore a euro 10.000 annui, con applicazione, al di sotto di tale soglia, di una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.000 a euro 50.000.

La sanzione amministrativa applicabile è quella tipicamente prevista per gli illeciti depenalizzati, tant'è che l'art. 6 del d.lgs. n. 8 del 2016 dispone, in merito al relativo procedimento, che «si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni delle sezioni I e II del capo I della legge 24 novembre 1981, n. 689».

Infine, la misura della sanzione è stata modificata dall'art. 23, comma 1, del d.l. n. 48 del 2023, come convertito, che ha sostituito le parole «da euro 10.000 a euro 50.000» con le parole «da una volta e mezza a quattro volte l'importo omesso».

5.- Poste tali premesse, si possono esaminare le eccezioni di inammissibilità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo il quale, anzitutto, il rimettente non avrebbe offerto una soluzione costituzionalmente adeguata per l'ipotesi in cui le questioni fossero accolte; in particolare, la misura prospettata - ovvero la determinazione di un ammontare minimo per le sanzioni amministrative pecuniarie, pari ad euro 10 come disposto dall'art. 10 della legge n. 689 del 1981 - comporterebbe un trattamento troppo mite rispetto alle violazioni alle quali si riferisce.

Inoltre, la questione di cui all'ordinanza n. 195 del 2024 sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza, perché gli argomenti del rimettente sull'eccessività della sanzione non sono riferiti al minimo edittale di legge, ma all'ammontare degli importi richiesti nel caso concreto.

5.1.- Entrambe le eccezioni sono non fondate.

Quanto alla prima, questa Corte ha più volte affermato che le soluzioni costituzionalmente adeguate a ricondurre a legittimità una disciplina in materie riservate alla discrezionalità del legislatore, quale è certamente il trattamento sanzionatorio di illeciti depenalizzati, possono essere «tratte da discipline già esistenti, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore», sì da consentire l'adozione di un «rimedio nell'immediato al vulnus riscontrato, senza creare insostenibili vuoti di tutela degli interessi tutelati dalla norma incriminatrice» (sentenza n. 138 del 2024; nello stesso senso, in precedenza, sentenze n. 46 del 2024, n. 95 e n. 28 del 2022, n. 233 e n. 222 del 2018).

Tale requisito appare soddisfatto dall'indicazione del rimettente, che ha ad oggetto una misura reperita nel sistema delle sanzioni amministrative delineato dalla legge n. 689 del 1981, al quale, come si è detto, fa esplicito riferimento la disciplina in esame.

Pertanto, il rinvenimento di soluzioni adeguate spetta a questa Corte, che non è in alcun modo vincolata alla formulazione del petitum, sicché, ove il rimettente non offra soluzioni, non resta compromessa l'ammissibilità della questione (sentenze n. 90 del 2024, n. 221 del 2023 e n. 59 del 2021).

5.2.- Quanto alla seconda eccezione, non è condivisibile l'assunto in base al quale il rimettente avrebbe svolto considerazioni solo sulla sanzione concretamente irrogata, e non sul minimo edittale.



Il rimettente, infatti, ha argomentato circa l'irragionevolezza della norma censurata con riferimento alla cornice edittale stabilita, osservando che, anche ove ridotta in misura corrispondente al minimo, la sanzione irrogata appare eccessiva rispetto all'illecito cui si riferisce.

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

6.1.- Circa l'irragionevolezza della previsione sanzionatoria per intrinseca sproporzione rispetto alle condotte illecite, questa Corte ha costantemente affermato che il legislatore gode di ampia discrezionalità, nei limiti della proporzionalità, nella determinazione delle pene applicabili a chi abbia commesso reati (*ex multis*, sentenze n. 48 del 2024, n. 207 del 2023 e n. 117 del 2021), con argomentazioni estensibili anche alle sanzioni amministrative.

Queste ultime «condividono, infatti, con le pene il carattere reattivo rispetto a un illecito, per la cui commissione l'ordinamento dispone che l'autore subisca una sofferenza in termini di restrizione di un diritto (diverso dalla libertà personale, la cui compressione in chiave sanzionatoria è riservata alla pena); restrizione che trova, dunque, la sua "causa giuridica" proprio nell'illecito che ne costituisce il presupposto. Allo stesso modo che per le pene - pur a fronte dell'ampia discrezionalità che al legislatore compete nell'individuazione degli illeciti e nella scelta del relativo trattamento punitivo - anche per le sanzioni amministrative si prospetta, dunque, l'esigenza che non venga manifestamente meno un rapporto di congruità tra la sanzione e la gravità dell'illecito sanzionato; evenienza nella quale la compressione del diritto diverrebbe irragionevole e non giustificata» (sentenze n. 95 del 2022 e n. 185 del 2021; in senso conforme, sentenze n. 112 del 2019 e n. 22 del 2018).

Tale congruità, chiarisce la prima delle menzionate decisioni, dev'essere verificata in relazione al grado di disvalore dell'illecito sanzionato, mediante un raffronto fra il bene protetto dalla norma che lo prevede e il bene inciso dalla misura sanzionatoria.

6.2.- Nel caso di specie, la misura della sanzione, quantunque significativa, non è tale da connotare la scelta del legislatore come irragionevole o arbitraria.

Si è osservato, infatti, che la condotta sanzionata è munita di particolare disvalore, poiché l'omesso versamento delle ritenute da parte del datore di lavoro si traduce nella distrazione di somme delle quali egli ha la disponibilità, benché le stesse facciano già ontologicamente parte della retribuzione del lavoratore e siano destinate all'erogazione di prestazioni essenziali e attinenti a beni irrinunciabili.

In relazione a tale illecito, del resto, questa Corte - seppure al fine di valutare la congruità delle conseguenze sotto profili diversi da quelli qui in esame - ha affermato che esso «determina un rischio di pregiudizio del lavoro e dei lavoratori, la cui tutela è assicurata da un complesso di disposizioni costituzionali contenute nei principi fondamentali e nella parte I della Costituzione (artt. 1, 4, 35, 38 della Costituzione)» (sentenza n. 139 del 2014; ordinanza n. 206 del 2003).

Pertanto, la misura della sanzione minima appare giustificata, in quanto commisurata al rango del bene protetto dalla norma.

6.3.- Gli ulteriori rilievi del rimettente non incidono su tali considerazioni.

Il fatto che l'omesso versamento per un ammontare modesto sia punito con la sanzione minima è coesistente a tutte le sanzioni per le quali l'ordinamento prevede una cornice edittale, proprio al fine di adeguare la sanzione alle particolarità della fattispecie concreta (sentenze n. 185 del 2021, n. 112 e n. 88 del 2019).

Non si pone, invece, un problema di sproporzione della sanzione in relazione all'ipotesi, evocata dal giudice *a quo*, in cui l'omesso versamento sia dipeso «da circostanze esterne sulle quali non sempre può incidere il comportamento dell'autore»; ove sussistenti, infatti, tali circostanze non rilevano ai fini della graduazione della sanzione ma, piuttosto, valgono a escludere la responsabilità, ben potendo l'illecito essere escluso dalla mancanza dell'elemento soggettivo, secondo quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 689 del 1981.

6.4.- Infine, la denunziata irragionevolezza non sussiste neppure al cospetto della comparazione, sul piano effettuale, della responsabilità in questione con quella conseguente a violazioni che superano la soglia di rilevanza penale.

Il rimettente, al riguardo, opera un raffronto di tipo puramente aritmetico, rappresentando la possibilità che la pena detentiva per il fatto di reato, ove convertita in pena pecuniaria, abbia un importo inferiore a quello della sanzione amministrativa.

6.5.- Un tale *modus procedendi* non risulta rispettoso del canone di necessaria omogeneità che deve presiedere alla valutazione comparativa di due fattispecie, nella prospettiva di una possibile disuguaglianza o irragionevolezza per disparità di trattamento.



Il rimettente, infatti, non tiene conto delle ontologiche diversità, strutturali e di contenuto, che sussistono fra responsabilità penale e responsabilità amministrativa.

La prima può essere accertata soltanto in sede giudiziale e, per tale ragione, è connotata da un'ampia portata afflittiva, che trascende la dimensione della sola pena concretamente irrogata e non trova riscontro nella responsabilità amministrativa.

Contribuiscono al carattere maggiormente afflittivo della responsabilità penale il fatto che il trasgressore viene sottoposto a indagini ed eventualmente a giudizio, e gli effetti che l'ordinamento ricollega a tali vicende, come, ad esempio, le restrizioni in termini di capacità di contrattare alle quali può soggiacere l'imprenditore.

Anche sul piano meramente sanzionatorio, poi, il rimettente trascura di considerare che il fatto di reato è punito anche con una sanzione pecuniaria e che, quantomeno in linea generale, una condanna in sede penale può arrecare ulteriori conseguenze a carico del responsabile, come le pene accessorie o l'obbligo di risarcire il danneggiato.

Infine, il giudice *a quo* muove dal presupposto dell'automatica convertibilità della pena detentiva in pena pecuniaria, senza considerare il fatto che non si tratta di un automatismo, ma del frutto di una valutazione operata dal giudice nel caso concreto, sulla base di specifici presupposti, e con la possibilità che, ove la pena convertita resti ineseguita, sia disposta la revoca del beneficio con applicazione di una diversa sanzione sostitutiva.

Pertanto, la sola astratta possibilità che, sul piano aritmetico e a prescindere dalla correttezza del criterio di conguaglio utilizzato, si verifichi l'evenienza paventata dal rimettente non è significativa di una maggiore afflittività della sanzione amministrativa e, di conseguenza, non vale a far ritenere irragionevole la previsione sanzionatoria censurata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1-bis, del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 463 (Misure urgenti in materia previdenziale e sanitaria e per il contenimento della spesa pubblica, disposizioni per vari settori della pubblica amministrazione e proroga di taluni termini), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 1983, n. 638, come modificato dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro), convertito, con modificazioni, nella legge 3 luglio 2023, n. 85, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, in funzione di giudice del lavoro, con le ordinanze indicate in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

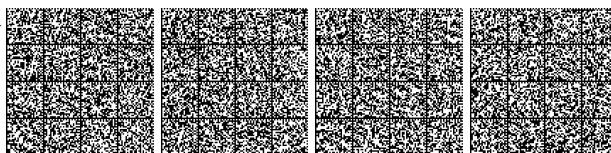
Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria l'8 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 5

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 27 giugno 2025
(della Regione autonoma della Sardegna).

Elezioni – Elezioni regionali – Spese elettorali – Sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848, emessa a conclusione del giudizio R.G. n. 477/2025 promosso dalla dott.ssa Alessandra Todde, Presidente della Regione autonoma Sardegna, avverso l’ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d’appello di Cagliari adottata il 20 dicembre 2024 e notificata il 3 gennaio 2025, nella parte in cui stabilisce che «l’accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali», compiuto nella predetta sentenza, «rimane insindacabile dal Consiglio regionale, [quando] quest’ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede».

– Sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848 (R.G. n. 477/2025).

Ricorso per conflitto di attribuzioni contro lo Stato *ex art.* 134 Cost. per la Regione autonoma della Sardegna, (C.F. 80002870923), con sede legale in Cagliari, viale Trento n. 69, in persona del vice-Presidente *pro-tempore*, Giuseppe Meloni, legale rappresentante della regione giusto decreto della Presidente della regione 9 aprile 2024, n. 18, prot. n. 6417 (all. 1), autorizzato ad agire in giudizio con deliberazione della giunta regionale n. 34/12 del 26 giugno 2025 (all. 2), rappresentato e difeso, giusto mandato speciale allegato al presente atto, congiuntamente e disgiuntamente, dal Prof. Avv. Omar Chessa (c.f.: CHSMRO70E30I452L, fax: 0706062418, PEC: ochessa@pec.it), dal prof. avv. Antonio Saitta (c.f.: STTNTN63M13F158C; fax: 0706062418, PEC: antonio.saitta@certmail-cnf.it), del libero Foro, dall’Avv. Mattia Pani (c.f.: PNAMTT74P02B354J; fax 0706062418; PEC: mapani@pec.regione.sardegna.it) e dall’avv. Alessandra Putzu (c.f.: PTZLSN73B41F979D; fax: 070/6062418; PEC: aputzu@pec.regione.sardegna.it) dell’Avvocatura dell’ente, elettivamente domiciliata presso l’Ufficio di rappresentanza della Regione Sardegna in Roma, via Lucullo n. 24 e presso gli indirizzi PEC dei nominati difensori, ricorrente,

contro:

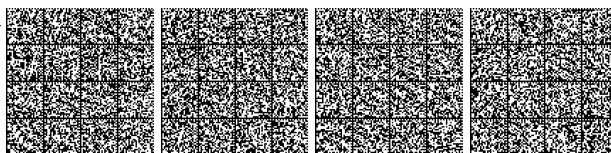
lo Stato e per esso contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato,

e il Tribunale di Cagliari, in persona del Presidente *pro-tempore*, ai sensi dell’art. 27, comma 2, delle norme integrative della Corte costituzionale del 22 luglio 2021,

e il Ministero della giustizia, nella persona del Ministro *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, ai sensi dell’art. 27, comma 2, delle norme integrative della Corte costituzionale del 22 luglio 2021,

per la dichiarazione che, ai sensi degli articoli 24, secondo comma, 97 secondo e terzo comma, 102 primo comma, 104 primo comma, 111 primo e secondo comma, 113 ultimo comma, 116 primo comma, 118, primo comma, 122 primo comma, nonché art. 6 C.E.D.U. in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost., e degli articoli 6 e 15 dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna, anche in combinato disposto con gli articoli 1 e 22 della legge statutaria regionale 12 novembre 2013, n. 1, dell’art. 19 dello Statuto speciale e dell’art. 17 del regolamento del consiglio regionale sardo, nonché dell’art. 6 del decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale, decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, non spetta allo Stato, e per esso al Tribunale di Cagliari stabilire con sentenza 28 maggio 2025, n. 848 (all. 3), emessa a conclusione del giudizio R.G. n. 477/2025, promosso dalla sig.ra Alessandra Todde, Presidente della Regione autonoma Sardegna, avverso l’ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d’appello di Cagliari adottata il 20 dicembre 2024 e notificata il 3 gennaio 2025 che «l’accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali» compiuto nella predetta sentenza «rimane insindacabile dal consiglio regionale, [quando] quest’ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede».

e per l’effetto annullare *in parte qua*, la sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848.



FATTO

1. In esito alle elezioni per il rinnovo degli organi elettivi della Regione autonoma della Sardegna del 24-25 febbraio 2024, è risultata eletta alla carica di Presidente della regione la dott.ssa Alessandra Todde, giusto atto di proclamazione del 20 marzo successivo.

2. Il 3 gennaio 2025, il Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari ha notificato al Presidente del consiglio regionale della Sardegna un'«ordinanza/ingiunzione in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza» dell'ing. Alessandra Todde dalla carica di Presidente della Regione Sardegna (all. 4).

Nella suddetta «ordinanza/ingiunzione», a seguito della verifica della dichiarazione e del rendiconto depositati dalla candidata Alessandra Todde, «esaminati gli atti prodotti, vista la delibera adottata nella seduta del 12 novembre 2024 e considerata la decisione adottata dalla maggioranza del Collegio, nel corso della seduta del 16 novembre 2024 — secondo la quale il candidato alla presidenza della regione non sarebbe sottoposto ad alcun limite di spesa per la propria campagna elettorale in virtù dell'insussistenza di una norma che lo preveda — si è proceduto alla notifica delle contestazioni ... formulate come di seguito riportate:

1) la depositata dichiarazione di spesa e di rendiconto non è conforme a quanto sancito dall'art. 7, comma 6, della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994 ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 6, legge n. 515/93, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/94;

2) non risulta essere stato nominato il mandatario, la cui nomina deve ritenersi obbligatoria ai sensi dell'art. 7, comma 3 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 3, legge n. 515/93, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/94;

3) non risulta essere stato aperto un conto corrente dedicato esclusivamente alla raccolta dei fondi ai sensi dell'art. 7, comma 4, della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1, della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 4, legge 515/93, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994;

4) non risulta l'assegnazione e la sottoscrizione del rendiconto da parte del mandatario che avrebbe dovuto essere nominato ai sensi dell'art. 7, commi 4 e 6 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge Regionale Sardegna n. 1/1994: ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, commi 4 e 6, legge n. 515/1993, come richiamati dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/94;

5) non è stato prodotto l'estratto del conto corrente bancario o postale, come previsto dall'art. 7, comma 6, della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 6, legge n. 515/93, come richiamato dall'art. 5, comma 3 della legge regionale Sardegna n. 1/94;

6) non risultano dalla lista movimenti bancari i nominativi dei soggetti che hanno erogato i finanziamenti per la campagna elettorale come previsto dall'art. 7, comma 6, della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 6, della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994 e qualora i finanziamenti dovessero risultare da società, anche l'art. 4, comma 3, della legge n. 659/1981 in combinato disposto con l'art. 7, comma 2, della legge n. 195/1974;

7) non risulta su quale conto corrente siano confluite le somme indicate nell'elenco operazioni Paypal prodotto dalla candidata, ai sensi dell'art. 7, commi 3 e 4 della legge n. 515/1993, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/1994: ... — si è contestata la violazione dell'art. 7, comma 4, legge n. 515/93, come richiamato dall'art. 3, comma 1 della legge regionale Sardegna n. 1/94;

Rilevato che la candidata Todde Alessandra, a seguito delle contestazioni effettuate, ha proceduto al deposito di una memoria ex art. 14 comma IV legge regionale n. 515/93, con relativi allegati, ... con la quale ha formalizzato le proprie osservazioni in relazione appunto, alle varie contestazioni formulate nei suoi confronti; ...».

Il collegio ha osservato, altresì, che «non è stato affatto contestato alla Todde il mancato deposito della dichiarazione di spesa e rendiconto — come previsto dall'art. 15, comma 8, della legge richiamata (diffida e termine di 15 giorni, come specificatamente richiesto dalla norma) — ma l'anomalia derivante dalla non conformità della dichiarazione di spesa e rendiconto da lei stessa presentata» (cfr: settima riga dell'ultimo capoverso della pag. 5 dell'ordinanza ingiunzione).



Premesso quanto sopra, il collegio ha concluso, per quanto di interesse nel presente giudizio, che «alla luce delle rilevate irregolarità e violazioni delle norme penali inerenti il deposito di dichiarazioni contrastanti e delle anomalie rilevate — come suesposto — si impone la trasmissione di copia degli atti succitati alla Procura della Repubblica in sede per quanto di eventuale competenza, nonché la comminazione delle sanzioni amministrative e, infine, stante l'accertata violazione delle norme che disciplinano la campagna elettorale, la decadenza dalla carica del candidato eletto e trasmissione del provvedimento al Presidente del Consiglio Regionale per la procedura di competenza come previsto dall'art. 15, comma 7, legge 515/93» (pag. 5, ultimo capoverso).

Inoltre, sulla base delle riportate contestazioni, il Collegio di garanzia elettorale ha comminato a carico della Presidente Todde la sanzione amministrativa di 40.000,00 euro e «tenuto conto delle violazioni della normativa, così come suindicate dispone la trasmissione della presente ordinanza/ingiunzione al Presidente del consiglio regionale per quanto di sua competenza in ordine all'adozione del provvedimento di decadenza di Todde Alessandra dalla carica di Presidente della Regione Sardegna ...».

3. Alla luce di tale provvedimento — che, per quanto di interesse, «impone» al consiglio regionale sardo di adottare il provvedimento di decadenza della dott.ssa Todde dalla carica di Presidente della regione — la regione ha proposto dinanzi a codesta ecc.ma Corte ricorso per conflitto di attribuzioni tra enti (R.G. n. 2/2025) che sarà chiamato per la discussione nell'udienza del 9 luglio p.v.

4. Frattanto, la dott.ssa Todde ha proposto dinanzi al Tribunale di Cagliari un ricorso ai sensi dell'art. 281-*decies* c.p.c., dell'art. 22, decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 e della legge 24 novembre 1981, n. 689, con il quale ha chiesto di dichiarare «nullo, annullabile e/o comunque nessuna giuridica efficacia e per l'effetto revocare il provvedimento emesso dal Collegio regionale di garanzia elettorale in data 20 dicembre 2024, notificato il successivo 3 gennaio 2025, per le richiamate violazioni di legge, nonché per difetto di attribuzione, e in ogni caso in quanto contraddittoriamente motivato con riguardo alla prospettata decadenza del Presidente Alessandra Todde, sia in relazione alla sanzione pecuniaria di euro 40.000 disposta nei confronti della stessa da ricondurre, in via di mero subordine, al minimo editale previsto dal comma 11 dell'art. 15 della legge 515/1993». In tale giudizio, sia la Regione Sardegna che il consiglio regionale sono rimasti del tutto estranei perché non intimati né hanno svolto alcuna forma di intervento.

5. Con sentenza 28 maggio 2025, n. 848, il Tribunale, in apertura della parte motivazionale della pronuncia, ha affermato che «il perimetro della [sua, n.d.r.] cognizione è definito dalle domande della stessa ricorrente e consiste nell'accertamento negativo della sussistenza delle violazioni comportanti la decadenza e l'irrogazione della sanzione pecuniaria, comprendendo non solo l'atto amministrativo in sé, ma tutto il rapporto sottostante», sicché «la cognizione del Tribunale [...] estendendosi all'intero rapporto, dovrà necessariamente riguardare anche il tema della mancata o meno presentazione del rendiconto da parte della ricorrente» (pag. 42).

In esito al giudizio, il Tribunale ha ritenuto, quanto alle sanzioni pecuniarie applicate dal Collegio regionale di garanzia elettorale, che «le violazioni contestate alla ricorrente con il provvedimento impugnato, sono risultate tutte sussistenti», confermandone l'importo. Per quanto concerne la sanzione della decadenza, invece, ha osservato e dichiarato quanto segue: «al riguardo, preliminarmente, si rileva che il provvedimento contestato non ha disposto la decadenza, ma, ritenendo che le violazioni accertate comportassero detta conseguenza, ha disposto la trasmissione degli atti al Presidente del consiglio regionale.

Deve confermarsi in questa sede che non rientra nella competenza del Collegio di garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza-ingiunzione, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente.

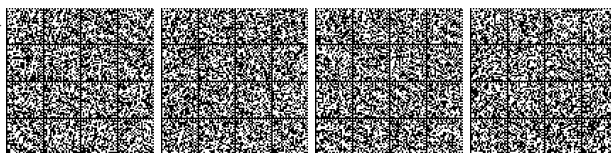
La competenza è rimessa dalla legge al consiglio regionale.

All'organo amministrativo di controllo e poi a quello giurisdizionale, che non intende esondare dall'alveo delle proprie competenze, è rimesso esclusivamente l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali.

Effettuato detto vaglio, che rimane insindacabile dal consiglio regionale, quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede.

Null'altro si deve quindi dire sul punto» (enfasi aggiunta)

6. È evidente che con tale decisione il Tribunale di Cagliari, e quindi lo Stato, nella parte in cui ha affermato che «l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali» effettuato in sentenza «rimane insindacabile dal consiglio regionale» e che quest'ultimo assumerà le sue decisioni sulla decadenza della Presidente Todde «tenendo fermo quanto accertato in questa sede» determina un'inaccettabile invasione delle competenze costituzionalmente proprie della Regione Sardegna, e per essa esercitate dal consiglio regionale, sicché non resta che proporre il presente ricorso per conflitto di attribuzioni ex art. 134 Cost. e art. 39, legge 11 marzo 1953, n. 87, per i seguenti



MOTIVI

a) Premessa sull'oggetto del presente giudizio.

Occorre premettere all'illustrazione dei singoli motivi di impugnazione che in questa sede non si intende censurare nel merito la decisione del Tribunale cagliaritano in ordine alla fondatezza o meno delle doglianze dedotte in quella sede dall'attrice. Non è questa, ovviamente la sede, né la Regione Sardegna ha interesse a farlo. Qui occorre semplicemente contestare la sentenza in parola nella parte in cui, pur riconoscendo la competenza del consiglio regionale sardo a deliberare la sussistenza di ipotesi di decadenza a carico della dott.ssa Todde dalla carica di Presidente della regione, ha statuito che per l'organo rappresentativo della comunità «rimane insindacabile» quanto stabilito in materia dal medesimo Tribunale nel giudizio *de quo* e che il Consiglio dovrà assumere le proprie «determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede».

Dinanzi a codesta ecc.ma Corte rileva soltanto questa palese invasione di attribuzioni della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alla regione ricorrente compiuta dallo Stato, ad opera del Tribunale di Cagliari.

b) Il quadro normativo di riferimento.

Premessa la condizione di speciale autonomia della Regione Sardegna a norma dell'art. 116, primo comma, Cost., l'art. 122, primo comma, Cost. stabilisce che «il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi».

L'art. 15 dello Statuto di autonomia speciale della Regione Sardegna dispone che «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto disposto dal presente titolo, la legge regionale, approvata dal consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina [...] i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche [di Presidente, assessore e consigliere regionale, n.d.r.]».

L'art. 19 dello Statuto prevede, altresì che il consiglio regionale si dota di un proprio regolamento interno approvato a maggioranza assoluta dei suoi membri. Tale regolamento (all. 5) disciplina le competenze consiliari in ordine all'«esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, comprese quelle sopravvenute nel corso della legislatura», contribuendo a dare attuazione, in relazione alle attività consiliari, alla competenza della regione sull'ineleggibilità dei consiglieri regionali e assegnando alla giunta delle elezioni la competenza a formulare dinanzi all'assemblea le eventuali proposte di decadenza dei consiglieri (art. 17, comma).

Secondo l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, il consiglio regionale dichiara la decadenza dei «membri della giunta regionale che vengano a trovarsi in una delle condizioni di incompatibilità previste dallo statuto speciale per la Sardegna relativamente alla funzione di consigliere regionale».

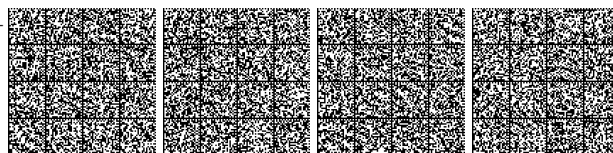
L'art. 5 della legge regionale 27 gennaio 1994, n. 1, dispone che «alle altre violazioni delle norme recate dalla presente legge si applicano le corrispondenti sanzioni previste dai commi 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 e 15 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993. La comunicazione di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al Presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento».

c) Sulla natura amministrativa della competenza consiliare di accertare le cause di ineleggibilità e decadenza dei consiglieri regionali.

La competenza del consiglio regionale in ordine all'accertamento delle cause di ineleggibilità (e di incompatibilità) a carico dei consiglieri regionali e, quindi, di dichiararne la decadenza ha natura sicuramente amministrativa.

Codesta ecc.ma Corte, sin dalla sentenza n. 66 del 1964, ha affermato, nonché confermato «nella sentenza n. 115 del 1972, e ribadito nella sentenza n. 113 del 1993, che le norme legislative e dei regolamenti interni le quali parlano di un «giudizio definitivo» delle assemblee elettive regionali sulla verifica dei poteri e sulle contestazioni e i reclami elettorali vanno intese, conformemente alla Costituzione, come riferite alla fase «amministrativa» del contenzioso elettorale» (C. cost., sentenza n. 29 del 2003, proprio in riferimento alla Regione Sardegna; nello stesso senso, per la Regione Siciliana, già Corte costituzionale n. 115 del 1972).

Pertanto, poiché la Regione Sardegna è dotata di competenza legislativa in materia, ne consegue la relativa potestà amministrativa in ordine all'accertamento delle cause di ineleggibilità e incompatibilità delle quali ha il Governo normativo. Per pacifica giurisprudenza costituzionale, infatti, soprattutto in riferimento alle regioni ad autonomia speciale vige il principio del parallelismo tra attribuzioni legislative e amministrative (*cf.* Corte costituzionale sentenze numeri 236 del 2004, 175 del 2006, 238 del 2007, 9 del 2013, 215 del 2019), sicché la competenza a deliberare le cause di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza prevista dalla legge (*in primis ex*, art. 15 dello Statuto) è sicuramente regionale per specifica attribuzione costituzionale e statutaria.



d) Sulla portata lesiva della sentenza del Tribunale di Cagliari, n. 848 del 2025. Violazione delle competenze amministrative della Regione Sardegna. Sul «cattivo esercizio» del potere giudiziario da parte della sentenza n. 848/2025 e il «tono costituzionale» del conflitto.

d.1. La pronuncia del giudice cagliaritano, pur riconoscendo la competenza del consiglio regionale sardo a deliberare la decadenza della Presidente Todde, pretende di vincolarne le future attività quanto ad accertamento dei fatti rilevanti ai fini delle contestazioni mosse e alla loro qualificazione giuridica, determinando così un'evidente interferenza sulle attribuzioni amministrative del consiglio regionale e, perciò, sulla sfera costituzionale di competenza della regione ricorrente.

È opportuno richiamare il principio enunciato nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 110 del 1970 e concordemente seguito in successive pronunce (*cf.* sentenze numeri 211 del 1972, 178 del 1973, 289 del 1974, 75 del 1977, 183 del 1981, 70 del 1985, 285 del 1990), secondo cui «nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale, se ed in quanto si deduca derivarne una invasione della competenza costituzionalmente garantita alla regione: la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto».

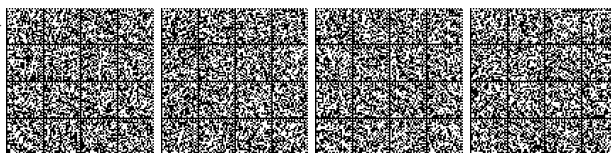
Preliminarmente e onde evitare equivoci, va chiarito che qui non si vuole certo sostenere che i casi di ineleggibilità e decadenza dei consiglieri regionali siano una materia sottratta alla cognizione degli organi giurisdizionali dello Stato, per essere affidati in via definitiva alle deliberazioni del consiglio regionale. Sul punto non lascia adito a dubbi la sentenza n. 29 del 2003, resa in occasione di un conflitto di attribuzioni tra enti che ha riguardato proprio la Regione Sardegna e il consiglio regionale sardo in particolare: in questa pronuncia si afferma con nettezza che «non sussiste alcuna norma o principio costituzionale da cui possa ricavarsi l'attribuzione ai Consigli regionali, anche di regioni a statuto speciale, del giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei loro componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, così da sottrarre tale materia alla sfera della giurisdizione». Non pare dunque dubbio che eventuali determinazioni future del consiglio regionale in ordine alle ipotesi di ineleggibilità e decadenza di Alessandra Todde siano sottoponibili a sindacato giudiziale, se impugnate dinanzi ad un'autorità giurisdizionale.

Sarebbe invece improprio che il sindacato consiliare fosse condizionato dalle decisioni preventivamente assunte da un organo giurisdizionale come nel caso di specie. Il Tribunale cagliaritano, infatti, non ha ripercorso l'*iter* logico-giuridico di una deliberazione consiliare, rilevandone i vizi dopo aver sentito nel contraddittorio processuale le ragioni della difesa consiliare. Il suo intervento non si è prodotto «a valle» di un'attività consiliare e avendo avuto come oggetto di giudizio proprio quest'attività. Al contrario, si colloca «a monte», prima che il consiglio operi il proprio vaglio: avanza, infatti, la pretesa di indirizzare, con una sentenza resa in un processo civile *inter alios*, l'attività amministrativa futura dell'assemblea rappresentativa regionale, vincolandola previamente a quanto già accertato nella sentenza e con ciò coartando sul nascere l'attività consiliare futura di accertamento e qualificazione giuridica dei fatti.

Pertanto, il ragionamento svolto in sentenza è palesemente contraddittorio — e lesivo delle attribuzioni consiliari — laddove afferma che la competenza a dichiarare l'eventuale decadenza della Pres. Todde è del consiglio regionale («deve confermarsi in questa sede che non rientra nella competenza del Collegio di garanzia né in quella del Tribunale adito per l'impugnazione dell'ordinanza ingiunzione, pronunciare l'eventuale decadenza della ricorrente. La competenza è rimessa dalla legge al consiglio regionale»: pag. 65), per poi, subito dopo, negare al consiglio stesso il potere di accertare i fatti e di attribuire loro la corretta qualificazione giuridica («all'organo amministrativo di controllo e poi a quello giurisdizionale, che non intende esondare dall'alveo delle proprie competenze, è rimesso esclusivamente l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali. Effettuato detto vaglio, che rimane insindacabile dal consiglio regionale, quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede»: pag. 65 della sentenza).

Infatti, se il consiglio regionale ha (come sicuramente ha) il potere-dovere di deliberare sulla decadenza del Presidente della Regione, allo stesso organo non si può negare la *plena cognitio* in ordine all'accertamento dei fatti e alla loro qualificazione, senza subire alcun vincolo o condizionamento dall'esterno, tanto più se derivante da una sentenza pronunciata *inter alios* a conclusione di un processo rispetto al quale la regione è rimasta del tutto estranea.

d.2. Quanto al «tono costituzionale» del conflitto, con la sentenza n. 848 del Tribunale di Cagliari si è realizzato un tipico caso di «cattivo esercizio» o «sviamento del potere», che ha indebitamente interferito nella «sfera di competenza costituzionale» della Regione Sardegna, realizzando con ciò la fattispecie di cui all'art. 39, comma 1, della legge statale n. 87 del 1953, a mente del quale può produrre ricorso davanti alla Corte costituzionale la «Regione la cui sfera di competenza costituzionale sia invasa da un atto dello Stato».



Infatti, con la sentenza in discussione al consiglio regionale è indebitamente imposto di basare la verifica dei titoli di accesso della Pres. Todde alla carica di consigliere (pur se da tale ultima carica se ne differenzia come rappresentato nel prosieguo del ricorso) su quanto accertato dall'atto giurisdizionale statale in oggetto, con la volontà di predeterminare l'esito del giudizio del consiglio sin dalla fase istruttoria.

Merita considerare al riguardo che la sentenza n. 332 del 2011 di codesta ecc.ma Corte ricorda che per costante giurisprudenza «costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che — anche se preparatorio o non definitivo — sia comunque diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima”» (*ex plurimis*, sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988).

Ciò premesso, non pare dubbio che la decisione del giudice cagliaritano, manifestando la volontà che il consiglio regionale si attenga a quanto da esso stabilito in riferimento a un giudizio del quale il consiglio non era parte, esprime, per usare le parole di questa ecc.ma Corte, «in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima». In altre parole, la pronuncia del Tribunale cagliaritano, pur non potendo avere la competenza di vincolare le future determinazioni consiliari, muove evidentemente dal convincimento di poter esercitare detto potere, con ciò pretendendo di guidare l'esercizio della competenza consiliare senza averne titolo.

Vale la pena di riportare un passo di autorevole dottrina, la quale ha efficacemente spiegato che «si ha materia di conflitto costituzionale non quando si denuncia un tipo qualsiasi di vizio del contenuto d'un atto, ma solo quando il vizio dell'atto, in sé e per sé e indipendentemente dal contenuto, costituisce una lesione della posizione costituzionale del ricorrente». In particolare, «si deve sottolineare l'espressione in sé e di per sé. Per aprire la via al conflitto non basta, anzi non rileva, che l'atto sia per qualunque motivo invalido; è necessario, e sufficiente, ch'esso esprima la pretesa (illegittima) d'un'intromissione in un campo che non spetta a chi l'ha posto in essere. In ipotesi, dal contenuto dell'atto potrebbe anche non derivare alcun effetto concreto e negativo per chi lo subisce. Il conflitto si giustifica comunque in quanto l'atto che ne dà motivo esprime la pretesa d'istituire un rapporto indebito di soggezione o, comunque, di condizionamento tra poteri» (G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, II, Bologna, 2007, 284).

Ciò attesta il sicuro «tono costituzionale» della menomazione lamentata perché «per conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l'esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente» (sentenze n. 259 del 2019, n. 260 e n. 104 del 2016). Non pare dubbio che nel caso di specie ricorra la menomazione della sfera di attribuzioni regionali per come definita da norme di rango costituzionale.

Come precisato dal giudice costituzionale, vanno «distinti i casi in cui la lesione derivi da un atto meramente illegittimo, da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale» (sentenza n. 10 del 2017).

Nel caso di specie, pertanto, l'atto del Tribunale di Cagliari non è solo invalido in sé, in quanto difforme dalle disposizioni legislative vigenti e in contrasto con norme di rango costituzionale, ma lo è anche per sé, poiché esprime, per l'appunto, la volontà e la pretesa di imporre al consiglio regionale di adottare il provvedimento decadenziale secondo le linee predeterminate nella sentenza, così interferendo nella sfera di competenza riservata al consiglio regionale sulla delibazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità (*cf.* quanto dedotto al superiore punto *c*) in violazione di non pochi parametri costituzionali, come si illustrerà nei paragrafi successivi.

A. Non spettanza allo Stato del potere di vincolare le decisioni del consiglio regionale della Regione Sardegna in materia di decadenza della dott.ssa Alessandra Todde, Presidente e componente del consiglio regionale a quanto deciso dal Tribunale di Cagliari con la sentenza n. 848 del 2025.

Preliminarmente occorre contestare la pretesa dello Stato, manifestata in modo inequivoco con la sentenza del Tribunale di Cagliari n. 848 del 2025, di vincolare il consiglio regionale della Sardegna al «vaglio, che rimane insindacabile dal consiglio regionale [quando] quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede».

A.1 Sulla violazione degli articoli 24 secondo comma e 111, primo e secondo comma, della Costituzione e dell'art. 2909 c.c., nonché dell'art. 6 della C.E.D.U., in riferimento all'art. 117, primo comma Cost.

Il Tribunale di Cagliari ha affermato un vincolo a carico del consiglio regionale sardo nell'esercizio delle attribuzioni di quest'ultimo, vincolo discendente dal contenuto dalla sentenza n. 848 emessa a conclusione di un giudizio al quale la Regione Sardegna (e il consiglio regionale) sono rimasti del tutto estranei.



L'art. 111, della Costituzione dispone, nei primi due commi, che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge. Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità davanti a giudice terzo e imparziale», sancendo così il principio costituzionale fondamentale del contraddittorio processuale quale elemento essenziale del «giusto processo».

Inoltre, a norma dell'art. 6 della C.E.D.U. da valere quale parametro in quanto richiamato dall'art. 117, primo comma, Cost., «ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile»

Tali principi, a loro volta, trovano fondamento nel diritto di difesa ex art. 24 Cost. e svolgimento nell'art. 2909 c.c., il quale nel disporre che «l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa», non enuncia soltanto il principio della *res iudicata*, ma sancisce altresì che la sentenza non dispiega i suoi effetti nei confronti dei terzi (*res inter alios iudicata tertio neque nocet neque prodest*). In altre parole, poiché l'accertamento disposto dalla sentenza «fa stato tra le parti», vincolando soltanto le parti del processo, ne segue che non può sortire effetti nei confronti di soggetti che non abbiano partecipato al giudizio. È un principio elementare di civiltà giuridica che chi non ha potuto far valere le proprie ragioni nel contraddittorio processuale non può essere riguardato da una pronuncia giurisdizionale.

Orbene, nel caso di specie va rimarcato che né il consiglio regionale sardo né qualsiasi altro organo regionale era parte del giudizio svoltosi dinanzi al tribunale cagliaritano, sicché deve escludersi che il c.d. «vaglio insindacabile» operato dalla detta pronuncia possa intimare alcunché al consiglio. La contraria statuizione contenuta in sentenza viola, pertanto, le prerogative garantite della Regione Sardegna nell'esercizio delle proprie funzioni costituzionalmente attribuite e garantire.

A.2 Sulla violazione del principio costituzionale di separazione tra funzione giurisdizionale e funzione amministrativa quale risulta dal combinato disposto degli articoli 24, secondo comma, 97, primo e secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione.

Va anche ribadito che le attività consiliari di accertamento e qualificazione giuridica dei fatti dal cui verificarsi dipendono effetti quali l'ineleggibilità, l'incompatibilità e la decadenza dei consiglieri regionali, hanno natura propriamente amministrativa, avendo carattere esecutivo di norme legislative, statali e regionali, nonché di norme regolamentari interne (*cfr.* Corte costituzionale n. 66 del 1964, n. 115 del 1972, n. 113 del 1993, n. 29 del 2003).

Come sopra accennato, il novero delle fonti che attribuiscono questa funzione ai consigli regionali è, perciò ampio.

Viene anzitutto in rilievo l'art. 5, comma terzo, della legge regionale 27 gennaio 1994, n. 1, il quale dispone che «la comunicazione di cui al comma 10 dell'articolo 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al Presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento».

Può eccepirsi che tale disposizione e l'intera legge n. 1/1994 siano abrogati dall'art. 22, comma secondo, della legge statutaria elettorale n. 1 del 2013, secondo cui «in materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali». Ma in tal caso troverebbe comunque applicazione l'art. 15, comma dieci, della legge statale 10 dicembre 1993, n. 515, a mente del quale «al termine della dichiarazione di decadenza, il Collegio regionale di garanzia elettorale dà comunicazione dell'accertamento definitivo delle violazioni di cui ai commi 7, 8 e 9 al Presidente della Camera di appartenenza del parlamentare, la quale pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento». Tale disposizione deve leggersi in combinato disposto con l'art. 4, lettera g), della legge statale 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario), che rinvia allo stesso art. 15, comma 10, della legge n. 515/1993, con la variazione però che deve intendersi «sostituito al Presidente della Camera di appartenenza il Presidente del consiglio regionale».

A tutto ciò deve aggiungersi l'art. 6 del decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale, decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, il quale con riguardo ai consiglieri regionali dispone che «la decadenza è pronunciata dal consiglio». Sul punto, insomma, non possono esserci dubbi. Del resto, lo stesso Tribunale civile di Cagliari muove dal presupposto che al consiglio regionale sardo sia attribuito dal legislatore il compito amministrativo di pronunciarsi sulla decadenza dei consiglieri regionali.

Ciò premesso e trattandosi di attività amministrativa, seppure svolta dal Consiglio anziché dall'esecutivo regionale, rimane fermo che essa ricada nell'orbita di applicazione degli articoli 24, secondo comma, 97, secondo e terzo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione, dalla cui considerazione combinata emergono due distinti profili del principio che regola il rapporto tra attività amministrativa e giurisdizionale. Per il primo profilo, le funzioni amministrative sono certamente soggette al controllo del potere giudiziario indipendente, quale esplicazione del più generale principio dello «Stato di diritto». Per il secondo profilo, invece, le due



attività pubbliche, amministrativa e giurisdizionali, debbono svolgersi in regime di separatezza, in modo tale che la funzione amministrativa non ridondi in funzione giurisdizionale e, quel che più conta ai fini del caso di specie, la funzione giurisdizionale non invada l'ambito riservato alla funzione amministrativa. Orbene, per costante orientamento di codesta ecc.ma Corte il detto principio costituzionale di separazione è sicuramente un parametro invocabile nella sede del conflitto di attribuzione tra enti.

Uno dei leading cases in materia è la sentenza n. 70 del 1985, la quale afferma recisamente che deve essere contestata «in radice la spettanza ad organi giudiziari del potere di [...] di porre in essere una interferenza nelle attività amministrative di spettanza regionale, mediante interventi di stimolo, partecipazione e codeterminazione dei relativi procedimenti». Sottolineando in modo netto la parametricità del suddetto «principio di separazione» anche in occasione dei giudizi per conflitto di attribuzione (sia tra poteri che tra enti), la sentenza n. 70 del 1985 aggiunge inoltre che «è indubbio che, nel sistema costituzionale, funzione amministrativa e funzione giurisdizionale sono concepite e devono svolgersi in posizione di reciproca separazione (artt. 97, primo e secondo comma [oggi, art. 97, secondo e terzo comma, n.d.r.], 102, primo comma, 104, primo comma, 113, ultimo comma)», sicché è escluso che le autorità giudiziarie ordinarie «possano contrapporsi o sovrapporsi alle autorità amministrative».

Ma quel che più rileva ai fini del caso oggetto di questo ricorso è che per l'orientamento manifestato da codesta ecc.ma Corte, sempre con la sentenza n. 70/1985, «deve negarsi che spetti ad organi giudiziari dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale, in ciò sostituendosi agli organi regionali competenti nella determinazione sia degli strumenti di intervento che dei tempi e modi di attuazione di tale indirizzo ed addirittura prescrivendo gli atti specifici che si ritiene debbano essere adottati. Determinazioni di tal genere esulano certamente dall'ambito di legittimo esercizio dei poteri giurisdizionali, atteso che l'ordinamento non attribuisce ad organi giudiziari poteri di stimolo dell'azione amministrativa o di partecipazione o codeterminazione dell'indirizzo amministrativo; ed esse sono suscettibili di invalidazione, oltre che con gli appositi strumenti processuali, anche con quello del conflitto di attribuzione. La carenza di potere giurisdizionale si traduce infatti, qui, in un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, posto che la pretesa di esercitare poteri siffatti comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla regione».

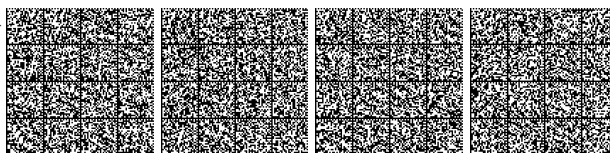
La pronuncia di codesta ecc.ma Corte appena ricordata (la sentenza n. 70 del 1985) non è un precedente isolato, essendo preceduto dalle sentenze numeri 150/1981 e 69/1985, per trovare poi ulteriore conferma specialmente nelle sentenze n. 283/1986, 99/1991. Nell'ultima, in particolare, si precisa che sia nei conflitti interorganici che in quelli intersoggettivi, ossia «per entrambi i tipi di conflitto, la giurisprudenza di questa Corte, la quale, decidendo su conflitti sollevati contro provvedimenti del giudice ordinario sia dal Presidente del Consiglio dei ministri (numeri 150 del 1981 e 283 del 1986) che dalle regioni (n. 70 del 1985), ha avuto cura di sottolineare come con i conflitti si assumesse, e fondatamente, che il giudice aveva preteso, di volta in volta, esercitare un potere regolamentare del Governo o di un Ministro (n. 150 del 1981), o una funzione di indirizzo della legislazione o dell'amministrazione regionale (n. 70 del 1985), o un potere di ordinanza di necessità (n. 283 del 1986), vale a dire un potere o una funzione non riconducibile all'esercizio della giurisdizione come funzione di tutela giurisdizionale»; e che «l'atto o il comportamento invasivo denunciabile con l'uno o l'altro tipo di conflitto [...] deve concretare mediante atti non consentiti ad alcun giudice una interferenza nell'azione amministrativa idonea a condizionare l'attribuzione che in quell'azione si esprime e si svolge».

È di tutta evidenza che le affermazioni contenute nella sentenza del Tribunale di Cagliari n. 848 del 2025, oggetto dell'odierno ricorso, ricadano nella suddetta regola di divieto enucleata da codesta ecc.ma Corte alla luce degli articoli 24, secondo comma, 97, primo e secondo comma, 102, primo comma, 104, primo comma, e 113, ultimo comma, della Costituzione i quali fondano la distinzione e l'autonomia tra l'esercizio della funzione amministrativa e quella giurisdizionale come puntualmente illustrato da codesta ecc.ma Corte con la richiamata sentenza n. 70 del 1985. Difatti, la pretesa del giudice cagliaritano che il suo vaglio sia tenuto «insindacabile» dal Consiglio, che pertanto, secondo il monito del Tribunale di Cagliari, «assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede» (cioè, nella sentenza n. 848/2025), nega il suddetto principio costituzionale di separazione tra amministrazione e giurisdizione, poiché esprime — per usare le chiare parole di codesta ecc.ma Corte (sent. n. 70/1985) — la volontà di «dettare le linee dell'indirizzo amministrativo regionale», palesando «una interferenza nelle attività amministrative di spettanza regionale», con «un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze, posto che la pretesa di esercitare poteri siffatti comporta l'invasione della sfera di autonomia costituzionalmente riservata alla regione».

A.3. Sulla violazione dell'art. 15 dello Statuto speciale della Sardegna.

Il tono costituzionale di questo conflitto si evince altresì dall'evocazione di altri parametri costituzionali.

Infatti, è violato pure l'art. 15 dello Statuto speciale sardo, nella parte in cui riserva al legislatore regionale la disciplina dei casi d'ineleggibilità. Avanzando la pretesa di indirizzare e vincolare preventivamente il consiglio regionale ad attività di accertamento giudiziale svoltesi prima della deliberazione consiliare sul caso d'ineleggibilità e senza che sia perciò intervenuta l'impugnazione di alcun atto consiliare, la sentenza oggetto del ricorso ha evidentemente stravolto l'ordine procedimentale e dei rapporti tra poteri per come disciplinato dal legislatore regionale riservatario, in attua-



zione dell'art. 15 dello Statuto, ovvero (nel caso si ritenesse non più vigente la legislazione sarda sul punto) per come disciplinato dal legislatore statale cui il legislatore regionale riservatario fa rinvio (si veda l'art. 22, comma secondo, della legge statutaria n. 1/2013 e quanto già illustrato sopra).

A.4. Sulla violazione dell'art. 19 dello Statuto speciale della Sardegna.

Nel caso alla mano è indirettamente violato anche l'art. 19 dello Statuto, che riserva al consiglio la competenza ad adottare il proprio Regolamento interno. Tale regolamento disciplina, tra l'altro, le competenze consiliari in ordine all'«esame delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, comprese quelle sopravvenute nel corso della legislatura» (art. 17 del regolamento consiliare), contribuendo a dare attuazione, in relazione alle attività consiliari, alla competenza della Regione sull'ineleggibilità dei consiglieri regionali e assegnando alla giunta delle elezioni la competenza a formulare dinanzi all'assemblea le eventuali proposte di decadenza dei consiglieri (art. 17, comma 3).

Ebbene, dalla suddetta disposizione si evince chiaramente che le attività giuntali e assembleari di esame e proposta debbono svolgersi in maniera «libera», ossia procedendo ad autonome valutazioni dei fatti e della loro qualificazione giuridica, pur nel rispetto doveroso della legge, sicché costituisce una chiara lesione di tali prerogative (fondate direttamente nel regolamento interno e indirettamente nello Statuto) la pretesa di condizionarne lo svolgimento e predeterminarne l'esito.

A.5. Sulla violazione dell'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250 (decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale sardo).

Deve altresì considerarsi che, come ribadito dalla sentenza n. 263 del 2005 di codesta ecc.ma Corte, anche le norme di attuazione degli Statuti speciali possono essere invocate a fondamento del conflitto: «la consolidata giurisprudenza di questa Corte [...] ha ritenuto che, al pari delle norme statutarie, anche le norme di attuazione dello statuto speciale [...] possono essere utilizzate come parametro del giudizio di costituzionalità (cfr. sentenze n. 36, n. 356 e n. 366 del 1992, n. 165 del 1994, n. 458 del 1995, n. 520 del 2000, n. 334 e n. 419 del 2001 e n. 28 e n. 267 del 2003)».

Nel caso di specie viene in particolare rilievo il primo decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale sardo, cioè il decreto del Presidente della Repubblica 19 maggio 1949, n. 250, il cui art. 6 dispone che «decadono dalla carica i membri della giunta regionale che vengano a trovarsi in una delle condizioni di incompatibilità previste dallo statuto speciale della Sardegna relativamente alla funzione di Consigliere regionale» e che «la decadenza è pronunziata dal consiglio». Tale disposizione, pur formulata espressamente con riguardo ai casi di incompatibilità del consigliere regionale che fosse anche membro della giunta (come è certamente il caso del Presidente di regione nell'assetto vigente), è espressivo e confermativo della competenza consiliare in materia di ineleggibilità e incompatibilità e, quindi, trova altresì applicazione in tutti i casi di ineleggibilità, tenuto conto che «il più contiene il meno» e che sarebbe quantomeno assurdo che la norma di attuazione attribuisse al consiglio regionale il compito (amministrativo) di accertare e sanzionare soltanto i casi d'incompatibilità, lasciando i più gravi casi di ineleggibilità e incandidabilità senza alcun rimedio attivabile in sede consiliare.

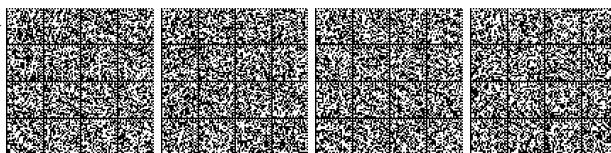
È vero che la sentenza n. 848/2025 del giudice cagliaritano riconosce formalmente la suddetta competenza consiliare in ordine alla decadenza dei consiglieri. E tuttavia, non sembra riconoscerla sostanzialmente laddove qualifica il proprio vaglio come insindacabile dal consiglio e laddove asserisce che le determinazioni consiliari dovranno tenere fermo quanto in essa accertato.

B. Non spettanza allo Stato, sotto un diverso profilo, del potere di vincolare le decisioni del consiglio regionale della Regione Sardegna in materia di decadenza della dott.ssa Alessandra Todde, Presidente e componente del consiglio regionale a quanto deciso dal Tribunale di Cagliari con la sentenza n. 848 del 2025.

B.1. Senza recesso dalla precedente assorbente censura, per mero scrupolo di completezza difensiva — e senza che ciò possa configurare una surrettizia impugnazione della contestata sentenza del Tribunale cagliaritano n. 848 del 2025 — occorre dedurre anche la seguente ulteriore doglianza sul merito del vincolo giuridico che il Tribunale ha ritenuto di dover imporre a carico del consiglio regionale sardo. Si tratta, pertanto, di una censura da valere in via subordinata al mancato accoglimento di quella dedotta al precedente punto A.

B.2. Il Tribunale ha affermato di essere giudice non dell'atto (l'ordinanza del Collegio regionale di garanzia del 3 gennaio 2025) bensì del rapporto (il perimetro della cognizione «consiste nell'accertamento negativo della sussistenza delle violazioni comportanti la decadenza e l'irrogazione della sanzione pecuniaria, comprendendo non solo l'atto amministrativo in sé, ma tutto il rapporto sottostante», pag. 42; «come già detto, il presente giudizio si caratterizza quale giudizio sul rapporto e, in quanto tale, coinvolge ed attinge direttamente ai presupposti sostanziali per l'irrogazione delle sanzioni», pag. 57).

Pertanto, al capo 12 della sentenza (pagg. 57 ss.) ha ritenuto nel senso che la dott.ssa Todde avrebbe omesso del tutto di presentare la dichiarazione ex art. 7, comma 6, legge n. 515 e art. 2, primo comma, n. 3 della legge 5 luglio 1982, n. 441. Da tale assunto, invero non contestato dal Collegio regionale di garanzia, ha dedotto che troverebbe applicazione a carico dell'interessata il comma 8 dell'art. 15, della legge n. 515 del 1993, il quale prevede la sanzione della decadenza.



In questa sede non interessa se tale capo di sentenza sia stato pronunciato *ultra petita* perché ciò costituirà oggetto dell'eventuale impugnazione proposta da chi di interesse nella sede propria. Ciò che rileva dinanzi a codesta ecc.ma Corte è che, secondo quanto affermato dal Tribunale, quando il consiglio regionale dovrà deliberare l'eventuale decadenza della Presidente Todde dalla carica, dovrà «tener fermo quanto accertato in questa sede» che, peraltro, «rimane insindacabile dal consiglio» (pag. 65 della sentenza). Tuttavia, anche il contenuto dell'accertamento compiuto dal Tribunale è intrinsecamente lesivo delle competenze costituzionalmente attribuite alla regione quanto a determinazione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità (ex art. 15 dello Statuto).

Doveroso, pertanto, censurare il cattivo Governo che il Tribunale ha fatto del proprio potere giurisdizionale, vincolando il consiglio regionale ad applicare statuizioni in contrasto con la legge e con norme di rango costituzionale, così ledendo le competenze costituzionalmente garantite della regione ricorrente.

B.2. Lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite alla Regione Sardegna per l'erroneità del presupposto interpretativo secondo cui la legge regionale n. 1 del 1994 si riferisce, oltre che ai consiglieri regionali elettivi, pure al Presidente di regione ricorrente eletto a suffragio universale e diretto.

B.2.1. Deve, infatti, escludersi la legittima possibilità che la disciplina dei rendiconti elettorali prevista dalla legge n. 515 del 1993, richiamata dalla legge regionale n. 1 del 1994, sia correttamente interpretabile come se si riferisse anche al Presidente di regione.

Va primariamente ricordato che all'epoca di entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 1994, il previgente art. 36, comma primo, dello Statuto speciale della Sardegna, cioè nella formulazione precedente la novella introdotta con la legge costituzionale n. 2 del 2001, disponeva che «il Presidente della giunta regionale [fosse] eletto dal consiglio regionale fra i suoi componenti subito dopo la nomina del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza». La disciplina del 1994, pertanto, non contemplava né poteva evidentemente contemplare l'ipotesi che il Presidente di regione fosse una carica direttamente, anziché indirettamente, elettiva con tutto quel che avrebbe dovuto conseguire in ordine alla disciplina delle rendicontazioni elettorali.

In secondo luogo, va tenuto presente che, a seguito della novità costituita dall'elezione diretta del Presidente di regione, quale risulta dalla disciplina transitoriamente stabilita dall'art. 3, comma secondo, della legge costituzionale n. 2 del 2001 (disciplina, com'è noto, ancora vigente), la posizione e lo status presidenziale si differenziano non poco da quello dei «comuni» consiglieri regionali. Difatti, va rimarcato che il Presidente non è consigliere regionale elettivo, cioè un consigliere che tale diventa in virtù dell'elezione consiliare in una delle diverse circoscrizioni territoriali della Sardegna in cui si articola la competizione elettorale per l'attribuzione ordinaria dei seggi, essendo infatti Consigliere regionale di diritto perché eletto in capo ad altro organo, e cioè in capo all'organo monocratico denominato «Presidente della regione» che concorre su una circoscrizione unica comprensiva dell'intero territorio regionale in competizione con gli altri candidati alla medesima carica di Presidente. È, pertanto, consigliere di diritto in forza dell'art. 3, comma 3, della legge costituzionale n. 2 del 2001, il quale dispone che «il Presidente della Regione fa parte del consiglio regionale».

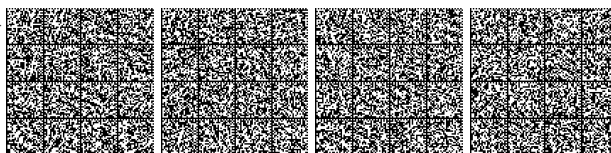
In terzo luogo, e quale conseguenza del rilievo precedente, va sottolineato che per il Presidente vige un sistema di elezione che è, evidentemente, diverso da quello dei consiglieri regionali sotto diversi profili: dalle modalità di espressione del voto, alla delimitazione dell'ambito spaziale della candidatura (che infatti coincide con l'intero territorio regionale e non con circoscrizioni, cioè con porzioni limitate del territorio regionale), dall'assenza del voto di preferenza individuale a proprio favore in competizione con gli altri (comuni) candidati al consiglio regionale e dalla diversità dello stesso modulo di accettazione della candidatura che, peraltro, espressamente prevede di dichiarare «di non essersi presentato quale candidato alla carica di consigliere regionale» (all. 6).

Ciò avvalorza l'interpretazione secondo cui la disciplina regionale sulla rendicontazione delle spese elettorali, risalente al 1994 e pensata con riguardo ai consiglieri elettivi (categoria della quale faceva parte anche il Presidente di regione nella forma di Governo a tendenza assembleare allora vigente), non possa ritenersi applicabile pure al caso del Presidente elettivo (nella forma di Governo vigente oggi), perlomeno nella parte in cui assegna al Collegio di garanzia elettorale il potere di comminare al Presidente la sanzione della decadenza.

B.2.2. Peraltro, e contrariamente a quanto erroneamente ritenuto dal Tribunale di Cagliari, la legge regionale n. 1/1994 non può trovare applicazione al candidato eletto alla Presidenza della regione anche per espresso disposto dell'art. 22 della legge statutaria n. 1 del 12 novembre 2013.

Infatti, l'art. 15 dello Statuto per la Regione Sardegna rinvia all'emanazione di una legge statutaria rinforzata la determinazione dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le cariche di Presidente, Consigliere e componente della giunta.

Sulle menzionate materie, l'art. 22 della legge Statutaria n. 1/2013 dispone che «in materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali».



È evidente che, se, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale (con ciò intendendosi una legge regionale futura), i casi di ineleggibilità sono demandati e rimessi alle sole leggi statali, al sistema elettorale delineato dalla legge statutaria n. 1/2013 non si applica la (pregressa) legge regionale n. 1/1994.

Invero, la legge statale n. 515/1993, ove pure ritenuta astrattamente applicabile alla Regione Sardegna, all'art. 20, dispone che «per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo e per le elezioni dei consigli delle regioni a statuto ordinario e, in quanto compatibili, delle regioni a statuto speciale e ... si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 6 e le relative sanzioni previste nell'art. 15 e le disposizioni di cui agli articoli 17, 18 e 19 della presente legge».

Ne discende, con ogni evidenza, che l'art. 7, comma 6, della medesima legge 515/1993, la cui violazione è stata contestata dal Tribunale con la sentenza in discussione al candidato eletto alla carica di Presidente della regione, e le conseguenti sanzioni previste dall'art. 15, comma VIII, decadenza inclusa, non possono essere riferiti applicabili al sistema elettorale della Regione Sardegna perché non menzionato dall'art. 20 tra quelle applicabili alle regioni speciali.

Di conseguenza, diversamente da quanto disposto in sentenza dal Tribunale cagliaritano, per espressa previsione degli articoli 15 e 35 dello Statuto, nonché dell'art. 1 e, soprattutto, 22 della legge statutaria n. 1 del 12 novembre 2013, al candidato alla carica di Presidente della regione non si applicano gli articoli 3 [«1. Si applicano nelle elezioni per il consiglio regionale le norme in materia di pubblicità e controllo delle spese elettorali recate dai commi 2, 3, 4, 6 e 7 dell'art. 7 e dagli articoli 8, 11, 12 e 14 della legge n. 515 del 1993»] e 5 [«3. Alle altre violazioni delle norme recate dalla presente legge si applicano le corrispondenti sanzioni previste dai commi 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14 e 15 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993. La comunicazione di cui al comma 10 dell'art. 15 della legge n. 515 del 1993 è indirizzata al Presidente del consiglio regionale, che pronuncia la decadenza ai sensi del proprio regolamento»] della legge regionale n. 1/1994 e, in generale, non si applica l'intera legge regionale.

B.2.3. Il Tribunale si pone il tema dell'applicabilità della legge n. 515 alle elezioni regionali sarde dopo la novella statutaria apportata dalla legge cost. n. 2 del 2001 e conclude per la piena e integrale applicabilità della legge statale perché l'art. 22, comma 2, della legge statutaria n. 1 del 2013, nell'affermare che «in materia di ineleggibilità e incompatibilità, fino all'approvazione di una disciplina regionale ai sensi dell'art. 15 dello Statuto speciale per la Sardegna, oltre a quanto previsto dallo stesso Statuto, si applicano le leggi statali» non «richiama un previo giudizio di compatibilità per l'applicazione della disciplina statale in materia di ineleggibilità e incompatibilità; giudizio invece espressamente previsto dal comma precedente con esclusivo riguardo alla "organizzazione amministrativa del procedimento e delle votazioni per l'elezione del Presidente della Regione e del consiglio regionale"» (pag. 44 s.).

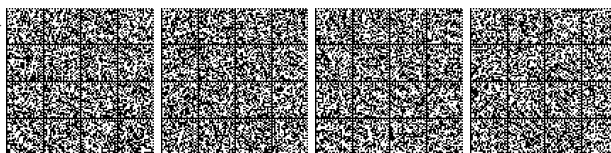
L'assunto è errato perché non può esserci dubbio che sia sempre doveroso operare un preliminare giudizio di compatibilità per individuare quali siano le norme effettivamente vigenti a seguito della successione nel tempo di altre norme presupposte alle prime (nel caso alla mano discutendosi, addirittura, della permanente applicabilità di norma legislative, statali e regionali, previgenti rispetto ad una radicale riforma statutaria, ivi inclusi la forma di Governo regionale e il sistema elettorale). Come dimostrato sopra al punto B.2.2., a seguito della novella dello Statuto e dell'emanazione della legge statutaria n. 1 del 2013, è mutato l'intero quadro normativo in materia.

Il Tribunale, invece, afferma anche la piena compatibilità del combinato tra la legge n. 515 del 1993 e la legge regionale n. 1 del 1994, pur a seguito delle riforme statutarie, della forma di Governo del 2001, della legge statutaria nonché della legge elettorale, in riferimento specifico a chi si candida alla carica di Presidente (e solo, *ope legis* a quella di consigliere regionale) (cap. 8.2., pagg. 47 ss.), intendendo vincolare il consiglio regionale a tali conclusioni interpretative.

Il ragionamento del Tribunale è errato anche su questo punto perché non tiene conto della specificità del sistema elettorale e, quindi, della candidatura alla Presidenza della regione per la quale l'elezione in consiglio regionale (al pari di quella del secondo candidato più votato nella corsa alla Presidenza) è un mero effetto di diritto, segue regole del tutto diverse rispetto ai (comuni, verrebbe da dire) candidati all'organo consiliare: basti osservare, che il candidato Presidente non è tenuto ad acquisire voti di preferenza personali ed è candidato di diritto in un Collegio unico regionale e in riferimento a tutte le liste della coalizione a suo sostegno a differenza del singolo candidato a consigliere che può competere in una sola delle otto circoscrizioni in cui è suddiviso il territorio regionale; e senza dimenticare quanto già in precedenza anticipato ossia la radicale diversità del modulo di adesione alla candidatura (con annessa formula dichiarativa per il candidato Presidente «di non essersi presentato quale candidato alla carica di consigliere regionale»).

Pertanto, a questa figura non si possono applicare norme (a partire dalla legge n. 515 del 1993) pensate e strutturate sulla figura astratta di un soggetto candidato in un solo collegio (e non nell'intera regione), interessato all'acquisizione di voti di preferenza personali, inserito in una lista di partito (e non a capo di una coalizione).

Infine, prendendo in esame i caratteri della vigente forma di Governo della Regione Sardegna, si rivela ancor più chiaramente la ragione per cui occorre interpretare la legge regionale n. 1/1994 come se non si riferisse al Presidente di regione elettivo e perché una diversa interpretazione (quale quella che fa da presupposto alla pronuncia del giudice cagliaritano) implicherebbe necessariamente la lesione della «sfera di competenza costituzionale» degli organi regionali di Governo, come s'illustrerà dappresso.



La forma di Governo sarda, come è noto, si basa sul meccanismo del *simul stabunt simul cadent* disciplinato dagli articoli 15 e 35 dello Statuto speciale, per come novellati dall'art. 3 della legge costituzionale n. 2 del 2001. In particolare, l'art. 15 dello Statuto sardo dispone che «le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il consiglio regionale comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e l'elezione contestuale del nuovo Consiglio e del Presidente della regione se eletto a suffragio universale». A seguire, l'art. 35, comma secondo, dello Statuto prevede che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della regione eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni dello stesso comportano le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio regionale». Come risulta palese, l'elezione e la dissoluzione dei due organi, il Presidente e il Consiglio, è sempre contestuale: o stanno assieme o cadono assieme, appunto. Di conseguenza, le vicende che determinano l'interruzione del mandato di un organo producono automaticamente il venir meno pure dell'altro. In particolare, le ipotesi dissolutorie, espressamente tipizzate da disposizioni di rango costituzionale, sono le seguenti: sfiducia consiliare, morte, impedimento permanente, dimissioni e rimozione del Presidente. A questo elenco, come si è detto, deve aggiungersi l'ipotesi delle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il consiglio regionale (art. 15 St. Sardegna).

Ciò premesso, appare da escludere che il Tribunale di Cagliari abbia il potere, in questa sede e in queste forme, di comminare la sanzione della decadenza a carico del Presidente di regione elettivo e di determinare con ciò l'automatico scioglimento del consiglio regionale, ponendo un vincolo interpretativo della legge a carico del consiglio regionale. Poiché le ipotesi di dissoluzione degli organi regionali di direzione politica sono tassativamente stabilite da norme costituzionali e poiché implicano deroghe al principio democratico di sovranità popolare, esse sono di stretta interpretazione, sicché il legislatore non potrebbe legittimamente introdurre nuove ipotesi in assenza di esplicita autorizzazione costituzionale. Ne segue l'ulteriore conseguenza che la legge regionale n. 1 del 1994, in virtù del canone di interpretazione costituzionalmente conforme (su cui si veda il dictum della sentenza n. 356 del 1996 di codesta ecc.ma Corte, secondo cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»), deve armonizzarsi col sistema costituzionale e non può interpretarsi come se attribuisse al Tribunale cagliaritano il potere di azionare il dispositivo del *simul stabunt simul cadent*, che sta alla base della forma di Governo regionale. Se ne deve dunque concludere che il Tribunale di Cagliari non può accertare, ingiungere, imporre o anche solo proporre la decadenza del Presidente di regione elettivo, con ciò disponendo indirettamente l'automatica dissoluzione del Consiglio. La sua competenza deve ritenersi circoscritta alle cause di decadenza che colpiscono i soli consiglieri regionali elettivi, con esclusione del Presidente di regione/consigliere di diritto.

P.Q.M.

Per tutte le suddette ragioni, appare evidente che il Tribunale di Cagliari, nel dichiarare che il proprio «vaglio» delle violazioni di legge contestate alla Pres. Todde «rimane insindacabile» per il consiglio regionale sardo e che «quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede» interferisce gravemente nell'esercizio delle funzioni amministrative costituzionalmente garantite al consiglio regionale in materia di verifica della sussistenza di ipotesi di ineleggibilità e di decadenza dei consiglieri regionali, direttamente attribuite alla regione sarda dalle norme sopra richiamate.

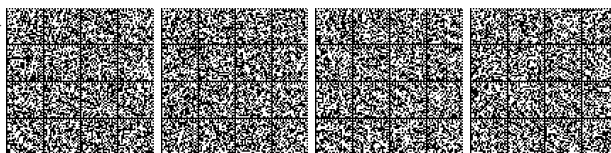
Quanto sopra premesso e ritenuto,

Si chiede:

che codesta ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso voglia dichiarare che non spetta allo Stato e per esso al Tribunale di Cagliari stabilire con sentenza 28 maggio 2025, n. 848, emessa a conclusione del giudizio R.G. n. 477/2025, promosso dalla dott.ssa Alessandra Todde, Presidente della Regione autonoma Sardegna, avverso l'ordinanza-ingiunzione del Collegio regionale di garanzia elettorale presso la Corte d'appello di Cagliari adottata il 20 dicembre 2024 e notificata il 3 gennaio 2025 che l'accertamento della violazione delle norme in materia di spese elettorali» compiuto nella predetta sentenza «rimane insindacabile dal consiglio regionale, [quando] quest'ultimo assumerà le sue determinazioni sulla decadenza, tenendo fermo quanto accertato in questa sede» e per l'effetto annullare in parte qua, la sentenza del Tribunale di Cagliari 28 maggio 2025, n. 848.

Cagliari-Roma, 26 giugno 2025

Gli avvocati: PROF. CHEMA - PROF. SAIITA - PANI - PUTZU

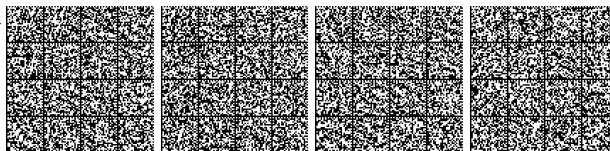


N. 131

Ordinanza del 9 giugno 2025 del Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna sul ricorso proposto da Maple Tree Solar S.r.l. contro Regione autonoma della Sardegna, Comune di Usini e Unione dei comuni del Coros

Energia – Impianti alimentati da fonti rinnovabili – Norme della Regione autonoma Sardegna – Disposizioni per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) – Previsione che individua le aree idonee e le superfici idonee, non idonee e ordinarie al fine di favorire la transizione ecologica, energetica e climatica nel rispetto delle disposizioni di cui all’art. 9, primo e secondo periodo, della Costituzione nonché delle disposizioni di cui agli artt. 3, lettere *f*, *m*) e *n*), e 4, lettera *e*), dello statuto speciale per la Sardegna e delle disposizioni attuative e secondo un criterio pianificatorio di sistema che tenga in considerazione la pianificazione energetica e quella di governo del territorio – Previsione che detta disposizioni urgenti, nel rispetto della lettera *a*), ai sensi dell’art. 20, comma 4, del decreto legislativo n. 199 del 2021 e in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 – Previsione che garantisce la minimizzazione dell’impatto ambientale e paesaggistico degli impianti di energia a fonti rinnovabili, nonché la loro programmazione territoriale al fine di garantire il rispetto degli obblighi comunitari in materia di decarbonizzazione e transizione energetica, nonché nel rispetto degli obiettivi di potenza complessiva da raggiungere all’anno 2030 per la Regione autonoma Sardegna – Previsione che garantisce la massimizzazione delle aree da individuare per agevolare il raggiungimento degli obiettivi di cui alla Tabella A dell’art. 2 del decreto del Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024, nonché per garantire le esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell’aria e dei corpi idrici – Previsione che si applica a tutto il territorio della regione, ivi comprese le aree e le superfici sulle quali insistono impianti a fonti rinnovabili in corso di valutazione ambientale e autorizzazione, di competenza regionale o statale, ovvero autorizzati che non abbiano determinato una modifica irreversibile dello stato dei luoghi – Divieto di realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee come individuate dagli Allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 dell’art. 1 della legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 – Applicazione di tale divieto anche agli impianti e gli accumuli FER la cui procedura autorizzativa e di valutazione ambientale, di competenza regionale o statale, è in corso al momento dell’entrata in vigore della medesima legge regionale – Previsione che non può essere dato corso alle istanze di autorizzazione che, pur presentate prima dell’entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2024, risultino in contrasto con essa e ne pregiudichino l’attuazione – Previsione che i provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia – Previsione che sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi – Idoneità all’installazione di impianti FER delle aree e delle superfici di cui all’Allegato F della legge regionale n. 20 del 2024, nonché delle aree idonee di cui al comma 7, secondo periodo – Previsione che sono aree ordinarie tutte le porzioni di territorio non ricomprese negli allegati delle succitata legge – Realizzazione degli impianti e degli accumuli FER, indipendentemente dalla loro collocazione in aree idonee o in aree ordinarie, vincolata al rispetto dei requisiti e delle prescrizioni di cui all’Allegato G della medesima legge regionale, nonché al rispetto delle specifiche prescrizioni di natura territoriale, urbanistica, edilizia, paesaggistica, con particolare riferimento al Piano paesaggistico regionale, ambientale e tecnica proprie dell’area e dell’impianto oggetto di istanza di autorizzazione – Previsione che, qualora un progetto di impianto ricada su un areale ricompreso, sia nelle aree definite idonee, sia nelle aree definite non idonee, prevale il criterio di non idoneità.

- Legge della Regione Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20 (Misure urgenti per l’individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all’installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi), art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e Allegati A e G.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA SARDEGNA

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 156 del 2025, proposto da Maple Tree Solar S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Comandè, Serena Caradonna e Margherita Geraci, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Contro:

Comune di Usini, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Enrico Pintus, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Regione Sardegna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mattia Pani e Giovanni Parisi, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

Nei confronti Unione dei Comuni del Coros - Sportello unico attività produttive e edilizia, non costituita in giudizio, per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

dell'ordinanza prot. n. 3 del 13 gennaio 2025 con cui il Comune di Usini ha ordinato alla Società Maple Tree Solar S.r.l. l'immediata sospensione dei lavori inerenti all'esecuzione della «Realizzazione impianto fotovoltaico, in agro di Usini, Loc. S'Isalone, Provvedimento unico n. 21 del 21 aprile 2023, società proponente Maple Tree solar S.r.l.», trasmessa alla società con nota del 14 gennaio 2025;

della comunicazione del 14 gennaio 2025 con cui l'ufficio tecnico del Comune di Usini ha rilevato che «a seguito di controlli effettuati dal Corpo forestale e vigilanza ambientale - Stazione di Ittiri, e dal personale dell'ufficio tecnico, i quali hanno dato luogo all'emissione dell'ordinanza RST n. 03/2025 di sospensione dei lavori dell'intervento in argomento, il Provvedimento unico n. 21 del 21 aprile 2024 risulta privo di efficacia in quanto ricadente in aree non idonee ai sensi della legge regionale n. 20/2024 non comportando modificazioni irreversibili dello stato dei luoghi alla data dell'entrata in vigore (6 dicembre 2024) della stessa legge regionale»;

ove occorra e per quanto di ragione, della nota prot. 1262 pos. X.7.4 del 24 dicembre 2024 della Stazione forestale di V.A. di Ittiri, recante «Verbale di accertamento dello stato dei luoghi – agro di Usini, lo. S'Isalone – realizzazione di un impianto fotovoltaico – provvedimento unico n. 21 del 21 aprile 2023 – società proponente “Inzaina Nicolò” con voltura alla società “Maple Tree Solar S.r.l.” - Calangianus», nel quale viene evidenziato che alla data del 24 dicembre 2024 i lavori eseguiti non hanno comportato «neanche minimamente una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi», conosciuta *in parte qua*, in quanto richiamata nell'ordinanza su citata in qualità di atto presupposto;

ove occorra e per quanto di ragione, della nota prot. n. 92531 del 27 dicembre 2024 della Direzione generale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale, Servizio territoriale Ispettorato ripartimentale e del CFVA di Sassari, avente ad oggetto la «Realizzazione impianto fotovoltaico, in agro di Usini, loc. S'Isalone, Provvedimento unico n. 21 del 21 aprile 2023, società proponente Inzaina Nicolò con voltura alla società «Maple Tree Solar S.r.l.», pervenuta al protocollo del Comune di Usini al n. 14441 del 30 dicembre 2024, conosciuta *in parte qua*, in quanto richiamata nell'ordinanza su citata in qualità di atto presupposto;

ove occorra e per quanto di ragione, del verbale di sopralluogo prot. 274 del 9 gennaio 2025, redatto dal responsabile del procedimento in materia di Urbanistica e edilizia privata (SUAPPE), conosciuto *in parte qua*, in quanto richiamato nell'ordinanza su citata in qualità di atto presupposto;

nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati.

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Usini e della Regione Sardegna.

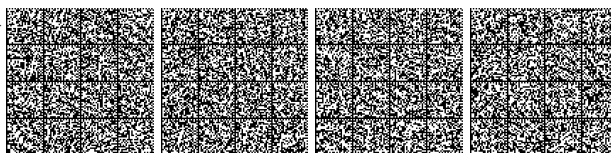
Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente.

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.

Visti tutti gli atti della causa.

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza.

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025 il dott. Antonio Plaisant e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.



Con Provvedimento unico del 21 aprile 2023, rilasciato dal SUAPE dell'Unione dei Comuni del Coros all'esito della procedura semplificata di cui agli articoli 4 e 6, comma 9-*bis* del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, e successive modificazioni ed integrazioni, è stata autorizzata la realizzazione e gestione di un impianto fotovoltaico con potenza nominale di 4.000 KW. da ubicarsi in località S'Isalone del Comune di Usini, su un'area sita in zona E ricadente nel buffer di 500 m. da zone industriali e a destinazione G, come tale idonea a ospitare l'impianto secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 8, lettera c-*ter*, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199.

In data 3 maggio 2024 l'odierna ricorrente Maple Tree Solar S.r.l., subentrata per voltura dalla ditta Inzaina Nicolò nella sopra descritta autorizzazione, ha comunicato al Comune di Usini l'avvio dei lavori finalizzati alla realizzazione del nuovo impianto.

Circa sette mesi dopo è stata promulgata la legge regionale 5 dicembre 2024, n. 20, entrata in vigore il 6 dicembre 2024, recante «Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi».

A seguito di sopralluogo svolto dalla Direzione generale del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione Sardegna, il Comune di Usini ha avviato una verifica della compatibilità del predetto impianto fotovoltaico con l'art. 1, comma 5, della sopravvenuta legge regionale n. 20/2024, secondo cui «È vietata la realizzazione degli impianti ricadenti nelle rispettive aree non idonee così come individuate dagli allegati A, B, C, D, E e dai commi 9 e 11 ...» e per il quale «I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia. Sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi...», laddove l'allegato A della medesima legge regionale, nell'individuare le «Aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici e termodinamici», prevede che non possono ospitare impianti fotovoltaici «di media taglia» ai sensi dell'art. 1, comma 3 (per quanto ora di specifico interesse), tra le altre, le zone urbanistiche E, senza ulteriori distinzioni.

All'esito di tale verifica il Comune di Usini ha adottato l'ordinanza 13 gennaio 2025, n. 3, comunicata in data 14 gennaio 2024, con cui ha disposto l'immediata sospensione dei lavori.

A fondamento di tale decisione il Comune ha osservato, qui in sintesi, che:

l'impianto in discussione è «di media taglia» ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 3, della legge regionale n. 20/2024, norma che qualifica in tal modo gli impianti con potenza superiore o uguale a 1 MW. e inferiore o uguale a 10 MW;

l'impianto stesso è localizzato in Zona agricola, che l'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024, considera *tout court* non idonea a ospitare questo genere di impianti;

pertanto l'autorizzazione già rilasciata è da ritenersi inefficace per legge, ai sensi e per gli effetti dello stesso art. 1, comma 5, della legge regionale n. 10/2024, non potendo trovare applicazione la previsione transitoria che fa salve le autorizzazioni relative a impianti «che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi», in quanto, come risulta dalla nota 27 dicembre 2024 della Direzione generale del corpo forestale e di vigilanza ambientale, Servizio territoriale ispettorato ripartimentale e del CFVA di Sassari e dal relativo verbale di sopralluogo, «i lavori eseguiti non hanno comportato neanche minimamente una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi».

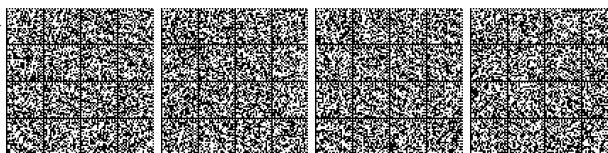
Con il ricorso ora in esame, notificato in data 13 marzo 2025, è stato chiesto l'annullamento, previa sospensione in via cautelare, della sopra citata ordinanza, nonché della nota di comunicazione e della nota trasmessa al Comune dal Corpo forestale e di vigilanza ambientale.

A fondamento di tali richieste la ricorrente ha dedotto articolate censure di illegittimità comunitaria e costituzionale della nuova disciplina introdotta dalla legge regionale n. 20/2024, evidenziando, altresì, con specifico riferimento al *periculum in mora*, i notevoli investimenti già sostenuti per la realizzazione dell'impianto (euro 422.136,00 per l'acquisto del terreno, euro 820.178,13 per l'acquisto dei materiali), nonché l'urgenza di proseguire nella realizzazione dei lavori per scongiurare ulteriori danni da lucro cessante, che i provvedimenti impugnati le stanno quotidianamente cagionando.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Sardegna e il Comune di Usini, entrambi opponendosi all'accoglimento del ricorso.

All'esito della Camera di consiglio del 4 giugno 2025 la causa è stata assunta in decisione sull'istanza cautelare proposta in ricorso.

In via preliminare il Collegio osserva che nel caso ora in esame l'interesse (c.d. oppositivo) azionato dalla società ricorrente si concretizza nella contestazione del provvedimento amministrativo adottato dall'amministrazione comunale e diretto a paralizzare l'efficacia dell'atto autorizzativo alla realizzazione dell'impianto fotovoltaico da essa già ottenuto all'esito dell'*iter* procedimentale svoltosi nel vigore della normativa al tempo vigente.



A ciò segue che la fondatezza della pretesa avanzata, anche in via cautelare, comporterebbe, quale conseguenza immediata, la riespansione dell'efficacia del titolo già conseguito e, con essa, la concreta possibilità di portarlo a esecuzione. E ciò connota in termini peculiari la vicenda in esame, che ai fini della piena tutela dell'interesse della società Maple Tree Solar S.r.l. impone di valutare, già in questa sede cautelare, la questione di legittimità costituzionale della normativa regionale a fondamento dell'impugnata decisione comunale.

Ciò premesso il Collegio ritiene sussistenti entrambi i presupposti richiesti ai fini dell'accoglimento dell'istanza cautelare.

Cominciando dal *fumus boni iuris*, si reputano non manifestamente infondate e rilevanti ai fini dell'accoglimento dell'istanza cautelare, come tali meritevoli di essere sottoposte al vaglio della Consulta già in questa fase del giudizio, tre questioni di legittimità costituzionale di seguito partitamente esposte.

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 in quanto tali norme regionali introducono una disciplina contrastante con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia per il raggiungimento degli obiettivi di politica energetica dettati dai regolamenti dell'Unione europea n. 2018/2001 e n. 2021/1119/UE, dalle direttive n. 98/70/CE, n. 2009/28/CE, n. 2001/77/CE e n. 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché con la disciplina nazionale di attuazione di tali obiettivi dettata dal decreto legislativo n. 199/2021 (in particolare dall'art. 20 dello stesso), ponendosi in contrasto con gli articoli 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, nonché gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione.

Emerge, in primo luogo, la violazione dell'art. 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, laddove statuisce che la Regione sarda esercita la propria competenza legislativa (quand'anche primaria-esclusiva) «col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali», concetto che, poi, si ritrova all'art. 117, comma 1, della Costituzione, secondo cui il legislatore regionale è sempre tenuto al rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Nel caso di specie tale limite non sembra essere stato rispettato, per le ragioni di seguito esposte.

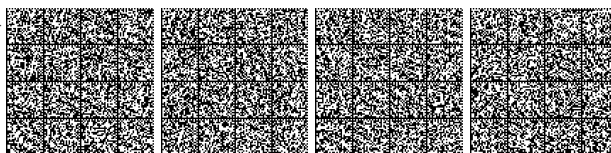
Il regolamento 2018/1999/UE, come recentemente modificato dal regolamento 2021/1119/UE (c.d. «Legge europea sul clima»), ha individuato come obiettivo prioritario dell'Unione europea il raggiungimento della «neutralità climatica» entro l'anno 2050 e come tappa fondamentale del relativo percorso la riduzione interna netta, entro l'anno 2030, delle emissioni di gas a effetto serra nella misura minima del 55% rispetto ai livelli dell'anno 1990.

A tal fine l'Unione europea - in dichiarato esercizio delle competenze che le derivano dall'art. 192, comma 2, lettera e), del T.F.U.E., ove si prevede la possibilità di adottare «misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo» - ha messo in campo un'articolata «disciplina energetica» per indirizzare le iniziative attuative degli Stati membri nella direzione sopra descritta, nello specifico:

L'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE, ove si prevede che «1. Gli Stati membri assicurano che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione, certificazione e rilascio delle licenze applicabili agli impianti e alle relative reti di trasmissione e distribuzione per la produzione di energia elettrica, di calore o di freddo da fonti rinnovabili ... siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica» e che «gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale inseriscano disposizioni volte all'integrazione e alla diffusione delle energie rinnovabili ...»;

L'art. 15-ter della medesima direttiva, a mente del quale entro il 21 maggio 2025 gli Stati membri devono procedere a una mappatura coordinata in vista della diffusione delle energie rinnovabili sul loro territorio per individuare il potenziale nazionale e la superficie necessaria all'installazione degli impianti necessari a soddisfare il contributo nazionale minimo necessario al raggiungimento del sopra descritto obiettivo di riduzione dei gas serra entro il 2030, garantendo il necessario coordinamento tra le autorità pubbliche, statali, regionali e locali;

la previsione della direttiva 2023/2413/UE, secondo cui «L'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione richiede una transizione energetica giusta che non lasci indietro nessun territorio o nessun cittadino, una maggiore efficienza energetica e quote nettamente più elevate di energia da fonti rinnovabili in un sistema energetico integrato. Le energie rinnovabili svolgono un ruolo fondamentale nel conseguimento di tali obiettivi, dato che il settore energetico contribuisce attualmente per oltre il 75% alle emissioni totali di gas a effetto serra nell'Unione. Riducendo tali emissioni di gas a effetto serra, le energie rinnovabili possono anche contribuire ad affrontare sfide ambientali come la perdita di biodiversità, e a ridurre l'inquinamento in linea con gli obiettivi della comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2021, dal titolo «Un percorso verso un pianeta più sano per tutti – Piano d'azione dell'UE: Verso l'inquinamento zero per l'aria, l'acqua e il suolo». La transizione verde verso un'economia basata sulle energie da fonti rinnovabili contribuirà a conseguire gli obiettivi della decisione (UE) 2022/591 del Parlamento europeo e del Consi-



glio, che mira altresì a proteggere, ripristinare e migliorare lo stato dell'ambiente, mediante, tra l'altro, l'interruzione e l'inversione del processo di perdita di biodiversità. Il fatto che l'energia rinnovabile riduca l'esposizione agli shock dei prezzi, rispetto ai combustibili fossili, può portare la stessa ad avere un ruolo fondamentale nel fronteggiare la povertà energetica. L'energia rinnovabile può inoltre apportare notevoli vantaggi socioeconomici, creando nuovi posti di lavoro e promuovendo le industrie locali, rispondendo, nel contempo, alla crescente domanda interna e mondiale di tecnologie per le fonti energetiche rinnovabili», con la precisazione che «Sono altresì necessari un'ulteriore semplificazione e abbreviazione delle procedure amministrative di rilascio delle autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia rinnovabile»;

L'art. 16-septies della direttiva 2018/2001/UE, come modificato dalla direttiva 2023/2413/UE, secondo cui «nella procedura di rilascio delle autorizzazioni, la pianificazione, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia rinnovabile, la connessione di tali impianti alla rete, la rete stessa e gli impianti di stoccaggio siano considerati di interesse pubblico prevalente e nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica nella ponderazione degli interessi giuridici nei singoli casi e ai fini dell'art. 6, paragrafo 4, e dell'art. 16, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 92/43/CEE, dell'art. 4, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE e dell'art. 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2009/147/CE». Al fine di dare attuazione a tale disciplina unionale, il legislatore nazionale ha dettato disposizioni particolarmente incisive.

Con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, espressamente attuativo della direttiva 2018/2001/UE, si è stabilito che ciascuna regione e provincia autonoma deve assicurare il consumo sul proprio territorio di una quota minima di energia da fonti rinnovabili, secondo le modalità descritte dallo stesso decreto legislativo n. 199/2021, che ha, poi, incaricato il legislatore regionale di individuare, nel rispetto dei principi fissati da appositi decreti ministeriali, le aree considerate a priori idonee all'installazione degli impianti (art. 20, comma 4), stabilendo, però, nel contempo, all'art. 20, comma 8, che «Nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1, sono considerate aree idonee, ai fini di cui al comma 1 del presente articolo:

a) i siti ove sono già installati impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica, anche sostanziale, per rifacimento, potenziamento o integrale ricostruzione, eventualmente abbinati a sistemi di accumulo, che non comportino una variazione dell'area occupata superiore al 20 per cento. Il limite percentuale di cui al primo periodo non si applica per gli impianti fotovoltaici, in relazione ai quali la variazione dell'area occupata è soggetta al limite di cui alla lettera c-ter), numero 1);

b) le aree dei siti oggetto di bonifica individuate ai sensi del Titolo V, Parte quarta, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152;

c) le cave e miniere cessate, non recuperate o abbandonate o in condizioni di degrado ambientale, o le porzioni di cave e miniere non suscettibili di ulteriore sfruttamento;

c-bis) i siti e gli impianti nelle disponibilità delle società del gruppo Ferrovie dello Stato italiane e dei gestori di infrastrutture ferroviarie nonché delle società concessionarie autostradali;

c-bis.1) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società di gestione aeroportuale all'interno dei sedimi aeroportuali, ivi inclusi quelli all'interno del perimetro di pertinenza degli aeroporti delle isole minori di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dello sviluppo economico 14 febbraio 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 114 del 18 maggio 2017, ferme restando le necessarie verifiche tecniche da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC);

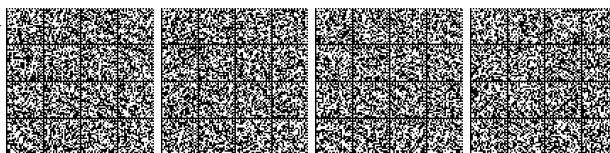
c-ter) esclusivamente per gli impianti fotovoltaici, anche con moduli a terra, e per gli impianti di produzione di biometano, in assenza di vincoli ai sensi della parte seconda del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;

1) le aree classificate agricole, racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale, compresi i siti di interesse nazionale, nonché le cave e le miniere;

2) le aree interne agli impianti industriali e agli stabilimenti, questi ultimi come definiti dall'art. 268, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché le aree classificate agricole racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri dal medesimo impianto o stabilimento;

3) le aree adiacenti alla rete autostradale entro una distanza non superiore a 300 metri;

c-quater) fatto salvo quanto previsto alle lettere a), b), c), c-bis) e c-ter), le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto, né ricadono nella fascia di rispetto dei beni sottoposti a tutela ai sensi della parte seconda oppure dell'art. 136 del medesimo decreto legislativo. Ai soli fini della presente lettera, la fascia di rispetto è determinata considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di



tre chilometri per gli impianti eolici e di cinquecento metri per gli impianti fotovoltaici. Resta ferma, nei procedimenti autorizzatori, la competenza del Ministero della cultura a esprimersi in relazione ai soli progetti localizzati in aree sottoposte a tutela secondo quanto previsto all'art. 12, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387».

Pertanto, sulla base di quanto sin qui esposto, il compito attribuito dalla disciplina statale sopra descritta al legislatore regionale è limitato all'individuazione puntuale delle singole aree idonee, ma questo pur sempre, nel rispetto dell'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con la conseguenza concreta che lo stesso legislatore regionale non può legittimamente vietare l'installazione di impianti produttivi da fonti rinnovabili su aree rientranti nell'elenco categoriale previsto dallo stesso art. 20, comma 8. Limite, questo, che costituisce un indispensabile strumento di attuazione dei sopra descritti obblighi assunti dall'Italia a livello unionale, certamente vanificati se ciascuna regione potesse liberamente ridurre le aree idonee all'installazione degli impianti, mettendo così in dubbio la tenuta complessiva del «sistema» preordinato alla realizzazione degli obiettivi unionali.

Tale impostazione ha, poi, trovato conferma normativa espressa all'art. 47 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, con cui è stato espressamente precisato, modificando il tenore testuale dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 199/2021, che l'individuazione puntuale delle aree idonee mediante i decreti ministeriali previsti al medesimo comma 1 deve avvenire «tenuto conto delle aree idonee ai sensi del comma 8»: poiché il legislatore regionale, a sua volta, è tenuto a individuare le aree idonee «Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1» (così l'*incipit* dell'art. 20, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 199/2021), anche la sfera decisionale del legislatore regionale non può che trovare un limite invalicabile nello stesso elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

Tanto è vero che, con ordinanza cautelare 14 novembre 2024, n. 4298, il Consiglio di Stato ha sospeso l'efficacia dell'art. 7, comma 2, lettera *c*), del decreto ministeriale 21 giugno 2024, recante «Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili», proprio nella parte in cui consente alle regioni di vietare l'installazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili su aree indicate come a ciò idonee dal sopra citato art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021.

Orbene la legge della Regione Sardegna n. 20/2024 ha, invece, introdotto una disciplina, sulla quale si fondano gli atti impugnati nel presente giudizio, che – ad avviso del Collegio – non pare proprio conformarsi al sopra descritto quadro normativo europeo e nazionale, avendo la suddetta legge regionale:

individuato molteplici aree inidonee all'installazione degli impianti, mentre, come si è detto, il compito del legislatore regionale è (soltanto) quello di individuare puntualmente le «aree idonee» quali beneficiarie di apposita accelerazione autorizzativa, senza intaccare l'elenco categoriale di cui all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021;

individuato tali nuove aree inidonee in misura molto ampia, pari a quasi al 95% dell'intero territorio regionale (si veda, in particolare, il comma 5 dell'art. 1 della legge regionale n. 20/2024 in relazione agli allegati da A a G alla stessa legge), anche qui in diretto contrasto con l'elenco categoriale di aree idonee dettato dall'art. 20, comma 8, lettera *c-ter*), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021; per comprendere la portata ostativa di tale disciplina regionale basti pensare che essa impedisce la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili sulla quasi totalità delle aree agricole sarde, senza tenere neppure conto del fatto che l'art. 20, comma 8, lettera *c-ter*), n. 1 del decreto legislativo n. 199/2021 include certamente tra quelle idonee a ospitare gli impianti le aree agricole «racchiuse in un perimetro i cui punti distino non più di 500 metri da zone a destinazione industriale, artigianale e commerciale», proprio come nel caso dell'area destinata a ospitare l'impianto ora di interesse dell'odierna ricorrente;

vietato *tout court* la realizzazione di impianti energetici da fonti rinnovabili nelle aree che ha individuato come inidonee (art. 1, comma 5, primo periodo), introducendo un divieto assoluto in diretto contrasto con quanto espressamente previsto dall'art. 20, comma 7, del decreto legislativo n. 199/2021, a mente del quale «Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee»; in tal modo, peraltro, la disciplina regionale impedisce quella valutazione da effettuarsi caso per caso, in sede amministrativa – e in particolare nei procedimenti concernenti aree a vario titolo vincolate – alla luce della specifica situazione di ciascun sito oggetto di proposta progettuale, che rappresenta la via maestra per contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio con i sopra descritti obiettivi di riduzione delle emissioni di gas serra mediante produzione energetica da fonti rinnovabili (si veda, sul punto specifico, Corte costituzionale, 21 ottobre 2022, n. 216, secondo cui «la dichiarazione di idoneità deve ... risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata volta a prendere in considerazione tutta una serie di interessi coinvolti», cosicché «una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valo-



rizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile (sentenza n. 286 del 2019; in senso analogo *ex multis* sentenze n. 106 del 2020; n. 69 del 2018; n. 13 del 2014 e 44 del 2011)).

E tale dirompente contenuto precettivo della legge regionale in esame si pone, come detto, in diretto contrasto con gli obblighi eurounitari dell'Italia e, pertanto, con gli articoli 3, comma 1, dello Statuto Sardo e 117, comma 1, della Costituzione, mediante la violazione della disciplina nazionale interposta di cui al decreto legislativo n. 199/2021.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 in quanto tali norme regionali introducono una disciplina che travalica i limiti della competenza legislativa regionale tracciati dagli articoli 3 e 4 dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, nonché dall'art. 117, commi 2, lettera s), e 3, della Costituzione.

Lo Statuto Sardo, all'art. 3, comma 2, lettera f), assegna alla Regione Sardegna competenza legislativa esclusiva in materia di «edilizia e urbanistica» (che comprende, come noto, anche la «componente paesaggistica»), nonché competenza legislativa concorrente in materia di «e) produzione e distribuzione dell'energia elettrica».

L'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, dal canto suo, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», così come il comma 3 dello stesso art. 117 include tra le materie di competenza concorrente quella relativa «a produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Non vi è dubbio, quindi, che, in base a tali criteri di riparto delle competenze su materie oggettivamente «interferenti», lo Stato disponga di significativi spazi di intervento, potendo dettare i principi quadro in materia produzione energetica, trattandosi di una materia oggetto di competenza concorrente, nonché i principi fondamentali e le norme di riforma economico-sociale ordinariamente capaci di limitare la stessa competenza legislativa regionale esclusiva (art. 3, comma 1, dello Statuto sardo: vedi *supra*). Inoltre lo stesso legislatore nazionale può interferire *in subiecta* materia attraverso la propria potestà esclusiva e trasversale a tutela dell'ambiente, sulla quale gli impianti energetici da fonti rinnovabili hanno evidenti ricadute.

Orbene tali criteri per la composizione di competenze legislative così «incrociate» tra Stato e Regione non sembrano essere stati rispettati dalla legge regionale ora in esame.

Difatti la legge regionale n. 20/2024, al dichiarato scopo di tutelare il paesaggio regionale, ha dettato una disciplina che, come si è visto, appare sotto diversi aspetti in contrasto con quella nazionale di riferimento anche per profili sui quali il legislatore nazionale, intervenendo a garanzia della massima diffusione degli impianti energetici da fonti rinnovabili:

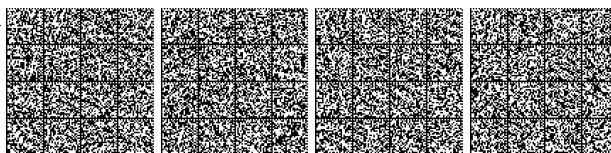
ha introdotto «principi quadro» in materia di produzione energetica, cui il legislatore regionale è tenuto ad attenersi nell'esercitare la relativa competenza concorrente;

ha dettato regole finalizzate alla tutela dell'ambiente, sulla quale dispone di una competenza esclusiva e «trasversale»;

ha prescritto principi fondamentali e norme di riforma economico-sociale che vincolano il legislatore regionale anche nelle materie di sua competenza esclusiva. Tale impostazione trova conferma nella recente pronuncia 12 marzo 2025, n. 28, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2024, n. 5, la quale – sostanzialmente allo scopo di anticipare gli effetti a regime della legge regionale n. 20/2024 ora in esame – aveva vietato, per un periodo massimo di diciotto mesi, l'installazione di nuovi impianti energetici da fonti rinnovabili su gran parte del territorio sardo.

Con tale pronuncia, infatti, la Corte costituzionale ha ritenuto che, alla luce dei principi eurounitari sopra descritti, il legislatore regionale sia legittimato soltanto a individuare puntualmente le aree idonee a fini di semplificazione delle procedure autorizzative dei nuovi impianti e che non possa, invece, limitare, neppure temporaneamente, la realizzazione degli stessi rispetto a quanto previsto dalla disciplina nazionale di riferimento.

Pertanto anche tale pronuncia della Consulta conferma che il legislatore regionale – nell'individuare le aree idonee alla realizzazione degli impianti per cui è causa – è vincolato al *minimum* legale fissato da quello statale all'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021, con cui già è stato operato un bilanciamento «a monte» tra l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione degli impianti e le esigenze di tutela dell'ambiente e del paesaggio direttamente incisi dalla realizzazione dei nuovi impianti; ciò comporta, altresì, che la competenza legislativa esclusiva in materia di paesaggio di cui la Regione Sardegna trovi un limite nelle norme nazionali espressive, oltre che dei sopra descritti impegni internazionali, anche dei «principi fondamentali che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze statutarie» della Regione Sardegna (così la citata sentenza n. 28/2025 della Consulta).



Considerazioni, queste, che sono leggibili anche nel ricorso innanzi alla Corte costituzionale proposto dal Governo nei confronti della stessa legge regionale n. 20/2024 ora in esame, per la discussione del quale è stata già fissata l'udienza del 7 ottobre 2025.

In quel ricorso è stato, in particolare, evidenziato che, persino prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 199/2021, l'univoco orientamento della giurisprudenza costituzionale – sulla scorta della disciplina unionale di riferimento – era già nel senso di ritenere illegittime eventuali norme regionali tendenti a sancire in via generalizzata e astratta la non idoneità di intere porzioni di territorio e/o a imporre aprioristiche e significative limitazioni alla realizzazione dei nuovi impianti (si veda, in tal senso, Corte costituzionale, 5 aprile 2018, n. 69), ciò al fine di garantire la concreta attuazione del principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili (*cf.* Corte costituzionale 30 gennaio 2014, n. 13, Corte costituzionale 27 ottobre 2022, n. 221 e Corte costituzionale 23 febbraio 2023, n. 27).

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 5, della legge regionale n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione.

Come già si è evidenziato nella precedente esposizione, i lavori finalizzati alla realizzazione dell'impianto proposto dall'odierna ricorrente non hanno comportato alcuna significativa modificazione dello stato dei luoghi, il che attribuisce rilievo a una seconda questione di legittimità costituzionale della disciplina introdotta dalla legge regionale n. 20/2024, che specificamente riguarda la parte in cui questa statuisce, all'art. 1, comma 5, che «I provvedimenti autorizzatori e tutti i titoli abilitativi comunque denominati già emanati, aventi ad oggetto gli impianti ricadenti nelle aree non idonee, sono privi di efficacia. Sono fatti salvi i provvedimenti aventi ad oggetto impianti che hanno già comportato una modificazione irreversibile dello stato dei luoghi».

In tal modo la legge regionale si è attribuita una portata retroattiva, dichiarandosi espressamente applicabile anche laddove già sia stato rilasciato il richiesto titolo autorizzativo – del quale sancisce addirittura l'inefficacia *ex lege* – con la sola eccezione dei casi in cui i lavori già intrapresi abbiano determinato, all'entrata in vigore della nuova disciplina, «una modifica irreversibile dello stato dei luoghi».

Tuttavia il potere del legislatore di introdurre norme retroattive non è illimitato, trovando un preciso limite nei canoni di ragionevolezza e di legittimo affidamento, che impongono di operare un «puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata» (*cf.* Corte costituzionale 12 aprile 2017, n. 73), bilanciamento che nel caso in esame porta il Collegio a dubitare della legittimità costituzionale della disciplina regionale in discussione.

Cominciando dal canone di legittimo affidamento, riconducibile all'art. 3 Cost., lo stesso è qualificato come «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze numeri 73/2017, 170 e 160 2013, 78/2012, 209/2010), quale «riflesso soggettivo» dell'indispensabile carattere di coerenza dell'ordinamento giuridico, a sua volta corollario del fondamentale valore della certezza del diritto (*cf.* Corte costituzionale, 17 dicembre 1985, n. 349).

Ovviamente l'intensità dello scrutinio costituzionale basato sul legittimo affidamento varia a seconda dell'oggettiva rilevanza acquisita dallo stesso nella specifica fattispecie esaminata, la quale, a sua volta, dipende da quanto accaduto a livello ordinamentale prima dell'entrata in vigore della legge retroattiva.

Orbene nel caso ora in esame il livello dell'affidamento che l'ordinamento aveva legittimamente ingenerato negli operatori del settore – circa la possibilità di realizzare gli impianti, quanto meno, nelle aree individuate dall'art. 20, comma 8, del decreto legislativo n. 199/2021 – è senza dubbio molto elevato.

Difatti la nuova disciplina regionale limitativa ha inciso su un quadro normativo che – dai sopra descritti principi fondamentali di rango eurounitario, alla disciplina nazionale di attuazione degli stessi, sino al conforme «diritto vivente» – sanciva da tempo la sicura realizzabilità degli impianti su aree come quella ora in discussione, ricollegandola a un obiettivo di rango indubbiamente elevato quale la transizione energetica a fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (vedi *supra*).

Pertanto gli operatori del settore non potevano ragionevolmente aspettarsi una sopravvenienza normativa come quella ora in esame, tanto da avere immediatamente sostenuto – anche nel caso specifico ora in esame – rilevanti investimenti economici.

Quanto, poi, al principio di ragionevolezza, la giurisprudenza della Consulta ha da tempo chiarito che le disposizioni legislative retroattive non possono «trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti» (si vedano, *ex multis*, le sentenze numeri 16/2017, 203/2016 e 149/2017).

Tale canone, dunque, concorre con quello del legittimo affidamento a perseguire il valore della certezza delle situazioni giuridiche, ponendosi quale limite alla scelta del legislatore di introdurre discipline incidenti su rapporti giuridici in corso di svolgimento, a tutela dell'aspettativa della parte privata a conservare – per tutto il periodo di spettanza e



nell'originaria entità – l'utilità legittimamente acquisita in forza di un atto della pubblica amministrazione (si veda, sul punto, Consiglio di Stato, adunanza plenaria 5 agosto 2022, n. 9).

Orbene nel caso ora in esame sussistono significativi elementi in grado, quanto meno, di mettere in dubbio la ragionevolezza della portata retroattiva attribuita alla normativa regionale ora in discussione.

Prima di tutto, in via generale, depone in questo senso la già descritta incidenza della stessa su (quasi) tutto il territorio regionale, peraltro con portata preclusiva di qualunque nuovo intervento, il che «sposta completamente il pendolo» a favore delle dichiarate finalità di tutela paesaggistica e trascura completamente le pesanti ricadute negative su tutti i controvalori sottesi alla politica energetica eurounitaria e nazionale.

In secondo luogo, ora con specifico riferimento al profilo di maggiore interesse ai fini della presente decisione, appare francamente irragionevole la scelta di sottrarre agli effetti della nuova disciplina inibitoria i soli impianti la cui già intervenuta esecuzione abbia già comportato – alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale n. 20/2024 – un'irreversibile trasformazione del fondo interessato.

Tale limitazione, infatti, se rapportata all'affidamento del privato che aveva conseguito il titolo autorizzatorio, appare irragionevole in quanto la realizzazione dei nuovi impianti richiede notevoli investimenti preventivi rispetto alla concreta esecuzione dei lavori, innanzitutto per l'acquisto del terreno e dei materiali costruttivi, come puntualmente accaduto (anche) nel caso ora in esame (vedi *supra*), e di questo la disciplina transitoria regionale sopra descritta non ha tenuto minimamente conto, finendo così per trattare in modo differente «situazioni imprenditoriali» analogamente incise dalla sopravvenienza normativa, con la conseguente violazione, altresì, del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta, nonché del diritto di libera iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione. Del resto, a quest'ultimo proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha da tempo precisato che le novità normative restrittive dell'iniziativa economica privata non possono fondarsi su una qualunque «utilità sociale», presupponendo, altresì, una ragionevole proporzione tra il fine perseguito e il mezzo prescelto (*cf.* Corte costituzionale, 23 novembre 2021, n. 218).

Quanto, infine, all'ulteriore presupposto del *periculum in mora*, la sussistenza dello stesso emerge chiaramente dalla rilevanza degli investimenti già sostenuti dalla ricorrente, finanche suscettibili di arrecare il dissesto finanziario dell'impresa (vedi *supra*), nonché dalla perdita delle utilità che l'operatore ricaverebbe dall'esercizio dell'impianto.

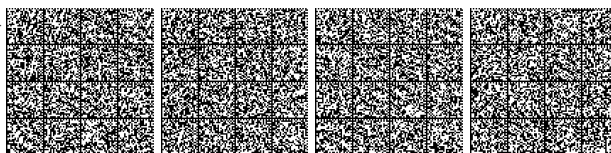
E proprio questa notevole pregnanza del *periculum in mora*, unitamente al fatto che nel caso in esame il giudizio cautelare non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle sopra descritte questioni di legittimità costituzionale (vedi *supra*), rende necessario sospendere il giudizio, rimettere alla Corte costituzionale l'esame delle questioni stesse e, nel contempo, accogliere in via interinale l'istanza cautelare proposta in ricorso, così da evitare che il tempo inevitabilmente necessario alla decisione della Consulta possa arrecare pregiudizio alla ricorrente, in conformità a quanto previsto dall'art. 55, comma 1, cod. proc. amm., secondo cui il giudice, laddove venga attendibilmente allegato il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile nel tempo necessario alla decisione finale, può immediatamente emanare le misure cautelari più idonee a preservare *medio tempore* l'efficacia concreta della decisione stessa (si vedano, altresì, sul punto, le sentenze della Corte costituzionale 16 luglio 1996, n. 249, 23 giugno 1994, n. 253 e 28 giugno 1985, n. 190, ove conformemente si afferma che «la disponibilità delle misure cautelari è strumentale all'effettività della tutela giurisdizionale e costituisce espressione del principio per cui la durata del processo non deve andare a danno dell'attore che ha ragione, in attuazione dell'art. 24 della Costituzione»).

L'ulteriore esame della domanda cautelare alla luce della pronuncia della Consulta è rinviato alla prima Camera di consiglio utile successiva alla comunicazione della pronuncia stessa.

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione seconda), interlocutoriamente pronunciando sull'istanza cautelare proposta in ricorso:

dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 5, 6, 7 e degli allegati A e G, della legge della Regione Sardegna n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3, comma 1, dello Statuto speciale per la Regione Sardegna, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, nonché dell'art. 1, comma 5, della stessa legge regionale n. 20/2024 per contrasto con gli articoli 3 e 41 della Costituzione;



sospende il giudizio e ordina alla Segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
sospende interinalmente l'efficacia del provvedimento impugnato;

dispone la comunicazione della presente ordinanza alle parti in causa, nonché la sua notificazione al Presidente della Regione autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio regionale sardo.

Fissa per l'ulteriore esame della domanda cautelare la prima Camera di consiglio utile successiva alla comunicazione della decisione della Corte costituzionale.

La regolazione tra le parti delle spese della presente fase di giudizio è rinviata alla definizione della domanda cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Cagliari nella Camera di consiglio del giorno 4 giugno 2025, con l'intervento dei magistrati:

Tito Aru, Presidente;

Antonio Plaisant, consigliere, estensore;

Silvio Esposito, referendario.

Il Presidente: ARU

L'estensore: PLAISANT

25C00161

N. 132

*Ordinanza dell'11 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile
promosso dalla Questura di Brindisi contro K. R.*

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.



CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno, letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza dell'11 giugno 2025.

OSSERVA

1. *Premessa.*

In data la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015:

la convalida del trattenimento nei confronti di R K , nato in il , disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015;

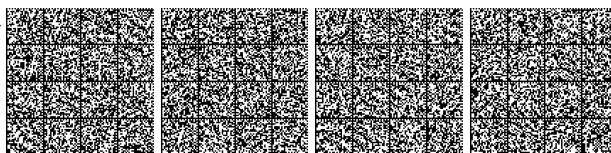
All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida del trattenimento, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. *In punto di rilevanza della questione.*

A scioglimento della riserva, ritiene questa Corte di Appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2, Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, Costituzione, con riferimento agli artt. 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma del richiamato art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-*bis*, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 in data , risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — vedi Cass. civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cass. civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 del codice di procedura penale, Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire.



La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia.

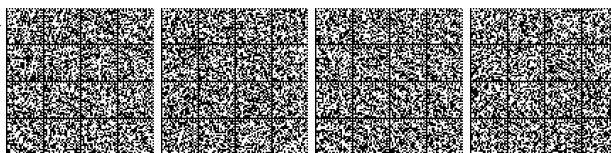
Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa Corte di Appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2 maggio 2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà.

3. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 Serie generale n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (artt. 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli artt. 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di Appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis*, decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lett. *b*). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'articolo 3 e introduzione dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lett. *d*), decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di Appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sosti-



tuite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'articolo 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lett. a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

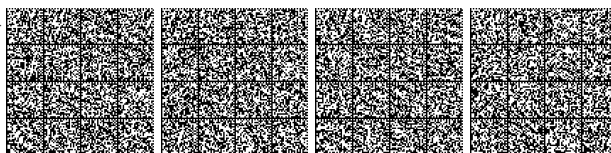
Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

Come evidenziato dal Consiglio superiore della magistratura nel suo parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di Appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di Appello competente, all'art. 5, comma 2 della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di Appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di Appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità).



Tuttavia, come emerge dalla delibera del Consiglio superiore della magistratura del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di Appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di Cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione penale.

Il Consiglio superiore della magistratura ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

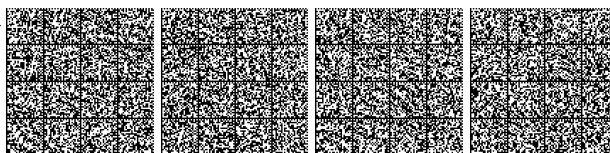
Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di Appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale. Presso la Corte di Appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione penale della Corte e nella Corte di Assise di Appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di Appello, individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal Consiglio superiore della magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli artt. 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che



sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal Consiglio superiore della magistratura nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, in primis, all'art. 77, comma 2, Costituzione; quindi, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, Costituzione.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale 171/2007).

L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri;



Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»).

Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di Appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei Deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli artt. 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli artt. 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cfr.* XIX Legislatura, Camera dei Deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli artt. 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale.

Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di Appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di Appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione. E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di Appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2 Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto in *gazzetta ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.



4.2. *Rispetto agli artt. 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Costituzione.*

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue: «3.2.– La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Costituzione.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

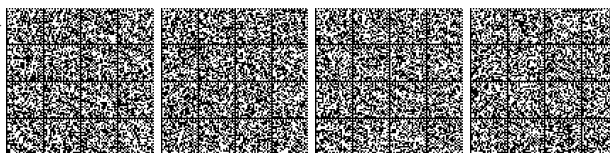
Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della *regiudicanda* al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).



Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998)».

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

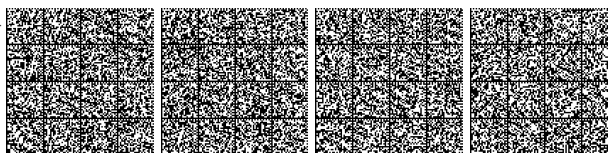
È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di Appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE — come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 — nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lett. a), b) e c) del codice di procedura penale) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis*, decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte EDU 7.10.2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di Appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta 'sospensiva'). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della



misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1, lett. f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo status di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale — che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo status di rifugiato.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'articolo 6 della CDFUE.

Infatti, come prevede l'articolo 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione.

Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di Appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di Appello — per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di Appello — senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.



Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 Costituzione.

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

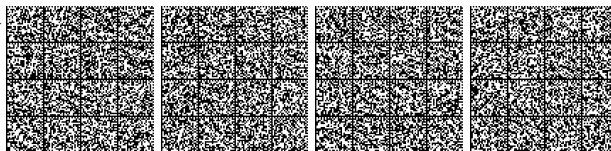
L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello.

Pertanto, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16.1.2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lett. a), b) e c) del codice di procedura penale, risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di Appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 del codice di procedura civile, e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cassazione civile, sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P. Q. M.

La Corte di Appello di Lecce, nella persona del sottoscritto consigliere; visto l'art. 23 della legge n. 87/1953; solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2, Costituzione, con riferimento agli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedi-



menti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei Deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio dell'11 giugno 2025

Il Consigliere: TONI

25C00162

N. 133

Ordinanza dell'11 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro D. S.

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza dell'11 giugno 2025.

OSSERVA

1. Premessa.

In data... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015:

la convalida del trattenimento nei confronti di S. D., nato in... il..., disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data... ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015.



All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida del trattenimento, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

A scioglimento della riserva, ritiene questa Corte di Appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-*bis* e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma del richiamato art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-*bis* decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 in data..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzione n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzione n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cass. civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta, vedi Cass. civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

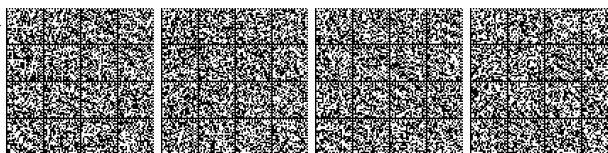
Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire.

La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia.

Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa Corte di Appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2 maggio 2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà.

3. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (articoli 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di Appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-*bis* decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lett. b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i



collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-*bis*, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale - n. 289.

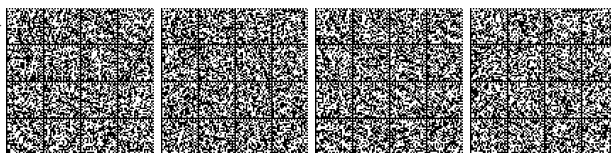
In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-*bis* del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lett. *d*) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-*bis* nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di Appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a*), *b*) e *c*) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sot-



tratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

3.1. Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

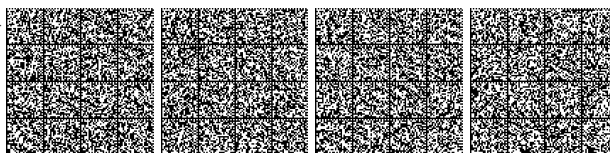
Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel suo parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di Appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di Appello competente, all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di Appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di Appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di Appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale.

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 c.p.c., sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di Appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.



Presso la Corte di Appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione Penale della Corte e nella Corte di Assise di Appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

3.2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di Appello, individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intellegibili né le ragioni poste a fondamento dell'indita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti, quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo, tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

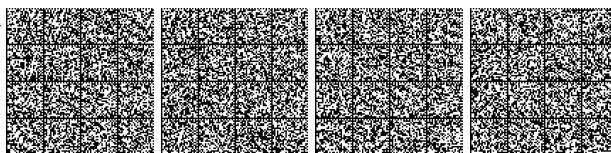
L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2, della Costituzione; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione.



4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, della Costituzione.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzione n. 8/2022 e Corte costituzione n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzione n. 171/2007).

L'utilizzazione del decreto-legge, e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione, non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzione n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»).

Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di Appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei Deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei Deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale.



Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di Appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di Appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di Appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77 comma 2 della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

4.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, della Costituzione.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2. – La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, della Costituzione.

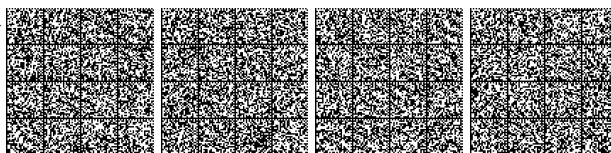
Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto – a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 – che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. – Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola – si argomentò in quell'occasione – «tutela una



esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della *regiudicanda* al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento – e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» - che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. – In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento – in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza – sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudizi e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. – Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

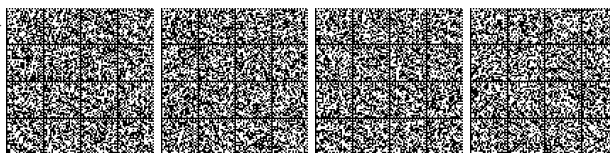
Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998)».

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'*iter* di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi, in casi simili, presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di Appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE - come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 - nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso



per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere *a)*, *b)* e *c)* c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte EDU 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di Appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzione n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998, il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998, trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta “sospensiva”). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, Grande Camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lett. *f)*, CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, *aa* e altri c. Italia), ed è accettabile – sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, *Amuur* c. Francia) – solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà, inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale – in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo – punto fondamentale – che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato.

Anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE.



Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione.

Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di Appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di Appello - per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di Appello - senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2 della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (ex multis, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente predefinito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lett. a), b) e c) del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di Appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 c.p.c., e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un Giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P.Q.M.

*La Corte di Appello di Lecce, nella persona del sottoscritto Consigliere;
visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;*

solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, della Costituzione, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, della Costituzione, con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

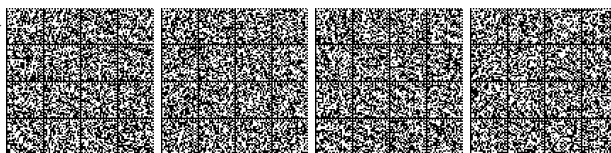
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei Deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della camera di consiglio dell'11 giugno 2025

Il Consigliere di turno: TONI



N. 134

Ordinanza dell'11 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro Z. E.A.

- Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)]**
- Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.**
- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

CORTE D'APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza dell'11 giugno 2025.

O S S E R V A

1. Premessa.

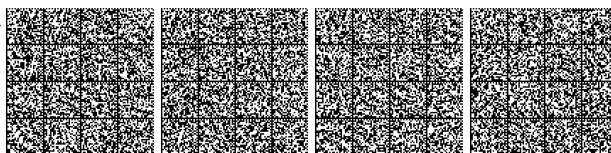
In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015:

la convalida del trattenimento nei confronti di E. A. Z...., nato in ... , Marocco il ..., disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal questore di Brindisi in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 5, decreto legislativo n. 142/2015;

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida del trattenimento, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. In punto di rilevanza della questione.

A scioglimento della riserva, ritiene questa Corte di Appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma del richiamato art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.



Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato - vedi Cassazione civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 - e deve essere disposta o convalidata dal giudice entro quarantotto ore dalla richiesta - vedi Cass. civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio.

Orbene, quando il giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cassazione pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire.

La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia.

Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa Corte di Appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2.5.2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà.

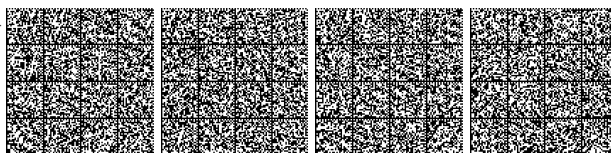
3. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 2024 - Serie Generale - n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (artt. 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli articoli 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di Appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16 comma 1 lettera b). Aveva, poi, previsto che i giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale.

L'art. 17 aveva apportato modifiche al decreto legislativo n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al decreto legislativo n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del decreto legislativo n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito con modifiche dalla legge 9 dicembre 2024 n. 187, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024 - Serie generale n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lett. d) decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia



di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di Appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modifiche, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «al tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 decreto legislativo n. 142/2015 le parole «del tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 142/2015 le parole «il tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello».

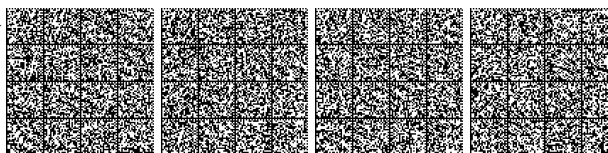
Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del d. legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «modifiche agli articoli 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto legislativo n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli articoli 6, 6-*bis*, 6-*ter* del decreto legislativo n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del decreto legislativo n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto legislativo n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del codice di procedura penale e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.



3.1. Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.

Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel suo parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di Appello, normalmente giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del magistrato della Corte di Appello competente, all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di Appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di Appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del Massimario della Cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni Penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di Appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di Appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione Penale.

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Pertanto, presso le Corti di Appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6 comma 5 del decreto legislativo n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 decreto legislativo n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di consolle civile.

D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737 c.p.c.*, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di Appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Presso la Corte di Appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione Penale della Corte e nella Corte di Assise di Appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

3.2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024.



L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di Appello, individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2027, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intelleggibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.

Facendo proprie le perplessità già manifestate dal Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intelleggibili né le ragioni poste a fondamento dell'indita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti - quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo - tipicamente assegnati ai giudici di primo grado e il loro affidamento, per saltum, alle Corti di Appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di Appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli articoli 6, 6-bis, 6-ter, decreto legislativo n. 142/2015, 10-ter, comma 3, decreto legislativo n. 286/1998 e 14, comma 6, decreto legislativo n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con In punto di non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Rispetto all'art. 77, comma 2, Cost.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari modifiche dalla legge n. 187/2024, in primis, all'art. 77, comma 2, Cost.; quindi, agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost.

4. di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77 comma 2 Cost.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte Cost. n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è



sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 Cost., per indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte Cost. 171/2007).

L'utilizzazione del decreto-legge - e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 Cost. - non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri;

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli articoli 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»).

Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di Appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli articoli 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli articoli 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On. li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, legge Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: cfr. XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2).

Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli articoli 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di Appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di Appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei giudici di appello nella materia della protezione internazionale.

Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di Appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di Appello di Lecce), i cui magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione.



E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, *dossier* e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di Appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di Appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria previsione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77 comma 2 Cost. l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto in *Gazzetta Ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

4.2. Rispetto agli articoli 3, 25, comma 1, e 102, comma 2, Cost.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2. - La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma, Cost.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «giudice precostituito per legge» si intende «il giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto - a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 - che la garanzia del giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. - Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma, Cost. una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola - si argomentò in quell'occasione - «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio.

La illegittima sottrazione della regudicanda al giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale



potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento - e, dunque, della designazione di un nuovo giudice «naturale» - che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).

3.2.2. In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento - in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza - sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudizi e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. - Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).

Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1, Cost. è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'iter di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi - in casi simili - presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1, Cost.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di Appello, che è normalmente giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE - come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5 comma 2 della legge n. 69/2005 contenuto nel comma 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024 - nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606 lettera a), b) e c) c.p.p.) e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-*bis* decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.



Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte europea dei diritti dell'uomo 7 ottobre 2008, Mone-dero e Angora comma Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di Appello.

Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 Cost. (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 - il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta «sospensiva»). La scelta a favore del giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia comma Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, grande camera, 15 dicembre 2016, ... e altri c. Italia), ed è accettabile - sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 giugno 1996, Amuur comma Francia) - solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà - inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale - in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo - punto fondamentale - che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE.



Infatti, come prevede l'art. 2, lettera *h*), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione.

Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di Appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di Appello - per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di Appello - senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2, Cost., mentre vieta l'istituzione di giudici straordinari o giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie.

Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 Cost. Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio Superiore della Magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.



L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di Appello.

Peraltro, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di Appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla prima Presidente, i ricorsi per cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606 lettera *a)*, *b)* e *c)* del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di Appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.

La normativa modificata ha assegnato alle Corti di Appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale *ex art.* 737 c.p.c., e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di Appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità Giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P. Q. M.

La Corte di Appello di Lecce, nella persona del sottoscritto consigliere;

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2, Cost., agli articoli 3, 25 e 102, comma 2, Cost., con riferimento agli articoli 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito con modifiche dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, decreto legislativo n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del decreto legislativo n. 142/2015, alla Corte di Appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito con modifiche dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di Appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

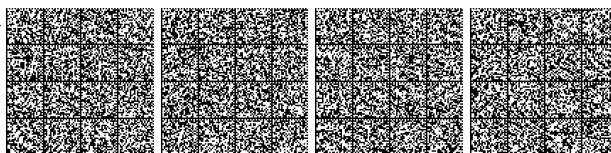
Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio dell'11 giugno 2025

Il Consigliere di turno: TONI



N. 135

Ordinanza dell'11 giugno 2025 della Corte d'appello di Lecce nel procedimento civile promosso dalla Questura di Brindisi contro O. E.A.

Straniero – Immigrazione – Procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142 del 2015, e dell'art. 10-ter, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del citato d.lgs. n. 142 del 2015 [nel caso di specie: trattenimento del richiedente protezione internazionale disposto a norma dell'art. 6, comma 3, del d.lgs. n. 142 del 2015 (sussistenza di fondati motivi per ritenere che la domanda è stata presentata al solo scopo di ritardare o impedire l'esecuzione del respingimento o dell'espulsione)] – Attribuzione della competenza giurisdizionale alla corte d'appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69 del 2005, nel cui distretto ha sede il questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica in composizione monocratica, in luogo della sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il tribunale distrettuale.

- Decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145 (Disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali), convertito, con modificazioni, nella legge 9 dicembre 2024, n. 187, artt. 16, 18, 18-bis e 19.

CORTE DI APPELLO DI LECCE

Il Consigliere di turno,

Letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e sciogliendo la riserva assunta all'odierna udienza del 10 giugno 2025.

OSSERVA

1. *Premessa.*

In data ... la Questura di Brindisi ha richiesto, ai sensi dell'art. 6, comma 5, d.lgs. n. 142/2015:

la convalida del trattenimento nei confronti di E.A.O., nato in ... il ..., disposto presso il Centro di permanenza per i rimpatri di Restinco (BR) dal Questore di Brindisi in data ... ai sensi dell'art. 6, comma 5, d.lgs. n. 142/2015;

All'odierna udienza, sentito il trattenuto, il suo difensore, nonché il rappresentante della Questura di Brindisi, ritenuta la propria competenza sulla richiesta di convalida del trattenimento, questo Consigliere ha riservato la propria decisione nei termini di legge.

2. *In punto di rilevanza della questione.*

A scioglimento della riserva, ritiene questa Corte di appello doversi sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, comma 2 della Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione, con riferimento agli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma del richiamato art. 6 del d.lgs. n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.



Va, preliminarmente, osservato che la questione di legittimità costituzionale, sollevata nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto la richiesta di convalida del trattenimento, avanzata dal Questore di Brindisi ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 142/2015 in data ..., risulta ammissibile, come affermato dalla Corte costituzionale (vedi Corte costituzionale n. 212/2023 punto 2.1. del Considerato in diritto, che richiama Corte costituzionale n. 137/2020, punto 2.1. del Considerato in diritto). Invero, questo Consigliere non si è pronunciato sulla richiesta (che, come è noto, a pena di illegittimità, deve essere formulata prima della scadenza del termine iniziale o prorogato — vedi Cass. civ. sez. I, 16 dicembre 2019, n. 33178 — e deve essere disposta o convalidata dal Giudice entro quarantotto ore dalla richiesta — vedi Cass. civ. sez. I, 30 ottobre 2019, n. 27939), ma ritiene di sollevare in via preliminare la questione di legittimità costituzionale, con sospensione del giudizio. Orbene, quando il Giudice dubiti della legittimità costituzionale delle norme che regolano presupposti e condizioni del potere di convalida, ovvero i presupposti e le condizioni del potere di proroga di un trattenimento, il cui esercizio è soggetto a termini perentori, la cessazione dello stato di restrizione che dovesse derivare dalla mancata convalida nel termine di legge, ovvero dal mancato accoglimento della richiesta di proroga nel termine di legge, non può essere di ostacolo al promovimento della relativa questione di legittimità costituzionale (si veda, con riguardo a questione di legittimità costituzionale sollevata nell'ambito di un procedimento di riesame ai sensi dell'art. 309 c.p.p., Cass. pen. sez. F., 11 agosto 2015, n. 34889).

Va anche detto che, nella sostanza, con la questione di legittimità costituzionale si sottopone a scrutinio di costituzionalità il nuovo sistema normativo, frutto di decretazione di urgenza, che attiene ai procedimenti di convalida dei provvedimenti che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, di cui si contesta la ragionevolezza e l'organicità, in mancanza di giustificazione circa i presupposti della decretazione di urgenza e circa la sussistenza di esigenze costituzionalmente rilevanti da perseguire.

La conseguenza dell'eventuale fondatezza dei rilievi costituzionali mossi sarebbe il ripristino del precedente sistema, che vedeva nelle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, l'Autorità giudiziaria competente in materia.

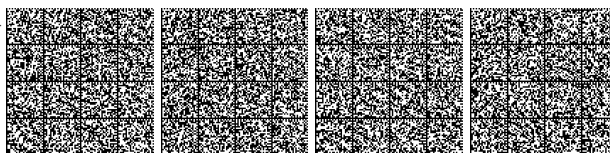
Per opportuna completezza si rappresenta che analoghe questioni di legittimità costituzionale sono state proposte da questa Corte di appello sulla medesima materia, a partire dall'ordinanza emessa in data 2 maggio 2025 nel procedimento n. 243-1/2025, le cui argomentazioni si condividono e si ripropongono in questa sede, nei limiti e con le precisazioni di cui si dirà.

3. La ricostruzione del quadro normativo di riferimento applicabile nel presente procedimento.

Il decreto-legge 11 ottobre 2024, n. 145, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana – Serie generale – dell'11 ottobre 2024, n. 239, recante «disposizioni urgenti in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri, di tutela e assistenza alle vittime di caporalato, di gestione dei flussi migratori e di protezione internazionale, nonché dei relativi procedimenti giurisdizionali», al capo IV, aveva previsto alcune disposizioni processuali (artt. 16, 17 e 18). In particolare, l'art. 16, rubricato «modifiche al decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46», modificando gli artt. 2 e 3, comma 4, decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, aveva introdotto il reclamo dinanzi alla Corte di appello avverso i provvedimenti adottati dalle Sezioni specializzate, ai sensi dell'art. 35-bis d.lgs. n. 25/2008, e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (art. 16, comma 1, lettera b)). Aveva, poi, previsto che i Giudici di appello chiamati a comporre i collegi di reclamo avrebbero dovuto curare la propria formazione almeno annuale nella materia della protezione internazionale. L'art. 17 aveva apportato modifiche al d.lgs. n. 25/2008 e l'art. 18 aveva a sua volta apportato modifiche al d.lgs. n. 150/2011. Ai sensi dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 le disposizioni di cui al capo IV si applicavano ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'art. 3, comma 3-bis, del d.lgs. n. 25/2008, decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 9 dicembre 2024, n. 187, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana – Serie generale – del 10 dicembre 2024, n. 289.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, in sede di conversione, l'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato dalla legge n. 187/2024. Innanzitutto, è stata modificata la rubrica dell'articolo («modifica all'art. 3 e introduzione dell'art. 5-bis del decreto-legge 17 febbraio 2017, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 aprile 2017, n. 46»). Quindi, con l'art. 16 citato, attraverso la modifica dell'art. 3, comma 1, lettera d), decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017 e l'introduzione dell'art. 5-bis nel decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, è stata sostanzialmente sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali distrettuali, la competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento



con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del d.lgs. n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 142/2015, che è stata, invece, attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica.

L'art. 18 del decreto-legge n. 145/2024 ha pure subito rilevanti modifiche, a cominciare dalla rubrica («modifiche al decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142»). Nel dettaglio, è stato modificato l'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142/2015 per adattarlo alla nuova competenza attribuita alla Corte di appello. È previsto (primo periodo) che il provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento è adottato per iscritto, è corredato di motivazione e reca l'indicazione che il richiedente ha facoltà di presentare memorie o deduzioni personalmente o a mezzo di difensore. Il provvedimento è trasmesso, senza ritardo, alla Corte di appello di cui all'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017. All'ultimo periodo dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142/2015 le parole «al Tribunale sede della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «alla Corte d'appello competente». Dopo il comma 5 dell'art. 6 del d.lgs. n. 142/2015 è stato inserito il comma 5-*bis* che prevede che contro i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 è ammesso ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 286/1998. Al comma 8 dell'art. 6 d.lgs. n. 142/2015 le parole «del Tribunale in composizione monocratica» sono sostituite dalle seguenti: «della Corte d'appello». All'art. 14, comma 6, ultimo periodo, del d.lgs. n. 142/2015 le parole «il Tribunale sede della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la Corte d'appello».

Inoltre, la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, ha inserito l'art. 18-*bis*, rubricato «modifiche agli artt. 10-*ter* e 14 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» che prevede che all'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286/1998, le parole «il Tribunale sede della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea» sono sostituite dalle seguenti: «la Corte d'appello»; inoltre, prevede all'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 286/1998, al primo periodo l'aggiunta, in fine, delle seguenti parole: «, entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 606 del codice di procedura penale», e dopo il secondo periodo l'aggiunta del seguente periodo: «Si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge 22 aprile 2005, n. 69».

Infine, l'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024 è stato modificato nel senso che sono state soppresse le parole «ai ricorsi presentati ai sensi dell'art. 35 e dell'articolo, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

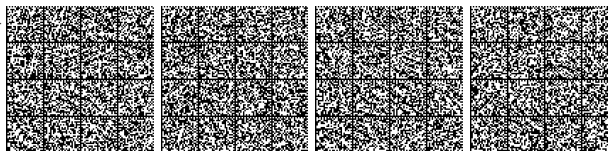
In definitiva, con la legge n. 187/2024, di conversione del decreto-legge n. 145/2024, il legislatore ha realizzato una variazione di non poco momento in punto di attribuzione della competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottato a norma degli artt. 6, 6-*bis*, 6-*ter* del d.lgs. n. 142/2015, e dall'art. 10-*ter*, comma 3, quarto periodo, del d.lgs. n. 286/1998, nonché per la convalida delle misure adottate ai sensi dell'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 142/2015, che è stata sottratta alle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituite presso i Tribunali, per essere attribuita alle Corti di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudicano, peraltro, in composizione monocratica. Il relativo provvedimento è impugnabile con ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 14, comma 6, d.lgs. n. 286/1998, e, quindi, il ricorso, che non sospende il provvedimento, è proponibile entro cinque giorni dalla comunicazione, solo per i motivi di cui alle lettere a), b) e c) del c.p.p. e si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 22, comma 5-*bis*, secondo e quarto periodo, della legge n. 69/2005.

Peraltro, la competenza così determinata ha avuto efficacia decorsi trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della legge n. 187/2024 di conversione del decreto-legge n. 145/2024 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 dicembre 2024) per effetto dell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, come modificato dalla legge n. 187/2024.

Non è più previsto un obbligo in capo ai Consiglieri di appello di curare la propria formazione annuale nella materia della protezione internazionale.

3.1. *Le incertezze relative all'attribuzione della materia al settore civile o a quello penale.*

Come evidenziato dal Consiglio superiore della magistratura nel suo parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, la novella legislativa attribuisce alla Corte di appello, normalmente Giudice di secondo grado, la competenza in ordine alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono o prorogano i trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale, che costituiscono procedimenti incidentali nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento



del diritto di asilo o alla protezione internazionale sussidiaria, che resta, invece, attribuito al Tribunale distrettuale specializzato in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. Peraltro, il riferimento, per l'individuazione del Magistrato della Corte di appello competente, all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, genera ulteriore confusione, poiché, se risulta effettuato per identificare la competenza territoriale, si tratterebbe di richiamo inutile, visto che la stessa norma individua territorialmente la Corte di appello competente in base al Questore che ha adottato il provvedimento da convalidare. Al contrario, se risulta effettuato per individuare uno specifico settore o Sezione della Corte di appello che si deve occupare della materia, risulta un richiamo del tutto generico, poiché non è chiaro se per legge si è attribuita la competenza a provvedere al settore penale della Corte, normalmente competente a provvedere sui MAE.

Secondo l'interpretazione fatta propria sia dall'Ufficio del massimario della cassazione (vedi relazione n. 1/2025) che dalla Corte di legittimità (vedi sentenza I Sez. pen. 24 gennaio 2025, n. 2967), il legislatore avrebbe attribuito alle Sezioni penali della Corte di appello la materia (oltre che alle Sezioni penali della Corte di legittimità).

Tuttavia, come emerge dalla delibera del Consiglio superiore della magistratura del 19 marzo 2025, ricognitiva in ordine alle ricadute organizzative sulle Corti di appello in seguito allo spostamento delle competenze in materia di convalida dei provvedimenti di trattenimento dei richiedenti protezione internazionale, sono state adottate dalle Corti di appello misure organizzative diverse, che prevedono, per lo più, l'attribuzione tabellare della nuova materia al settore civile in via esclusiva e, dove istituita, alla Sezione già incaricata della trattazione della materia dell'immigrazione e della protezione internazionale, ovvero in alcuni casi il coinvolgimento dei Consiglieri del settore penale o sotto forma di applicazione, ovvero come inserimento nel turno delle convalide, ovvero ancora come attribuzione della materia alle Sezioni penali con trattazione secondo la turnazione MAE. La Prima Presidente della Corte di cassazione, con provvedimento di variazione tabellare adottato in data 16 gennaio 2025, ha assegnato la trattazione dei ricorsi alla Prima Sezione penale.

Il Consiglio superiore della magistratura ha espressamente previsto la tendenziale approvazione in questa prima fase di tutte le variazioni tabellari, in attesa che si consolidi, in ambito giurisdizionale, un'unica opzione interpretativa, circa l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Pertanto, presso le Corti di appello, convivono sia sistemi organizzativi tabellari in cui la materia *de qua* è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore civile, sia sistemi in cui è attribuita in via esclusiva ai Consiglieri addetti al settore penale ovvero sia ai Consiglieri addetti al settore civile che a quelli addetti al settore penale, sebbene il rito previsto per il procedimento di convalida sia quello di cui all'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 142/2015, che richiama a sua volta l'art. 14 d.lgs. n. 286/1998, e dunque un procedimento che segue il processo civile telematico, mediante l'utilizzo di *consolle* civile. D'altra parte, non va dimenticata l'esistenza dell'istituto «pretorio» del riesame del trattenimento dello straniero (Cass. civ., sez. I, 29 settembre 2017, n. 22932), la cui domanda va introdotta nelle forme del procedimento camerale *ex art. 737 c.p.c.*, sicché per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al Giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Dunque, stante lo spostamento della competenza in esame, tale domanda dovrà essere necessariamente rivolta, per lo straniero richiedente protezione internazionale, alla Corte di appello, e ciò rende ulteriormente incerta l'attribuzione della materia al settore civile o al settore penale.

Presso la Corte di appello di Lecce è stata prevista variazione tabellare attributiva della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale a tutti i Consiglieri della Corte, secondo un turno settimanale (variazione tabellare n. 2 dell'8 gennaio 2025). Lo scrivente Consigliere è tabellarmente addetto al settore penale, inserito nella Prima Sezione penale della Corte e nella Corte di assise di appello. Tuttavia, in virtù della suddetta variazione tabellare, è assegnatario, secondo un turno settimanale, della materia delle convalide dei provvedimenti questorili di trattenimento o di proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale.

3.2. La rilevanza della questione di legittimità costituzionale alla luce del quadro normativo scaturito dal decreto-legge n. 145/2024 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024.

L'intervento normativo di urgenza, che ha portato all'attribuzione della competenza per i procedimenti aventi ad oggetto la convalida del provvedimento con il quale il Questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale alle Corti di appello, individuate ai sensi dell'art. 5-*bis* del decreto-legge n. 13/2027, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, che giudicano, fra l'altro, in composizione monocratica, risulta di dubbia ragionevolezza, tenuto conto, altresì, come si vedrà, dell'inesistenza di una plausibile motivazione a sostegno dello stesso, tale da rendere intellegibili le ragioni e gli scopi perseguiti dal legislatore.



Facendo proprie le perplessità già manifestate dal Consiglio superiore della magistratura nel parere reso con delibera del 4 dicembre 2024, si evidenzia come non appaiono intelleggibili né le ragioni poste a fondamento dell'inedita sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali di procedimenti — quelli appunto sulle convalide dei trattenimenti dei richiedenti asilo — tipicamente assegnati ai Giudici di primo grado e il loro affidamento, *per saltum*, alle Corti di appello, né i motivi che hanno indotto il legislatore a cancellare, con la legge di conversione, uno dei cardini del primo intervento normativo di urgenza, e cioè la reintroduzione del reclamo in appello avverso i provvedimenti di merito in materia di protezione internazionale.

Se poi la competenza deve intendersi come attribuita alle Sezioni penali della Corte di appello, tale scelta desterebbe ulteriori perplessità, poiché le decisioni sui trattenimenti dei richiedenti asilo si inseriscono nel quadro di una procedura amministrativa originata dalla mera formulazione di una domanda di asilo, secondo le regole del diritto costituzionale, europeo e nazionale di recepimento di quest'ultimo; i provvedimenti disposti dal Questore e le relative proroghe non sono legati alla commissione di reati, ma rispondono alle diverse esigenze di cui agli artt. 6, 6-bis, 6-ter, d.lgs. n. 142/2015, 10-ter, comma 3, d.lgs. n. 286/1998 e 14, comma 6, d.lgs. n. 142/2015; la decisione sul trattenimento ha natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva; la comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un Giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari, assimilazione che non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato.

Si è operata una scissione tra il Giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il Giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto.

Infine, l'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei Giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti.

Come evidenziato dal Consiglio superiore della magistratura nel più volte citato parere, si è trattato di un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello, con le confusioni organizzative sopra rappresentate.

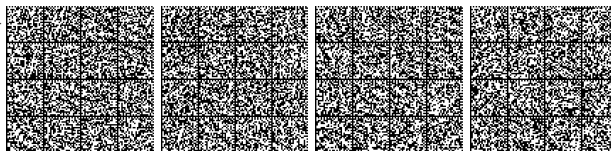
È rilevante, pertanto, la questione della conformità di tale sistema scaturito dalle modifiche apportate dagli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024, *in primis*, all'art. 77, comma 2 della Costituzione; quindi, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione.

4. In punto di non manifesta infondatezza della questione.

4.1. Rispetto all'art. 77, comma 2 della Costituzione.

Il decreto-legge n. 145/2024 è stato emesso in mancanza di quei casi straordinari di necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, comma 2 della Costituzione.

Come è noto, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale (vedi da ultimo Corte costituzionale n. 8/2022 e Corte costituzionale n. 146/2024), la preesistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità dell'adozione di tale atto, la cui mancanza configura un vizio di legittimità costituzionale del medesimo, che non è sanato dalla legge di conversione, la quale, ove intervenga, risulta a sua volta inficiata da un vizio in procedendo (*ex plurimis*, sentenze n. 149 del 2020, n. 10 del 2015, n. 93 del 2011, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995). Il sindacato resta, tuttavia, circoscritto alle ipotesi di «mancanza evidente» dei presupposti in discorso o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (*ex plurimis*, sentenze n. 186 del 2020, n. 288 e n. 97 del 2019, n. 137, n. 99 e n. 5 del 2018, n. 236 e n. 170 del 2017): ciò, al fine di evitare la sovrapposizione tra la valutazione politica del Governo e delle Camere (in sede di conversione) e il controllo di legittimità costituzionale (sentenze n. 186 del 2020, n. 93 del 2011, n. 83 del 2010 e n. 171 del 2007). L'espressione, usata dall'art. 77 della Costituzione, per



indicare i presupposti della decretazione d'urgenza è connotata, infatti, da un «largo margine di elasticità» (sentenza n. 5 del 2018), onde consentire al Governo di apprezzare la loro esistenza con riguardo a una pluralità di situazioni per le quali non sono configurabili rigidi parametri (sentenze n. 137 del 2018 e n. 171 del 2007).

Tutto ciò premesso, occorre verificare, alla stregua di indici intrinseci ed estrinseci alla disposizione impugnata, se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere (Corte costituzionale n. 171/2007).

L'utilizzazione del decreto-legge — e l'assunzione di responsabilità che ne consegue per il Governo secondo l'art. 77 della Costituzione — non può essere sostenuta dall'apodittica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza, né può esaurirsi nella constatazione della ragionevolezza della disciplina che è stata introdotta (vedi sempre Corte costituzionale n. 171/2007 e n. 128/2008).

Ciò detto, nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024 non vi è alcuna motivazione delle ragioni di necessità e urgenza del provvedimento, specie con riguardo alle norme processuali contenute nel capo IV (si legge testualmente: «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di adottare norme in materia di ingresso in Italia di lavoratori stranieri; Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure volte alla tutela dei lavoratori stranieri vittime dei reati di cui agli artt. 600, 601, 602, 603 e 603-bis del codice penale e al contrasto del lavoro sommerso; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità e urgenza di adottare disposizioni in materia di gestione dei flussi migratori»).

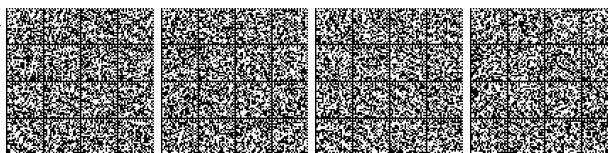
Il decreto-legge, come visto, aveva attribuito alla Corte di appello, sostanzialmente, di nuovo la competenza in tema di impugnazione dei provvedimenti emanati dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, attraverso il reclamo. Aveva, poi, previsto un obbligo per i Giudici della Corte addetti alla trattazione del reclamo di formarsi attraverso la frequenza annuale di corsi di formazione nella materia della protezione internazionale.

Nel corso dei lavori parlamentari relativi al disegno di legge di conversione A.C. 2888, veniva presentato l'emendamento n. 16.4 proposto in I Commissione, in sede referente, alla Camera dei deputati dalla relatrice, contenente le modifiche agli artt. 16, 17, 18, nonché l'inserimento degli artt. 18-bis e 18-ter. Dalla lettura del bollettino delle Commissioni parlamentari, redatto in forma sintetica (e non stenografica), non emergono dichiarazioni della relatrice tese a spiegare le ragioni poste a base dell'emendamento n. 16.4. Risultano solamente le dichiarazioni di voto contrarie dei parlamentari dell'opposizione (interventi degli On.li M.E. Boschi, R. Magi, F. Zaratti, L. Boldrini, S. Bonafè, G. Cuperlo, A. Colucci, M. Mauri, E. Alifano, I. Carmina: *cfr.* XIX Legislatura, Camera dei deputati, I Commissione permanente, bollettino di mercoledì 20 novembre 2024, 32 e ss. e spec. 53 con l'approvazione dell'emendamento, pubblicato in allegato 2). Dal resoconto stenografico dell'intervento nell'Assemblea di Montecitorio emerge che la relatrice si limitava a riferire in aula solo che gli artt. 18, 18-bis e 18-ter, introdotti nel corso dell'esame in sede referente, recavano norme di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 16 del decreto-legge, che attribuiva alla Corte di appello la competenza per la convalida dei provvedimenti di trattenimento e proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale disposti dal Questore.

La legge di conversione, dunque, ha eliminato il reclamo e, quindi, la competenza della Corte in sede di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella protezione internazionale, ma ha attribuito alla Corte di appello (che giudica in composizione monocratica) la competenza in tema di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti asilo, senza, peraltro, prevedere più alcun obbligo di formazione dei Giudici di appello nella materia della protezione internazionale.

Di fatto, con riguardo ai procedimenti incidentali di convalida dei trattenimenti o di proroga dei trattenimenti, la legge di conversione ne ha disposto la sottrazione alle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali, per attribuirli alla Corte di appello, peraltro, sembrerebbe, settore penale (o anche settore penale, come, per disposizione tabellare, è previsto per la Corte di appello di Lecce), i cui Magistrati non hanno alcuna specializzazione nella materia e rispetto ai quali non è prevista, come per i Magistrati del Tribunale, alcuna necessità di specializzarsi attraverso opportune occasioni di formazione.

E tutto questo senza alcuna motivazione circa le ragioni straordinarie di necessità e urgenza che giustificano tale spostamento di competenza. Invero, non solo il decreto-legge n. 145/2024, come visto, non le esplicita, ma non risultano ricavabili neppure dai lavori parlamentari che hanno portato all'approvazione della legge di conversione n. 187/2024 (relazioni, interventi dei parlamentari, dossier e altro). Deve, peraltro, sottolinearsi come l'originaria previsione del decreto-legge n. 145/2024, circa l'attribuzione alla Corte di appello delle competenze in tema di impugnazione dei provvedimenti emessi dal Tribunale specializzato nella materia della protezione internazionale, sia stata sostituita, come visto, in sede di conversione, dalla più limitata competenza della Corte di appello a decidere sulle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti e sulle relative proroghe, che costituiscono normalmente procedimenti incidentali rispetto al procedimento principale di accoglimento o meno della domanda di asilo e protezione internazionale sussidiaria, e che, certamente, non sono procedimenti di impugnazione. Dunque, anche l'originaria pre-



visione, che già non si fondava su alcuna ragione esplicita di straordinaria urgenza e necessità, è stata stravolta in sede di conversione del decreto-legge, ancora una volta senza che ciò fosse giustificato da esplicite ragioni di straordinaria urgenza e necessità.

Residua, quindi, l'apodittica e tautologica enunciazione dell'esistenza delle ragioni di necessità e di urgenza contenuta nel preambolo del decreto-legge n. 145/2024, peraltro non estesa neppure alle disposizioni processuali contenute nel capo IV, da sola insufficiente a rendere compatibile con il disposto dell'art. 77, comma 2 della Costituzione l'esercizio dello straordinario ed eccezionale potere legislativo attribuito al Governo mediante l'emanazione del decreto-legge.

D'altronde, stride con l'asserita necessità e urgenza la previsione contenuta nell'art. 19 del decreto-legge n. 145/2024, mantenuta anche in sede di conversione con modifiche ad opera della legge n. 187/2024, che proprio le disposizioni del capo IV si applicano non immediatamente, il giorno stesso della pubblicazione del decreto nella *Gazzetta Ufficiale*, ovvero il giorno successivo, come normalmente avviene per le norme emanate con decreto-legge, e neppure nell'ordinario termine di *vacatio legis*, ma addirittura decorsi trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge.

4.2. Rispetto agli artt. 3, 25, comma 1, e 102, comma 2 della Costituzione.

Nella recente sentenza n. 38 del 2025 la Corte costituzionale ha affermato quanto segue:

«3.2. — La giurisprudenza di questa Corte ha spesso affrontato il quesito se una disciplina che determini uno spostamento di competenza con effetto anche sui procedimenti in corso sia compatibile con la garanzia del giudice naturale precostituito per legge di cui all'art. 25, primo comma della Costituzione.

Come questa Corte osservò sin dalla sentenza n. 29 del 1958, con l'espressione «Giudice precostituito per legge» si intende «il Giudice istituito in base a criteri generali fissati in anticipo e non in vista di determinate controversie». Tale principio, si aggiunse qualche anno più tardi, «tutela nel cittadino il diritto a una previa non dubbia conoscenza del Giudice competente a decidere, o, ancor più nettamente, il diritto alla certezza che a giudicare non sarà un Giudice creato a posteriori in relazione a un fatto già verificatosi» (sentenza n. 88 del 1962, punto 4 del Considerato in diritto).

La costante giurisprudenza di questa Corte, peraltro, ha sempre ritenuto — a partire dalla sentenza n. 56 del 1967 — che la garanzia del Giudice naturale precostituito per legge non sia necessariamente violata allorché una legge determini uno spostamento della competenza con effetto anche sui procedimenti in corso.

La violazione è stata esclusa, in particolare, in presenza di una serie di presupposti, necessari onde evitare ogni rischio di arbitrio nell'individuazione del nuovo Giudice competente. Finalità, quest'ultima, che già la sentenza n. 56 del 1967 aveva ritenuto la ragion d'essere della garanzia del Giudice naturale precostituito per legge, la quale mira non solo a tutelare il consociato contro la prospettiva di un Giudice non imparziale, ma anche ad assicurare l'indipendenza del Giudice investito della cognizione di una causa, ponendolo al riparo dalla possibilità che il legislatore o altri Giudici lo privino arbitrariamente dei procedimenti già incardinati innanzi a sé.

3.2.1. — Anzitutto, è necessario che lo spostamento di competenza non sia disposto dalla legge in funzione della sua incidenza in una specifica controversia già insorta, ma avvenga in forza di una legge di portata generale, applicabile a una pluralità indefinita di casi futuri.

La menzionata sentenza n. 56 del 1967, in particolare, ritenne compatibile con l'art. 25, primo comma della Costituzione una riforma legislativa delle circoscrizioni giudiziarie, immediatamente operativa anche con riferimento alla generalità dei processi in corso. Il precetto costituzionale in parola — si argomentò in quell'occasione — «tutela una esigenza fondamentalmente unitaria: quella, cioè, che la competenza degli organi giudiziari, al fine di una rigorosa garanzia della loro imparzialità, venga sottratta ad ogni possibilità di arbitrio. La illegittima sottrazione della *regiudicanda* al Giudice naturale precostituito si verifica, perciò, tutte le volte in cui il Giudice venga designato a posteriori in relazione ad una determinata controversia o direttamente dal legislatore in via di eccezione singolare alle regole generali ovvero attraverso atti di altri soggetti, ai quali la legge attribuisca tale potere al di là dei limiti che la riserva impone. Il principio costituzionale viene rispettato, invece, quando la legge, sia pure con effetto anche sui processi in corso, modifica in generale i presupposti o i criteri in base ai quali deve essere individuato il Giudice competente: in questo caso, infatti, lo spostamento della competenza dall'uno all'altro ufficio giudiziario non avviene in conseguenza di una deroga alla disciplina generale, che sia adottata in vista di una determinata o di determinate controversie, ma per effetto di un nuovo ordinamento — e, dunque, della designazione di un nuovo Giudice “naturale” — che il legislatore, nell'esercizio del suo insindacabile potere di merito, sostituisce a quello vigente» (punto 2 del Considerato in diritto).

Tale criterio è stato mantenuto fermo da questa Corte in tutta la giurisprudenza posteriore relativa, in particolare, alle riforme ordinamentali che hanno introdotto regole sulla competenza, con effetto anche sui processi in corso (*ex multis*, sentenze n. 237 del 2007, n. 268 e n. 207 del 1987; ordinanze n. 112 e n. 63 del 2002 e n. 152 del 2001).



3.2.2. — In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento — in particolare laddove la disciplina censurata deroghi rispetto alle regole vigenti in via generale in materia di competenza — sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del Giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del Considerato in diritto), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del Considerato in diritto; ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del Considerato in diritto).

3.2.3. — Infine, è necessario che lo spostamento di competenza avvenga in presenza di presupposti delineati in maniera chiara e precisa dalla legge, sì da escludere margini di discrezionalità nell'individuazione del nuovo Giudice competente (sentenze n. 168 del 1976, punto 3 del Considerato in diritto; n. 174 e n. 6 del 1975, entrambe punto 3 del Considerato in diritto; ordinanze n. 439 del 1998 e n. 508 del 1989) e da assicurare, in tal modo, che anche quest'ultimo Giudice possa ritenersi «precostituito» per legge (sentenza n. 1 del 1965, punto 2 del Considerato in diritto).

Per contro, la garanzia in esame è violata da leggi, sia pure di portata generale, che attribuiscono a un organo giurisdizionale il potere di individuare con un proprio provvedimento discrezionale il Giudice competente, in relazione a specifici procedimenti già incardinati (sentenze n. 82 del 1971, n. 117 del 1968, n. 110 del 1963 e n. 88 del 1962), o comunque di influire sulla composizione dell'organo giudicante in relazione, ancora, a specifiche controversie già insorte (sentenze n. 393 del 2002 e n. 83 del 1998).

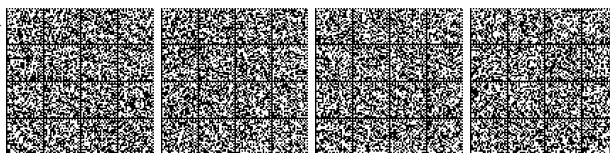
Dunque, affinché lo spostamento di competenza possa ritenersi rispettoso del principio del Giudice naturale di cui all'art. 25, comma 1 della Costituzione è necessario che sia previsto dalla legge in funzione di esigenze di rilievo costituzionale.

È necessario, pertanto, che lo spostamento di competenza abbia una giustificazione «costituzionale», specie in un caso, come quello in esame, in cui l'attribuzione della competenza relativamente alle convalide dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale era attribuita in precedenza ad una Sezione specializzata dei Tribunali distrettuali, ad una Sezione, cioè, appositamente istituita per la trattazione, in generale, della materia della protezione internazionale, che continua, peraltro, ad occuparsi nel merito della decisione sulla richiesta di protezione internazionale.

In questa ottica, va aggiunta l'assenza totale di motivazioni esposte, durante l'iter di conversione dell'originario decreto-legge (che non conteneva le disposizioni processuali qui in esame), sul mutamento di assetto giurisdizionale in questione, come già rilevato; il disinteresse mostrato dal legislatore verso la tutela del principio di specializzazione dell'organo giudicante, da ritenersi — in casi simili — presidio del giusto processo di cui all'art. 111, comma 1 della Costituzione.

Se la ragione dell'inedita attribuzione di competenza alla Corte di appello, che è normalmente Giudice di secondo grado, deve essere ricercata in una presunta affinità dei procedimenti di convalida dei provvedimenti questorili che dispongono il trattenimento o la proroga dei trattenimenti dei richiedenti protezione internazionale con i procedimenti di convalida degli arresti eseguiti dalla polizia giudiziaria in esecuzione dei MAE — come sembrerebbe desumibile dal riferimento all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, contenuto nel comma 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, introdotto dall'art. 16 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024 — nonché dalla circostanza che il provvedimento di convalida risulta impugnabile con ricorso per cassazione per i motivi di cui all'art. 606, lettere a), b) e c) c.p.p. e il procedimento in Cassazione segue, ora, il rito previsto dall'art. 22, commi 3 e 4, legge n. 69/2005 (vedi art. 14, comma 6, d.lgs. n. 286/1998, come modificato dall'art. 18-bis decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024, e, quindi, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2025), deve osservarsi che tale asserita affinità non sussiste minimamente.

Invero, alla base del procedimento di convalida previsto dall'art. 13 della legge n. 69/2005 vi è l'arresto di una persona, di iniziativa della polizia giudiziaria, in esecuzione di un mandato di arresto europeo esecutivo o cautelare, nel senso che si tratta di un MAE che si fonda o su una sentenza penale di condanna (o decisione giudiziaria) esecutiva o di un provvedimento cautelare avente ad oggetto un fatto qualificabile come reato. L'arresto viene convalidato o meno in vista della consegna dell'arrestato allo Stato che ha emesso il MAE (procedura attiva). È chiaramente un procedimento di natura penale (non ritenuto tale in ambito CEDU: vedi Corte EDU 7 ottobre 2008, Monedero e Angora c. Spagna; ma tendenzialmente considerato di natura penale nel diritto dell'Unione europea, tanto da estendere l'applicazione di alcune delle direttive «processuali penali» anche al MAE: vedi, ad esempio, direttive 2010/64/UE e 2012/13/UE), normalmente assegnato alle Sezioni penali delle Corti di appello.



Per contro, il procedimento che attiene alla convalida del provvedimento che dispone o proroga il trattenimento del richiedente protezione internazionale, sebbene riguardi un provvedimento limitativo della libertà dello straniero richiedente asilo, che deve essere adottato nel rispetto delle garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione (vedi Corte costituzionale n. 105/2001), tuttavia non è stato mai considerato un procedimento di natura penale, né in ambito nazionale né in ambito sovranazionale. Come opportunamente ricordato dalla Corte costituzionale (vedi il punto 3.5. del Considerato in diritto della sentenza n. 39 del 2025), storicamente la materia in questione è sempre stata ritenuta di natura civile, in ragione della natura delle situazioni giuridiche incise dal trattenimento, giacché, sottolineava la Consulta, «come confermato dalla relazione del Governo illustrativa del disegno di legge n. 3240 del 19 febbraio 1997, dal quale ha avuto origine la legge n. 40 del 1998 — il cui art. 12, come ricordato, è confluito nell'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998 — trattandosi di misure amministrative, di per sé estranee al fatto-reato, suscettibili nondimeno di intaccare anche posizioni soggettive che la Costituzione tutela in modo particolare, si è ritenuto di attribuire la competenza al pretore civile, con un procedimento rapidissimo, destinato ad esaurirsi in quindici giorni, salvo ulteriore ricorso per Cassazione e senza escludere eventuali provvedimenti cautelari (la cosiddetta 'sospensiva'). La scelta a favore del Giudice ordinario civile, quale autorità giurisdizionale competente a decidere sul ricorso con l'espulsione, oltre che della legittimità della misura di cui all'art. 12, risponde a criteri funzionali e sistematici». D'altra parte, è notorio che nelle controversie che riguardano l'ingresso, la permanenza o l'espulsione di stranieri in Stati diversi di appartenenza non trova applicazione l'art. 6 CEDU, né sotto il suo aspetto civile né in quello penale (Corte EDU, grande camera, 5 ottobre 2000, Maaouia c. Francia, dove si precisa che l'art. 1 del protocollo n. 7 alla CEDU contiene garanzie procedurali applicabili all'allontanamento degli stranieri). Il trattenimento dei cittadini stranieri ricade sotto l'ambito di applicazione dell'art. 5, § 1 lettera f), CEDU (vedi Corte EDU, grande camera, 15 dicembre 2016, e altri c. Italia), ed è accettabile — sottolineava la Corte dei diritti umani (vedi Corte EDU, 25 giugno 1996, Amuur c. Francia) — solo per consentire agli Stati di prevenire l'immigrazione illegale nel rispetto dei propri obblighi internazionali, in particolare ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiati e, appunto, della CEDU.

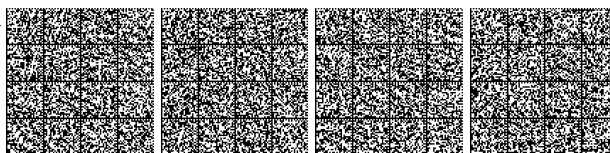
Aggiungeva la Corte che la legittima preoccupazione degli Stati di contrastare i tentativi sempre più frequenti di eludere le restrizioni all'immigrazione non deve privare i richiedenti asilo della protezione offerta da tali convenzioni, sicché il trattenimento non dovrebbe essere prolungato eccessivamente, altrimenti si rischierebbe di trasformare una mera restrizione della libertà — inevitabile al fine di organizzare il rimpatrio dello straniero o, nel caso del richiedente asilo, in attesa dell'esame della sua domanda di protezione internazionale — in una privazione della libertà personale. A tale riguardo, precisava la Corte di Strasburgo — punto fondamentale — che occorre tenere conto del fatto che la misura è applicabile non a coloro che hanno commesso reati penali, ma agli stranieri che, spesso temendo per la propria vita, sono fuggiti dal proprio Paese. Sicché, sebbene la decisione di disporre il trattenimento debba essere presa necessariamente dalle autorità amministrative o di polizia, la sua convalida o proroga richiede un rapido controllo da parte dei Tribunali, tradizionali tutori delle libertà personali, ed il trattenimento non deve privare il richiedente asilo del diritto di accedere effettivamente alla procedura per la determinazione del suo *status* di rifugiato.

Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte di giustizia UE, grande sezione, 8 novembre 2022, cause riunite C-704/20 e C-39/21, punti 72-74) ha precisato che ogni trattenimento di un cittadino di un paese terzo, che avvenga in forza della direttiva 2008/115 nell'ambito di una procedura di rimpatrio a seguito di soggiorno irregolare, sulla base della direttiva 2013/33 nell'ambito del trattamento di una domanda di protezione internazionale, oppure in forza del regolamento n. 604/2013 nel contesto del trasferimento del richiedente di una siffatta protezione verso lo Stato membro competente per l'esame della sua domanda, costituisce un'ingerenza grave nel diritto alla libertà, sancito all'art. 6 della CDFUE.

Infatti, come prevede l'art. 2, lettera h), della direttiva 2013/33, una misura di trattenimento consiste nell'isolare una persona in un luogo determinato. Emerge dal testo, dalla genesi e dal contesto di tale disposizione, la cui portata può, peraltro, essere trasferita alla nozione di «trattenimento» contenuta nella direttiva 2008/115 e nel regolamento n. 604/2013, che il trattenimento impone all'interessato di rimanere in un perimetro ristretto e chiuso, isolando così la persona di cui trattasi dal resto della popolazione e privandola della sua libertà di circolazione.

Orbene, la finalità delle misure di trattenimento, ai sensi della direttiva 2008/115, della direttiva 2013/33 e del regolamento n. 604/2013, non è il perseguimento o la repressione di reati, bensì la realizzazione degli obiettivi perseguiti da tali strumenti in materia, rispettivamente, di rimpatrio, di esame delle domande di protezione internazionale e di trasferimento di cittadini di paesi terzi.

Dunque, l'eventuale (poiché sul punto, si ribadisce, non è dato rinvenire alcun esplicita o implicita motivazione nel decreto-legge ovvero negli atti che hanno accompagnato la legge di conversione) asserita affinità tra procedimento di convalida dell'arresto in esecuzione del MAE (esecutivo o cautelare) e procedimento di convalida del provvedimento questorile che dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, che



dovrebbe essere alla base della nuova attribuzione di competenza alle Corti di appello in quest'ultima materia e che dovrebbe giustificare la sottrazione di questa materia al Giudice specializzato costituito dalle Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali per affidarla alle Corti di appello — per giunta, come avvenuto in alcuni casi con provvedimenti tabellari organizzativi, alle Sezioni penali delle Corti di appello — senza alcuna indicazione neppure di un onere di specializzazione da parte dei Consiglieri delle Corti che saranno chiamati ad occuparsi di questa materia, non appare in alcun modo idonea ad attribuire ragionevolezza a questa decisione del legislatore, né persegue esigenze di rilievo costituzionale. Anzi, l'aver sottratto questa materia al suo giudice «naturale», e cioè al Giudice appositamente istituito e specializzato nella trattazione delle questioni in tema di protezione internazionale, per affidarla ad un Giudice, specie se penale, non specializzato, né obbligato a specializzarsi attraverso un onere di aggiornamento professionale annuale, sembra perseguire esigenze opposte a quelle di rilievo costituzionale. Non può tacersi, infatti, che l'art. 102, comma 2 della Costituzione, mentre vieta l'istituzione di Giudici straordinari o Giudici speciali, ammette la possibilità dell'istituzione presso gli organi giudiziari ordinari di Sezioni specializzate per determinate materie. Costituisce, quindi, esigenza di rilievo costituzionale quella di mantenere concentrate presso la competente Sezione specializzata, istituita presso i Tribunali distrettuali, tutte le materie alla stessa attribuite, riguardanti la protezione internazionale.

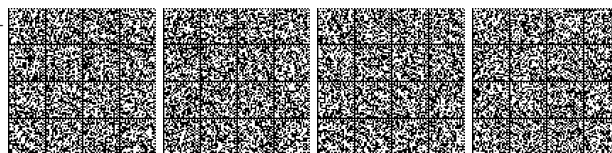
Infine la censurata normativa appare violare anche l'art. 3 della Costituzione.

Al riguardo, come rammenta ancora una volta la Corte costituzionale nella sentenza n. 38 del 2005, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nella configurazione degli istituti processuali il legislatore gode di ampia discrezionalità, censurabile soltanto laddove la disciplina palesi profili di manifesta irragionevolezza (*ex multis*, sentenze n. 189 e n. 83 del 2024, rispettivamente punto 9 e punto 5.5. del Considerato in diritto; n. 67 del 2023, punto 6 del Considerato in diritto).

A parte la mancanza di qualsiasi ragione che potesse giustificare, sotto il profilo del perseguimento di esigenze di rilievo costituzionale, lo spostamento di competenza in esame, deve osservarsi come in tale modo l'intervento legislativo ha inciso sul carattere unitario e inscindibile delle questioni attinenti al diritto di asilo e delle relative procedure, operando una sorta di assimilazione tra le diverse ipotesi di trattenimento dei richiedenti asilo e le ipotesi di limitazione della libertà personale derivanti dall'accertamento giurisdizionale, in corso o definitivo, della commissione di reati da parte di cittadini comunitari o extracomunitari; tale assimilazione non vi può essere, riguardando le convalide dei provvedimenti di trattenimento o di proroga dei trattenimenti appunto convalide di provvedimenti amministrativi, di per sé estranei ai fatti-reato. Si è operata una scissione tra il giudice competente a giudicare nel merito i provvedimenti relativi al riconoscimento del diritto di asilo (le Sezioni specializzate dei Tribunali distrettuali) e il Giudice competente a giudicare sulla legittimità dei trattenimenti disposti nell'ambito delle medesime procedure di riconoscimento di tale diritto, benché la decisione sul trattenimento abbia natura incidentale nell'ambito del complesso procedimento di riconoscimento del diritto di asilo e per tale ragione essa è stata da sempre attribuita alla competenza dei medesimi Giudici che sono chiamati a decidere nel merito in ordine alla sussistenza o meno del diritto suddetto, tanto in via cautelare (istanze di sospensiva) quanto in via definitiva. La comune appartenenza di ciascuno di tali profili (trattenimenti, sospensive, merito) alla complessa materia della protezione internazionale ha, sino ad oggi, indotto il legislatore e il Consiglio superiore della magistratura a ritenere opportuna, *rectius* necessaria, l'individuazione di un Giudice specializzato, tabellarmente pre-definito, dotato di specifiche competenze e soggetto a stringenti obblighi formativi.

L'intervento normativo in questione ha frustrato l'esigenza di specializzazione dei giudici chiamati a pronunciarsi sulla legittimità dei trattenimenti, con un significativo cambio di prospettiva, difficilmente comprensibile in presenza di un quadro ordinamentale e processuale che non aveva sollevato criticità, dimostrando di potere offrire risposte adeguate alle esigenze di celerità proprie delle procedure *de quibus* e che ha comportato la necessità di ripensare il funzionamento delle Corti di appello.

Pertanto, la non felice formulazione delle nuove norme, come visto, ha determinato finora sul piano organizzativo l'attribuzione di questa materia in maniera disorganica ora alle Sezioni civili delle Corti di appello, ora alle Sezioni penali delle stesse. Tuttavia, non è stato modificato il procedimento della convalida del provvedimento questorile che ha disposto il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente asilo, che continua, quindi, ad instaurarsi seguendo il PCT, mentre in Cassazione, in virtù di un provvedimento organizzativo adottato in data 16 gennaio 2025 dalla Prima Presidente, i ricorsi per Cassazione proposti avverso i decreti di convalida o non convalida, peraltro potendo fare valere solo i motivi di ricorso di cui all'art. 606, lettera a), b) e c) del c.p.p., risultano assegnati alla Prima Sezione penale, con la conseguente necessità di prevedere forme di raccordo operativo con le Corti di appello che consentisse la trasmissione degli atti a mezzo di una casella *ad hoc* di PEC.



La normativa modificata ha assegnato alle Corti di appello (individuate ai sensi dell'art. 5-bis del decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017) la competenza a provvedere sulla convalida dei provvedimenti questorili che dispongono i trattenimenti o le proroghe dei trattenimenti dei richiedenti asilo, ma nulla ha previsto rispetto ai procedimenti di «riesame», che, come visto, secondo la giurisprudenza di legittimità, vanno introdotti e decisi nelle forme del procedimento camerale ex art. 737 c.p.c., e per il principio della concentrazione delle tutele la competenza deve essere riferita al Giudice della convalida e delle proroghe (Cass. civ., sez. I, 3 febbraio 2021, n. 2457). Ma tale procedimento è di competenza di un Giudice collegiale, sicché non è chiaro se e come vada introdotto dinanzi alle Corti di appello, che giudicano monocraticamente, attualmente individuate quali Autorità giudiziarie competenti sulle convalide e sulle proroghe.

P.Q.M.

La Corte di appello di Lecce, nella persona del sottoscritto Consigliere;

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Solleva questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 77, comma 2 della Costituzione, agli artt. 3, 25 e 102, comma 2 della Costituzione, con riferimento agli artt. 16, 18, 18-bis e 19 del decreto-legge n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 187/2024, nella parte in cui attribuiscono la competenza giurisdizionale in tema di procedimenti aventi ad oggetto la richiesta, avanzata dal Questore, ai sensi dell'art. 6, d.lgs. n. 142/2015, di convalida del trattenimento del richiedente protezione internazionale, disposto a norma dell'art. 6 del d.lgs. n. 142/2015, alla Corte di appello di cui all'art. 5-bis decreto-legge n. 13/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 46/2017, e cioè alla Corte di appello di cui all'art. 5, comma 2, della legge n. 69/2005, nel cui distretto ha sede il Questore che ha adottato il provvedimento oggetto di convalida, che giudica, peraltro, in composizione monocratica, in luogo della Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, istituita presso il Tribunale distrettuale.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'esito della Camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

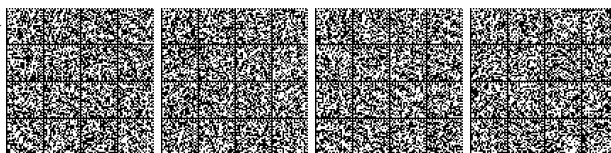
Il Consigliere: TONI

25C00165

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-028) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 14,00

