

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 166° - Numero 31

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

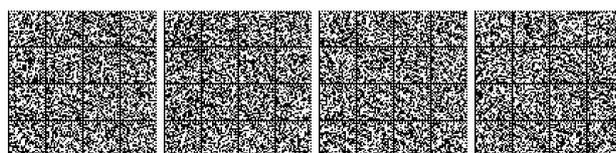
PARTE PRIMA

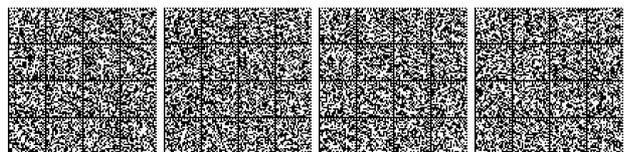
Roma - Mercoledì, 30 luglio 2025

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





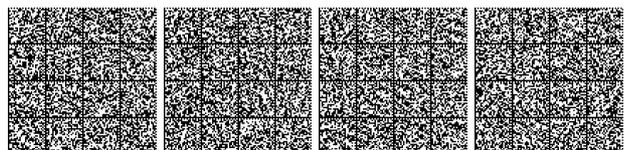
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **122.** Sentenza 24 giugno - 24 luglio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione Puglia - Assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza protesica - Previsione dell'immediata vigenza ed esecuzione del d.P.C.m. LEA e delle relative tariffe ("decreto tariffe"), non ancora entrate in vigore, e successivamente sostituite - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**  
 - Legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, art. 26.  
 - Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma. . . . . Pag. 1
- N. **123.** Sentenza 9 giugno - 24 luglio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene - Delitti di atti persecutori realizzati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024 (cosiddetto decreto "correttivo" della riforma Cartabia), connessi con il delitto di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede, divenuto successivamente procedibile a querela per effetto della medesima riforma - Regime di procedibilità - Perpetuatio della procedibilità d'ufficio, in forza del decreto "correttivo" - Irragionevole deroga del principio di retroattività della legge penale più favorevole - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Necessità di individuare un nuovo termine *a quo* per la presentazione della querela e per la sua acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria - Data di pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*.**  
 - Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 85, comma 2-ter.  
 - Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 8
- N. **124.** Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Impresa e imprenditore - Misure di aiuto e sostegno economico a favore delle imprese operanti nei settori economici interessati dalle misure restrittive dovute dall'emergenza pandemica da COVID-19 (c.d. decreto "ristori" e c.d. decreto "rilancio") - Contributi a fondo perduto - Atto di recupero del contributo non spettante - Devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione tributaria - Violazione del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**  
 - Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, art. 1, comma 10, n. 176; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 25, comma 12.  
 - Costituzione, artt. 3 e 102, secondo comma. . . . . Pag. 17
- N. **125.** Sentenza 21 maggio - 24 luglio 2025  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Usi civici - Tutela - Affidamento al Commissario per la liquidazione degli usi civici del potere di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere (nel caso di specie: usi civici ritenuti appartenere alla proprietà collettiva dei naturali di Anagni) - Denunciata violazione del diritto di difesa e dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, nonché del principio, anche convenzionale, del giusto processo - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un intervento legislativo.**



- Legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, art. 47. . . . . Pag. 24
- N. 126. Sentenza 11 giugno - 24 luglio 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Ambiente - VIA (Valutazione di impatto ambientale) - Norme della Regione Siciliana - Novella in materia di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti di cava - Istanze di variante ai progetti autorizzati - Qualifica di modifiche o estensioni come non sostanziali - Effetti - Mancata richiesta di VIA - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali e a tutela del paesaggio - Inammissibilità delle questioni.**
- Legge della Regione Siciliana 2 aprile 2024, n. 6, art. 14, comma 2, sostitutivo del comma 3 dell’art. 2 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2004, n. 10.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s); statuto della Regione siciliana, art. 14, primo comma, lettere f) e n). . . . . Pag. 41
- N. 127. Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Reati militari - Diffamazione militare - Trattamento sanzionatorio - Reclusione militare - Esclusione, in alternativa, della pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU - Inammissibilità della questione.**
- Codice penale militare di pace, art. 227.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 10. . . . . Pag. 52
- N. 128. Sentenza 7 - 24 luglio 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Processo penale - Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell’imputato - Necessità di contenere l’avviso della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.**
- Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 24. . . . . Pag. 56
- N. 129. Sentenza 7 - 24 luglio 2025
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Straniero - Espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione - Straniero per cui sia pendente altro procedimento penale e verso cui non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio - Conseguente pronuncia sentenza di non luogo a procedere, quale conseguenza dell’intervenuto allontanamento dell’imputato dal territorio italiano, come previsto per l’espulsione amministrativa - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 7.
- Costituzione, art. 3. . . . . Pag. 64



## N. 130. Sentenza 7 - 25 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Rapina - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen. (vizio parziale di mente) sulla circostanza aggravante di cui all'art. 628, terzo comma, numero 3-*quater*), cod. pen. (se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro) - Violazione del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Codice penale, art. 628, quinto comma.

– Costituzione, art. 3.....

Pag. 72

## N. 131. Sentenza 9 - 25 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Incompatibilità e ineleggibilità (cause *di*) - Norme della Regione Puglia - Ineleggibilità a Presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni della Regione - Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se gli interessati cessano dalla carica non oltre 180 giorni precedenti la data delle elezioni anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (30 giorni prima delle elezioni regionali) - Irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di elettorato passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Elezioni - Incompatibilità e ineleggibilità (cause *di*) - Norme della Regione Puglia - Ineleggibilità a Presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni della Regione - Scioglimento anticipato del Consiglio regionale prima dell'ultimo semestre del quinquennio - Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se le dimissioni dell'interessato hanno luogo entro e non oltre sette giorni dalla data dello scioglimento, anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (30 giorni prima delle elezioni regionali) - Irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di elettorato passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

– Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, art. 219.

– Costituzione, artt. 3 e 51.....

Pag. 75

## N. 132. Sentenza 8 - 25 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Omicidio del consenziente - Esclusione della punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatasi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la stessa persona, per impossibilità fisica e per l'assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia o quando comunque le modalità alternative di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata che non possa ritenersi irragionevole - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e della libertà di autodeterminazione della persona malata nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarla dalle sofferenze - Inammissibilità delle questioni.**

– Codice penale, art. 579.

– Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32.....

Pag. 82



## N. 133. Ordinanza 7 - 25 luglio 2025

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Catania nei confronti del partner convivente di Valeria Sudano, senatrice all'epoca dei fatti - Acquisizione di intercettazioni audio e video nonché perquisizione domiciliare nei locali della relativa segreteria politica, in assenza di previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania presso il medesimo tribunale - Lamentata mancata richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Riconoscimento, quale soggetto passivo del conflitto, anche del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale - Ammissibilità del ricorso**

- Atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e dei decreti del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale 12 aprile e 1° agosto 2019.
- Costituzione, art. 68, secondo e terzo comma. .... Pag. 95

## N. 134. Sentenza 15 - 28 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Calabria - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Realizzazione, nei parchi nazionali e nei parchi naturali con sede ricadente nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Divieto, anziché possibile indicazione che le aree suddette sono non idonee - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Calabria - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Necessità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, che i medesimi impianti riducano la potenza - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché della libera iniziativa economica privata e del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36, art. 14, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo; direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023. .... Pag. 98

## N. 135. Sentenza 9 - 28 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione, a sua volta fissato in una cifra fissa determinata nel 2014 - In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali - Necessaria temporaneità della misura, non più giustificabile, viste anche le deroghe introdotte per alcune categorie di soggetti e i mancati risparmi attesi - Violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa - Necessità di rimuovere il vulnus per ogni appartenente alla pubblica amministrazione - Rimozione del tetto contributivo vigente, fissato in 240.000 euro, al lordo dei contri-**



buti previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione, a sua volta fissato in una cifra fissa determinata nel 2014 - In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali - Denunciata violazione del carattere rappresentativo dell'organo, stante il disincentivo a concorrere da parte dei magistrati più anziani - Non fondatezza delle questioni.**

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione - In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali - Denunciata violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13, comma 1; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23-ter, comma 1.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 104, quarto comma, e 108, secondo comma. . . .

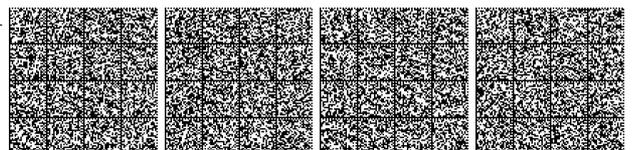
Pag. 108

N. 136. Sentenza 10 giugno - 28 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Energia - Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, anche in adempimento della relativa normativa europea - Adozione di misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie - Previsioni di criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche - Competenza del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a presentare i progetti presso la Commissione europea, sentita la Regione interessata, nonché ad approvare il Piano nazionale delle materie prime critiche e il programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche, sentite le regioni interessate - Istituzione di un punto unico di contatto presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo, nonché per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio, senza coinvolgimento della Regione interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi - Competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy a convocare la conferenza di servizi e di rilasciare l'autorizzazione unica per i progetti strategici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle proprie competenze legislative statutarie, nonché della competenza regionale in materie residuali - Non fondatezza delle questioni.**

**Ambiente - Energia - Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, anche in adempimento della relativa normativa europea - Adozione di misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie - Previsioni di criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche - Competenza del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a presentare i progetti presso la Commissione europea, sentita la Regione interessata, nonché ad approvare il Piano nazionale**



delle materie prime critiche e il programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche, sentite le regioni interessate - Istituzione di un punto unico di contatto presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo, nonché per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio, senza coinvolgimento della Regione interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi - Competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy a convocare la conferenza di servizi e di rilasciare l'autorizzazione unica per i progetti strategici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle proprie competenze amministrative e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.

**Ambiente - Energia - Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, anche in adempimento della relativa normativa europea - Adozione di misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie - Previsioni di criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche - Competenza del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a presentare i progetti presso la Commissione europea, sentita la Regione interessata, nonché ad approvare il Piano nazionale delle materie prime critiche e il programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche, sentite le regioni interessate - Istituzione di un punto unico di contatto presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo, nonché per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio, senza coinvolgimento della Regione interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi - Competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy a convocare la conferenza di servizi e di rilasciare l'autorizzazione unica per i progetti strategici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione della normativa europea della cui attuazione trattasi - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 116, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, 118 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, lettere a), h) e m); 4, lettera a), 6, 14, 46 e 54; regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024.....

Pag. 120

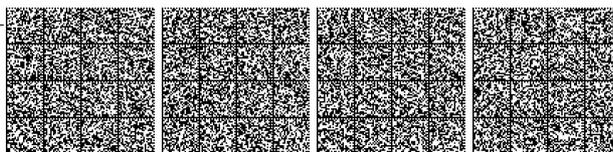
N. 137. Sentenza 23 giugno - 28 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Poteri degli uffici - Previsione che le notizie e i dati non addotti, gli atti, i documenti, i libri e i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere considerati a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa, tranne i casi in cui sia dipeso da causa non imputabile - Denunciata violazione dei vincoli, anche comunitari e internazionali, in materia di giusto processo, diritto alla pubblica udienza e alla difesa - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, quarto e quinto comma.
- Costituzione, artt. 10, primo comma, 24, secondo comma, 25, 111, primo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47 e 48; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 3, lettera g); Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 8, 10 e 11.....

Pag. 132



## N. 138. Sentenza 24 giugno - 28 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Accertamento definitivo di violazioni degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse - Violazioni gravi - Definizione, mediante rinvio a disposizione tributaria - Omesso pagamento superiore a 5000 euro - Effetti - Esclusione dalla partecipazione a una procedura di appalto - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Non fondatezza della questione - Rinvio al legislatore per valutare l'opportunità dell'innalzamento della soglia oltre la quale il debito fiscale si considera grave, nel rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

– Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, art. 80, comma 4, secondo periodo.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 142

## N. 139. Sentenza 9 - 29 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Pene sostitutive - Limiti di applicabilità, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022 (c.d. riforma Cartabia) - Reati ostativi (e, in particolare: reato di violenza sessuale) - Possibilità di applicare una pena sostitutiva nel caso di imputati infraventunenni quando il giudice ritenga che il rischio di recidiva possa essere comunque salvaguardato - Divieto - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena nonché dei criteri di delega - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge 24 novembre n. 689, art. 59, sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma, e 76. .... Pag. 151

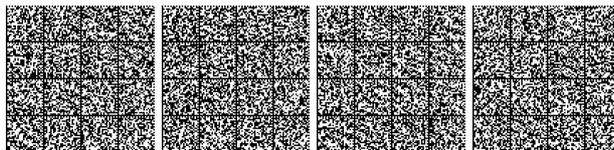
## N. 140. Ordinanza 7 - 29 luglio 2025

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di Matteo Renzi, senatore all'epoca dei fatti - Opinioni espresse in una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 7 maggio 2024 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Potenza nei confronti del Senato della Repubblica - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.**

– Deliberazione del Senato della Repubblica 7 maggio 2024 (doc. IV-*quater*, n. 3).

– Costituzione, art. 68, primo comma..... Pag. 169





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 122

*Sentenza 24 giugno - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione Puglia - Assistenza specialistica ambulatoriale e assistenza protesica - Previsione dell'immediata vigenza ed esecuzione del d.P.C.m. LEA e delle relative tariffe ("decreto tariffe"), non ancora entrate in vigore, e successivamente sostituite - Violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, art. 26.
- Costituzione, artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13 gennaio 2025, depositato in cancelleria il successivo 14 gennaio, iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udita nell'udienza pubblica del 24 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

uditi l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paolo Scagliola per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2025.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 14 gennaio 2025 e iscritto al n. 2 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse», denunciando la violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, e 81, terzo comma, della Costituzione e, nella specie, del principio di congruità della spesa.

L'impugnato art. 26, rubricato «Entrata in vigore dei Livelli essenziali di assistenza e del relativo nomenclatore», al comma 1, recita che «[p]er assicurare i più ampi e innovativi livelli essenziali di assistenza sanitaria evitando disparità assistenziali in danno dei cittadini pugliesi, e in virtù della copertura finanziaria erogata dallo Stato e già disponibile per il 2024 nel Fondo sanitario regionale, è disposta la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica)».

Il comma 2 stabilisce, poi, che «[l]'immediata vigenza ed esecuzione disposta dal comma 1 è in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore».

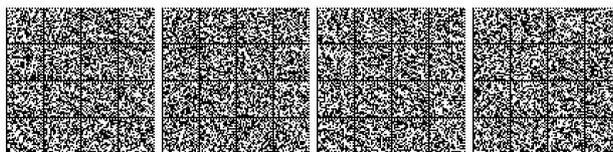
Infine, i commi 3 e 4 dispongono che «3. I livelli essenziali di assistenza garantiti in modalità provvisoria, temporale, sperimentale o di progetto pilota, in forza di leggi regionali o deliberazioni della Giunta regionale, purché previsti dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017, sono da considerarsi erogati e garantiti in forma ordinaria e strutturale. 4. Agli oneri derivanti dai commi 1, 2, 3 si provvede con le somme già disponibili dai trasferimenti del Fondo sanitario regionale per il 2024, derivanti dal d.p.c.m. 12 gennaio 2017, dall'articolo 1, comma 288, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 - legge di stabilità 2022), e dall'articolo 1, comma 235, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026 - legge di stabilità 2024)».

1.1.- Il ricorso premette una ricostruzione del quadro normativo statale di riferimento, ricordando, innanzitutto, che i livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), erano stati definiti e aggiornati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), il quale, agli artt. 15 e seguenti, si occupa dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica.

In particolare, l'art. 15, rubricato «Assistenza specialistica ambulatoriale», stabilisce, al comma 1, che il Servizio sanitario nazionale (SSN) garantisce le prestazioni relative a quest'ultima, elencate nel nomenclatore di cui all'Allegato 4 al decreto; mentre l'art. 17, rubricato «Assistenza protesica», dispone, al comma 1, che «[i]l Servizio sanitario nazionale garantisce alle persone di cui all'art. 18 le prestazioni sanitarie che comportano l'erogazione di protesi, ortesi ed ausili tecnologici nell'ambito di un piano riabilitativo-assistenziale volto alla prevenzione, alla correzione o alla compensazione di menomazioni o disabilità funzionali conseguenti a patologie o lesioni, al potenziamento delle abilità residue, nonché alla promozione dell'autonomia dell'assistito», e fa riferimento, nei commi 2 e 3, al nomenclatore di cui all'Allegato 5 allo stesso decreto.

L'Avvocatura dello Stato rimarca, poi, che il predetto decreto (d'ora in avanti, anche: d.P.C.m. *LEA*), all'art. 64, commi 2 e 3, ha subordinato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le riferite prestazioni all'entrata in vigore delle relative tariffe; e che tali tariffe, in applicazione dell'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, sono state poi stabilite con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica), che ha previsto, all'art. 5, comma 1, l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2024 di quelle di assistenza specialistica ambulatoriale e dal 1° aprile 2024 di quelle di assistenza protesica.

L'entrata in vigore del suddetto decreto interministeriale - di cui l'impugnato art. 26, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2024 ha disposto «la totale e immediata vigenza ed esecuzione» - è stata tuttavia oggetto di un primo rinvio con il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 31 dicembre 2023 (Modifica dell'articolo 5, comma 1, del decreto 23 giugno 2023, recante la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica), che, all'art. 1, ha prorogato al 1° aprile 2024 anche l'entrata in vigore delle tariffe massime per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. Con il successivo decreto del Ministro della



salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 31 marzo 2024 (Modifiche al decreto 23 giugno 2023, recante: «Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica»), l'entrata in vigore delle tariffe stabilite dal d.interm. 23 giugno 2023 è stata, poi, integralmente differita al 1° gennaio 2025, anche al fine di valutarne una più ampia revisione.

Pertanto, alla data di pubblicazione della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, avvenuta nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, 14 novembre 2024, n. 92, le tariffe relative alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica definite nel d.P.C.m. LEA non erano ancora entrate in vigore.

Peraltro - aggiunge la difesa statale - in forza dell'intesa raggiunta lo stesso 14 novembre 2024 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le medesime tariffe, di cui al citato decreto del 2023, sono state sostituite da quelle stabilite dal decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 25 novembre 2024 (Definizione delle tariffe relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica), pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, 27 dicembre 2024, n. 302 ed entrato in vigore, ai sensi del suo art. 5, comma 1, il 30 dicembre 2024.

1.2.- Alla luce del richiamato quadro normativo, la difesa dello Stato rileva che «una norma regionale non può derogare a provvedimenti nazionali, il cui percorso di approvazione è definito da norme statali». Pertanto, l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, nel disporre la totale e immediata entrata in vigore dei LEA e del relativo nomenclatore tariffario, la cui attuazione era subordinata all'entrata in vigore del decreto interministeriale di definizione delle relative tariffe, si porrebbe «in contrasto con la normativa nazionale» che disciplina il procedimento di formazione di quest'ultimo e con l'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», poiché introdurrebbe un ulteriore livello essenziale di assistenza (extra-LEA), così violando la disciplina del piano di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria, al quale la Regione Puglia è sottoposta, e il conseguente divieto di spese non obbligatorie.

Il ricorrente assume, poi, che la previsione di spese ulteriori, in una condizione di risorse contingentate, si porrebbe anche in contrasto con il principio di congruità della «copertura della spesa "necessaria"», di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto l'impiego di risorse «per prestazioni "non essenziali" verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali».

E aggiunge che, sino all'entrata in vigore del citato d.interm. 25 novembre 2024 (il quale, peraltro, ha «aggiorna[to], aumentandole, le tariffe di [assistenza] specialistica [ambulatoriale] e protesica, comportando così maggiori costi rispetto al decreto ministeriale 23 giugno 2023»), le relative risorse a copertura non sarebbero state a disposizione della Regione. Ciò anche in considerazione del fatto che il riparto del Fondo sanitario nazionale per l'anno 2024, «contenente le coperture finanziarie per dare attuazione al richiamato decreto ministeriale», è stato approvato con l'intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni del 28 novembre 2024, e, dunque, successivamente al 14 novembre 2024, data di entrata in vigore della legge regionale in esame.

1.3.- In conclusione, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, perché in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 20 febbraio 2025, si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo di dichiarare la cessazione della materia del contendere o comunque inammissibili e/o non fondate le questioni promosse.

2.1.- Preliminarmente, la Regione mette in evidenza il fatto che, successivamente alla pubblicazione della legge regionale in oggetto, il d.interm. 25 novembre 2024 ha sostituito il d.interm. 23 giugno 2023, che, pertanto, dal 27 dicembre 2024 (data di pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* del primo), non sarebbe più stato vigente.

Si precisa, inoltre, che con la deliberazione della Giunta della Regione Puglia 23 dicembre 2024, n. 1863 (Recepimento D.M. 23 giugno 2023 - avente ad oggetto: «Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica», ai sensi dell'Accordo Stato - Regioni CSR Rep. n. 204 del 14/11/2024 - Modifica ed integrazione della DGR n. 403 del 15 marzo 2021. Revoca della deliberazione di Giunta regionale n. 1963 del 28 dicembre 2023), la Regione ha recepito il nomenclatore tariffario approvato con il citato d.interm. 25 novembre 2024, e che, nelle more dell'approvazione di quest'ultimo, l'impugnato art. 26 non avrebbe avuto concreta attuazione ed esecuzione. A parere della resistente vi sarebbero, pertanto, tutti i presupposti perché questa Corte possa dichiarare la cessazione della materia del contendere.

2.2.- La Regione, ritiene, a ogni modo, le censure non fondate e in parte inammissibili.

Essa osserva, infatti, che l'impugnato art. 26, inserendosi nel contesto del lungo e complesso percorso di approvazione del d.interm. 23 giugno 2023, il quale si è anche caratterizzato per i ripetuti rinvii della sua entrata in vigore, è espressamente volto a «erogare e rendere disponibili per i cittadini pugliesi tutte quelle "nuove" prestazioni inserite nel D.P.C.M. Lea del 2017, senza ulteriori rinvii».



La resistente sottolinea, inoltre, che in molte regioni alcune delle nuove prestazioni previste dal d.P.C.m. LEA sarebbero state «da tempo garantite e finanziate con risorse distinte rispetto a quelle afferenti ai LEA», sicché il differimento dei termini di entrata in vigore delle relative tariffe avrebbe rappresentato per la Regione Puglia, e per le altre regioni in piano di rientro, un ostacolo alla erogazione - anche con fondi del bilancio autonomo - di prestazioni aggiuntive rispetto a quelle definite dal «decreto ministeriale 22 luglio 1996», ovvero con tariffe superiori a quelle indicate da tale decreto, in quanto avrebbe determinato maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

La Regione espone, poi, che il d.P.C.m. LEA non avrebbe solo provveduto a eliminare prestazioni obsolete, ma avrebbe altresì previsto una serie di prestazioni tecnologicamente avanzate rispetto al «nomenclatore disciplinato dal decreto ministeriale 22 luglio 1996». Prestazioni, queste, che, in attesa dell'adozione e dell'entrata in vigore del decreto di definizione delle tariffe, le regioni sottoposte al piano di rientro non avrebbero potuto garantire ai residenti, nonostante l'avvenuta approvazione del d.P.C.m. LEA, con ricadute negative sia in termini di consolidamento delle disparità assistenziali esistenti tra le regioni, sia sul piano sanitario, sociale ed economico.

La difesa regionale mette altresì in evidenza che il comma 3 dell'impugnato art. 26, volto a rendere stabili le prestazioni in precedenza «garantit[e] in modalità provvisoria, temporale [e] sperimentale», troverebbe la sua giustificazione nella circostanza che la Regione Puglia, nei lunghi anni di inattuazione delle prestazioni di cui al d.P.C.m. LEA, si sarebbe «impegnata a dare risposte efficaci ai nuovi e crescenti bisogni di salute dei cittadini al fine di evitare, o quantomeno limitare, i flussi di mobilità sanitaria verso quelle regioni», che, non sottoposte al piano di rientro, potevano erogare le nuove prestazioni ricomprese nel nomenclatore del 2017.

2.3.- Ciò premesso, la resistente deduce la non fondatezza delle censure mosse dallo Stato, perché si fonderebbero su un erroneo presupposto interpretativo.

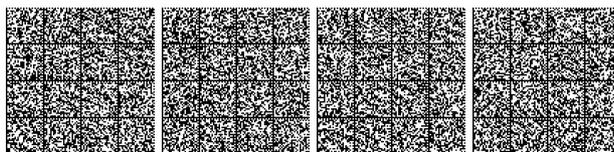
A suo parere, infatti, statuendo l'art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, che le disposizioni in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e di erogazione di dispositivi protesici entrano in vigore dalla data di pubblicazione del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la definizione delle tariffe massime di tali prestazioni, con la pubblicazione del d.interm. 23 giugno 2023 le prestazioni previste nel suddetto d.P.C.m. non potrebbero più considerarsi extra-LEA, poiché si sarebbe «avverata la condizione sospensiva cui era stata sottoposta l'entrata in vigore», sostanziandosi i successivi decreti interministeriali 31 dicembre 2023 e 31 marzo 2024 in meri rinvii tecnici dell'entrata in vigore delle nuove tariffe.

La Regione aggiunge che l'erroneità dell'assunto da cui muove il ricorrente risulterebbe viepiù evidente ove si consideri che il comma 4 dell'impugnato art. 26 individua specificamente le fonti normative statali di copertura della spesa. Tra queste, richiama l'art. 1, comma 235, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026), che avrebbe già assegnato e versato alle regioni somme finalizzate e destinate alla remunerazione dei nuovi LEA, come risulterebbe, del resto, anche dalla nota della Ragioneria generale dello Stato 28 marzo 2024, prot. n. 63535. Tale nota metterebbe peraltro in evidenza che la proroga dell'entrata in vigore del d.interm. 23 giugno 2023 avrebbe inciso «sulla possibilità di garantire un'erogazione uniforme delle prestazioni entrate nei LEA dal 2017 in tutto il territorio nazionale, permanendo quindi le differenze erogative tra regioni».

2.4.- La difesa regionale deduce inoltre l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale riferita all'art. 81, terzo comma, Cost., per genericità, mancanza di specificazione e indeterminatezza, poiché il ricorrente si sarebbe limitato a proporre affermazioni puramente assertive e non suffragate da alcuna dimostrazione dell'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 26 «sotto il profilo della congruità della spesa necessaria (art. 81, terzo comma, Cost.)».

2.5.- Da ultimo, la resistente osserva che la valutazione di conformità ai LEA, che l'impugnata normativa regionale intenderebbe garantire, deve essere effettuata anche alla luce del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni, posto che - e come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 242 del 2022 - «il mancato e/o ritardato aggiornamento dei LEA [...] determina la compromissione del diritto alla salute in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, che non trova più alcuna giustificazione, poiché il mero trascorrere del tempo si traduce nell'obsolescenza delle prestazioni di assistenza sanitaria».

3.- Il 3 giugno 2025 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria in vista dell'udienza pubblica, nella quale, oltre a ribadire le ragioni per l'accoglimento del ricorso, si oppone espressamente alla richiesta di dichiarare la cessazione della materia del contendere. Per un verso, poiché non si potrebbe escludere che, nel pur ridotto lasso di tempo intercorso tra l'entrata in vigore dell'impugnata disciplina regionale e il recepimento del nuovo tariffario di cui al d.interm. 25 novembre 2024, alcuni operatori abbiano applicato le tariffe rese vigenti dal legislatore pugliese; circostanza, questa, che, a parere della difesa statale, potrebbe essere causa di contenziosi, giustificando così l'interesse alla coltivazione del ricorso. Per l'altro verso, in quanto la comunicazione del direttore del Dipartimento regionale della salute e del benessere animale - depositata in atti dalla Regione il 23 maggio 2025 - non potrebbe considerarsi «atto formale necessario e sufficiente» ad attestare la mancata applicazione della norma impugnata.



*Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 2 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, per violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, e 81, terzo comma, Cost.

L'impugnato art. 26 dispone «la totale e immediata vigenza ed esecuzione» del d.P.C.m. LEA, con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del d.interm. 23 giugno 2023 (comma 1), anche in deroga ad atti amministrativi, pur se di rango statale, con i quali «siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore» (comma 2); esso prevede, inoltre, la conseguente stabilizzazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica in precedenza erogate in modalità provvisoria, temporanea e sperimentale (comma 3).

A parere del ricorrente, l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024 contrasterebbe, innanzitutto, con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, violando il procedimento di formazione dei LEA stabilito dalla legislazione statale, avrebbe introdotto livelli essenziali di assistenza ulteriori a quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale, incorrendo così nella violazione del divieto - gravante sulla Regione Puglia, sottoposta alla disciplina del programma operativo per la prosecuzione del piano di rientro - di effettuare spese sanitarie non obbligatorie.

La norma impugnata contrasterebbe, altresì, con il principio di congruità della spesa, sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Puglia, in una condizione di risorse contingentate, non avrebbe potuto destinare a prestazioni non incluse nei LEA risorse del Servizio sanitario regionale, distogliendole dalla finalità di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria. Ciò anche in ragione del fatto che le risorse individuate dal legislatore pugliese, a valere sul Fondo sanitario nazionale del 2024 (commi 1 e 4 dell'impugnato art. 26), ancora non erano state rese disponibili al momento dell'entrata in vigore della legge reg. Puglia n. 28 del 2024.

2.- All'esame delle questioni, anche con riguardo ai profili preliminari a essa inerenti, giova premettere la ricostruzione del contesto normativo in cui si è inserito l'impugnato art. 26.

2.1.- L'art. 1 del d.lgs. n. 502 del 1992 stabilisce, al comma 6, che «[i] livelli essenziali di assistenza comprendono le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale» e, al comma 7, che «[s]ono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano, per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate».

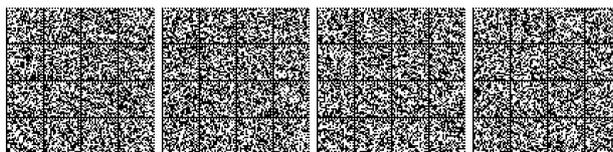
Dopo la prima definizione dei suddetti LEA, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), poi modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 novembre 2003 (Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», in materia di certificazioni), l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189, ne ha prescritto l'aggiornamento, nel rispetto degli equilibri programmati di finanza pubblica, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2012, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente, l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha disposto, al comma 553, l'aggiornamento del richiamato d.P.C.m. 29 novembre 2001 entro 60 giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, precisando, al comma 554, che la definizione e l'aggiornamento dei LEA devono essere effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Lo stesso art. 1 ha istituito, peraltro, al comma 556, un'apposita commissione nazionale, che, ai sensi del comma 558, deve formulare annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA con le procedure indicate dai commi 554 e 559.

2.2.- La definizione e l'aggiornamento dei LEA di cui all'art. 1, comma 7, del d.lgs. n. 502 del 1992 sono stati operati dal d.P.C.m. 12 gennaio 2017, il quale, per ciò che rileva nel presente giudizio, detta disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica, negli articoli da 15 a 19.

L'art. 64, commi 2 e 3, del citato d.P.C.m. ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (comunemente noto come "decreto tariffe"), deputato a stabilire le relative tariffe.



A distanza di ben sei anni dall'adozione del d.P.C.m. LEA, tali tariffe sono state definite dal d.interm. 23 giugno 2023, pubblicato nella *G.U.* n. 181 del 4 agosto 2023, il quale tuttavia, all'art. 5, comma 1, ha rinviato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale al 1° gennaio 2024 e quelle per l'assistenza protesica al 1° aprile 2024.

Tale entrata in vigore è stata poi ulteriormente differita. In particolare, dapprima, il d.interm. 31 dicembre 2023 ha rinviato al 1° aprile 2024 anche quella delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e, successivamente, il d.interm. 31 marzo 2024 ha differito al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe di entrambe le suddette tipologie di prestazioni, motivandola anche con l'esigenza di valutarne una più ampia revisione.

Da ultimo, sulla base dell'intesa raggiunta il 14 novembre 2024 in sede di Conferenza Stato-Regioni, il d.interm. 25 novembre 2024 ha sostituito le tariffe approvate nel 2023, fissando al 30 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle proprie disposizioni, che non è stata ulteriormente differita.

Come sopra esposto (punto 1.1. del Ritenuto in fatto), la legge reg. Puglia n. 28 del 2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è stata pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 92 del 2024 ed è entrata in vigore, ai sensi del suo art. 36, il 14 novembre 2024, ovvero lo stesso giorno del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni prodromica all'adozione del citato d.interm. 25 novembre 2024.

3.- Ricostruito il quadro normativo in cui si inserisce l'impugnato art. 26, deve preliminarmente essere esaminata la richiesta della Regione Puglia di dichiarare la cessazione della materia del contendere.

In particolare, la resistente osserva che il d.interm. 23 giugno 2023, di cui l'impugnato art. 26 ha disposto la totale e immediata vigenza ed esecuzione, non sarebbe più stato vigente a partire dal 27 dicembre 2024, data di pubblicazione del d.interm. 25 novembre 2024 nella *G.U.* n. 302 del 2024. E aggiunge che, con la delib. Giunta reg. Puglia n. 1863 del 2024, la Regione ha recepito il nuovo nomenclatore tariffario, approvato con quest'ultimo decreto, e, comunque, l'impugnato art. 26 non avrebbe avuto concreta attuazione ed esecuzione; circostanza, quest'ultima, che sarebbe attestata dalla comunicazione del direttore del Dipartimento regionale della salute e benessere animale, depositata in atti.

L'istanza non può essere accolta, poiché non ricorrono entrambe le condizioni che, per giurisprudenza costituzionale costante (fra le più recenti, sentenze n. 198 del 2024, n. 80 del 2023, n. 242 e n. 4 del 2022), giustificano la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. A prescindere da ogni considerazione sulla mancata applicazione dell'impugnato art. 26 (circostanza messa espressamente in discussione dal ricorrente), esso non è stato né abrogato né modificato in senso soddisfacente delle pretese avanzate nel ricorso. Il giudizio in via principale è condizionato, infatti, dalla «mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015)» (sentenza n. 195 del 2017), dovendosi individuare l'interesse a proporre e a coltivare il ricorso «nella tutela delle competenze legislative per come ripartite nella Costituzione: il corretto inquadramento delle competenze legislative rappresenta, in questo senso, l'utilità che ci si attende dalla pronuncia richiesta (*ex plurimis*, sentenze n. 56 del 2020, n. 178 del 2018 e n. 195 del 2017)» (sentenza n. 101 del 2021).

4.- Passando al merito, occorre innanzitutto esaminare - anche perché logicamente pregiudiziale - la denunciata violazione del procedimento di formazione del decreto per la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, delineato dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, mediante il rinvio alla disciplina dettata dall'art. 8-*sexies*, commi 5 e 7, del d.lgs. n. 502 del 1992; il che determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

È essenziale, preliminarmente, definire la portata precettiva del citato art. 8-*sexies*. Si ricorda, innanzitutto, che esso dispone, al comma 1, che «[l]e strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle attività svolte nell'ambito e per conto della rete dei servizi di riferimento», prescrivendo, al comma 4, che, per le funzioni assistenziali, il criterio di remunerazione si basa sul «costo standard di produzione del programma di assistenza», mentre per le attività diverse, fra cui è ricompresa l'assistenza specialistica ambulatoriale, la remunerazione avviene in base a «tariffe predefinite» per prestazione. Tali tariffe, ai sensi del comma 5, sono fissate preventivamente, sia a livello statale, dove vengono stabilite periodicamente con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sia a livello regionale, dove le regioni «adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività, verificate in sede di accreditamento delle strutture stesse».

Il comma 7 stabilisce, poi, che, sempre con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei LEA.



Attraverso la disciplina che si è passata in rassegna, il legislatore statale ha voluto assicurare che il sistema sanitario operi nel rispetto dei principi di efficienza e di economicità nell'uso delle risorse (così ancora il comma 5), mediante una programmazione ex ante delle prestazioni e la loro corretta remunerazione, in osservanza dei vincoli del finanziamento del SSN. A questi fini, l'art. 8-*sexies*, del d.lgs. n. 502 del 1992, nel ribadire la necessità del rispetto del principio del perseguimento dell'efficienza e dei vincoli di bilancio derivanti dalle risorse programmate a livello nazionale e regionale, stabilisce che le tariffe massime delle suddette prestazioni sono assunte come riferimento per la valutazione della congruità delle risorse a carico del SSN e che gli importi tariffari fissati dalle singole regioni, eventualmente in misura superiore a tali tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci (comma 5).

La remunerazione in base al sistema "a tariffa" persegue, infatti, lo «scopo di ottenere un maggiore controllo della spesa, programmata e suddivisa tra i diversi soggetti erogatori, grazie alla fissazione di volumi massimi delle prestazioni erogabili» e la definizione delle tariffe è stabilita - come si è visto - «all'esito di un complesso procedimento» (sentenza n. 94 del 2009), teso a realizzare «un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di assicurare (almeno) i livelli essenziali di assistenza sanitaria e quella di garantire una più efficiente ed efficace spesa pubblica, anch'essa funzionale al perseguimento dell'interesse pubblico del settore» (sentenza n. 76 del 2023). Per questa ragione, l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992 - come ha chiarito la sentenza n. 176 del 2023 - rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (oltre che fra quelli in materia di tutela della salute).

Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 64 del d.P.C.m. LEA danno concreta attuazione, con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla richiamata disciplina dell'art. 8-*sexies* e, in particolar modo, sono finalizzate ad assicurare, anche per tali prestazioni, il ricordato punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l'esigenza del contenimento della spesa pubblica, che, peraltro, spiega perché lo stesso d.P.C.m. LEA prevede che il Ministro della salute adotti il decreto di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In quest'ottica, l'erogazione delle prestazioni in esame è condizionata all'approvazione e all'applicabilità delle relative tariffe. Contrariamente a quanto sostiene la resistente, il riferimento testuale alla pubblicazione del decreto tariffe, contenuto nell'art. 64 del d.P.C.m. LEA non può essere ragionevolmente inteso come idoneo a considerare la pubblicazione quale presupposto sufficiente a determinare l'applicabilità delle tariffe di cui sia stata espressamente rinviata l'entrata in vigore, precludendo tale rinvio, in radice, l'efficacia delle relative disposizioni.

Per le ragioni che precedono, la censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata, in quanto l'impugnato art. 26, anticipando l'operatività delle tariffe delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l'art. 8-*sexies* del d.lgs. n. 502 del 1992.

Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l'adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l'atto sul quale si incide.

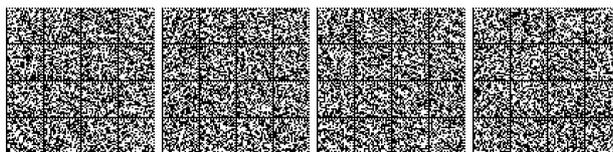
Significativamente, infatti, i rinvii dell'entrata in vigore del decreto del 23 giugno 2023 sono stati disposti con i d.interm. 31 dicembre 2023 e 31 marzo 2024, che sono stati adottati seguendo le forme di cui all'art. 8-*sexies*.

5.- L'art. 26 della legge reg. Puglia n. 28 del 2024, nell'incidere sul regime di efficacia del "decreto tariffe", la cui adozione, come disposto dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.P.C.m. LEA, deve avvenire «ai sensi [dei commi 5 e 7] dell'art. 8-*sexies*», ha, pertanto, violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica e deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Le ulteriori censure, relative alla violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione al divieto di effettuare spese non obbligatorie, e dell'art. 81, terzo comma, Cost., restano assorbite.

6.- Questa Corte, tuttavia, non può fare a meno di sottolineare che, se la «presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze» (sentenza n. 190 del 2022), la fisiologica dialettica tra lo Stato e le regioni deve essere improntata alla «doverosa cooperazione per assicurare il miglior servizio alla collettività» (sentenza n. 62 del 2020).

In ossequio, pertanto, al principio di leale collaborazione, non solo le regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, ma è altresì essenziale che quest'ultimo, per parte sua, si adoperi, non solo a dare pronta attuazione alle disposizioni inerenti ai LEA, ma anche a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, come del resto stabilito dalla legge, posto che la «obsolescenza delle prestazioni previste» incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche; oltre che garantito «in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra regioni» (sentenza n. 242 del 2022).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante «Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250122

N. 123

*Sentenza 9 giugno - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Delitti di atti persecutori realizzati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024 (cosiddetto decreto "correttivo" della riforma Cartabia), connessi con il delitto di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede, divenuto successivamente procedibile a querela per effetto della medesima riforma - Regime di procedibilità - Perpetuatio della procedibilità d'ufficio, in forza del decreto "correttivo" - Irragionevole deroga del principio di retroattività della legge penale più favorevole - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Necessità di individuare un nuovo termine *a quo* per la presentazione della querela e per la sua acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria - Data di pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*.**

- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, art. 85, comma 2-ter.
- Costituzione, art. 3.

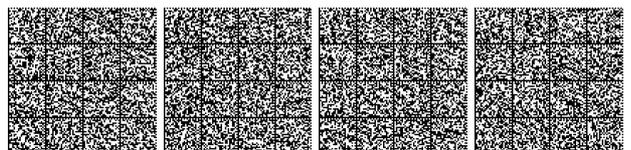
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, 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. 85, comma 2-ter, 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), promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, nel procedimento penale a carico di G.L. G., con ordinanza del 29 maggio 2024, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 9 giugno 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 29 maggio 2024 (iscritta al n. 135 reg. ord. del 2024), il Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 2-ter, 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), in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente deve giudicare, con rito ordinario, della responsabilità penale di G.L. G., imputato di atti persecutori ex art. 612-bis, secondo comma, del codice penale e di danneggiamento aggravato ex art. 635, secondo comma, cod. pen.

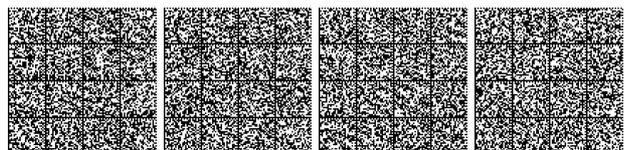
La pubblica accusa contesta all'imputato di avere inviato, tra dicembre 2022 e febbraio 2023, numerosi messaggi di insulti alla persona offesa attraverso il telefono e la posta elettronica, nonché di averle in più occasioni rivolto espressioni ingiuriose e minacciose in pubblico. In due occasioni, l'imputato avrebbe altresì danneggiato l'autovettura della stessa, rompendone i tergicristalli.

Il giudice *a quo* riferisce che la persona offesa, con dichiarazione depositata in cancelleria il 5 aprile 2023, ha rimesso la querela nei confronti dell'imputato. Quest'ultimo, a mezzo di procuratore speciale, ha accettato la remissione di querela con dichiarazione resa all'udienza del 17 maggio 2023, alla presenza anche della persona offesa. Il processo veniva quindi più volte rinviato, in attesa della decisione di questa Corte sulle numerose questioni allora pendenti in materia di procedibilità del delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, e poi dell'entrata in vigore del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), che ha previsto la perseguibilità a querela della persona offesa di tale ipotesi delittuosa. Sulla base di questa sopravvenienza normativa, le parti hanno concordemente chiesto emettersi sentenza di non doversi procedere in ordine ai reati ascritti all'imputato, perché estinti per intervenuta remissione di querela.

Un tale esito sarebbe tuttavia precluso, secondo il rimettente, dall'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, il quale dispone: «[p]er il delitto di cui all'articolo 635 del codice penale, commesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, quando il fatto è commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, si osservano le disposizioni dell'articolo 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, come modificato dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, ma i termini ivi previsti decorrono dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

Dal canto suo, l'art. 85 prevede, al comma 2-ter, che «[p]er i delitti previsti dagli articoli 609-bis, 612-bis e 612-ter del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto».

Secondo il rimettente, dalla lettura congiunta di tali disposizioni si desumerebbe che il delitto di atti persecutori continuerebbe a essere procedibile d'ufficio, allorché esso risulti connesso con il delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del d.lgs. n. 31 del 2024.



Tuttavia, la disposizione di cui all'art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022, della quale il giudice *a quo* sarebbe chiamato a fare applicazione in virtù del rinvio operato dall'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, contrasterebbe con l'art. 3 Cost.

1.2.- La rilevanza della questione di legittimità costituzionale emergerebbe in maniera evidente dall'impossibilità, allo stato, per il giudice *a quo* di accogliere la concorde richiesta delle parti di una pronuncia di proscioglimento per avvenuta remissione della querela. Qualora la disposizione censurata fosse invece dichiarata costituzionalmente illegittima, il processo nei confronti dell'imputato dovrebbe essere infatti immediatamente definito ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale, in ragione della sopravvenuta perseguibilità a querela di entrambi i reati ascritti all'imputato e della intervenuta remissione di querela da parte della persona offesa, accettata dall'imputato.

A tale conclusione non osterebbe la giurisprudenza della Corte di cassazione, estesamente richiamata dal rimettente, secondo la quale, in materia di reati sessuali, la perseguibilità d'ufficio per effetto della connessione con un reato perseguibile d'ufficio permarrrebbe anche in caso di estinzione per prescrizione di quest'ultimo (sono citate Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenze 19 aprile-15 luglio 2019, n. 30938; 21 settembre-17 dicembre 2018, n. 56666; 19 marzo-28 aprile 2009, n. 17846; 27 ottobre 1978-12 gennaio 1979, n. 458; sezione prima penale, sentenza 30 maggio-26 settembre 1978, n. 11331). Tale giurisprudenza non sarebbe trasponibile nel caso in esame, dal momento che l'effetto estintivo sarebbe qui la conseguenza di un mutamento normativo attinente al regime di procedibilità del reato connesso, e non di una vicenda attinente al singolo fatto di reato.

Né costituirebbe ostacolo al proscioglimento dell'imputato la giurisprudenza di legittimità per la quale la perseguibilità d'ufficio ex art. 609-septies, quarto comma, numero 4), cod. pen., non verrebbe meno neppure nell'ipotesi di abolizione del reato connesso perseguibile d'ufficio (è citata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 31 gennaio-18 aprile 2019, n. 17070). Ad avviso del rimettente, tale principio sarebbe basato sull'erroneo presupposto che il regime di procedibilità dei delitti sessuali sia determinato al momento iniziale del processo, rimanendo poi fermo per tutta la durata del rapporto processuale. Una tale lettura renderebbe infatti priva di autonomo significato la previsione legislativa censurata, la quale sarebbe stata introdotta proprio per evitare che, in difetto di essa, la sopravvenuta procedibilità a querela dei reati connessi comportasse un mutamento del regime di procedibilità dei delitti ivi indicati.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente passa analiticamente in rassegna gli approdi della giurisprudenza di legittimità rispetto «alla natura anche sostanziale delle previsioni in materia di procedibilità, con conseguente applicazione ad esse della disciplina dettata dall'art. 2 c.p., in materia di successione di leggi penali nel tempo».

Osserva quindi che la disposizione censurata, impedendo l'applicazione del principio di retroattività *in mitius* nel caso da essa disciplinato, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. sotto due distinti profili.

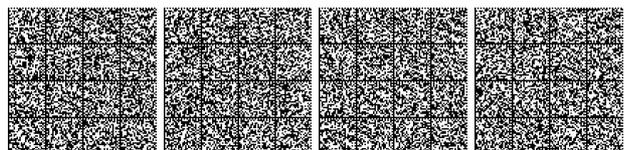
1.3.1.- In primo luogo, la deroga all'applicazione di questo principio sarebbe ingiustificata.

Il rimettente ricorda come questa Corte abbia riconosciuto che il principio di retroattività della legge più favorevole può «subire deroghe per via di legislazione ordinaria, quando ne ricorra una sufficiente ragione giustificativa» (è citata testualmente la sentenza n. 236 del 2011, ma anche le sentenze n. 198 del 2022, n. 238 del 2020, n. 63 del 2019, n. 215 del 2008, n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980 e n. 6 del 1978).

Il giudice *a quo* ritiene, per l'appunto, che nel caso in esame non sussistano adeguate ragioni giustificative della deroga al generale principio di retroattività della *lex mitior*. Rispetto ai reati contro la libertà sessuale, la *ratio* della perseguibilità a querela sarebbe stata ravvisata dalla giurisprudenza nell'esigenza di evitare «che la pubblicizzazione di fatti attinenti alla sfera intima possa spesso riuscire più di danno che di vantaggio per la vittima del reato». Tale *ratio* non opererebbe, però, allorché un processo debba comunque svolgersi, per effetto della procedibilità d'ufficio di un reato connesso a quello contro la libertà sessuale; il che spiegherebbe perché, una volta «verificatosi l'effetto attrattivo del reato perseguibile d'ufficio su quello (o quelli) perseguibili a querela di parte, esso perman[ga] per tutta la durata del rapporto processuale» (è citata nuovamente Cass., n. 17070 del 2019). L'argomento non potrebbe, tuttavia, essere trasposto ai delitti di cui agli artt. 612-bis e 612-ter cod. pen., rispetto ai quali la persona offesa ha sempre la possibilità, salvo rare eccezioni, di rimettere la querela, anche dopo l'esercizio dell'azione penale. Né altre ragioni giustificative potrebbero emergere dai lavori preparatori della disposizione censurata.

1.3.2.- In secondo luogo, la disciplina censurata creerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra i casi in cui i delitti previsti dagli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter cod. pen. siano connessi a reati divenuti perseguibili a querela in base al d.lgs. n. 150 del 2022, e i casi in cui essi siano connessi a un delitto di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede, divenuto perseguibile a querela in base al d.lgs. n. 31 del 2024.

Osserva infatti il rimettente che il d.lgs. n. 150 del 2022 è entrato in vigore il 30 dicembre 2022. Il censurato comma 2-ter dell'art. 85, inserito in tale decreto dalla legge n. 199 del 2022, in sede di conversione del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni



del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali) è, invece, entrato in vigore soltanto il 31 dicembre 2022. A parere del giudice *a quo*, dunque, il 30 dicembre 2022 si sarebbero prodotte tutte le modifiche *in mitius* relative al regime di procedibilità dei reati contemplati dal d.lgs. n. 150 del 2022, compresa quella relativa ai delitti di cui agli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* cod. pen. connessi a delitti divenuti procedibili a querela in base allo stesso d.lgs. n. 150 del 2022. La deroga a tale disciplina stabilita dal censurato comma 2-*ter* dell'art. 85, entrata in vigore il giorno successivo, non avrebbe dal canto suo potuto applicarsi retroattivamente, stante il suo carattere sfavorevole: e non sarebbe - dunque - valsa a ripristinare l'ormai abrogato regime di procedibilità d'ufficio rispetto a tali ipotesi.

L'art. 85, comma 2-*ter*, del d.lgs. n. 150 del 2022 avrebbe invece trovato applicazione soltanto con riguardo all'ipotesi prevista dal d.lgs. n. 31 del 2024, rappresentata dalla connessione dei delitti ivi menzionati con un delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, divenuto procedibile a querela proprio in forza di tale decreto.

Con conseguente irragionevole disparità di trattamento tra ipotesi del tutto omogenee.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

A parere dell'Avvocatura generale dello Stato, il rimettente muoverebbe da «una lettura del parametro di costituzionalità di cui all'art. 3 Cost. non sintonica con la giurisprudenza costituzionale», fondando la questione sollevata non già su profili di manifesta irragionevolezza o assoluta arbitrarietà, quanto piuttosto sulla natura meramente inopportuna o discutibile della disposizione censurata.

Quanto al primo profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. evidenziato dal giudice *a quo*, non sarebbe ravvisabile alcuna manifesta irragionevolezza nella disposizione censurata. All'opposto, la limitazione al principio di retroattività *in mitius* prevista dal legislatore si fonderebbe su esigenze di tutela della persona offesa dal reato, in ambiti in cui essa è spesso «connotata da particolare vulnerabilità». Tale limitazione sarebbe finalizzata a «fare scudo» alle persone offese evitando loro «la scelta, a distanza di un tempo anche non breve dai fatti e, in tesi, dall'inizio del processo penale, del se esporsi, proponendo querela, perché il processo continui, oppure omettere di tanto fare».

Sintomatica dell'esigenza di favorire «la rapida uscita dal circuito processuale delle vittime» sarebbe anche la disciplina risultante dal combinato disposto degli artt. 392, comma 1-*bis*, e 190-*bis*, comma 1-*bis*, cod. proc. pen., in materia di incidente probatorio per l'esame della vittima dei reati qui in rilievo.

Quanto al secondo profilo di irragionevolezza ricostruito dal rimettente, «ammesso e (assolutamente) non concesso che sia condivisibile la ricostruzione giuridico-normativa operata dal Giudice *a quo*», mancherebbe il presupposto fondante di una disparità di trattamento, poiché non si sarebbe di fronte a situazioni identiche disciplinate in maniera differente. Il rimettente porrebbe a confronto il caso della connessione con il delitto di «danneggiamento aggravato» con il caso della connessione con altri reati, rispetto ai quali il d.lgs. n. 150 del 2022 ha previsto la perseguibilità a querela. Tuttavia, la «diversità dei reati connessi» sarebbe elemento sufficiente per «ritenere insostenibile la premessa concettuale da cui prende le mosse il Tribunale di Verona nell'articolare la seconda censura».

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Verona, sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 2-*ter*, del d.lgs. n. 150 del 2022 (la cosiddetta «riforma Cartabia»), inserito dalla legge n. 199 del 2022 in sede di conversione del decreto-legge n. 162 del 2022, ritenendolo in contrasto con l'art. 3 Cost.

1.1.- Tale disposizione recita: «[p]er i delitti previsti dagli articoli 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* del codice penale, commessi prima della data di entrata in vigore del presente decreto, si continua a procedere d'ufficio quando il fatto è connesso con un delitto divenuto perseguibile a querela della persona offesa in base alle disposizioni del presente decreto».

La medesima disposizione è richiamata dall'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024 (il cosiddetto decreto «correttivo» della riforma Cartabia), il quale dal canto suo prevede: «[p]er il delitto di cui all'articolo 635 del codice penale, commesso prima della data di entrata in vigore del presente decreto, quando il fatto è commesso su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, si osservano le disposizioni dell'articolo 85 del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, come modificato dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, ma i termini ivi previsti decorrono dalla data di entrata in vigore del presente decreto».



L'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024 si connette a sua volta alla disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera b), del medesimo decreto, che ha introdotto il regime di procedibilità a querela (anziché d'ufficio, come in passato) per il delitto di danneggiamento di cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede previsto dall'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen.

1.2.- Questo complesso reticolo normativo incide sul regime della procedibilità dei delitti di violenza sessuale (art. 609-*bis* cod. pen.), atti persecutori (art. 612-*bis* cod. pen.) e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* cod. pen.), commessi prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024, allorché siano connessi con un delitto di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede.

I tre delitti in questione sono perseguibili a querela della persona offesa, salvo che in una serie di ipotesi. Tra queste, viene qui in considerazione quella in cui il delitto sia «connesso con un altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio» (art. 609-*septies*, quarto comma, numero 4, cod. pen., in relazione alla violenza sessuale; art. 612-*bis*, quarto comma, cod. pen., in relazione agli atti persecutori; art. 612-*ter*, quinto comma, cod. pen., in relazione alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti). In tal caso, anche i tre delitti in questione divengono procedibili d'ufficio.

La legge lascia aperto però il quesito circa la disciplina applicabile nell'ipotesi in cui il delitto connesso fosse procedibile d'ufficio al momento della commissione dei fatti, ma divenga procedibile a querela per effetto di una modifica normativa successiva.

Questa specifica ipotesi non era regolata dalla versione originaria della “riforma Cartabia”, che pure aveva trasformato il regime di procedibilità di numerosi delitti, prevedendone la procedibilità a querela.

Il censurato art. 85, comma 2-*ter*, del d.lgs. n. 150 del 2022 - introdotto dalla legge n. 199 del 2022, in sede di conversione del d.l. n. 162 del 2022 - fornisce invece una specifica soluzione al quesito: il regime di procedibilità d'ufficio dei delitti di cui agli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* cod. pen. viene mantenuto fermo anche nell'ipotesi in cui il delitto connesso, procedibile d'ufficio al momento della sua commissione, sia divenuto successivamente procedibile a querela per effetto della stessa “riforma Cartabia”.

Tale disposizione è stata poi estesa - in forza del richiamo contenuto nell'art. 9 del “correttivo” - all'ipotesi in cui i tre delitti in questione siano connessi a un danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede, divenuto procedibile a querela in base allo stesso d.lgs. n. 31 del 2024.

1.3.- Secondo il rimettente, la regola stabilita dalla disposizione censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto un duplice concorrente profilo.

Anzitutto, essa derogherebbe senza alcuna giustificazione al principio della retroattività della *lex mitior*, applicabile anche ai mutamenti favorevoli del regime di procedibilità del reato (primo profilo di censura).

In secondo luogo, essa creerebbe - parimenti in violazione dell'art. 3 Cost. - una irragionevole disparità di trattamento fra i casi in cui uno dei tre delitti menzionati dalla disposizione censurata (i delitti, cioè, previsti dagli artt. 609-*bis*, 612-*bis* e 612-*ter* cod. pen.) sia connesso a un delitto divenuto procedibile a querela in base alla “riforma Cartabia” (il d.lgs. n. 150 del 2022), e quelli invece in cui uno dei tre delitti sia connesso con un delitto di danneggiamento di cose esposte a pubblica fede, divenuto procedibile a querela soltanto in base al successivo “correttivo” (il d.lgs. n. 31 del 2024).

Secondo il rimettente, infatti, la disposizione censurata - introdotta nel testo della “riforma Cartabia” dalla legge n. 199 del 2022, di conversione del d.l. n. 162 del 2022, entrata in vigore il 31 dicembre 2022 - non sarebbe applicabile all'ipotesi della connessione dei tre delitti in questione con i delitti divenuti procedibili a querela in base alla “riforma Cartabia”. Ciò in quanto tale riforma è entrata in vigore il 30 dicembre 2022, e dunque il giorno precedente l'entrata in vigore della disposizione censurata: data, questa, in cui - per effetto del principio della retroattività della *lex mitior* - si sarebbe ormai ipso iure prodotto il venir meno dell'originario regime di procedibilità d'ufficio dei tre delitti in questione per i delitti commessi sotto la vecchia disciplina. L'entrata in vigore, il giorno successivo, del censurato comma 2-*ter* dell'art. 85 del d.lgs. n. 150 del 2022 non sarebbe, dunque, valsa a determinare l'applicazione retroattiva di una più sfavorevole disciplina. Con conseguente irragionevole disparità di trattamento per situazioni in realtà del tutto omogenee (secondo profilo di censura).

2.- Preliminare all'esame del merito della questione è la precisa messa a fuoco della disciplina censurata, al filtro della sua rilevanza nel procedimento *a quo*.

Il rimettente deve giudicare della responsabilità di un imputato accusato di atti persecutori (art. 612-*bis* cod. pen.) connessi con un danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede (art. 635, secondo comma, numero 1, cod. pen.).



Oggetto dei suoi dubbi di illegittimità costituzionale è dunque, come sottolineato dallo stesso rimettente, l'art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022 in quanto richiamato dall'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024. È infatti quest'ultima disposizione che estende il raggio applicativo della prima all'ipotesi, che qui rileva, in cui i delitti di violenza sessuale, atti persecutori e diffusione illecita di immagini e video sessualmente espliciti siano connessi con un delitto di danneggiamento di cose esposte alla pubblica fede.

Resta dunque esclusa in questa sede ogni valutazione sulla legittimità costituzionale dell'art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022, isolatamente considerato.

Inoltre, dal momento che il delitto della cui procedibilità si controverte nel giudizio *a quo* è unicamente quello di atti persecutori (art. 612-bis cod. pen.), l'oggetto dello scrutinio di questa Corte deve essere ulteriormente circoscritto alla parte della disposizione che concerne, appunto, tale delitto.

3.- Prima di esaminare il merito della questione, occorre verificare la correttezza del presupposto attorno a cui si articola la prospettazione del rimettente: quello, cioè, per cui la disposizione censurata avrebbe natura derogatoria rispetto alla ordinaria retroattività della *lex mitior* in materia penale. È proprio ascrivendo tale funzione alla disposizione, infatti, che il rimettente ne assume la contrarietà all'art. 3 Cost.

3.1.- Il rimettente osserva anzitutto, correttamente, che le modificazioni del regime di procedibilità sono sottoposte ai principi costituzionali che regolano la successione delle leggi penali nel tempo: irretroattività delle modifiche in peius e retroattività di quelle *in mitius*.

Come recentemente rammentato da questa Corte, le disposizioni che prevedono il regime di procedibilità a querela dei delitti hanno natura mista, sostanziale e processuale, dal momento che la querela costituisce al tempo stesso condizione di procedibilità e di punibilità (ordinanza n. 106 del 2024, e ivi puntuali riferimenti alla conforme giurisprudenza di legittimità).

Proprio sulla base di tale natura mista la giurisprudenza di legittimità considera la querela «come istituto da assimilare a quelli che entrano a comporre il quadro per la determinazione dell'an e del quomodo di applicazione del precetto», con conseguente applicazione alle disposizioni relative dei principi sulla successione delle leggi penali nel tempo di cui all'art. 2, quarto comma, cod. pen. (Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 21 giugno-7 settembre 2018, n. 40150, e ivi ulteriori riferimenti).

Da ciò deriva la necessaria sottoposizione delle disposizioni che modificano il regime di procedibilità di un delitto ai principi costituzionali che sovrintendono alla successione di leggi penali nel tempo: e cioè il divieto di applicazione retroattiva delle modifiche sfavorevoli al reo, da un lato; e il principio dell'applicazione retroattiva delle modifiche più favorevoli al reo, dall'altro.

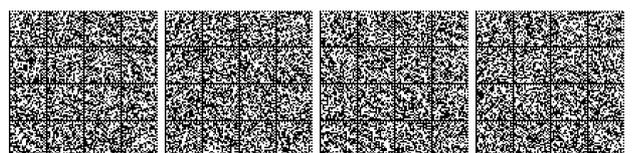
3.2.- Resta però da chiarire se la disposizione censurata costituisca effettivamente una deroga al principio di retroattività delle modifiche *in mitius*. A tal fine, occorre stabilire se - in assenza di tale disposizione - si sarebbe comunque verificata una perpetuatio della procedibilità d'ufficio (tra gli altri) del delitto di atti persecutori originariamente connesso con un delitto procedibile d'ufficio, allorché quest'ultimo fosse divenuto procedibile a querela; ovvero se tale effetto sia ascrivibile proprio e soltanto alla disposizione censurata, la quale avrebbe in tale ipotesi derogato all'effetto favorevole per l'imputato che si sarebbe naturalmente prodotto dal mutamento del regime di procedibilità del delitto connesso.

3.2.1.- Nel primo senso, potrebbe invero sostenersi che la disposizione censurata si sarebbe limitata a chiarire una conseguenza già desumibile dalla disciplina previgente; sicché sarebbe da escludere che tale disposizione abbia introdotto un novum normativo idoneo a chiamare in causa il principio costituzionale della retroattività della *lex mitior*.

L'argomento chiave in questo senso potrebbe essere quello secondo cui la procedibilità d'ufficio dei delitti di cui agli artt. 609-bis, 612-bis e 612-ter cod. pen. resterebbe fissata una volta per tutte nel momento stesso in cui viene ad esistenza la connessione con un qualsiasi delitto procedibile d'ufficio, indipendentemente dalle vicende successive che interessino quest'ultimo.

Tale argomento potrebbe ritenersi deducibile dalla copiosa giurisprudenza di legittimità - con la quale il rimettente si confronta estesamente, non senza accenti critici -, secondo cui, in particolare in materia di violenza sessuale, la regola sulla procedibilità sancita dall'art. 609-septies, quarto comma, numero 4), cod. pen. si cristallizzerebbe «al momento iniziale del processo» (Cass., n. 56666 del 2018), permanendo «per tutta la durata del rapporto processuale» (Cass., n. 17070 del 2019).

Ciò comporta, tra l'altro, il permanere della procedibilità d'ufficio quando il delitto connesso divenga non punibile per effetto della prescrizione (da ultimo, Cass., n. 30938 del 2019), o comunque quando l'imputato venga prosciolto dall'imputazione relativa al reato connesso (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 17 settembre 2020-8 gennaio 2021, n. 383, nonché la già citata Cass., n. 56666 del 2018) per ragioni diverse dall'insussistenza del



reato - ipotesi, quest'ultima, in cui si ravviserebbe una connessione soltanto «apparente», dissolvendosi ex tunc il legame intercorrente tra il delitto perseguibile d'ufficio e quello perseguibile a querela (Cass., n. 383 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 9 maggio-20 giugno 2024, n. 24547).

Questa stessa Corte, in una invero risalente occasione, ha preso atto della giurisprudenza di legittimità ora riferita, ritenendo in particolare che non contrastasse con la Costituzione il diritto vivente che, già all'epoca della pronuncia, teneva ferma la procedibilità d'ufficio per il delitto di violenza sessuale in caso di connessione con altro delitto procedibile d'ufficio, anche qualora quest'ultimo si fosse estinto per prescrizione (sentenza n. 64 del 1998).

3.2.2.- Tuttavia, il tema ora in discussione concerne l'ipotesi, a giudizio di questa Corte affatto diversa, in cui il delitto connesso, originariamente procedibile d'ufficio, divenga procedibile a querela in forza di una legge entrata in vigore successivamente al fatto.

Gli artt. 609-*septies*, quarto comma, numero 4), cod. pen. (in relazione alla violenza sessuale), 612-*bis*, quarto comma, cod. pen. (in relazione agli atti persecutori) e 612-*ter*, quinto comma, cod. pen. (in relazione alla diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti) disegnano altrettante fattispecie normative complesse, imperniate sulla connessione tra i delitti in questione e un altro delitto procedibile d'ufficio. Tali regole, derogatorie rispetto all'ordinario regime di procedibilità a querela dei delitti considerati, dispongono che - in presenza del presupposto rappresentato dalla connessione con un delitto procedibile d'ufficio - il loro regime di procedibilità venga anch'esso attratto a quello della procedibilità d'ufficio. Lo schema disegnato dal legislatore è, insomma, quello secondo cui il regime di procedibilità del reato "A" (normalmente condizionato alla querela della persona offesa) si conforma a quello previsto per il reato "B", procedibile d'ufficio, in ragione della connessione tra i due reati.

Ma allora, il mutamento del regime di procedibilità del reato connesso per effetto di una legge sopravvenuta non può - a giudizio di questa Corte - non riverberarsi anche sul regime di procedibilità dei tre delitti in questione: la sopravvenuta procedibilità a querela del reato "B" fa venir meno le ragioni della (eccezionale) attrazione del reato "A" al regime di procedibilità d'ufficio, in precedenza previsto per il reato "B".

In tal caso, la fattispecie complessa - derogatoria rispetto alla regola generale - disegnata dagli artt. 609-*septies*, quarto comma, numero 4), 612-*bis*, quarto comma, e 612-*ter*, quinto comma, cod. pen. non risulterà più integrata. Al suo posto, si riespanderà il regime ordinario della procedibilità a querela dei delitti in discorso.

In questa ipotesi, la legge sopravvenuta opera dunque, a tutti gli effetti, come *lex mitior*, determinando una conseguenza - processuale e al tempo stesso sostanziale, in ragione della sopra evidenziata duplice natura della disciplina della procedibilità - favorevole all'imputato.

La situazione è, qui, nettamente diversa da quella, considerata dalla giurisprudenza di legittimità sopra citata, in cui il reato connesso - di cui resti ferma la procedibilità d'ufficio - si prescrive, ovvero l'imputato venga assolto dalla relativa imputazione per ragioni diverse dall'insussistenza del fatto. Queste ultime attengono infatti alla concreta punibilità del fatto di reato connesso; mentre ciò che ora è in discussione è l'astratto regime di procedibilità di quest'ultimo reato, mutato per effetto di una sopravvenienza normativa. Sopravvenienza che non può non evocare, per l'appunto, le regole codicistiche di cui all'art. 2 cod. pen. e, assieme, i principi costituzionali relativi alla successione delle leggi penali nel tempo.

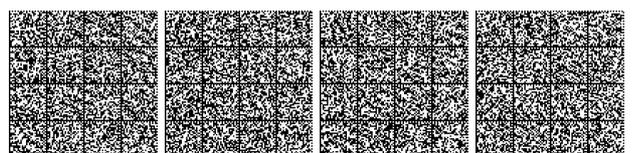
3.2.3.- Rispetto a questo meccanismo, il censurato art. 85, comma 2-*ter*, del d.lgs. n. 150 del 2022 - lungi dal porsi come norma meramente confermativa di un risultato cui l'interprete sarebbe comunque pervenuto - ha in realtà carattere innovativo, e derogatorio, rispetto all'ordinario operare del principio della retroattività della legge penale più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto.

La disposizione stabilisce, in effetti, la perpetuatio della procedibilità d'ufficio dei delitti di violenza sessuale, atti persecutori e diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, originariamente connessi con un delitto procedibile d'ufficio al momento del fatto, ma divenuto procedibile a querela in base alla stessa "riforma Cartabia" ovvero - per effetto del rinvio contenuto nell'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024 - in forza del suo "correttivo". La disposizione in tal modo deroga - come giustamente osserva il giudice *a quo*, con conclusione, peraltro, che la stessa Avvocatura generale dello Stato non contesta - alla normale operatività della regola sancita, a livello di legislazione ordinaria, dall'art. 2, quarto comma, cod. pen.

4.- Tanto premesso, la questione è fondata sotto il primo profilo articolato dal rimettente, restando assorbito il secondo. Ciò per le ragioni di seguito sintetizzate, e più distesamente chiarite nei paragrafi successivi.

La costante giurisprudenza di questa Corte riconduce il fondamento del principio di retroattività della legge penale più favorevole, tra l'altro, all'art. 3 Cost. evocato dal rimettente (*infra*, 4.1.).

Tale principio, al quale corrisponde il diritto dell'imputato a che sia applicata nei propri confronti la legge più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto, non è assoluto e può subire deroghe da parte del legislatore, purché esse superino un vaglio positivo di ragionevolezza, in quanto si rivelino proporzionate alle esigenze di tutela di controinteressi essi stessi dotati di rango costituzionale (*infra*, 4.2.).



La deroga operata dalla disciplina censurata al principio di retroattività della legge penale più favorevole non supera, nei limiti sottoposti dal rimettente allo scrutinio di questa Corte, tale vaglio positivo di ragionevolezza e viola, pertanto, l'art. 3 Cost. (*infra*, 4.3.).

4.1.- Il principio di retroattività della legge più favorevole in materia penale ha, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «un duplice, e concorrente, fondamento. L'uno - di matrice domestica - riconducibile allo spettro di tutela del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., nel cui alveo peraltro la sentenza n. 393 del 2006, in epoca immediatamente precedente alle sentenze “gemelle” n. 348 e n. 349 del 2007, aveva già fatto confluire gli obblighi internazionali derivanti dall'art. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e dall'art. 49, paragrafo 1, [della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea], considerati in quell'occasione come criteri interpretativi (sentenza n. 15 del 1996) delle stesse garanzie costituzionali. L'altro - di origine internazionale, ma avente ora ingresso nel nostro ordinamento attraverso l'art. 117, primo comma, Cost. - riconducibile all'art. 7 [della Convenzione europea dei diritti dell'uomo], nella lettura offertane dalla giurisprudenza di Strasburgo (oltre alla sentenza Scoppola, Corte europea dei diritti dell'uomo, decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; sentenza 24 gennaio 2012, Mihai Toma contro Romania; sentenza 12 gennaio 2016, Gouarré Patte contro Andorra; sentenza 12 luglio 2016, Ruban contro Ucraina), nonché alle altre norme del diritto internazionale dei diritti umani vincolanti per l'Italia che enunciano il medesimo principio, tra cui gli stessi artt. 15, comma 1, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e 49, paragrafo 1, CDFUE, quest'ultimo rilevante nel nostro ordinamento anche ai sensi dell'art. 11 Cost.» (sentenza n. 63 del 2019, punto 6.1. del Considerato in diritto, e ivi ampi richiami a ulteriori precedenti).

La costante giurisprudenza di questa Corte ritiene invece che «il principio in parola resta estraneo alla sfera di tutela dell'art. 25, secondo comma, Cost., il quale si limita a sancire il distinto principio di irretroattività delle norme penali sfavorevoli, finalizzato primariamente a tutelare la libertà di autodeterminazione individuale, garantendo al singolo di non essere sorpreso dall'inflizione di una sanzione penale per lui non prevedibile al momento della commissione del fatto. Garanzia che non è posta in discussione dall'applicazione di una norma penale, pur più gravosa di quelle entrate in vigore successivamente, ma comunque vigente quando il fatto fu realizzato (sentenze n. 238 del 2020, n. 63 del 2019 e n. 394 del 2006)» (sentenza n. 176 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto).

La *ratio* del principio della retroattività della legge penale più favorevole riposa, piuttosto, su due concorrenti fondamenti, entrambi enucleati dalla giurisprudenza di questa Corte.

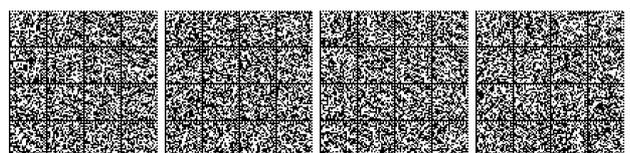
Da un lato, il principio di eguaglianza «impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006, punto 6.4. del Considerato in diritto). Ciò in quanto, in via generale, «[n]on sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve)» (sentenza n. 236 del 2011, punto 10 del Considerato in diritto e, più di recente, sentenza n. 176 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto; in senso analogo, sentenze n. 238 del 2020, punto 6 del Considerato in diritto; n. 230 del 2012, punto 7 del Considerato in diritto).

Dall'altro, il principio sottende - nel prisma stesso dell'art. 3 Cost. - il «diritto dell'autore del reato a essere giudicato, e se del caso punito, in base all'apprezzamento attuale dell'ordinamento relativo al disvalore del fatto da lui realizzato, anziché in base all'apprezzamento sotteso alla legge in vigore al momento della sua commissione» (sentenza n. 63 del 2019, punto 6.1. del Considerato in diritto). Tale diritto richiama, a sua volta, la garanzia della necessaria proporzione del quantum e dello stesso an della reazione sanzionatoria rispetto al reato, secondo la valutazione del legislatore (e della comunità politica che si esprime attraverso la legge) nel momento in cui la pena viene concretamente irrogata (nello stesso senso, Corte EDU, grande camera, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia n. 2, paragrafo 108).

4.2.- L'altrettanto costante giurisprudenza di questa Corte riconosce, peraltro, che il diritto dell'imputato a essere giudicato secondo la legge più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto non è assoluto, ed è dunque aperto a possibili deroghe da parte del legislatore, purché giustificabili al metro di quello che la sentenza n. 393 del 2006 di questa Corte ha definito «vaglio positivo di ragionevolezza» (punto 6.3. del Considerato in diritto, nonché - in senso analogo - sentenze n. 176 del 2024, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 278 e n. 238 del 2020, rispettivamente punti 11 e 7 del Considerato in diritto; n. 63 del 2019, punto 6.1. del Considerato in diritto e n. 236 del 2011, punto 10 del Considerato in diritto).

In altre parole, in tanto una deroga al diritto in questione può trovare giustificazione sul piano costituzionale, in quanto essa risulti proporzionata all'esigenza di salvaguardare altri interessi costituzionalmente rilevanti, che rischierebbero di essere pregiudicati laddove si desse luogo all'applicazione retroattiva della legge penale più favorevole.

4.3.- Occorre allora verificare se la deroga oggi all'esame superi la verifica di legittimità costituzionale ex art. 3 Cost., al metro di quel «vaglio positivo di ragionevolezza» di cui poc'anzi si diceva.



Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la limitazione al principio di retroattività *in mitius* stabilita dalla disposizione censurata si fonderebbe su esigenze di tutela delle persone offese, in circostanze in cui esse sarebbero specialmente vulnerabili; in particolare evitando loro la necessità, magari a considerevole distanza di tempo dai fatti, di "esporsi" proponendo querela.

Una simile motivazione non risulta persuasiva, ed è comunque ben lungi dall'evidenziare esigenze di tutela di interessi costituzionali di tale cogenza da controbilanciare le ragioni, poc' anzi riassunte, sottese al diritto dell'imputato a vedersi applicare la disciplina penale più favorevole entrata in vigore dopo la commissione del fatto.

Anzitutto, va rammentato che il regime ordinario stabilito dal legislatore è quello della procedibilità a querela dei delitti menzionati dall'art. 85, comma 2-ter del d.lgs. n. 150 del 2022, e in particolare - per quanto qui rileva - del delitto di atti persecutori: regime che necessariamente impone alla persona offesa che abbia interesse alla punizione del proprio offensore di "esporsi", manifestando la propria volontà in tal senso. Tale regola, peraltro, è tradizionalmente giustificata dallo stesso interesse della persona offesa, che potrebbe non desiderare che aspetti intimi della propria vita privata siano scandagliati nell'ambito di un processo penale, in cui le ragioni del diritto di difesa dell'imputato impongono un esame dettagliato di tutte le circostanze del fatto (così già la sentenza n. 27 del 1973, punto 2 del Considerato in diritto, che individuò la *ratio* di questa regola generale in materia di violenza sessuale nella «opportunità di lasciare arbitre le persone offese da quei delitti di portare o no alla pubblica conoscenza fatti riguardanti la loro vita intima»).

Lo stesso legislatore ha invero ritenuto - con valutazione la cui legittimità non è in questa sede in discussione - che tale regola meriti di essere derogata quando il reato subito sia connesso con altro procedibile d'ufficio, in ragione della circostanza che, in tal caso, un accertamento processuale sui fatti dovrà comunque compiersi (così anche la sentenza n. 64 del 1998, punto 2 del Considerato in diritto).

Ma quando il delitto connesso divenga esso stesso procedibile a querela, non sono affatto chiare le ragioni che potrebbero militare a favore della perpetuatio della procedibilità d'ufficio per il delitto di atti persecutori.

Se il procedimento penale sui fatti è già stato avviato, la persona offesa dovrà in ogni caso "esporsi", esprimendosi sulla propria volontà se proporre o meno querela per il delitto connesso; e a questo punto apparirebbe ovvio consentirle di esprimere analoga volontà di proporre o meno querela anche per il delitto di atti persecutori, in esito a una valutazione complessiva dei propri interessi che lei stessa è nella migliore posizione per compiere. E ciò tenendo conto anche della circostanza che, nel delitto di atti persecutori la persona offesa mantiene di regola - a differenza di quanto accade rispetto alla violenza sessuale - la possibilità di rimettere la querela, anche a processo già iniziato, e dunque anche quando il cosiddetto "strepitus fori" si è, ormai, ampiamente verificato.

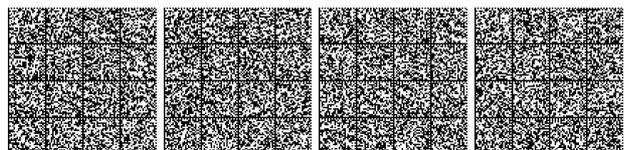
Se invece il procedimento penale sui fatti non fosse ancora iniziato, il mantenimento della procedibilità d'ufficio risulterebbe ancor più irragionevole. In tale situazione, infatti, il mutamento del regime di procedibilità del reato connesso consentirebbe alla vittima di mantenere del tutto riservate circostanze attinenti alla propria sfera privata, se non fosse proprio per l'operatività della disposizione censurata: la quale la forza a prendere parte a un processo penale, quanto meno nella veste di testimone. Un processo nel quale tali notizie saranno oggetto di attento scrutinio, anche quando la persona offesa intendesse, invece, far prevalere il proprio interesse alla riservatezza.

La disciplina censurata comporta, in definitiva, un sacrificio netto dell'interesse dell'imputato che abbia commesso il fatto prima della modifica normativa a un trattamento uguale a quello di chi abbia commesso un fatto analogo dopo tale modifica, nonché del suo interesse all'applicazione di una disciplina che il legislatore reputa oggi proporzionata rispetto al complesso degli interessi in gioco. E ciò senza che tale sacrificio possa dirsi funzionale a tutelare controinteressi di rango costituzionale della persona offesa (la quale, anzi, rischia di subire addirittura un pregiudizio dalla disciplina in parola), né altri apprezzabili interessi collettivi - del resto, neppure evocati dalla difesa statale.

La deroga al principio di retroattività *in mitius* della legge penale realizzata da tale disciplina deve, pertanto, essere ritenuta lesiva dell'art. 3 Cost.

5.- La *reductio ad legitimitatem* della disciplina censurata, nei limiti che rilevano nel giudizio *a quo* (*supra*, 2), deve essere compiuta dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, comma 2-ter, del d.lgs. n. 150 del 2022, in quanto richiamato dall'art. 9 del d.lgs. n. 31 del 2024, nella parte in cui prevede che si continua a procedere d'ufficio per il delitto previsto dall'art. 612-bis cod. pen. connesso con il delitto di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen. commesso, prima della data di entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 31 del 2024, su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede.

Il ripristino della regola generale della sopravvenuta procedibilità a querela dei fatti in parola comporta la necessità di assicurare alle persone offese la facoltà di proporre querela. Essendo ormai scaduti i termini stabiliti all'uopo dal d.lgs. n. 31 del 2024 per il delitto di danneggiamento commesso su cose esposte alla pubblica fede, è necessario ora individuare un nuovo *dies a quo* per il termine per la presentazione della querela per il delitto previsto dall'art. 612-bis cod. pen. già stabilito dall'art. 85, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022 (come modificato dal d.l. n. 162 del 2022, come convertito). Un nuovo *dies a quo* deve essere individuato, altresì, per il termine previsto per l'acquisizione della querela da parte dell'autorità giudiziaria, nei casi di cui all'art. 85, comma 2, del medesimo decreto legislativo.



Tale *dies a quo*, in ambedue i casi, deve essere individuato nella data di pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*, poiché a partire da essa verrà meno l'efficacia della disposizione censurata e, con essa, la procedibilità d'ufficio dei fatti commessi anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 31 del 2024.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, comma 2-ter, 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), in quanto richiamato dall'art. 9 del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di 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), nella parte in cui prevede che si continua a procedere d'ufficio per il delitto previsto dall'art. 612-bis del codice penale connesso con il delitto di cui all'art. 635, secondo comma, numero 1), cod. pen. commesso, prima della data di entrata in vigore del medesimo d.lgs. n. 31 del 2024, su cose esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, e nella parte in cui non prevede che, relativamente al suddetto delitto di cui all'art. 612-bis cod. pen., i termini previsti dall'art. 85, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 150 del 2022 decorrano dalla data della pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250123

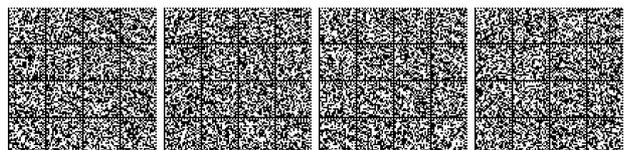
N. 124

*Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impresa e imprenditore - Misure di aiuto e sostegno economico a favore delle imprese operanti nei settori economici interessati dalle misure restrittive dovute dall'emergenza pandemica da COVID-19 (c.d. decreto "ristori" e c.d. decreto "rilancio") - Contributi a fondo perduto - Atto di recupero del contributo non spettante - Devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione tributaria - Violazione del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, art. 1, comma 10, n. 176; decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 25, comma 12.
- Costituzione, artt. 3 e 102, secondo comma.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, e 25, comma 12, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, nel procedimento vertente tra Power House società sportiva dilettantistica srl e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Genova, con ordinanza del 3 giugno 2024, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

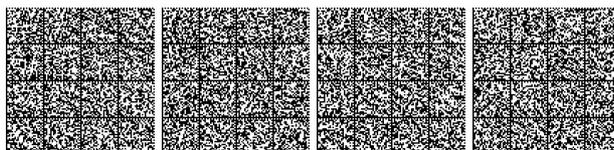
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 giugno 2024 (reg. ord. n. 143 del 2024), la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 102, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, e dell'art. 25, comma 12, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui prevedono che le controversie relative all'atto di recupero del contributo a fondo perduto, previsto dal comma 1 del citato art. 1, sono devolute alla giurisdizione tributaria.

2.- Il rimettente espone di essere investito del ricorso proposto dalla società sportiva dilettantistica Power House srl, per l'annullamento dell'atto di recupero del contributo a fondo perduto concesso, relativamente all'anno di imposta 2020, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

La ricorrente gestiva, sin dal 2011, una palestra, che però, nell'anno 2020, è rimasta chiusa a causa dei provvedimenti restrittivi emanati nel periodo dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; per cui aveva presentato, in data 18 dicembre 2020, istanza telematica per la fruizione del contributo previsto dal citato decreto-legge, erogato, in data 24 dicembre 2020, nella somma di euro 4.000,00.

Tuttavia, l'Agenzia delle entrate, con l'atto impugnato, notificato in data 5 luglio 2023, aveva chiesto alla società ricorrente, «sul presupposto dell'indebito ottenimento del contributo» per carenza dei requisiti di legge, la sua restituzione, irrogando contestualmente le relative sanzioni e applicando, sulle somme così calcolate, gli «interessi maturati e maturandi», per un importo totale pari a euro 8.412,04.



3.- In punto di rilevanza, la Corte di giustizia tributaria osserva che, nel giudizio *a quo*, è stato impugnato l'atto di recupero del contributo previsto dall'art. 1 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito (d'ora in avanti: "decreto ristori"). Il comma 10 del citato art. 1 rinviava, tra l'altro, all'art. 25, comma 12, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito (d'ora in avanti: "decreto rilancio"), che - nel disciplinare un altro contributo a fondo perduto riconosciuto ai soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 - aveva ritenuto applicabile, agli eventuali atti di recupero, la disciplina dettata dal decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413). Da ciò consegue, «stante il carattere esplicito della disposizione e l'orientamento della Cassazione», la devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione tributaria. Il rimettente, quindi, «dovrebbe ritenere e decidere la controversia non residuando [...] alcuno spazio per una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione che si tradurrebbe, nel caso di specie[.], in una inammissibile interpretatio abrogans».

4.- Con riferimento alla non manifesta infondatezza, la Corte di giustizia tributaria - ricostruita la giurisprudenza costituzionale e di legittimità in ordine agli «elementi indefettibili della fattispecie tributaria» - osserva che i contributi a fondo perduto previsti sia dall'art. 1 del "decreto ristori", sia dall'art. 25 del "decreto rilancio" non hanno natura tributaria.

In proposito, il rimettente richiama l'orientamento della Corte di cassazione, la quale ha evidenziato che il contributo previsto dall'art. 25 del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, non consiste «nell'imposizione di una prestazione che implica una decurtazione patrimoniale a carico dell'obbligato, né [...] nel riconoscimento di un credito d'imposta, ma nell'erogazione di una somma [di denaro] da parte dell'Amministrazione, [che] non concorre neppure alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi, né alla determinazione del valore della produzione netta ai fini dell'IRAP». Gli «unic[i] collegament[i] tra il contributo in esame e la materia tributaria» - insomma - sono rappresentati, sul piano oggettivo, dall'individuazione delle condizioni che ne legittimano l'erogazione e dai dati sulla cui base viene determinato il relativo ammontare, e, sul piano soggettivo, dall'affidamento alla Agenzia delle entrate della competenza in materia di liquidazione e controllo (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 13 dicembre 2023, n. 34851).

Ad avviso della Corte rimettente, analoghe considerazioni valgono per il contributo previsto dall'art. 1 del "decreto ristori", che viene in rilievo nel giudizio *a quo*, di cui va parimenti esclusa la natura tributaria.

Da qui, dunque, la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., in quanto - secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale - «l'attribuzione alla giurisdizione tributaria di controversie non aventi natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali» (sono citate le sentenze di questa Corte n. 39 del 2010 e n. 64 del 2008).

5.- Le norme censurate si porrebbero, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., per «irrazionalità e [...] disparità di trattamento di situazioni accomunate da una unica *ratio*», perché, secondo la giurisprudenza di legittimità e quella tributaria, «viene attribuita alla giurisdizione del giudice tributario la cognizione sulle controversie relative all'atto di recupero con esclusione di quelle relative alla originaria spettanza del contributo stesso».

6.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 31 agosto 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

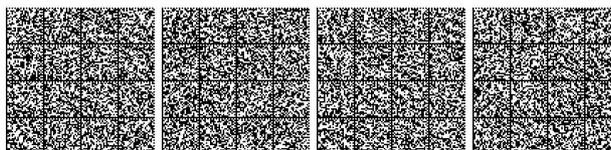
7.- Ad avviso della difesa statale, la circostanza che «il legislatore abbia demandato all'Agenzia delle Entrate, che è l'organo il quale esercita la potestà impositiva, sia la concessione del contributo a fondo perduto che l'attività di controllo e recupero dei contributi indebitamente percepiti consente di assimilare il contributo *de quo* a un'agevolazione di natura sostanzialmente tributaria e di configurare comunque il rapporto tra Agenzia delle Entrate e i beneficiari del contributo *de quo* come di natura sostanzialmente tributaria».

Invero, i contributi a fondo perduto previsti sia dall'art. 1 del "decreto ristori", sia dall'art. 25 del "decreto rilancio" sono «parametrat[i] su dati prettamente fiscali».

Sul piano contabile, poi, costituiscono contributi «in conto esercizio in quanto erogat[i] ad integrazione di mancati ricavi registrati dal contribuente a causa della crisi causata dalla diffusione del Covid-19».

Gli aspetti procedurali - relativi a modalità, termini e contenuti dell'istanza dell'interessato - sono «definiti con provvedimento del Direttore dell'Agenzia [delle entrate]», alla quale, come detto, spetta non solamente l'erogazione del contributo, ma anche la verifica dei presupposti per la sua concessione e l'eventuale recupero dell'importo non spettante; verifica a cui si applicano le «disposizioni aventi ad oggetto l'accertamento tributario».

La natura tributaria dei contributi in esame e del rapporto sotteso alla loro erogazione sarebbe, infine, confermata dall'applicabilità del regime sanzionatorio di cui all'art. 13, comma 5, del 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 *g*), della legge 23 dicembre 1996, n. 662», e «degli interessi nella misura di cui all'art. 20 del [d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602] (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito)».

8.- In conclusione - osserva la difesa statale - «l'Agenzia delle Entrate ha sostanzialmente svolto un'attività di accertamento fiscale», disconoscendo il diritto della società ricorrente nel giudizio *a quo* a percepire il contributo, irrogandole «sanzioni tributarie e recuperando gli interessi previsti dalle norme fiscali».

Sarebbe, dunque, evidente lo «stretto collegamento esistente tra l'attività di accertamento tributario e il recupero del contributo su un piano sia soggettivo (in quanto è l'Agenzia delle Entrate l'ente individuato a erogare detto contributo) sia oggettivo (in quanto vi è un sostanziale rinvio alle norme procedurali, sanzionatorie e processuali tributarie)».

Di conseguenza, con l'attribuzione alla giurisdizione tributaria della cognizione sulle controversie relative al recupero dei contributi in esame, il legislatore, senza snaturarne i limiti, avrebbe previsto «un semplice ampliamento [di detta giurisdizione] su una fattispecie avente comunque ad oggetto un rapporto di natura tributaria tra Agenzia delle Entrate e beneficiario del contributo». Non vi sarebbe, allora, alcuna violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost.

9.- Anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbero - secondo l'Avvocatura generale dello Stato - non fondate.

La devoluzione alla giurisdizione ordinaria delle controversie relative al diniego del contributo di cui all'art. 1 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, infatti, non è normativamente prevista, bensì frutto dell'interpretazione giurisprudenziale, che, peraltro, «appare controvertibile».

Inoltre, mentre «il diniego fa seguito all'esito negativo di un controllo tecnico di natura meramente formale sull'istanza presentata dal richiedente», «l'atto di revoca del contributo [...] è emesso all'esito di un procedimento di accertamento di natura squisitamente fiscale». Di conseguenza, trattandosi di fattispecie differenti, non risulterebbe violato il principio di uguaglianza e la scelta del legislatore in punto di riparto di giurisdizione sarebbe «discrezionale e non arbitraria».

### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Genova, sezione 2, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito (d'ora in avanti: «decreto ristori»), e dell'art. 25, comma 12, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito (d'ora in avanti: «decreto rilancio»), in riferimento agli artt. 3 e 102, secondo comma, Cost.

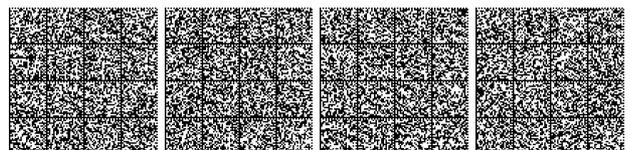
Le norme censurate hanno istituito contributi a fondo perduto a favore di soggetti - in possesso di determinati requisiti - colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 e hanno devoluto alla giurisdizione tributaria la cognizione delle controversie relative agli atti di recupero di detti contributi, qualora siano stati illegittimamente erogati.

La Corte rimettente - ricostruita la giurisprudenza costituzionale e di legittimità in ordine agli elementi indefettibili della fattispecie tributaria - assume che i contributi previsti dalle norme censurate non avrebbero natura tributaria.

Essi, infatti, non consistono «nell'imposizione di una prestazione che implica una decurtazione patrimoniale a carico dell'obbligato, né [...] nel riconoscimento di un credito d'imposta, ma nell'erogazione di una somma [di denaro] da parte dell'Amministrazione, [che] non concorre neppure alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi, né alla determinazione del valore della produzione netta ai fini dell'IRAP». Gli «unic[i] collegament[i] tra [i contributi] in esame e la materia tributaria» sono rappresentati, sul piano oggettivo, dall'individuazione delle condizioni che ne legittimano l'erogazione e dai dati sulla cui base viene determinato il relativo ammontare e, sul piano soggettivo, dall'affidamento all'Agenzia delle entrate della competenza in materia di liquidazione e controllo (Cass., sez. un. civ., n. 34851 del 2023).

Ad avviso del giudice *a quo*, dunque, le norme censurate violerebbero il divieto di istituzione di giudici speciali posto dall'art. 102, secondo comma, Cost., perché attribuirebbero alla giurisdizione tributaria controversie aventi a oggetto prestazioni che non hanno natura tributaria.

Le norme impugnate si porrebbero, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost., per «irrazionalità e [...] disparità di trattamento di situazioni accomunate da una unica *ratio*», in quanto, secondo la giurisprudenza di legittimità e quella tributaria, «viene attribuita alla giurisdizione del giudice tributario la cognizione sulle controversie relative all'atto di recupero con esclusione di quelle relative alla originaria spettanza del contributo stesso».



2.- È opportuno innanzitutto ricostruire, brevemente, il quadro normativo di riferimento.

L'art. 25 del “decreto rilancio” aveva istituito un «[c]ontributo a fondo perduto» a favore dei soggetti esercenti attività d'impresa, di lavoro autonomo e di reddito agrario, titolari di partita IVA, con ricavi o compensi non superiori a cinque milioni di euro nel periodo d'imposta precedente a quello in corso alla data della sua entrata in vigore e con un ammontare del fatturato o dei corrispettivi del mese di aprile 2020 inferiore ai due terzi di quello del mese di aprile 2019. La misura del contributo era stabilita applicando percentuali variabili in relazione alla differenza del fatturato e dei corrispettivi e spettava, in ogni caso, per un valore minimo di mille euro per le persone fisiche e di duemila euro per i soggetti diversi dalle persone fisiche.

Come emerge dalla relazione illustrativa, la «finalità perseguita dalla disposizione [era] quella di sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica “Covid-19”», demandando all'Agenzia delle entrate sia la concessione dei contributi, sia l'attività di recupero di quelli indebitamente percepiti.

L'intervento di cui all'art. 25 del “decreto rilancio” è stato seguito da una serie articolata di iniziative del Governo, consistenti nell'introduzione di misure di aiuto e di sostegno economico a favore delle imprese operanti nei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte, a loro volta, per contenere la diffusione dell'epidemia da COVID-19.

Così, per quel che interessa in questa sede, l'art. 1 del “decreto ristori” aveva previsto un contributo a fondo perduto da destinare agli «operatori dei settori economici interessati dalle misure restrittive introdotte con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 ottobre 2020».

In particolare, tale disposizione normativa riconosceva un contributo a favore di tutti i soggetti titolari di partita IVA che svolgevano attività prevalente nell'ambito di detti settori, salvo che avessero «attivato la partita IVA a partire dal 25 ottobre 2020» o, alla stessa data, l'avessero chiusa.

Come il precedente contributo istituito dal citato art. 25, anche questo «spetta[va] a condizione che l'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 [fosse] inferiore ai due terzi dell'ammontare del fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2019» (art. 1, comma 3) e, anche in assenza di detti requisiti, «ai soggetti che dichiara[va]no di svolgere come attività prevalente una di quelle riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 1 che [avevano] attivato la partita IVA a partire dal 1° gennaio 2019» (art. 1, comma 4).

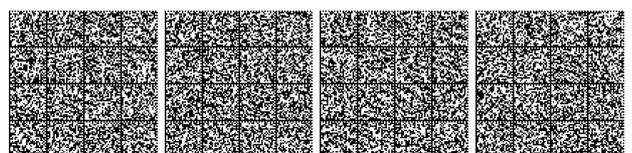
Per i soggetti che avevano già ricevuto il contributo a fondo perduto previsto dal “decreto rilancio”, al fine di renderne più rapida possibile la corresponsione, il citato art. 1 del “decreto ristori” stabiliva che la somma venisse accreditata direttamente sul loro conto corrente bancario o postale, parametrandola a una percentuale di quella già corrisposta in precedenza, il cui valore era stato determinato sulla base del calo di fatturato e dei corrispettivi del mese di aprile 2020 rispetto al mese di aprile 2019 (art. 1, commi 5 e 7). La norma, comunque, prevedeva il riconoscimento del contributo anche ai soggetti che non erano riusciti a presentare l'istanza ai sensi del “decreto rilancio”: in tal caso, l'Agenzia delle entrate avrebbe riaperto la procedura web per consentire solo a loro di presentare la predetta istanza e, successivamente, calcolare la somma spettante sulla base dello stesso parametro utilizzato per coloro che avevano già ricevuto il precedente contributo (art. 1, commi 6 e 7). In ogni caso, il relativo importo non poteva essere superiore a euro 150.000 (art. 1, comma 8).

Veniva demandata a un nuovo provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate la regolamentazione tecnica e, in particolare, la definizione dei termini e delle modalità per consentire la trasmissione delle istanze da parte dei soggetti che non avevano trasmesso la richiesta di contributo ai sensi del “decreto rilancio” (art. 1, comma 11).

Il comma 10 dell'art. 1 del “decreto ristori” - censurato dal giudice *a quo* - rinviava alle disposizioni dell'art. 25 (commi da 7 a 14) del “decreto rilancio” relative alle attività di controllo e al regime sanzionatorio applicabili nei confronti sia dei soggetti che avevano già ricevuto il precedente contributo sia di quelli che presentavano l'istanza per la prima volta.

In forza del rinvio al comma 7 dell'art. 25, inoltre, anche il contributo istituito dal “decreto ristori” non partecipava alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi, non rilevava ai fini del rapporto di cui agli artt. 61 e 109, comma 5, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e non concorrevà alla formazione del valore della produzione netta, base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) ai sensi del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali).

L'art. 1, comma 10, del “decreto ristori” rinviava, altresì, all'ultimo periodo del comma 12 dell'art. 25 del “decreto rilancio” - anch'esso censurato in questa sede -, secondo cui alle «controversie relative all'atto di recupero si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546», con conseguente devoluzione della loro cognizione alla giurisdizione tributaria.



Con riferimento a questa disposizione, la relazione illustrativa del “decreto rilancio” evidenziava che le controversie relative all’eventuale atto di recupero del contributo non spettante erano devolute alla giurisdizione tributaria, «trattandosi del recupero di un’agevolazione basata su dati di natura tributaria».

3.- Tanto premesso, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all’art. 102, secondo comma, Cost. sono fondate.

3.1.- Come più volte affermato da questa Corte, la Commissione tributaria (oggi: Corte di giustizia tributaria) deve essere considerata organo speciale di giurisdizione preesistente alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 204 del 2024, n. 39 del 2010, n. 238 e n. 141 del 2009, n. 130 e n. 64 del 2008).

L’art. 102, secondo comma, Cost. vieta l’istituzione di giudici speciali diversi da quelli espressamente nominati nella Carta costituzionale e la VI disposizione transitoria e finale della Costituzione - a integrazione della disciplina posta dal citato art. 102 Cost. - impone l’obbligo di effettuare la revisione degli organi speciali di giurisdizione preesistenti («salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari») entro il termine ordinario di cinque anni dall’entrata in vigore della Costituzione medesima (*ex multis*, sentenza n. 39 del 2010; ordinanza n. 144 del 1998).

Questa Corte ha precisato, in proposito, che il legislatore ordinario - nel modificare la disciplina di tali organi giurisdizionali, sia in sede di prima revisione sia successivamente - incontra il duplice limite costituzionale «di non snaturare (come elemento essenziale e caratterizzante la giurisdizione speciale) le materie attribuite» a dette giurisdizioni «e di assicurare la [loro] conformità a Costituzione» (sempre, sentenza n. 39 del 2010; ordinanza n. 144 del 1998).

In coerenza con questi principi - con specifico riferimento alla materia devoluta alla cognizione dei giudici tributari - la giurisprudenza costituzionale ha rilevato, in numerose pronunce, che la giurisdizione tributaria «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla «natura tributaria del rapporto» (sentenze n. 39 del 2010, n. 238 e n. 141 del 2009, n. 130 e n. 64 del 2008; ordinanze n. 300 del 2009, n. 94 e n. 34 del 2006; nello stesso senso, ordinanze n. 218 del 2009 e n. 395 del 2007). Ne consegue che l’attribuzione a detta giurisdizione di controversie non aventi a oggetto rapporti di natura tributaria comporta la violazione del divieto costituzionale di istituire giudici speciali.

3.2.- Il contributo a fondo perduto istituito dall’art. 1 del “decreto ristori” non ha natura tributaria.

3.2.1.- Innanzitutto, nel caso di specie difetta uno dei caratteri tradizionalmente individuati dalla giurisprudenza costituzionale per ritenere una fattispecie di natura tributaria - ossia la definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo -, perché viene in rilievo l’erogazione, da parte dello Stato, di una somma di denaro a operatori economici privati (*ex multis*, sentenze n. 80 del 2024, n. 182, n. 128 e n. 27 del 2022, n. 236 del 2017, n. 96 del 2016, n. 178 e n. 70 del 2015).

In secondo luogo, il contributo di cui trattasi non integra neanche un beneficio fiscale, perché non consiste in una riduzione del carico tributario altrimenti gravante sul soggetto.

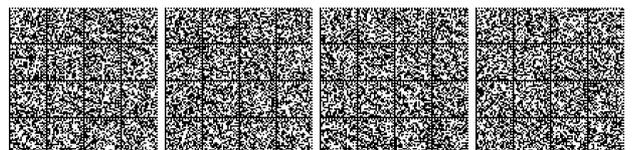
Gli strumenti di finanza pubblica per fronteggiare situazioni emergenziali possono distinguersi, infatti, in “sussidi finanziari” e “benefici fiscali”. Mentre i primi consistono in trasferimenti di denaro, come finanziamenti, contributi, interventi di aiuto economico in generale, i secondi includono tutte le misure comportanti un onere tributario minore di quello che sarebbe risultato applicabile in base al normale regime di tassazione, come, ad esempio, esenzioni, riduzioni della base imponibile o dell’aliquota, dilazioni di pagamento.

Il contributo a fondo perduto introdotto dall’art. 1 del “decreto ristori” - così come il precedente previsto dall’art. 25 del “decreto rilancio” - non può essere sussunto nella categoria delle agevolazioni fiscali, che presuppongono sempre un pregresso rapporto tributario (sentenza n. 120 del 2020) che invece, nel caso di specie, manca.

Il contributo in esame integra, piuttosto, una misura di aiuto e sostegno economico a favore di una determinata categoria di soggetti, che - stante la situazione di emergenza dettata dalla pandemia da COVID-19 e i conseguenti provvedimenti governativi adottati per fronteggiarla - ha subito una riduzione dell’attività economica e, quindi, del fatturato e dei compensi.

Una volta esclusa la natura di beneficio fiscale del contributo istituito dall’art. 1 del “decreto ristori”, risulta evidente che sia l’atto di concessione sia l’atto di diniego sia l’atto di ritiro - atto, quest’ultimo, che in questa sede viene in rilievo, perché a esso è limitata la previsione della giurisdizione tributaria - non possono che essere, tutti, privi di natura tributaria.

3.2.2.- Questa soluzione non è contraddetta dalla scelta legislativa di parametrare l’an e il quantum del contributo a dati fiscali, come la titolarità della partita IVA e la riduzione del fatturato o dei compensi; ciò, infatti, non ne implica la natura tributaria, in quanto non lo traduce in un esonero dal pagamento di uno o più tributi.



Anche la circostanza - dedotta dalla difesa statale - che l'erogazione del contributo e la successiva attività di controllo fossero demandate all'Agenzia delle entrate non rileva ai fini del riconoscimento della natura tributaria della misura in questione.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ha già considerato in contrasto con l'art. 102, secondo comma, Cost. e con la VI disp. trans. fin. Cost. l'attribuzione, alla giurisdizione tributaria, di controversie sulla base del mero criterio soggettivo costituito dalla natura finanziaria dell'organo competente e, dunque, a prescindere dalla natura tributaria del rapporto (sentenza n. 130 del 2008). Allo stesso modo, con riferimento alle sanzioni erogate in materia di emersione del lavoro nero, questa Corte ha ribadito che la giurisdizione tributaria «deve ritenersi imprescindibilmente collegata» alla «natura tributaria del rapporto» e che la medesima non può essere ancorata al «solo dato formale e soggettivo, relativo all'ufficio competente ad irrogare la sanzione» (ordinanza n. 34 del 2006).

Neanche il richiamo, nelle norme censurate, alle sanzioni amministrative previste dall'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 471 del 1997 e agli interessi dovuti ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. n. 602 del 1973, in caso di ritiro del contributo illegittimamente conseguito, è idoneo a suffragare la natura tributaria del rapporto instaurato tra amministrazione e privato dalla richiesta e dalla successiva erogazione del contributo stesso. Se di rapporto di natura tributaria si fosse trattato, il menzionato espresso richiamo (come quello alla giurisdizione tributaria) sarebbe stato del tutto superfluo.

Infine, contrariamente a quanto dedotto dalla difesa statale, la natura di aiuto economico della misura in esame si desume anche dalla circostanza che il contributo erogato è escluso dalla base imponibile delle imposte sui redditi delle persone fisiche e sulle attività produttive. La detassazione, ai fini IRPEF e IRAP, di detto contributo, infatti, è volta a evitarne il depotenziamento economico, confortandone la natura di misura finanziaria di sostegno economico e non di beneficio fiscale.

3.3.- In conclusione, le caratteristiche strutturali e funzionali del contributo a fondo perduto istituito dall'art. 1 del "decreto ristori" rendono evidente che detto beneficio non presenta natura tributaria.

Pertanto le norme censurate - attribuendo alla giurisdizione tributaria controversie relative a misure economiche di natura non tributaria - snaturano la materia originariamente devoluta alla cognizione del giudice tributario. Deve, dunque, ritenersi violato l'art. 102, secondo comma, Cost., che - in ossequio al principio di cui al primo comma, che riserva la funzione giurisdizionale ai magistrati ordinari - vieta l'istituzione di giudici speciali, anche alla luce della VI disp. trans. fin. Cost., che consente di procedere alla revisione degli organi speciali di giurisdizione senza snaturare le materie loro attribuite.

4.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., degli artt. 1, comma 10, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, e 25, comma 12, del d.l. n. 34 del 2020, come convertito, nella parte in cui prevedono che le controversie relative all'atto di recupero del contributo a fondo perduto, previsto dal comma 1 del citato art. 1, sono devolute alla giurisdizione tributaria.

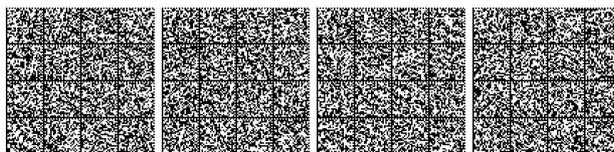
Per effetto di ciò, la Corte di giustizia tributaria rimettente deve, nel dichiarare il suo difetto di giurisdizione, individuare il giudice che ne è munito, cui devolvere la definizione della causa.

L'accoglimento delle questioni sollevate in riferimento all'art. 102, secondo comma, Cost. comporta l'assorbimento della censura relativa all'art. 3 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, e dell'art. 25, comma 12, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al*



lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nella parte in cui prevedono che le controversie relative all'atto di recupero del contributo a fondo perduto, previsto dal comma 1 del citato art. 1, sono devolute alla giurisdizione tributaria.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250124

N. 125

*Sentenza 21 maggio - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Usi civici - Tutela - Affidamento al Commissario per la liquidazione degli usi civici del potere di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere (nel caso di specie: usi civici ritenuti appartenere alla proprietà collettiva dei naturali di Anagni) - Denunciata violazione del diritto di difesa e dei principi di terzietà e imparzialità del giudice, nonché del principio, anche convenzionale, del giusto processo - Inammissibilità delle questioni - Necessità di un intervento legislativo.**

- Legge 16 giugno 1927, n. 1766, art. 29, secondo comma.
- Costituzione, artt. 24, secondo comma, 111, primo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, art. 47.

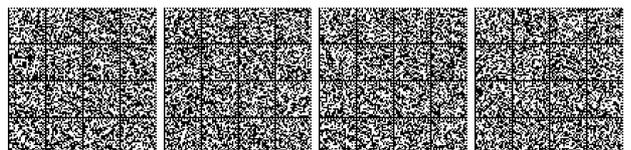
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), promosso dalla Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, nel procedimento vertente tra Autostrade per l'Italia spa, Comune di Anagni e Regione Lazio, con ordinanza del 23 settembre 2024, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di Autostrade per l'Italia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi gli avvocati Luisa Torchia e Fabrizio Marinelli per Autostrade per l'Italia spa e l'avvocato dello Stato Carmela Quattrone per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 maggio 2025.

*Ritenuto in fatto*

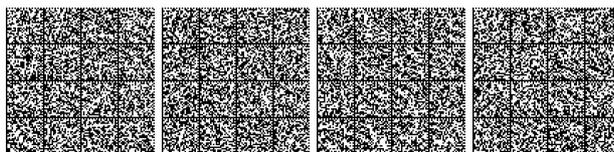
1.- Con ordinanza del 23 settembre 2024, iscritta al n. 241 del registro ordinanze 2024, la Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751). Ciò in quanto la disposizione censurata, a seguito dell'intervento additivo di questa Corte con la sentenza n. 46 del 1995, consente al commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari ch'egli stesso dovrà successivamente definire.

1.1.- La Corte d'appello di Roma riferisce di essere chiamata a decidere sull'impugnazione da parte di Autostrade per l'Italia spa della sentenza 4 aprile 2022, n. 67, del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Toscana, Lazio e Umbria, la quale ha dichiarato l'appartenenza alla «proprietà collettiva dei naturali di Anagni» di alcuni fondi, catastalmente individuati, dell'estensione complessiva di ettari 23.69.32, nonché delle opere e dei fabbricati ivi insistenti, in quanto inseriti entro il perimetro originario della cosiddetta Selva Grande, o anche bosco di Anagni. Contestualmente, il Commissario agli usi civici ha altresì dichiarato la nullità dell'atto di compravendita del 30 luglio 1963, con il quale il Comune di Anagni aveva proceduto alla cessione volontaria dei suddetti beni in favore di Autostrade Concessioni e Costruzioni spa, e ne ha disposto la reintegra in favore del medesimo.

1.2.- La Corte rimettente premette che nel corso di un procedimento demaniale pendente innanzi il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana tra il Comune di Anagni e la società Autostrade per l'Italia spa il consulente tecnico d'ufficio aveva concluso nel senso che parte del demanio collettivo di Anagni era occupata «da un tratto dell'autostrada A1 Milano-Napoli e dall'area di servizio denominata La Macchia», in quanto tale occupazione era stata realizzata entro il perimetro dell'originario bosco di Anagni, quindi su aree di natura collettiva, senza che fosse stata rilasciata la necessaria autorizzazione ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766 del 1927. Con decreto del 9 dicembre 2020 il Commissario, ritenuto che la questione necessitasse di un proprio pronunciamento «in ordine all'accertamento della qualitas soli» dei terreni interessati, aveva dunque dato avvio d'ufficio a un nuovo procedimento, disponendo la citazione in giudizio davanti a sé del Comune di Anagni, della società Autostrade per l'Italia spa e della Regione Lazio, amministrativamente competente in materia di gestione del territorio.

Nel procedimento così introdotto era stata svolta una nuova consulenza tecnica d'ufficio, affidata al medesimo professionista autore della relazione depositata nel precedente giudizio, sulla cui base il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana aveva emesso la sentenza impugnata innanzi la Corte d'appello di Roma.

A sostegno della propria decisione il Commissario osservava, in particolare, che: *i)* secondo gli accertamenti del consulente tecnico d'ufficio le particelle oggetto di causa avevano natura demaniale civica in quanto site entro l'originario bosco di Anagni e, quindi, in aree di natura collettiva; *ii)* le richieste di autorizzazione al mutamento di destina-



zione d'uso - peraltro relative ai soli terreni interessati dall'ampliamento dell'area di servizio «La Macchia Ovest» - non erano rilevanti in quanto mai formalmente accolte; *iii*) alcune particelle erano state fatte oggetto di espropriazione con provvedimento del 19 febbraio 1991 del Prefetto di Frosinone in vista della realizzazione della terza corsia autostradale, ma i beni, appartenenti alla collettività e quindi in regime di inalienabilità e indisponibilità, non potevano essere espropriati per ragioni di pubblica utilità se non previa espressa sdemanializzazione; *iv*) né la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera né il provvedimento di espropriazione avevano efficacia equipollente all'atto di sdemanializzazione e, dunque, il decreto prefettizio era illegittimo e in quanto tale doveva essere disapplicato; *v*) era nullo, inoltre, il contratto del 30 luglio 1963 con cui il Comune di Anagni aveva proceduto alla cessione volontaria delle aree, non essendo stato debitamente autorizzato ai sensi dell'art. 12 della legge n. 1766 del 1927, in quanto le proprietà collettive sono inalienabili, indivisibili e inusucapibili.

1.3.- La Corte d'appello rimettente riferisce che Autostrade per l'Italia spa aveva impugnato la sentenza del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana affidandosi a cinque motivi, prospettando, in via preliminare, l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui prevede l'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici, e deducendo la nullità della sentenza per omessa integrazione del contraddittorio nei confronti della "rappresentanza speciale dei naturali" del Comune di Anagni.

Il giudice *a quo* precisa, nel merito, che Autostrade per l'Italia spa aveva chiesto dichiararsi insussistente l'uso civico in forza di sdemanializzazione tacita o comunque in virtù degli atti di esproprio adottati per la realizzazione dell'opera pubblica, con conseguente validità dell'atto di cessione volontaria del 30 luglio 1963, con cui venne definito il procedimento espropriativo avviato nel 1959 in vista della realizzazione del tratto autostradale.

La Corte rimettente soggiunge che il Comune di Anagni e la Regione Lazio avevano chiesto il rigetto del reclamo e che, intervenuto il Procuratore generale e accolta l'istanza di sospensione, il 7 maggio 2024 la causa era stata trattata in decisione.

1.4.- Tanto premesso, la Corte d'appello di Roma ritiene, in primis, che la questione di legittimità costituzionale debba essere più correttamente riferita al secondo comma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, relativo ai poteri giurisdizionali del commissario.

1.5.- Tanto premesso, l'ordinanza di rimessione motiva sui presupposti di promovimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla parte privata.

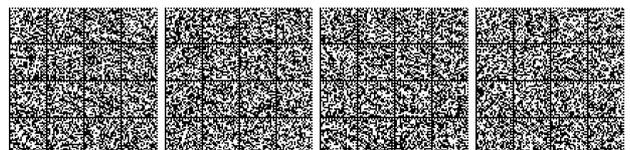
In punto di rilevanza, l'ordinanza prende anzitutto atto che il procedimento era stato avviato su impulso d'ufficio del Commissario, il quale aveva disposto la comparizione delle parti davanti a se stesso.

Si assume che al fine della decisione sul ricorso sarebbe decisiva la definizione della doglianza concernente la ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927: dall'invocata declaratoria di illegittimità costituzionale della norma che riconosce l'iniziativa d'ufficio del commissario, infatti, deriverebbe la caducazione della sentenza gravata e con essa dell'accertamento della demanialità dei fondi, in quanto verrebbe meno, con efficacia *ex tunc*, il potere del commissario di esercitare d'ufficio la giurisdizione, così travolgendo tutta l'attività processuale svolta. Si evidenzia che il giudizio, pertanto, non potrebbe essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale, che rivestirebbero carattere pregiudiziale rispetto a quella dell'integrità del contraddittorio e al merito.

1.6.- All'illustrazione della non manifesta infondatezza delle sollevate questioni la Corte rimettente antepone talune premesse ricostruttive del quadro normativo e giurisprudenziale.

La Corte d'appello di Roma rammenta che con le sentenze 28 gennaio 1994, n. 858 e n. 859 le sezioni unite civili della Corte di cassazione avevano affermato il principio che, con il passaggio alle regioni delle funzioni amministrative in tema di usi civici ai sensi del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), funzioni fino a quel momento attribuite al commissario dall'art. 29, primo comma, della legge n. 1766 del 1927, era venuto meno il potere di iniziativa processuale d'ufficio del commissario stesso, che era «incidentale, eventuale ed accessorio perché sorgeva solo in occasione dello svolgimento delle sue funzioni amministrative e da esse era direttamente dipendente».

Il giudice rimettente evidenzia che, tuttavia, con la sentenza n. 46 del 1995, questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza in capo al commissario agli usi civici del potere di esercitare d'ufficio la giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo, affermando che la confluenza nel commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice, peraltro preannunciata dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Riordinamento delle competenze



regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali), successivamente abrogata dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, recante «Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale».

In quella occasione - segnala la Corte d'appello - questa Corte aveva evidenziato che in mancanza del potere officioso del commissario nessun organo statale sarebbe stato abilitato ad agire in via preventiva per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, proprio a tutela del quale le zone gravate da usi civici erano state invece sottoposte a vincolo paesaggistico (art. 1, lettera h, della legge 8 agosto 1985, n. 431, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616», ora art. 142, comma 1, lettera h, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), di modo che sarebbe residuo solo il rimedio, successivo alla consumazione dell'abuso, dell'azione di risarcimento del danno ambientale prevista dall'art. 311 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Questa Corte, pertanto, facendo applicazione del criterio di legittimità costituzionale provvisoria e considerando le esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost., aveva ritenuto preferibile fare salvo il potere di iniziativa processuale del commissario, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici.

Il giudice *a quo* evidenzia che ancor prima della sentenza n. 46 del 1995 questa Corte aveva manifestato, con la sentenza n. 133 del 1993, «dubbi non lievi» in merito al conferimento al commissario dei poteri di iniziativa d'ufficio, specialmente per il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost., sollecitando il legislatore a trovare altre soluzioni, e che anche con la sentenza n. 345 del 1997 la stessa Corte aveva ribadito di pronunciarsi «nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia».

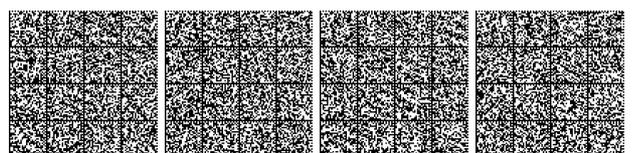
La Corte d'appello di Roma espone ancora che con la successiva ordinanza n. 21 del 2014 questa Corte aveva dichiarato inammissibile una nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 sollevata dalla Corte di cassazione in riferimento agli artt. 111 e 24 Cost., rilevando, tra l'altro, che il novellato art. 111 Cost. non aveva introdotto alcuna sostanziale innovazione quanto ai principi della terzietà e dell'imparzialità del giudice, osservando, tuttavia, come la nuova disciplina legislativa non fosse ancora intervenuta, nonostante fossero trascorsi quasi venti anni dalla sentenza n. 46 del 1995.

Il giudice rimettente soggiunge infine che questa Corte era nuovamente intervenuta in materia con la sentenza n. 113 del 2018, nella quale aveva ribadito di aver «scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari “in attesa del riordino generale della materia”, preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 [...] sulla base della consapevolezza che “le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice” (sentenza n. 345 del 1997)».

1.7.- Alla luce di tali premesse ricostruttive, la Corte d'appello rimettente ritiene che siano maturi i tempi per una rimeditazione dei principi enunciati nella sentenza di questa Corte n. 46 del 1995, a circa trent'anni da tale pronuncia e decorso quasi un secolo dall'entrata in vigore della legge n. 1766 del 1927, in particolare per il profilo della transitorietà della soluzione all'epoca individuata da questa Corte in ordine al bilanciamento degli interessi alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, da un lato, e al diritto di difesa, dall'altro, tenuto conto che all'epoca l'art. 5 della legge n. 491 del 1993 (legge, come detto, successivamente abrogata), preannunciava un «riordino generale» della materia di che trattasi.

Secondo l'ordinanza di rimessione, pertanto, la norma in esame vivrebbe solo in forza di un criterio di legittimità costituzionale provvisoria che sarebbe venuto meno con l'abrogazione dell'art. 5 della legge n. 491 del 1993. Inoltre, si sottolinea che, nonostante il 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), fosse intervenuto proprio sulla disciplina dei giudizi in materia di usi civici, prevedendo che il giudizio di appello venisse regolato dal rito ordinario di cognizione, non era stato toccato il potere di iniziativa d'ufficio attribuito al commissario agli usi civici.

Nell'ordinanza si evidenzia che né con la successiva legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), né con il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108 (che la legge n. 168 del 2017 ha modificato), il legislatore era intervenuto sul potere d'ufficio del commissario agli usi civici, precisando che non risultavano disegni o progetti di legge pendenti volti a introdurre disposizioni sul processo innanzi il medesimo.



La Corte d'appello rimettente giunge così alla conclusione che il bilanciamento di interessi che questa Corte aveva ritenuto accettabile solo in via transitoria e in vista di un generale riordino della materia si sarebbe tramutato in una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto a un giudice terzo e imparziale.

1.8.- Alla luce del delineato quadro, il giudice *a quo* assume che l'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici contrasterebbe con gli artt. 24, secondo comma, 111, primo comma e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, che assicurano ai cittadini il diritto a difendersi nel processo e a essere giudicati in condizioni di parità da un giudice terzo e imparziale, che non coltivi pregiudizio circa l'accertamento dei fatti oggetto del processo e non dia modo ad alcuna delle parti di nutrire al riguardo dubbi oggettivamente giustificati.

Osserva il giudice rimettente che il commissario agli usi civici - cui da tempo sono stati sottratti i poteri amministrativi originariamente attribuitigli dalla legge del 1927 - è a tutti gli effetti un organo giurisdizionale facente parte dell'ordinamento giudiziario e che la norma che, sulla base di elementi di prova acquisiti aliunde, gli attribuisce il potere di iniziare d'ufficio il procedimento giudiziario ch'egli stesso dovrà decidere sarebbe in evidente contrasto con i principi costituzionali sopra menzionati.

1.9.- La Corte d'appello di Roma evidenzia che in materia di usi civici il potere di agire è conferito dall'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 a chiunque vi abbia interesse e che, pertanto, sarebbero legittimati a chiedere l'accertamento della *qualitas soli* non solo la regione o l'ente locale interessato, ma, più in generale, tutti coloro che sono portatori di un interesse apprezzabile ai sensi dell'art. 100 del codice di procedura civile, quindi, in via esemplificativa, gli enti esponenziali dei cives o dei frazionisti, le associazioni agrarie comunque denominate, i singoli cittadini o gli abitanti della frazione in proprio o come esponenti della collettività, nonché gli enti o le associazioni aventi quale oggetto sociale la tutela dell'ambiente e del paesaggio, in ossequio al principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, quarto comma, Cost.

Secondo la Corte d'appello rimettente, quindi, il venir meno del potere d'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici non arrecherebbe un irreparabile pregiudizio alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche tenuto conto che il legislatore potrebbe intervenire attribuendo a un organo statale poteri di iniziativa rispettosi dei principi costituzionali di terzietà e indipendenza del giudice.

Peraltro, ad avviso della Corte rimettente, il fatto che con la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente), la tutela dell'ambiente sia stata espressamente inserita nelle previsioni di cui all'art. 9 Cost. non implicherebbe un suo rafforzamento tale da farla necessariamente prevalere sul diritto di difesa e sul diritto a un giudice terzo e imparziale. Tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio sarebbero dunque due aspetti di una fattispecie unitaria, in relazione alla quale la novella del 2022 non avrebbe avuto portata realmente innovativa, ma si sarebbe limitata ad affermare in modo esplicito alcuni principi già presenti in Costituzione (a sostegno di tale posizione la Corte d'appello di Roma richiama la stessa sentenza n. 46 del 1995 di questa Corte, nella quale già si faceva riferimento a «una tutela del paesaggio improntata a integrità e globalità», intesa quale sinonimo di tutela ambientale).

1.10.- Infine, la Corte rimettente si premura di escludere la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, dal momento che la stessa le appare esclusa dalla citata sentenza n. 46 del 1995.

1.11.- Sulla scorta di tali premesse, la Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, solleva, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui consente al commissario agli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere.

2.- Con atto depositato in data 28 gennaio 2025 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le sollevate questioni siano dichiarate inammissibili o, in subordine, non fondate.

2.1.- In via preliminare, l'interveniente ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per due differenti profili.

2.1.1.- In primo luogo, l'ordinanza di rimessione sarebbe affetta da carenza di motivazione per il profilo della non manifesta infondatezza.

Il giudice rimettente si sarebbe limitato a desumere la ritenuta illegittimità costituzionale della norma censurata dal mero passaggio del tempo rispetto alla sentenza di questa Corte n. 46 del 1995 e all'espressa previsione della transitorietà della soluzione allora adottata.

Il vizio motivazionale sarebbe evidente con riferimento alla considerazione dei parametri costituzionali evocati, posto che il rimettente si sarebbe limitato a indicarli, omettendo qualsiasi argomentazione in proposito.

Nell'ordinanza vi sarebbe un unico, breve e cumulativo, riferimento «al diritto dei cittadini a difendersi nel processo e ad essere giudicati in condizioni di parità da un giudice terzo e imparziale, che non coltivi un pregiudizio circa l'accertamento dei fatti oggetto del processo», che, ad avviso della difesa erariale, risulterebbe privo di un oggettivo aggancio con la restante parte della motivazione.



L'Avvocatura dello Stato ricorda che, giusta la giurisprudenza di questa Corte, i parametri costituzionali che si ritengono violati devono essere evocati in maniera non apodittica e generica e devono essere specificati i motivi che dimostrerebbero la violazione delle norme costituzionali, a pena di manifesta inammissibilità delle questioni proposte.

La Corte d'appello avrebbe dunque omesso un'autonoma motivazione quanto al requisito della non manifesta infondatezza.

2.1.2.- In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili poiché postulerebbero una pronuncia additiva per di più in ambito processuale, riservato all'esclusiva discrezionalità del legislatore.

L'Avvocatura dello Stato, peraltro, sostiene che il giudice *a quo* avrebbe sollecitato questa Corte a adottare in primis una sentenza demolitoria, salvo poi invocare una pronuncia additiva, ciò che non sarebbe consentito dalla giurisprudenza di questa Corte sul *petitum* incerto e contraddittorio.

La difesa del Presidente del Consiglio evidenzia che condizione per l'ammissibilità di una pronuncia additiva è che per la fattispecie non regolata dal legislatore - e per la quale non è possibile colmare la lacuna in via interpretativa - sia individuabile una sola soluzione conforme a Costituzione. Qualora la lacuna normativa potesse essere invece colmata con un ventaglio di diverse soluzioni, l'intervento additivo sarebbe precluso dall'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, l'ordinanza di rimessione non avrebbe ricostruito la norma nella sua dimensione costituzionale, in modo da rendere evidenti le ragioni dell'assenza di discrezionalità legislativa e della sussistenza di una sola soluzione costituzionalmente conforme.

L'Avvocatura sostiene in proposito che, ove i dubbi di costituzionalità fossero ritenuti fondati, il legislatore avrebbe discrezionalità nell'individuare l'organo statale cui attribuire poteri di iniziativa in materia di usi civici rispettosi dei principi costituzionali di terzietà e indipendenza del giudice.

2.2.- Nel merito, la difesa del Presidente del Consiglio deduce la non fondatezza delle questioni sottoposte allo scrutinio di questa Corte.

2.2.1.- All'illustrazione delle ragioni di non fondatezza la difesa erariale fa precedere un sintetico excursus sull'istituto degli usi civici, teso a evidenziare la significativa evoluzione normativa che nel tempo l'ha riguardato.

2.2.2.- In merito al parametro dell'art. 111 Cost., l'Avvocatura sostiene che il bilanciamento operato da questa Corte con la sentenza n. 46 del 1995, in cui si affermava che il potere del commissario agli usi civici di procedere d'ufficio all'accertamento giurisdizionale dei diritti demaniali collettivi potesse ritenersi conforme alla Costituzione sulla base di un criterio di legittimità transitoria, meriti di essere ribadito e attualizzato innanzitutto alla luce della nuova posizione del bene ambiente determinata, nel quadro costituzionale, dal novellato art. 9 Cost.

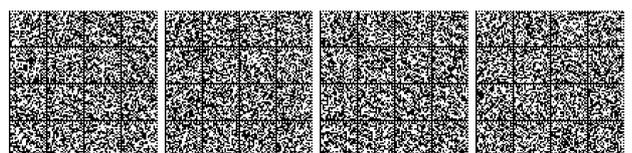
La difesa del Presidente del Consiglio dei Ministri afferma che la legge cost. n. 1 del 2022 «aggiunge» alla tutela del paesaggio la tutela dell'ambiente, sussumendola, sul piano letterale e sistematico, come oggetto di una disposizione autonoma e additiva, per l'appunto il terzo comma dell'art. 9 Cost.

Ad avviso dell'interveniente, la scelta del legislatore costituzionale rifletterebbe, sul piano storico e teleologico, una posizione culturale particolarmente avanzata in riferimento al bene ambiente e alla sua tutela: l'ambiente verrebbe infatti declinato non solo, in un'ottica ancora squisitamente antropocentrica, come ambito in cui si svolge l'esistenza umana (e quindi in connessione con il bene-paesaggio e con il bene-salute, secondo la tradizionale elaborazione giurisprudenziale), ma anche nei suoi ulteriori corollari della biodiversità e degli ecosistemi e in una prospettiva intergenerazionale.

Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, la novella legislativa, lungi dall'esaurirsi nella portata meramente ricognitiva supposta dal rimettente, assumerebbe una chiara portata innovativa, che «impone» l'assunzione di un nuovo, duplice, parametro di scrutinio per l'operazione di bilanciamento dei beni costituzionali contrapposti rispetto al bene ambiente: quello della solidarietà fra le specie (biodiversità ed ecosistemi) e quello della solidarietà intergenerazionale (interesse delle future generazioni), ex se rilevanti indipendentemente dalla configurabilità di una situazione di diritto soggettivo concreta e attuale che il bene ambiente venga ad assumere come oggetto.

In tale quadro, ad avviso dell'Avvocatura, sarebbe evidente che, qualora dovesse essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 e, di conseguenza, dovesse venir meno il potere di iniziativa officiosa del commissario agli usi civici, non vi sarebbe alcun altro organo statale legittimato ad agire in via preventiva per la tutela di tale forma di proprietà collettiva, con conseguente inevitabile frustrazione della tutela dei beni del paesaggio e dell'ambiente, ove si eccettui la meramente eventuale attivazione degli enti territoriali e dei terzi interessati.

Nell'atto di intervento si osserva pertanto che la tutela effettiva dell'uso civico e dei beni-interessi che vi sono sottesi - quali il paesaggio e l'ambiente - rimarrebbe così confinata alla responsabilità risarcitoria ex post, una volta



che, in ipotesi, il bene sia stato compromesso, e che ciò comporterebbe di fatto, quanto alla materia degli usi civici, la cancellazione della portata innovativa dell'art. 9 Cost., ovvero de «la tutela dell'ambiente anche nell'interesse delle future generazioni», la quale esigerebbe che l'ambiente sia mantenuto integro affinché le nuove generazioni possano fruirla in condizioni di parità rispetto alle generazioni attuali.

Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, pertanto, sarebbe ragionevole che il giudizio di bilanciamento fra la salvaguardia dell'ambiente sottesa agli usi civici e al sistema di tutela di cui all'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, da un lato, e la tutela del contrapposto diritto al giudice terzo e imparziale, dall'altro (sul punto, l'atto di intervento richiama le sentenze di questa Corte n. 46 del 1993 [*recte*: 1995], n. 133 del 1993 e n. 113 del 2018), deponga per la prevalenza della prima esigenza e per la conservazione della norma censurata, anche nella considerazione che, a fronte di un sacrificio certo e irreparabile di detta esigenza derivante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, e dunque dal «depotenziamento» dell'attuale assetto del sistema di tutela dell'uso civico, la seconda esigenza subirebbe un sacrificio pressoché nullo, ove si considerino: *i*) la natura e la funzione esclusivamente giurisdizionali del commissario agli usi civici (nell'impianto della legge n. 1766 del 1927 il commissario assommava in sé sia le funzioni amministrative sia le funzioni giurisdizionali in materia di usi civici; con l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977 le funzioni amministrative in materia sono state trasferite alle regioni, cosicché il commissario agli usi civici opera ormai come organo giurisdizionale speciale relativamente alle controversie affidategli ai sensi dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, cioè a quelle aventi a oggetto l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, ivi comprese quelle in cui si contesta la qualità demaniale del bene); *ii*) la garanzia dell'imparzialità, che può ritenersi assicurata dall'estrazione del titolare dell'organo, scelto fra i magistrati ordinari in forza dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927.

Infine, secondo l'Avvocatura, l'ulteriore profilo di «rilevanza costituzionale» degli usi civici si dedurrebbe dalla legge n. 168 del 2017, ove essi sono considerati parte integrante degli interessi delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità umana ai sensi dell'art. 2 Cost., interessi la cui ponderazione sarebbe stata del tutto pretermessa dal giudice rimettente nella delibazione della non manifesta infondatezza e ulteriormente lo sarebbe nel caso della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

2.2.3.- Nell'atto di intervento si precisa che le considerazioni svolte con riferimento al parametro di cui all'art. 111 Cost. in tema di bilanciamento escluderebbero l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 anche con riferimento al diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., ove si consideri che nel procedimento che si svolge dinanzi al commissario agli usi civici sono garantiti il contraddittorio fra le parti nonché il secondo grado di giudizio, essendo la sentenza emessa dal commissario impugnabile innanzi la Corte d'appello (art. 32 della legge n. 1766 del 1927 e art. 33 del d.lgs. n. 150 del 2011) ed essendolo con ricorso per cassazione la pronuncia di quest'ultima.

2.2.4.- Quanto al parametro dell'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri si limita a osservare che le norme evocate affermano rispettivamente il diritto di difesa del singolo individuo - già tutelato dall'art. 24 Cost. - e il diritto a un giudice terzo e imparziale - già tutelato dall'art. 111 Cost., sicché varrebbero anche per tale parametro le considerazioni svolte con riferimento agli artt. 111 e 24 Cost.

3.- Si è costituita in giudizio Autostrade per l'Italia spa, la quale, dopo una breve premessa in fatto e una ricostruzione della giurisprudenza di questa Corte a suo avviso rilevante per la questione di che trattasi, sottolinea che nella sentenza n. 46 del 1995 i poteri d'ufficio del commissario agli usi civici sono giustificati solo in via transitoria in vista di una nuova disciplina legislativa «improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice» e sulla base di una opzione valoriale in base alla quale il temporaneo sacrificio della terzietà del giudice è preferibile al difetto di tutela dei beni paesaggistici, cui altrimenti non sarebbe abilitato alcun organo dello Stato (la stessa giustificazione si troverebbe nelle successive pronunce di questa Corte: sentenze n. 131 (*recte*: n. 113) del 2018, n. 240 del 2003, n. 345 del 1997 e ordinanza n. 21 del 2014).

Autostrade per l'Italia spa afferma che il legislatore non ha tuttavia affrontato la questione neppure con la legge n. 168 del 2017 e conclude sostenendo che, a distanza di trent'anni, i poteri del commissario censurati dal rimettente non potrebbero ancora sopravvivere in ragione del criterio dell'attesa di una riforma legislativa che il Parlamento non sembrerebbe intenzionato a realizzare.

Nell'atto di costituzione, inoltre, si evidenzia che le pronunce di legittimità costituzionale provvisoria trovano giustificazione in situazioni transitorie, di norma eccezionali, mentre nel caso in esame sono decorsi trent'anni e l'attesa potrebbe protrarsi ulteriormente.



Infine, Autostrade per l'Italia spa sottolinea che le preoccupazioni espresse quanto al venir meno dei poteri d'ufficio, in relazione alla paventata impossibilità dello Stato di tutelare efficacemente gli assetti fondiari collettivi, i domini collettivi o gli usi civici, sarebbero inesistenti, perché la legge n. 168 del 2017 avrebbe sostanzialmente privatizzato i domini collettivi, rendendoli più agili e dunque maggiormente capaci di proporre autonomamente azioni giudiziarie a difesa delle relative aree. Inoltre, sarebbe diffusa la legittimazione a proporre un'azione volta a far dichiarare la natura civica di un determinato bene. Infine, a parere di Autostrade spa, l'interesse, dalla stessa legge n. 168 del 2017 riconosciuto come proprio della collettività generale, alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, legittimerebbe alla tutela degli usi civici anche le associazioni ambientaliste nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, come riconosciuto dai giudici amministrativi.

4.- Ha fatto pervenire un'opinione scritta quale *amicus curiae* la Federazione nazionale dei domini collettivi. Essa è stata depositata solo in data 18 aprile 2025, oltre il termine perentorio di venti giorni dalla data di pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* (8 gennaio 2025), stabilito, a pena di inammissibilità, dall'art. 6, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.- In data 29 aprile 2025 Autostrade per l'Italia spa ha depositato una memoria con la quale, dopo aver ripercorso brevemente i fatti di causa e oltre a dedurre nel merito, introduce argomenti a sostegno dell'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Roma sia per il profilo della rilevanza sia per il profilo della motivazione in punto di non manifesta infondatezza.

In particolare, Autostrade per l'Italia spa sostiene che il giudice *a quo* avrebbe espressamente e correttamente accertato che la soluzione delle questioni di legittimità costituzionale è essenziale per la definizione del giudizio, essendo connessa direttamente alla stessa sussistenza del potere di avviare e definire il giudizio, evidenziando che nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri non era stata fornita alcuna indicazione di segno contrario. Prosegue sottolineando che non poteva essere altrimenti, essendo evidente che la caducazione della norma censurata farebbe venire meno ab initio qualsivoglia attribuzione di potere in capo al Commissario, con effetto demolitorio di tutti gli atti precedentemente posti in essere.

Per quanto riguarda l'eccezione di difetto di motivazione in punto di non manifesta infondatezza sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, Autostrade per l'Italia spa sostiene che la Corte d'appello di Roma avrebbe indicato chiaramente sia i parametri costituzionali violati dall'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 sia le ragioni del contrasto fra la norma oggetto del dubbio di costituzionalità e le norme costituzionali di riferimento.

Più nello specifico, il giudice rimettente avrebbe evidenziato la violazione degli artt. 111 e 24 Cost. per il dirimente profilo dell'illegittima attribuzione al commissario di poteri di iniziativa d'ufficio in contrasto con i principi di terzietà e imparzialità.

Nella memoria si evidenzia che il giudice *a quo* avrebbe svolto il proprio *iter* argomentativo in base alla premessa dell'impossibilità di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, che sarebbe stato costantemente "letto" da questa Corte come una norma in contrasto con i parametri costituzionali richiamati nell'ordinanza di rimessione.

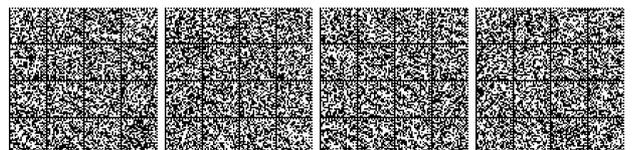
Secondo Autostrade per l'Italia spa, pertanto, la Corte d'appello di Roma avrebbe ampiamente motivato il profilo dell'ammissibilità delle questioni quanto al contrasto tra l'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927 e gli artt. 24, 111 e 117 Cost., non potendo sorgere alcun dubbio sulle questioni di legittimità sottoposte all'esame di questa Corte e, di conseguenza, sul *thema decidendum* del giudizio costituzionale.

Autostrade per l'Italia spa prosegue affermando che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte d'appello di Roma avrebbe richiesto una pronuncia puramente demolitoria, limitata alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui prevede il potere officioso del commissario.

Il giudice *a quo* avrebbe pertanto richiesto di accertare l'illegittimità costituzionale del permanere della "temporaneità" della soluzione offerta da questa Corte nel 1995, tenuto conto del contrasto del potere officioso attribuito al commissario col principio del giusto processo.

Autostrade per l'Italia spa segnala, per mero tuziorismo difensivo, che anche ove la pronuncia richiesta fosse di tipo additivo la censura di legittimità costituzionale sarebbe comunque ammissibile, alla luce della giurisprudenza di questa Corte che, nel caso di moniti al legislatore rimasti inascoltati, non ha esitato a adottare sentenze additive, evitando la determinazione di ulteriori pregiudizi (si richiama la sentenza n. 236 del 2016).

Nel merito, per quanto riguarda l'art. 111 Cost., Autostrade per l'Italia spa sostiene che, nel caso di specie, non sussisterebbe la stretta connessione fra usi civici e tutela dell'ambiente prospettata dall'Avvocatura.



La società ricorda che la disciplina degli usi civici è storicamente connessa alla gestione dominicale dei beni collettivi e delle risorse da questi ricavabili, non alla loro tutela e conservazione pel profilo della cura e della salvaguardia ambientale o paesaggistica, evidenziando che la stessa legge del 1927, novellata più volte nel corso degli anni, non contiene alcun richiamo ai termini «ambiente» e «paesaggio».

Sul punto, Autostrade per l'Italia spa evidenzia che la disciplina degli usi civici è stata recentemente ricondotta da questa Corte alla materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. (si richiama la sentenza n. 113 del 2018, resa su una questione relativa al riparto di competenze tra Stato e regioni).

Per altro profilo, l'estraneità degli usi civici alla tutela dell'ambiente e del paesaggio sarebbe confermata dallo sviluppo, nell'ordinamento, di atti normativi - quali ad esempio il codice dell'ambiente e il codice dei beni culturali e del paesaggio - che sarebbero più idonei a tutelare l'ambiente di quanto non sia la normativa concernente gli usi civici. Nella memoria si sottolinea che, infatti, al commissario non sarebbe confidato alcun potere di valutazione dei profili ambientali o del paesaggio e che la corretta prospettiva entro la quale andrebbe inquadrata la disciplina degli usi civici sarebbe quella «dominicale».

Ad avviso di Autostrade per l'Italia spa, il mero richiamo agli usi civici, introdotto con l'art. 1, lettera h), della legge n. 431 del 1985 (ora art. 142, comma 1, lettera h, del d.lgs. n. 42 del 2004), non inciderebbe nella tipologia dei poteri conferiti al commissario dalla legge n. 1766 del 1927.

La società sostiene che la permanenza dell'art. 29 nell'ordinamento produrrebbe effetti irragionevoli, come sarebbe dimostrato proprio dal giudizio *a quo*, nel quale la decisione adottata dal Commissario avrebbe conseguenze irrimediabili sull'infrastruttura autostradale (cioè sull'autostrada A1, che sarebbe oggetto di demolizione), oggi in concessione ad Autostrade per l'Italia spa.

Inoltre, la società sostiene che le argomentazioni svolte dall'Avvocatura a difesa del potere officioso del commissario si porrebbero in diretto contrasto con il principio del giusto processo.

Nella memoria si richiamano le sentenze di questa Corte n. 179 e n. 93 del 2024, n. 172 del 2023, n. 64, n. 16 e n. 7 del 2022, a tenor delle quali occorre escludere che il giudice possa pronunciarsi quando è condizionato dalla «forza della prevenzione», cioè «dalla tendenza a confermare una decisione o a mantenere un atteggiamento già assunto, derivante da valutazioni che sia stato precedentemente chiamato a svolgere in ordine alla medesima res iudicanda» e ad assicurare «che le funzioni del giudicare siano assegnate a un soggetto “terzo”, scevro di interessi propri che possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto e anche sgombrato da convinzioni precostituite in ordine alla materia su cui pronunciarsi» (in particolare, sentenza n. 172 del 2023).

Nella memoria si sottolinea che il giudice non può quindi essere realmente terzo e imparziale se, come accadrebbe per il Commissario agli usi civici, ha maturato un pre-giudizio in merito alle questioni sulle quali è chiamato a pronunciarsi.

Sussisterebbe poi una palese violazione dell'art. 24 Cost., nei termini ricostruiti da questa Corte nella sentenza n. 133 del 1993, ove si legge che il dubbio di legittimità costituzionale del censurato art. 29 è proponibile «anche con riguardo all'art. 24, secondo comma, della Costituzione coordinato con l'art. 3: nel nostro caso la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro».

Infine, Autostrade per l'Italia spa evidenzia che, per i profili di terzietà e imparzialità del giudice, l'art. 6 CEDU è stato al centro di un'ampia elaborazione giurisprudenziale da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo, che renderebbe ineludibile l'obbligo di interpretazione conforme alla Convenzione ai sensi dell'art. 117 Cost., come ricostruito dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, precisando che nel caso di specie non rilevarebbe la questione, pure affrontata dalla Corte, relativa alla possibilità di escludere una violazione della Convenzione stessa qualora il procedimento innanzi all'organo della cui imparzialità si dubita sia soggetto a un ulteriore controllo da parte di un organo giurisdizionale che abbia full jurisdiction e fornisca le garanzie di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU (si richiama Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, sentenza 4 ottobre 2007, Forum Maritime S.A. contro Romania; grande camera, sentenza 28 maggio 2002, Kingsley contro Regno Unito). Nei casi esaminati la Corte EDU avrebbe infatti chiarito che la full jurisdiction presupporrebbe che il giudice del gravame sia competente ad annullare la decisione impugnata per difetto di terzietà e imparzialità e a rinviare la questione, per una nuova decisione, a un organo terzo e imparziale. Detta condizione, ritiene la società, non si verificherebbe nel caso di specie, poiché la Corte d'appello potrebbe al più rimettere la causa dinanzi al medesimo Commissario agli usi civici, venendo così a mancare l'elemento essenziale della piena giurisdizione e confermandosi, quindi, la violazione dell'art. 6 CEDU.



*Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 241 del 2024) la Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, laddove, a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale da parte di questa Corte con la sentenza n. 46 del 1995, consente al commissario agli usi civici di avviare d'ufficio i procedimenti giudiziari ch'egli stesso dovrà successivamente definire.

1.1.- La Corte d'appello di Roma riferisce di essere chiamata a decidere sull'impugnazione da parte della società Autostrade per l'Italia spa della sentenza 4 aprile 2022, n. 67, del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Toscana, Lazio e Umbria, che, fra l'altro, ha dichiarato l'appartenenza alla «proprietà collettiva dei naturali di Anagni» di alcuni fondi in ragione del loro inserimento entro il perimetro originario della cosiddetta Selva Grande, o anche bosco di Anagni.

1.2.- La Corte rimettente riferisce che il gravame di Autostrade per l'Italia spa era affidato a cinque motivi e che vi si prospettava l'illegittimità costituzionale del menzionato art. 29, primo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui prevede l'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici.

Soggiunge che il Comune di Anagni e la Regione Lazio avevano chiesto il rigetto del reclamo.

1.3.- Tanto premesso, la Corte d'appello di Roma ritiene, in primis, che le questioni di legittimità costituzionale debbano essere più correttamente riferite al secondo comma dell'art. 29, relativo ai poteri giurisdizionali del commissario.

1.4.- Motiva, poi, sui presupposti di promovimento delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dalla parte privata.

In punto di rilevanza, assume che al fine della decisione sul gravame sarebbe decisivo lo scioglimento del dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata, poiché l'accoglimento delle questioni sollevate porrebbe nel nulla tutte le pregresse attività del Commissario.

1.5.- In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente formula talune notazioni ricostruttive del quadro normativo e giurisprudenziale, osservando in particolare che con la già menzionata sentenza n. 46 del 1995 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consentiva la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la sua giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo.

In quella occasione - segnala la Corte d'appello di Roma - si era evidenziato che in mancanza del potere officioso di iniziativa processuale del commissario nessun organo statale sarebbe stato abilitato ad agire in via preventiva per la tutela dell'interesse della collettività generale alla conservazione dell'ambiente.

La Corte rimettente, peraltro, osserva che in quella occasione si era affermato che la confluenza nel commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere solo transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice.

1.6.- Alla luce di tali premesse ricostruttive, la Corte d'appello di Roma ritiene che siano maturi i tempi per una rimeditazione delle statuizioni della citata sentenza n. 46 del 1995, onde evitare una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto a un giudice terzo e imparziale.

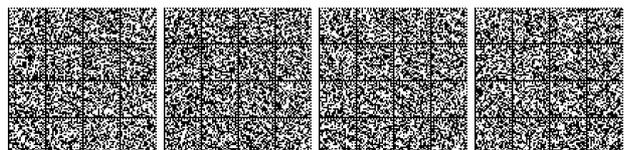
1.7.- Il giudice *a quo* assume che l'iniziativa d'ufficio del commissario agli usi civici contrasterebbe con gli artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 CDFUE, ed esclude la praticabilità di un'interpretazione adeguatrice della norma censurata.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri e si è costituita in giudizio la società Autostrade per l'Italia spa.

3.- La difesa del Presidente del Consiglio oppone all'ammissibilità delle questioni due eccezioni.

3.1.- Per la prima, esse sarebbero inammissibili per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto la Corte rimettente si sarebbe limitata a desumere la ritenuta illegittimità costituzionale della norma censurata dal mero passaggio del tempo rispetto alla sentenza n. 46 del 1995, senza soffermarsi sui parametri costituzionali invocati.

Per la seconda, esse sarebbero inammissibili perché sarebbe stata richiesta (peraltro con itinerario argomentativo incerto e contraddittorio) una pronuncia additiva in difetto dei presupposti che la legittimerebbero.



3.2.- Nessuna delle surriferite eccezioni è fondata.

Non la prima. Vero è che la questione di legittimità costituzionale è posta più nella forma dell'esegesi delle pronunce di questa Corte e dell'identificazione della nozione di «transitorietà» ivi utilizzata che in quella della dimostrazione del contrasto fra la norma censurata e i parametri costituzionali, ma non è meno vero che, per quanto intermediato da questa inusuale forma argomentativa, il confronto fra la norma censurata e i parametri evocati non manca.

Non la seconda. Il *petitum* dell'ordinanza è infatti sufficientemente chiaro e quella richiesta dal rimettente è - essenzialmente - un'ablazione del frammento di norma che consente al commissario agli usi civici di esercitare un potere di impulso processuale officioso.

Tanto la prima quanto la seconda eccezione devono pertanto essere respinte.

4.- La problematica agitata nell'atto introduttivo del presente giudizio non è ignota a questa Corte, che più volte ha avuto modo di pronunciarsi sul potere di iniziativa processuale in capo al commissario agli usi civici in riferimento ai giudizi che lo stesso è chiamato a definire in qualità di giudice.

Già la sentenza n. 73 del 1970 decise una questione incidentale di legittimità costituzionale avente a oggetto gli artt. 27, primo e ultimo comma, e 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, in riferimento agli artt. 108, secondo comma, e 25 Cost. Questa Corte era allora chiamata a «rispondere ai quesiti: se sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità del commissario, in quanto titolare e nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, per il fatto che allo stesso organo sono assegnate o dalla stessa persona fisica vengono esercitate funzioni amministrative, ed in particolare perché il commissario giudica dopo che in sede amministrativa abbia ispezionato i luoghi in contesa o nominato un istruttore perito (in sede di verifica demaniale) o delibato, senza modifiche, il progetto di legittimazione, o disposto la pubblicazione del progetto, o respinto le opposizioni al progetto e disposto la legittimazione». A tal proposito, si osservò che «[l]a circostanza che il commissario sia chiamato a giudicare e giudichi dopo che nella materia, in ordine alla quale è insorta la controversia, abbia compiuto atti nello svolgimento delle sue funzioni amministrative, non deve far ritenere che il commissario quale giudice non sia indipendente ovvero manchi o sia messa in pericolo o in forse la sua imparzialità», aggiungendo - ciò che maggiormente rileva al fine della pronuncia sul caso che oggi ci occupa - che «[è] possibile [...] constatare che l'attività giurisdizionale non è condizionata nei suoi contenuti da quella amministrativa svolta in precedenza; e che (a conferma di ciò), in fase giurisdizionale, sul terreno probatorio il commissario può esercitare d'ufficio un potere inquisitorio o d'iniziativa e che comunque le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto». La sovrapposizione della funzione giudicante a quella di iniziativa processuale - dunque - non fu ritenuta fonte di un vizio di legittimità costituzionale delle norme che la prevedevano.

La sentenza n. 398 del 1989 fece adesivo richiamo alla pronuncia ora indicata, osservando che «[p]ur formulata in ordine al primo comma dell'art. 27 della legge n. 1766 del 1927, la *ratio* decidendi di quella sentenza investiva complessivamente lo statuto istituzionale della figura del Commissario liquidatore, che è quello di un magistrato ordinario, assistito dalle garanzie costituzionali dell'ordine giudiziario [...]».

La sentenza n. 133 del 1993 (intervenuta dopo la sentenza n. 395 del 1992, che fu meramente processuale) si pronunciò su una questione analoga a quella oggetto dell'odierno giudizio, a fronte di un'ordinanza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione che aveva «sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, primo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, “nella parte in cui prevede che i giudizi davanti ai commissari degli usi civici possano essere promossi anche di ufficio”, per contrasto con gli artt. 24, primo e secondo comma, 101 e 118, primo e secondo comma, della Costituzione». In quella occasione si mise in luce lo stretto collegamento fra poteri commissariali e tutela dell'ambiente e del paesaggio: «[a]ccanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Il potere dei commissari di provvedere d'ufficio alla tutela giurisdizionale non è riferibile se non a siffatto interesse - sancito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici - e, con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale».

La titolarità di un potere processuale d'impulso, nondimeno, apparve problematica, poiché «la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro», ma la Corte non ritenne di approdare a «una soluzione meramente caducatoria, che riserverebbe il potere di azione alle popolazioni interessate e alle regioni», poiché il contemperamento dell'interesse alla protezione dell'ambiente (e del paesaggio) e dell'interesse ad assicurare la terzietà del giudice avrebbe implicato «una invasione della sfera delle



scelte riservate alla discrezionalità del legislatore», potendo «avvenire secondo una pluralità di varianti». Non solo: «indipendentemente dalle possibili varianti», si sarebbe trattato «di un intervento nell'organizzazione della giustizia manifestamente estraneo ai poteri di questa Corte».

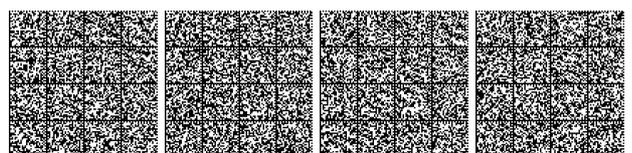
A tale pronuncia fece seguito la sentenza n. 46 del 1995, sulla quale le parti si sono ampiamente soffermate e che riveste importanza particolare per la definizione del presente giudizio. In quella occasione questa Corte mosse dalla presa d'atto della «revisione interpretativa dell'art. 29 della legge sugli usi civici, operata dalla Corte di cassazione con la sentenza [28 gennaio 1994, n. 858] (e altre quattro di pari data, nn. 859, 860, 861, 862) in relazione all'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, e confermata dalle Sezioni unite con le sentenze nn. 2131, 3690, 4394, 7913 e 9287 del 1994». Una «revisione interpretativa» in forza della quale la Corte di cassazione era giunta a escludere il potere di impulso processuale in capo al commissario agli usi civici. Si poneva pertanto il problema, allora, della legittimità costituzionale del censurato art. 29 alla luce delle considerazioni che già la precedente giurisprudenza di questa Corte aveva svolto in riferimento all'essenzialità dell'intervento commissariale al fine di un'ideale tutela del bene ambiente. La sentenza n. 46 del 1995 ribadì che «la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici», aggiungendo che si trattava di un interesse «di cui è portatore lo Stato, inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni». Rilevò, poi, che «dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale» e che, anzi, la stessa sentenza n. 133 del 1993 aveva «manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24, secondo comma, Cost.», sollecitando il legislatore a intervenire adottando soluzioni diverse dal conferimento al commissario agli usi civici del potere di impulso processuale. Nondimeno, aggiunse, «tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, “in attesa del riordino generale della materia degli usi civici” preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491». Con la conseguenza che «la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una “rigorosa tutela della terzietà del giudice” (cfr. in un contesto analogo, sentenze nn. 268 del 1986 e 172 del 1987)» e che doveva essere «dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo».

Di tale importante pronuncia questa Corte confermò ripetutamente le statuizioni.

Con l'ordinanza n. 117 del 1995, che si limitò a ricordare la precedente declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927.

Con la sentenza n. 345 del 1997, ove, premesso che «[g]ià con la sentenza n. 133 del 1993 questa Corte aveva avvertito che la giurisdizione ufficiosa in via principale (da tempo divenuta prevalente a causa del rallentamento del programma liquidatorio degli usi civici) riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico [...]», si ribadì che «[f]ra la situazione, allora vigente, che non abilitava alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia del menzionato interesse costituzionalmente garantito e il potere di iniziativa processuale ad essi attribuito, la Corte ha infatti scelto questa seconda strada “in attesa del riordino generale della materia”, preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, dimostrandosi consapevole che le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, perché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice», e si concluse nel senso che «[q]uesta Corte non può quindi non ribadire tali argomentazioni, nell'attesa che il legislatore riordini l'intera materia, pure con riguardo ai profili ordinamentali testé menzionati».

Con l'ordinanza n. 21 del 2014, in cui: *i*) si diede atto che il giudice allora rimettente aveva nuovamente contestato il potere di impulso processuale ufficioso in capo al commissario, lamentando la violazione dell'art. 111 Cost. e chiedendo «una rivalutazione della compatibilità costituzionale della norma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, in considerazione del mutamento del contesto normativo e ordinamentale in cui è inserita la norma censurata»; *ii*) si riferì che il rimettente aveva individuato le novità normative rilevanti «nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei



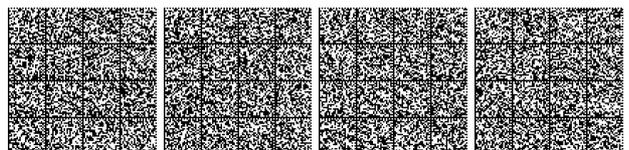
diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e nella nuova formulazione dell'articolo 111 Cost. - introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 [...]»; *iii*) si affermò che, invece, «non è ravvisabile la sopravvenienza di alcun mutamento del quadro normativo che sia riconducibile ai due atti richiamati dal giudice rimettente», sia perché la Convenzione europea dei diritti dell'uomo era di gran lunga anteriore alla sentenza n. 46 del 1995 sia perché «il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice [...]»; *iv*) si ricordarono dunque le statuizioni della sentenza n. 46 del 1995 quanto alla transitoria giustificazione del contestato potere commissariale in vista di «una nuova disciplina legislativa improntata a una “rigorosa tutela della terzietà del giudice”»; *v*) si osservò essere «vero che - nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 del 1995 - tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà»; *vi*) si dichiarò comunque inammissibile la questione perché «il giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte è stato avviato nel 1993, prima che la norma, avente indubbia natura processuale, fosse messa in discussione dinanzi a questa Corte».

Con la sentenza n. 113 del 2018, infine, nella quale, richiamati i precedenti: *i*) si osservò come la Corte avesse «evidenziato che la giurisdizione officiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico (sentenza n. 133 del 1993)»; *ii*) si precisò che la Corte aveva «scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari “in attesa del riordino generale della materia”, preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), sulla base della consapevolezza che “le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice” (sentenza n. 345 del 1997)»; *iii*) si constatò che «[i]l menzionato art. 5 della legge n. 491 del 1993 è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale)»; *iv*) si ribadì come «il novellato art. 111 Cost. non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di “legittimità provvisoria” della norma in esame, adottato dalla sentenza n. 46 del 1995»; *v*) si rilevò che nel caso di specie vi era stato un impulso degli interessati, ma «[f]erma restando la richiamata giurisprudenza di questa Corte in tema di poteri d'ufficio del Commissario».

5.- Questo esame della precedente giurisprudenza di questa Corte sul potere processuale officioso del commissario agli usi civici chiarisce la sostanza della questione ora riproposta. Si tratta di stabilire, infatti, se non si siano esaurite le ragioni che presiedevano alla temporaneità secondo la sentenza n. 46 del 1995 e se il fluire del tempo possa o debba indurre questa Corte a mutare indirizzo. In particolare, se il tempo trascorso sia segnato da eventi normativamente rilevanti, che abbiano determinato un significativo mutamento ordinamentale rispetto alla condizione in cui fu resa la sentenza n. 46 del 1995.

5.1.- Occorre preliminarmente precisare che l'assunzione della pronuncia ora ricordata a esclusivo punto di riferimento al quale commisurare le valutazioni concernenti il fluire del tempo costituisce un errore prospettico. Risulta infatti da tutta la ricordata giurisprudenza costituzionale l'essenzialità del riconoscimento al commissario agli usi civici di un potere officioso di impulso processuale al fine di un'adeguata tutela dell'ambiente. Per essere più precisi: la giurisprudenza di questa Corte non ha mai affermato che quella che lo prevedeva fosse qualificabile come una sorta di norma a contenuto costituzionalmente vincolato, ma ha detto che non si poteva prescindere dal conferimento di poteri anche officiosi di impulso processuale a un organo dello Stato, poiché la natura nazionale dell'interesse protetto non permetteva di accontentarsi dell'iniziativa di soggetti privati e di organi regionali o locali, che degli interessi di respiro nazionale non sono - giuridicamente e logicamente - portatori. Con la conseguenza che, in difetto di una previsione legislativa statale che conferisse ad altro organo dello Stato il potere in questione, quello del commissario agli usi civici doveva essere comunque salvaguardato.

Non è controvertibile che nella giurisprudenza costituzionale si sia costantemente richiamata l'attenzione del legislatore statale sulla dubbia compatibilità della disciplina in questione con il principio costituzionale della terzietà del giudice, ma altrettanto costantemente la - pur insoddisfacente - condizione normativa che ne risultava è stata ritenuta preferibile a quella che sarebbe scaturita da una declaratoria di illegittimità costituzionale. Tanto, anche perché - specie in ambito processuale (si veda, da ultimo, la sentenza n. 96 del 2025) - questa Corte non avrebbe potuto identificare essa stessa, per ovviare al vulnus, una soluzione ispirata a un dato normativo già esistente, tali e tante essendo le alternative astrattamente disponibili che solo il legislatore avrebbe potuto sceglierne una, nell'esercizio della sua discrezionalità politica. Ancorché in via transitoria, dunque, e sino al sopravvenire di una riforma legislativa di sistema, il regime che anche oggi è oggetto di contestazione è stato sempre giustificato in ragione dell'importanza dei beni costituzionali cui doveva considerarsi servente.



5.2.- Tanto precisato, va rilevato che la Corte rimettente lamenta la violazione degli «artt. 24, 111 e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea», ma nel suo percorso argomentativo hanno rilievo anche gli artt. 9 e 32 Cost., sebbene per un profilo diverso da quello della loro assunzione a parametri delle prospettate censure. Il giudice *a quo*, infatti, opera ampi riferimenti alla sentenza n. 46 del 1995 di questa Corte, rilevando che in quella occasione erano state messe in evidenza le «esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Costituzione», esigenze che avevano sollecitato la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo». Nel pervenire a questo risultato additivo, tuttavia, si era osservato che il conferimento del potere di iniziativa processuale al commissario agli usi civici determinava una «confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale», tale da generare una dubbia compatibilità con l'art. 24 Cost., che però poteva essere «transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa», in forza di un «criterio di legittimità costituzionale provvisoria».

Nella sentenza n. 46 del 1995 non si faceva menzione anche dell'art. 111 Cost., ma esso ha uno stretto legame con l'art. 24 Cost. e non a caso entrambi gli articoli sono adesso evocati dall'ordinanza di rimessione.

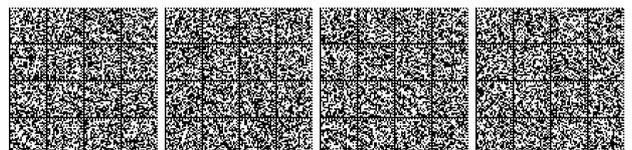
Orbene, due dei parametri che presidiano i beni costituzionali posti a raffronto dalla ricordata sentenza - cioè quelli di cui agli artt. 9 e 111 Cost. - sono stati successivamente oggetto di revisione: il primo in forza della legge cost. n. 1 del 2022; il secondo in forza della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione). Occorre pertanto verificare in quale misura tali operazioni di revisione costituzionale abbiano modificato il quadro normativo che questa Corte deve considerare pel profilo dei parametri rilevanti. Del resto, nel corso del giudizio le stesse parti si sono confrontate sul punto, ossia sulla eventuale sopravvenienza di consistenti novità ordinamentali, tali da imporre, oggi, una soluzione diversa da quella seguita in passato. Così, mentre la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito sulla novellazione dell'art. 9 Cost. a opera della legge cost. n. 1 del 2022 e sulla peculiare centralità ora acquisita dall'ambiente, la parte privata ha insistito sulla novellazione dell'art. 111 Cost. a opera della legge cost. n. 2 del 1999 e sulla riconosciuta importanza del principio di terzietà del giudice.

Entrambe le parti hanno prospettato una modificazione dell'insieme dei principi costituzionali fondamentali (ad esempio, a pag. 15 dell'atto di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri, rammemorando la sentenza di questa Corte n. 105 del 2024, ha fatto espresso riferimento al riconoscimento della «portata innovativa della legge 11.2.2022 n. 1 nella parte in cui “costituzionalizza” direttamente, ponendolo fra i principi primari dell'ordinamento giuridico, il mandato di tutela dell'ambiente», e a pag. 4 della memoria di costituzione, Autostrade per l'Italia spa, ha fatto espresso riferimento all'«introduzione del principio del giusto processo»).

Queste diverse prospettazioni meritano una distesa considerazione.

5.2.1.- Occorre sgombrare il campo da un possibile equivoco, che talora gli stessi scritti difensivi delle parti tendono ad alimentare: né la revisione costituzionale del 1999 né quella del 2022 hanno determinato un'alterazione della consistenza essenziale dei principi fondamentali della nostra Costituzione, nonostante il principio di terzietà sia intimamente connesso al diritto di difesa, che sin dalla sentenza n. 46 del 1957 questa Corte ha dichiarato «fondamentale in ogni ordinamento basato sulle esigenze indefettibili della giustizia e sui cardini dello Stato di diritto», e nonostante la sedes del novellato art. 9 Cost. sia proprio la parte della Carta che è dedicata ai «Principi fondamentali».

Il complesso delle previsioni normative che scolpiscono l'identità della nostra Costituzione definisce quelli che la giurisprudenza di questa Corte chiama principi «fondamentali» o «supremi», identificabili, nel corpo della Costituzione, sulla base di saldi criteri interpretativi d'ordine testuale e storico. Tali principi «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» (sentenza n. 1146 del 1988), sicché costituiscono un limite assoluto per le fonti - pur di rango costituzionale - previste dall'art. 138 Cost. L'identità della Costituzione è pertanto definita, nel suo «contenuto essenziale», una volta per tutte dalla Costituzione stessa, senza che le leggi costituzionali o di revisione costituzionale, ancorché libere di innovare anche significativamente le previsioni costituzionali, possano in alcun modo legittimamente scalfirla o alterarla, tant'è vero che, qualora fossero in contrasto con l'insieme delimitato dei principi fondamentali (supremi), sarebbero costituzionalmente illegittime (sull'immodificabilità di tali principi, fra le altre, oltre alla citata sentenza n. 1146 del 1988, le sentenze n. 159 del 2023, n. 115 del 2018, n. 118 del 2015, n. 238 del 2014, n. 134 del 2002, n. 203 del 1989 e l'ordinanza n. 24 del 2017). Se a una legge costituzionale o di revisione costituzionale fosse consentito farlo, infatti, essa introdurrebbe un nuovo limite alle successive leggi di revisione costituzionale, ponendosi come condizione della loro legittimità pur essendo pariordinata. Sennonché, il regime delle condizioni di legittimità delle fonti di rango costituzionale è definito direttamente dalla Costituzione e non è nella loro libera disponibilità: eccezion fatta per la Costituzione, nessuna fonte può essere ministra del proprio regime normativo (della propria “forza” e del proprio “valore”), che dipende sempre dalla fonte di rango superiore.



5.2.2.- Né la novella del 1999 né quella del 2022, dunque, hanno potuto alterare la consistenza dell'insieme dei principi fondamentali (supremi), che deve essere pertanto considerato esattamente il medesimo ch'ebbe di fronte la precedente giurisprudenza di questa Corte. La modificazione delle disposizioni che definiscono quei principi e la loro evoluzione nella dinamicità del divenire storico sono sempre possibili, ma a condizione ch'essi, come si è detto, non siano «sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale» (sentenza n. 1146 del 1988). Contenuto essenziale che - ovviamente - muterebbe ove l'insieme delimitato dei principi fosse a disposizione delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale.

5.2.3.- Non solo: in concreto e nello specifico, ferme le considerazioni d'ordine generale che precedono, entrambe le novelle costituzionali non hanno fatto altro che confermare e ulteriormente precisare quanto la Costituzione già prevedeva.

Per quanto riguarda la terzietà del giudice, questa Corte ha più volte evidenziato che il novellato art. 111 Cost. non ha introdotto un'innovazione del contenuto essenziale del principio supremo che gli è sotteso (sentenza n. 240 del 2003, ordinanze n. 21 del 2014, n. 168 del 2002 e n. 75 del 2002), pur esplicitando con nettezza l'importanza delle sue singole specificazioni, con non trascurabili effetti normativi (sia perché, in generale, il giusto processo è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché lo sono gli altri principi che ne costituiscono specificazione). Né un'innovazione di detto contenuto essenziale è derivata dalla novellazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

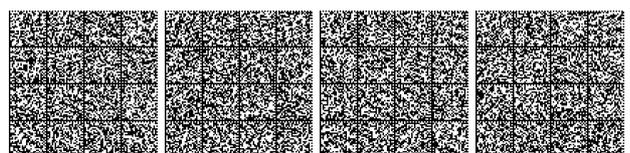
Per quanto riguarda il principio della tutela dell'ambiente, già prima della legge cost. n. 1 del 2022, si è chiarito (sentenza n. 126 del 2016) che, sebbene il testo originario della Costituzione non contenesse il lemma "ambiente" né disposizioni direttamente finalizzate a proteggere l'ecosistema, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto (sentenza n. 247 del 1974) la «preminente rilevanza accordata nella Costituzione alla salvaguardia della salute dell'uomo (art. 32 citato) e alla protezione dell'ambiente in cui questi vive (art. 9, secondo comma)», quali beni costituzionali primari (sentenza n. 210 del 1987). La sentenza n. 105 del 2024, poi, ha affermato con chiarezza che «[l]a riforma del 2022 consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa». In questo modo si è ulteriormente messo in evidenza che la revisione del 2022 ha solo inserito "direttamente" nel testo della Costituzione un mandato di tutela ambientale che le preesisteva. Tanto, anche qui, con effetti normativi tutt'altro che trascurabili (sia perché l'obbligazione di tutela ambientale è ormai desumibile direttamente dal testo costituzionale e non solo in via d'interpretazione sistematica, sia perché si fa ora esplicito riferimento alla tutela della biodiversità, degli ecosistemi, e degli animali), ma senza alcuna incidenza su numero ed essenza dei principi costituzionali fondamentali (supremi).

Alla luce di quanto sin qui rilevato, deve escludersi che nel corso del tempo si siano prodotte modifiche normative così essenziali da imporre un ripensamento delle conclusioni raggiunte, quanto alla problematica qui esaminata, dalla precedente giurisprudenza di questa Corte, ora come allora fronteggiandosi i medesimi principi costituzionali.

6.- Ci si deve nondimeno domandare se proprio il decorso del tempo abbia in sé determinato una condizione diversa da quella del passato, suggerendo un corrispondentemente diverso esito. Per rispondere a questo interrogativo occorre rapidamente soffermarsi sulla genesi della norma oggetto di censura.

Il contenuto normativo dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, oggi sottoposto allo scrutinio di questa Corte, risulta dalla combinazione dell'originario testo della norma di legge e dell'addizione operata dalla più volte ricordata sentenza n. 46 del 1995, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima tale norma «nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo».

Tale essendo la vicenda normativa rilevante e ancorché la sentenza n. 46 del 1995 facesse esplicito riferimento alla "provvisorietà" delle soluzioni adottate, ci si deve chiedere, d'ufficio, se la questione proposta dal giudice rimettente sia ammissibile alla luce dell'art. 137, terzo comma, Cost., a tenor del quale «[c]ontro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione»: poiché la norma che ne è oggetto risulta dall'addizione operata da una pronuncia di questa Corte, occorre domandarsi se la quaestio de legitimitate oggi sollevata costituisca, in realtà, un non consentito mezzo di impugnazione di una pronuncia costituzionale. A tal proposito si deve tuttavia osservare che questa Corte, pur ribadendo sia che il «tendenziale rispetto dei propri precedenti» è funzionale ad assicurare autorevolezza alla giurisdizione costituzionale (sentenza n. 203 del 2024; analogamente sentenza n. 24 del 2025) sia che le pronunce costituzionali non sono soggette ad alcun gravame (sentenza n. 29 del 1998), già in passato ha precisato che (sia pure «in presenza di una pronuncia di rigetto») l'effetto preclusivo alla riproposizione di questioni nel corso dello stesso giudizio, desumibile dall'art. 137, terzo comma, Cost., opera soltanto allorché risultino identici tutti e tre gli elementi



che compongono la questione: «ossia norme censurate, profili di incostituzionalità dedotti e argomentazioni svolte a sostegno della ritenuta incostituzionalità» (sentenza n. 66 del 2019; si veda altresì la sentenza n. 270 del 2022). Più di recente, si è chiarito che sono giustificabili mutamenti rispetto a precedenti statuizioni allorché sussistano «ragioni di particolare coerenza che rendano non più sostenibili le soluzioni precedentemente adottate» rinvenibili, ad esempio, nel caso di «inconciliabilità dei precedenti con il successivo sviluppo della stessa giurisprudenza di questa Corte o di quella delle Corti europee», di «mutato contesto sociale o ordinamentale nel quale si colloca la nuova decisione o - comunque - il sopravvenire di circostanze, di natura fattuale o normativa, non considerate in precedenza» o, ancora, nel caso di «maturata consapevolezza sulle conseguenze indesiderabili prodotte dalla giurisprudenza pregressa» (sentenze n. 24 del 2025 e n. 203 del 2024).

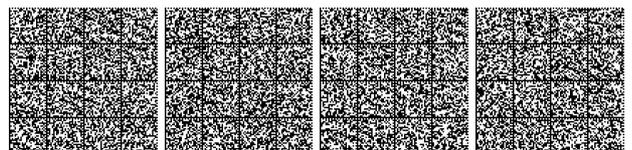
Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dunque ritenere che le questioni oggetto del presente giudizio siano per questo profilo ammissibili, poiché esse sono state sollevate proprio nella prospettiva della necessità di un ripensamento giurisprudenziale in ragione del ritenuto mutamento del contesto normativo e del fluire del tempo.

7.- S'è già detto che deve escludersi qualunque alterazione dell'originario ordine costituzionale dei principi fondamentali (supremi) nonostante la sopravvenienza delle leggi cost. n. 2 del 1999 e n. 1 del 2022, sicché occorre ora chiedersi solo se lo stesso fluire del tempo abbia determinato in sé una condizione tale da suggerire un ripensamento delle conclusioni raggiunte da questa Corte con le pronunce ricordate al punto 4. L'interrogativo è stato oggetto del confronto fra le parti e si radica nelle statuizioni di alcune di tali decisioni.

Rilevano, a tal proposito, la sentenza n. 133 del 1993, nella quale si è evidenziato che «la deroga alla regola di terzietà del giudice tocca il diritto di difesa alterando la normale dialettica processuale, sia perché la domanda introduttiva del giudizio, formulata dallo stesso giudice, prefigura il contenuto della decisione, sia perché il contraddittorio non si instaura in condizioni di parità tra le parti del rapporto sostanziale, bensì tra queste, da un lato, e il giudice dall'altro»; la sentenza n. 46 del 1995, nella quale si è parlato di «legittimità costituzionale provvisoria», di «attesa del riordino generale della materia degli usi civici» e di una sovrapposizione di funzioni giudicanti e di impulso processuale che poteva essere «transitoriamente giustificata»; la sentenza n. 345 del 1997, nella quale si è parlato nuovamente di «attesa che il legislatore riordini l'intera materia»; l'ordinanza n. 21 del 2014, nella quale si sono ricordate le statuizioni della sentenza n. 46 del 1995 quanto alla transitoria giustificazione del contestato potere commissariale in vista di «una nuova disciplina legislativa improntata a una "rigorosa tutela della terzietà del giudice"» e si è osservato che «nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 [recte: 46] del 1995 - tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà»; la sentenza n. 113 del 2018, nella quale si è precisato che la Corte aveva «scelto di salvaguardare il potere di iniziativa processuale dei Commissari "in attesa del riordino generale della materia", preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491 [...], sulla base della consapevolezza che "le funzioni di impulso processuale da parte del giudice si possono giustificare eccezionalmente, purché transitoriamente, in vista di una nuova disciplina improntata al principio della terzietà del giudice"».

È sulla base di tali affermazioni che la rimettente prospetta una sorta di illegittimità costituzionale legata al tempo, in quanto «[q]uel bilanciamento di interessi, che la Corte costituzionale ha ritenuto accettabile solo in via transitoria e in vista di un generale riordino della materia, si è quindi tramutato in una permanente violazione del diritto di difesa e del diritto ad un giudice terzo e imparziale; la disciplina che poteva essere ritenuta conforme a Costituzione solo "eccezionalmente, purché transitoriamente" è ormai divenuta definitivamente stabile».

Quel che occorre rilevare è, però, che le esigenze che avevano indotto questa Corte alla declaratoria di illegittimità costituzionale additiva pronunciata con la sentenza n. 46 del 1995 non sono mutate. Ora come allora, infatti, l'interesse alla tutela del bene ambiente è nazionale e non solo regionale o locale; ora come allora si avverte la necessità che nazionale e non solo regionale o locale sia il soggetto istituzionale chiamato ad attivarsi per assicurare detta tutela; ora come allora, in difetto di soluzioni diverse apprestate dal legislatore, tale necessità può essere soddisfatta, allo stato, dal conferimento di un potere di impulso processuale al commissario agli usi civici (ferma restando la legittimazione degli enti esponenziali dei domini collettivi riconosciuta dalla legge n. 168 del 2017). È evidente che la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale genera significative linee di tensione con il diritto di difesa e il principio della terzietà del giudice, che suggerirebbero ben altre opzioni legislative, ma il punto resta oggi il medesimo del passato: trattasi di opzioni che vanno ascritte al legislatore, non ravvisandosi una soluzione costituzionalmente compatibile che assicuri, allo stesso tempo, l'adeguata tutela del bene-ambiente e la corretta articolazione delle funzioni giurisdizionali. L'ostacolo a un intervento di questa Corte non è costituito dall'esistenza di un ambito discrezionale riservato al legislatore, bensì dall'impossibilità di costruire per via di pronuncia costituzionale e senza esercitare scelte politiche un "sistema" protettivo dei domini collettivi in quanto beni ambientali che assicuri anche una piena armonia con gli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost.



Né varrebbe obiettare che la pregressa giurisprudenza avrebbe “tollerato” la sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale solo sino all’avvento di una riforma generale della materia e che tale riforma generale sarebbe sopravvenuta con la legge n. 168 del 2017. Anzitutto, questa interpretazione della pregressa giurisprudenza non è confortata da saldi dati testuali, ben potendosi sostenere che non già l’avvento di una riforma generale fosse inteso come il *dies ad quem* della transitoria giustificabilità della sovrapposizione qui oggetto di contestazione, bensì l’avvento di una riforma generale recante una specifica previsione normativa dedicata all’iniziativa processuale a tutela dei beni d’uso civico da parte di un organo statale. In secondo luogo, il dubbio ora prospettato è rafforzato dal fatto che la legge n. 168 del 2017 è anteriore alla sentenza n. 113 del 2018, che ha potuto e dovuto tenerne conto, ma non per questo ha mutato indirizzo. Infine, che detta legge costituisca l’attesa riforma generale è discusso, non foss’altro perché essa non ha disposto l’abrogazione della legge n. 1766 del 1927 e - anzi - non ha operato un compiuto coordinamento con le sue previsioni normative.

Le questioni incidentali di legittimità costituzionale di cui in epigrafe devono pertanto dichiararsi inammissibili.

8.- Tale declaratoria di inammissibilità non deve ovviamente indurre a sottovalutare la serietà della disarmonia determinata dalla più volte segnalata sovrapposizione di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale. Questa Corte ha ripetutamente sollecitato il legislatore a intervenire, anche prospettando alcune delle possibili soluzioni normative. In particolare, si è messo in evidenza che avrebbero potuto costituire possibili soluzioni l’istituzione dell’ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, lasciando a quest’ultimo il solo compito di giudicare, oppure l’abolizione della giurisdizione speciale del commissario, lasciandogli soltanto il potere di iniziativa processuale, cioè «trasformandolo in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario» (sentenza n. 133 del 1993).

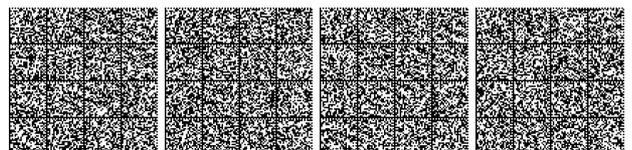
Nonostante il fermo invito formulato da questa Corte, il legislatore ha continuato a rimanere inerte. Tale inerzia non risulta in armonia con il dovere di leale collaborazione, la cui osservanza deve ispirare le relazioni fra tutti i poteri dello Stato (sentenze n. 410 e n. 110 del 1998 - che parlano di principio di lealtà e correttezza -, n. 139 del 1990, n. 35 del 1972, n. 168 del 1963) e in particolare quelle fra legislatore e giudice costituzionale (sentenza n. 242 del 2019, ordinanze n. 132 del 2020 e n. 207 del 2018). Essa costituisce anche una scelta problematica per lo stesso legislatore, poiché nelle complesse società contemporanee la capacità di rispondere ai bisogni dei cittadini costituisce una parte essenziale della sua legittimazione.

L’intervento del legislatore è particolarmente necessario perché l’innesto di un istituto premoderno come l’uso civico o il dominio collettivo sul tronco del diritto moderno è fatalmente problematico e, per attecchire correttamente, abbisognerebbe di una sapiente opera di coordinamento legislativo. Inoltre, la disciplina introdotta dalla legge n. 1766 del 1927 ha subito una evidente torsione (così già le sentenze n. 152 del 2024 e n. 119 del 2023): concepita essenzialmente allo scopo della liquidazione degli usi civici, essa ha finito per rovesciarsi in normativa soprattutto protettiva della loro esistenza e del loro mantenimento (ora, in specie, nella forma del dominio collettivo), senza che - però - se ne aggiornassero adeguatamente i contenuti. Si sono così posti all’amministrazione e alla giurisdizione notevoli problemi, che la legge n. 168 del 2017, priva - come accennato - del respiro della riforma di carattere generale, non ha consentito di risolvere appieno. È pertanto stringente l’esigenza che sia adempiuto il dovere del legislatore di intervenire organicamente in materia, ponendo ordine in un settore normativo nel quale si sovrappongono e confliggono, in una con l’esigenza della corretta amministrazione della giustizia, l’interesse delle comunità locali, il fondamentale interesse nazionale alla tutela del bene-ambiente, l’interesse privato e pubblico alla protezione della proprietà, l’interesse privato e pubblico all’esercizio dell’attività economica e alla realizzazione delle opere pubbliche e delle infrastrutture delle quali nessuna comunità politica può fare a meno.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 29, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l’art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall’art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio*



1924, n. 751), sollevate, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Corte d'appello di Roma, sezione speciale per gli usi civili, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250125

N. 126

*Sentenza 11 giugno - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - VIA (Valutazione di impatto ambientale) - Norme della Regione Siciliana - Novella in materia di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti di cava - Istanze di variante ai progetti autorizzati - Qualifica di modifiche o estensioni come non sostanziali - Effetti - Mancata richiesta di VIA - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e a tutela del paesaggio - Inammissibilità delle questioni.**

- Legge della Regione Siciliana 2 aprile 2024, n. 6, art. 14, comma 2, sostitutivo del comma 3 dell'art. 2 della legge della Regione Siciliana 5 luglio 2004, n. 10.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*); statuto della Regione siciliana, art. 14, primo comma, lettere *f*) e *n*).

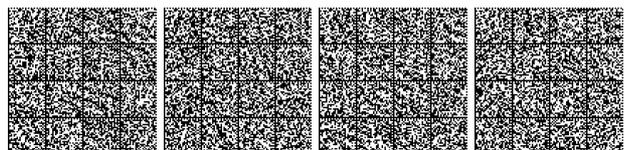
## LA CORTE COSTITUZIONALE

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. 14, comma 2, della legge della Regione siciliana 2 aprile 2024, n. 6 (Riordino normativo dei materiali da cave e materiali lapidei), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4 giugno 2024, depositato in cancelleria il successivo 5 giugno, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 27, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione siciliana;

udito nell'udienza pubblica dell'11 giugno 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Luisa Spina per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione siciliana;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato il 5 giugno 2024 e iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione e in relazione all'art. 14, primo comma, lettere *f*) e *n*), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché all'art. 5, comma 1, lettera *l-bis*), e punto 8, lettera *t*), dell'Allegato IV alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge della Regione siciliana 2 aprile 2024, n. 6 (Riordino normativo dei materiali da cave e materiali lapidei), che introduce modifiche all'art. 2 della legge della Regione siciliana 5 luglio 2004, n. 10 (Interventi urgenti per il settore lapideo e disposizioni per il riequilibrio del prezzo della benzina nelle isole minori), sostituendone integralmente il comma 3.

1.1.- Il ricorso afferma che «l'art. 14 della suddetta legge prevede, al comma 2, modifiche all'art. 2 della legge regionale Sicilia 5 luglio 2004, n. 10, in materia di procedure di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti da cava, sostituendone integralmente il comma 3, che prevede ora una nuova disciplina in forza della quale le istanze di variante alle autorizzazioni di cava (relative alle attività che ricadono nelle aree di cui al Piano Regionale dei materiali di cava e dei materiali lapidei di pregio e non, rientranti nelle procedure di rinnovo delle predette autorizzazioni, purché insistenti su aree prive di vincoli paesaggistici e ambientali) sono considerate modifiche o estensioni non sostanziali e, quindi, non necessitano della verifica di assoggettabilità a VIA [valutazione di impatto ambientale] di cui al punto 8, lettera *t*), dell'allegato IV della parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a condizione che ricorrano una serie di presupposti elencati dalla norma novellata» e che detta norma eccederebbe le competenze attribuite alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia, ledendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche in violazione dell'art. 9 Cost., determinando una «“lesione diretta” dei beni dell'ambiente, culturali e paesaggistici».

1.2.- Il ricorrente osserva che il carattere trasversale della materia della tutela dell'ambiente, se da un lato non esclude che le regioni possano legiferare su problematiche che hanno riflessi in materia ambientale, dall'altro non mette in discussione la competenza legislativa esclusiva dello Stato a stabilire regole omogenee sul territorio nazionale per procedimenti e competenze attinenti alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio.

La difesa erariale precisa che la funzione di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio costituisce elemento fondamentale e prevalente della gestione del territorio, così come sarebbe chiaramente delineato anche dalla giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 189 del 2016, n. 182 e n. 183 del 2006, n. 478 del 2002, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993, e le ordinanze n. 71 del 1999, n. 316 e n. 158 del 1998) e da quella amministrativa (sono richiamate Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 14 novembre 2019, n. 7839 e, sezione quarta, sentenza 29 aprile 2014, n. 2222).

1.3.- Tanto premesso, nel ricorso si sostiene che la potestà legislativa primaria riconosciuta dall'art. 14, primo comma, lettere *f*) e *n*), dello statuto speciale alla Regione siciliana nelle materie «urbanistica» e «tutela del paesaggio» non potrebbe essere esercitata senza limiti.



1.4.- Secondo il ricorrente, la Regione dovrebbe rispettare sia i precetti costituzionali sia le «norme di grande riforma economico-sociale» poste dallo Stato nell'esercizio delle competenze legislative spettantegli. Fra le suddette norme, appunto, rileverebbero quelle di cui al d.lgs. n. 152 del 2006.

Si evidenzia, poi, che l'art. 14 della legge reg. siciliana n. 6 del 2024 reca modifiche all'art. 2 della legge reg. siciliana n. 10 del 2004, in materia di procedure di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti di cava, sostituendone integralmente il comma 3, che (si afferma nel ricorso) ora prevede «una nuova disciplina in forza della quale le istanze di variante alle autorizzazioni di cava (relative alle attività che ricadono nelle aree di cui al Piano Regionale dei materiali di cava e dei materiali lapidei di pregio e non rientranti nelle procedure di rinnovo delle predette autorizzazioni, purché insistenti su aree prive di vincoli paesaggistici e ambientali) sono considerate modifiche o estensioni non sostanziali e, quindi, sottratte alla verifica di assoggettabilità a VIA di cui al punto 8, lettera *t*), dell'allegato 4 della parte seconda del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, a condizione che ricorrano una serie di presupposti elencati dalla norma novellata».

1.5.- Il ricorrente soggiunge infine che, giusta la previsione normativa impugnata, le istanze di variante sono «autorizzate dall'ingegnere capo del distretto minerario entro novanta giorni con le modalità previste dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale 1° marzo 1995, n. 19, mentre quelle per la riduzione dell'area di cava sono autorizzate entro il più breve termine di sessanta giorni, indipendentemente dal regime vincolistico insistente sulle stesse aree», evidenziando che il legislatore regionale rimetterebbe «una valutazione di carattere tecnico discrezionale ad organi di natura tecnica in merito all'esistenza delle condizioni previste dal DLGS 152/2006 per procedere alla verifica di assoggettabilità a VIA».

1.6.- Secondo il ricorrente non potrebbero essere aprioristicamente elencate, in un numero definito, «le varianti sostanziali ai progetti autorizzati», in quanto tale scelta normativa si porrebbe in contrasto con l'art. 5 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, al comma 1, lettera *l-bis*), detta la definizione di modifica sostanziale, definizione fondata sull'idoneità della variazione progettuale a produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana.

1.7.- Dal sopra delineato quadro normativo emergerebbe, in maniera palese, il contrasto delle norme regionali oggetto di contestazione con la disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del paesaggio, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto esse determinerebbero una «“lesione diretta” dei beni dell'ambiente, culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale».

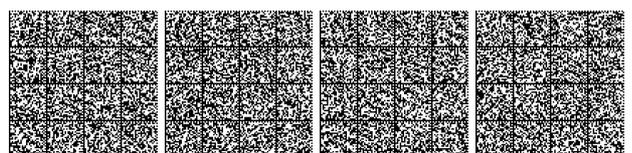
Il ricorrente rammenta che il bene ambiente ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo gli oggetti fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e paesaggistici, idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 66 del 2018, punto 2.2. del Considerato in diritto).

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio costituirebbe un limite a quella dettata dalle regioni e dalle province autonome nelle materie di rispettiva competenza, salva la loro facoltà di adottare, nell'esercizio di competenze previste dalla Costituzione che concorrano con quella dell'ambiente, norme di tutela ambientale di livello più elevato (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 199 del 2014, n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

Il ricorrente precisa che detta disciplina richiederebbe una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplicherebbe in un'attività pianificatoria estesa all'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva in tale “materia-obiettivo” non implicherebbe una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto alla realizzazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 178 e n. 172 del 2018).

1.8.- Alla luce di tali premesse ricostruttive il ricorrente sostiene che l'impugnata normativa regionale contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., intervenendo in una materia, qual è quella della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», che è attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), ferma restando la competenza delle regioni nelle materie funzionalmente collegate a quelle propriamente ambientali (si richiamano le sentenze di questa Corte n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

1.9.- A sostegno delle censure, nel ricorso si richiama, fra l'altro, la recente sentenza n. 82 del 2024, con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse», che, sino al 31 dicembre 2023, prevedeva l'esclusione dalle procedure



di valutazione ambientale e paesaggistica delle «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni», a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo fosse garantito il ripristino dello stato dei luoghi.

Il ricorrente evidenzia che, secondo questa Corte, anche l'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale configura la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto, non indicando alcun limite alla capienza dei parcheggi, si sarebbe consentita la realizzazione di più di cinquecento posti auto in contrasto con il punto 7, lettera *b*), dell'Allegato IV alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, che, a prescindere dalla loro natura temporanea o stabile, assoggetta i parcheggi di tali dimensioni alla verifica di assoggettabilità alla VIA.

Nel ricorso si precisa che nella pronuncia sopra indicata questa Corte ha confermato il costante orientamento che non spetta alle regioni stabilire i presupposti e le condizioni che determinano l'esonero dalle verifiche di impatto ambientale, evidenziando che simili interventi normativi altererebbero il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, chiarendo che detto punto di equilibrio non sarebbe derogabile neppure dalle regioni dotate di particolare autonomia.

1.10.- Sulla scorta di tali premesse il ricorrente chiede a questa Corte di dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 14, comma 2, della legge reg. siciliana n. 6 del 2024, con riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., e in relazione all'art. 14, primo comma, lettere *f*) e *n*), del r. d.lgs. n. 455 del 1946, nonché all'art. 5, comma 1, lettera *l-bis*), e punto 8, lettera *t*), dell'Allegato IV alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006.

2.- Con atto depositato in data 11 luglio 2024 si è costituita in giudizio la Regione siciliana, eccependo l'inammissibilità e la non fondatezza di tutte le censure di legittimità costituzionale proposte nel ricorso.

2.1.- Vi sarebbe anzitutto un difetto di motivazione del gravame, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle varie censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia ambientale e in che termini la normativa impugnata contrasti con la disciplina di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». Apodittica, altresì, sarebbe l'affermazione della violazione dei limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di procedure di variante delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti da cava.

Poiché la normativa contestata restringerebbe la discrezionalità degli organismi di valutazione circa l'apprezzamento della sostanzialità di possibili varianti, ponendosi in piena armonia con il diritto statale ed eurounitario e rappresentando un corretto e legittimo esercizio delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute dall'art. 14, primo comma, lettera *h*), dello statuto speciale, le censure proposte nel ricorso sarebbero del tutto immotivate.

Non sarebbe infatti sufficiente affermare che l'art. 14, comma 2, della legge reg. siciliana n. 6 del 2024 determini «una lesione diretta dei beni dell'ambiente, culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale», in quanto sarebbe imprescindibile, affinché possa valutarsi il fondamento di un'impugnativa, che la norma contestata sia, in primis, parametrata al quadro normativo di riferimento e non soltanto ai principi costituzionali astrattamente enucleati.

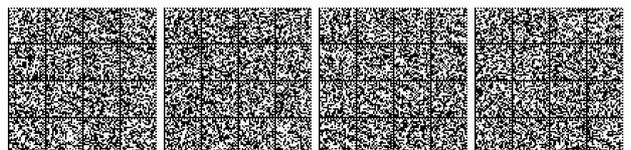
Non risulterebbe adempiuto l'onere di esatta definizione della questione, non verrebbe chiarito l'effettivo vulnus normativo prodottosi e il ricorso risulterebbe pertanto carente della puntuale motivazione che sarebbe richiesta con particolare rigore per gli atti introduttivi dei giudizi in via principale (si richiama la sentenza di questa Corte n. 58 del 2023).

2.2.- Nel merito, la difesa regionale chiede una declaratoria di non fondatezza, sostenendo che non sussisterebbe alcun contrasto con le norme relative alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e che non si avrebbe un reale e concreto vulnus alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dovendosi interpretare la disposizione impugnata in senso costituzionalmente orientato, nei limiti delle competenze statutarie e in armonia con il diritto statale ed europeo.

2.2.1.- Secondo la difesa regionale, le disposizioni oggetto di contestazione sarebbero coerenti con quanto previsto dall'art. 6, commi 9 e 9-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 e, in particolare, con l'introdotta istituzione della valutazione preliminare.

2.2.2.- La legge reg. siciliana n. 6 del 2024, poi, riorganizzerebbe il settore delle cave in Sicilia, coniugando la doverosa e rafforzata tutela dell'ambiente con una revisione organica del sistema.

In particolare, si afferma che, in base alla nuova legge regionale, dovrà essere l'esercente e non più il comune in cui ricade la cava a procedere al recupero ambientale in corso d'opera, con spese a suo carico; laddove non è possibile effettuare il risanamento del territorio nel corso dell'attività estrattiva, come nel caso delle cave «a fossa», l'impresa potrà provvedere alla fine del ciclo di sfruttamento, ma dovrà attivare un'idonea garanzia per l'intero importo dei lavori;



le amministrazioni potranno utilizzare le relative somme per completare il ripristino dei luoghi in caso di inadempienza dei privati. La difesa regionale evidenzia che con tali misure s'intenderebbe porre fine al fenomeno dell'abbandono delle cave in Sicilia, rafforzando ulteriormente la tutela ambientale.

Secondo la difesa regionale la normativa sospettata di illegittimità costituzionale non disciplinerebbe direttamente tematiche ambientali, ma vi inciderebbe solo con effetti indiretti e comunque migliorativi dei livelli di tutela.

L'attribuzione della competenza legislativa esclusiva in materia di cave legittimerebbe pertanto la Regione, nell'esercizio del potere di governo del territorio, a adottare ogni norma idonea a disciplinare in maniera più efficace la materia.

La natura intrinseca di un progetto di cava, il suo prevedibile sviluppo contestuale al recupero ambientale, l'ordinaria sequenza logico-temporale delle operazioni (descritta nelle difese regionali), poi, sarebbero tali da consentire di stabilire a priori le possibili ipotesi di varianti sostanziali.

Infine, per la difesa regionale sarebbe inconferente il richiamo alla ricordata sentenza di questa Corte n. 82 del 2024, in quanto la norma allora scrutinata avrebbe previsto una vera e propria sottrazione degli interventi ivi contemplati alla procedura di valutazione ambientale e paesaggistica, mentre nella fattispecie in esame il legislatore regionale avrebbe solo ristretto la discrezionalità dell'organismo tecnico, individuando un numero definito di varianti sostanziali.

La Regione resistente conclude sostenendo che, nel contesto di un peculiare tipo di progetto come quello relativo a una cava, la preordinata codificazione delle tipologie di variante sostanziale non sembrerebbe porre le censurate disposizioni regionali in contrasto con la disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e del paesaggio, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto tale disciplina, riferita alla peculiarità del progetto di cava e del compendio produttivo associato, avrebbe come effetto immediato una maggiore difesa dei beni ambientali, culturali e paesaggistici tutelati, salvaguardando il livello di tutela garantito sull'intero territorio nazionale.

3.- In data 21 maggio 2025 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria d'udienza, sostenendo che il contenuto del ricorso sarebbe chiaramente identificabile, ivi mirandosi alla salvaguardia della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio.

La lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato si verificherebbe in quanto il legislatore regionale, sostituendo la valutazione "caso per caso", prevista dalla normativa statale ed eurounitaria, introdurrebbe un automatismo in riferimento alle varianti elencate nel comma 3 dell'art. 2, ponendosi in diretto contrasto con il punto 8, lettera *t*), dell'Allegato IV alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché con l'obbligo generale di valutazione ambientale previsto dalla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, come interpretata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (si richiama Corte di giustizia dell'Unione europea, terza sezione, sentenza 25 luglio 2008, causa C-142/07, *Ecologistas en Acción-CODA*), a ciò conseguendo una sensibile deroga, preventiva e generalizzata, all'obbligo di screening, deroga che la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte ritenuto costituzionalmente illegittima. A tal proposito, si richiamano le sentenze n. 67 del 2020 (*recte*: ordinanza, vertente in materia di esecuzione penale), n. 259 del 2019 (vertente in materia di organizzazione sanitaria) e n. 93 del 2017 (vertente in materia di servizio idrico integrato).

Nella memoria si evidenzia che nel ricorso è richiamato espressamente il d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento specifico all'art. 5, lettera *l-bis*), e al punto 8, lettera *t*), dell'Allegato IV alla Parte seconda, con la precisazione che dette previsioni sarebbero state qualificate come norme interposte e di rilievo costituzionale da questa Corte fin dalla sentenza n. 104 del 2008.

L'Avvocatura generale dello Stato sostiene anche che sarebbe improprio il riferimento alla sentenza di questa Corte n. 58 del 2023 operato dalla difesa regionale, in quanto tale pronuncia confermerebbe, anzi, che l'onere di motivazione chiara e coerente risulterebbe nel ricorso ampiamente assolto.

Secondo il ricorrente non sarebbe inoltre riscontrabile la ritenuta pretesa coerenza, opposta dalla Regione, della norma regionale impugnata con l'art. 6, commi 9 e 9-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto, mentre questo affida all'autorità competente una valutazione tecnica individualizzata, la disposizione regionale impugnata qualifica ex ante e in via generale alcune varianti come «non sostanziali», indebitamente sottraendole alla procedura di screening.

Una simile conseguenza automatica contrasterebbe con la logica stessa dell'istituto della VIA e violerebbe sia il diritto nazionale sia quello eurounitario, come sarebbe stato riconosciuto in più occasioni dalla Corte di giustizia UE (si richiamano le sentenze della Corte di giustizia UE, prima sezione, 9 settembre 2020, causa C-254/19, *Friends of the Irish Environment Ltd*; seconda sezione, 30 aprile 2009, causa C-75/08, *Christopher Mellor*; e prima sezione, 4 maggio 2006, causa C-290/03, *Diane Barker*).



Infine, secondo la difesa erariale, il carattere innovativo della disciplina regionale sarebbe privo di rilievo nel giudizio di legittimità costituzionale.

Nella memoria si sottolinea come questa Corte avrebbe ribadito che anche in materie di competenza legislativa concorrente o residuale (cave, energia, eccetera) le regioni non possono derogare ai livelli essenziali di tutela ambientale fissati dallo Stato (si richiamano le sentenze n. 178 del 2018 e, di nuovo, n. 67 del 2020 e n. 259 del 2019) e che neppure l'autonomia statutaria può giustificare deroghe alla disciplina nazionale in materia ambientale (si richiamano le sentenze n. 148 del 2019, vertente in materia di demanio idrico regionale e n. 83 del 2018, vertente in materia di concorrenza).

La difesa erariale ricorda che la VIA rientra nella materia della tutela dell'ambiente, che la Costituzione (art. 117, secondo comma, lettera *s*) riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, di talché le regioni possono disciplinare solo profili procedurali o organizzativi, ma non possono introdurre "presunzioni" che incidano nel merito della valutazione o che comportino una deroga sostanziale ai criteri statali di valutazione della significatività, sostanziale o meno, delle varianti.

Nella memoria si rammenta anche che la nozione di «variazioni essenziali» è definita dalla legislazione statale, e che pertanto la regione non può modificarla autonomamente.

Per quanto riguarda l'affermazione della Regione siciliana secondo la quale le varianti "sostanziali" sarebbero già prevedibili in fase autorizzativa, l'Avvocatura generale dello Stato obietta che un simile assunto contrasta con il principio - di matrice eurounitaria - dell'effettività della valutazione ambientale. Al riguardo, la Corte di giustizia UE avrebbe chiarito che l'impatto ambientale deve essere valutato in concreto e non può essere escluso in astratto sulla base di classificazioni normative generalizzate (si richiama nuovamente terza sezione, sentenza n. 142 del 2007, e grande sezione, sentenza 29 luglio 2019, causa C-411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL). Detta impostazione sarebbe stata confermata anche da questa Corte, affermando che solo l'autorità competente può effettuare tale valutazione (si richiama la sentenza n. 232 del 2019 vertente in materia di impiego pubblico).

La difesa dello Stato sostiene poi che la distinzione fra attività estrattiva e impatti ambientali prospettata dalla Regione siciliana sarebbe del tutto irrilevante in quanto, pur rientrando l'attività estrattiva tra le competenze regionali, ne sarebbero innegabili gli effetti sull'ambiente, la cui tutela è riservata in via esclusiva allo Stato.

Il ricorrente ricorda che questa Corte avrebbe più volte affermato che l'esercizio della competenza legislativa regionale non può determinare un abbassamento dei livelli minimi di protezione (si richiamano le sentenze n. 116 del 2006 e, di nuovo, n. 148 del 2019).

Infine, la difesa statale ribadisce che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Regione siciliana, il richiamo alla sentenza n. 82 del 2024, fatto dal ricorso, sarebbe pertinente, in quanto sia nel caso allora scrutinato che in quello odierno le leggi regionali (rispettivamente, della Regione Puglia e della Regione siciliana) hanno introdotto automatismi elusivi dell'esercizio del potere valutativo discrezionale da parte dell'autorità tecnica competente.

L'Avvocatura generale dello Stato rammenta che questa Corte aveva censurato simili interventi legislativi proprio perché lesivi dell'equilibrio tra competenze costituzionali e obblighi ambientali, dichiarando costituzionalmente illegittime, con la sentenza n. 119 del 2024, le norme regionali che introducevano nuove disposizioni riguardanti le varianti al piano urbanistico.

In conclusione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, anche la normativa oggi impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e con i consolidati principi del diritto dell'Unione europea in materia di VIA, introducendo anch'essa automatismi normativi sostanzialmente elusivi della valutazione ambientale individualizzata, in tal modo compromettendo, in concreto, l'effettività della tutela ambientale, confidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Il Presidente del Consiglio dei ministri insiste, pertanto, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. siciliana n. 6 del 2024, recante modifiche all'art. 2 della legge reg. siciliana n. 10 del 2004.

4.- Anche la Regione siciliana ha depositato memoria d'udienza, ove, in particolare, si ribadisce che il ricorso introduttivo non sarebbe sorretto da una motivazione sufficiente e adeguata, in quanto si fonderebbe su un sillogismo apodittico: posto che la materia ambientale rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e considerato che la disciplina delle cave presenta riflessi ambientali, ne deriverebbe, per ciò solo, l'illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata.

Secondo la Regione siciliana difetterebbe un reale sviluppo argomentativo idoneo a dimostrare l'effettiva incidenza della legge regionale impugnata nella competenza statale e l'impatto negativo sui livelli minimi di tutela uniformemente assicurati a livello nazionale.



Nella memoria si richiama il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale a tenor del quale «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini ancora più rigorosi nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale» (si richiamano le sentenze n. 167, n. 142, n. 141, n. 133 e n. 123 del 2024, n. 170 e n. 20 del 2021).

Nel merito, la Regione siciliana ribadisce che le norme impugnate si collocherebbero a pieno titolo nell'ambito delle materie di competenza legislativa esclusiva regionale quali l'industria e le miniere (lettera *e*), l'urbanistica e l'uso del suolo (lettera *f*), la tutela del paesaggio (lettera *n*). Di conseguenza, sostiene di avere il potere di disciplinare i presupposti e le modalità dell'autorizzazione di tali attività, sempre nel rispetto delle norme fondamentali statali, in particolare di quelle poste a tutela dell'ambiente.

La Regione siciliana rammenta che questa Corte ha più volte chiarito che la competenza legislativa statale in materia ambientale, sebbene di natura trasversale e connotata da una funzione di indirizzo e di principio, non preclude l'intervento legislativo delle regioni - tanto più di quelle a statuto speciale - nelle materie di loro competenza. Ciò a condizione che la normativa regionale non determini un arretramento dei livelli di tutela ambientale fissati quale standard minimo a livello nazionale.

Nella memoria si evidenzia che la normativa impugnata introdurrebbe una disciplina relativa alle «varianti non sostanziali» alle autorizzazioni già rilasciate per le attività estrattive, circoscrivendo il proprio ambito di applicazione esclusivamente agli interventi localizzati in aree prive di vincoli ambientali o paesaggistici e condizionando l'esclusione della verifica di assoggettabilità alla presenza di precisi presupposti tecnici, il cui accertamento spetterebbe ai distretti minerari. Secondo la Regione siciliana, dunque, detta esclusione non sarebbe né automatica né generalizzata.

La disposizione impugnata, pertanto, non introdurrebbe deroghe arbitrarie o aprioristiche alla disciplina statale in materia ambientale, ma si collocherebbe all'interno di un sistema regolatorio coerente con i principi del d.lgs. n. 152 del 2006, perseguendo finalità di semplificazione amministrativa per interventi a basso impatto e in contesti territoriali già autorizzati, nel pieno rispetto anche dei principi di legalità e proporzionalità.

Nella memoria si sostiene che la Regione siciliana non avrebbe disapplicato o derogato la normativa statale contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto la disciplina impugnata si inserirebbe nel sistema delineato dal codice dell'ambiente, «calibrando l'ambito applicativo della verifica di assoggettabilità alla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) in coerenza con la nozione di “modifica sostanziale”, così come definita dall'art. 5, comma 1, lettera *l-bis*), dello stesso decreto legislativo».

Si afferma, dunque, che la disciplina regionale non si tradurrebbe in una compressione del livello di tutela ambientale stabilito a livello nazionale e, pertanto, non configurerebbe una violazione, né diretta né indiretta, dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

La difesa regionale osserva, ulteriormente, che l'art. 14 della legge reg. siciliana n. 6 del 2024 si collocherebbe pienamente nel solco dei principi stabiliti dalla normativa europea in materia ambientale, in particolare dalla direttiva 2011/92/UE, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Tali direttive, recepite nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 152 del 2006, stabilirebbero che i progetti che possono avere effetti significativi sull'ambiente sono sottoposti a una preventiva valutazione ambientale, ma conferirebbero agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità nella definizione delle modalità attuative e dei criteri di selezione per l'assoggettamento alla procedura.

In questo contesto, l'ordinamento europeo prevedrebbe espressamente la possibilità di effettuare uno screening preliminare che consenta di escludere dalla VIA i progetti o le modifiche che, per le loro caratteristiche, non comportino impatti significativi sull'ambiente. Sarebbe proprio in questa cornice che, secondo la Regione siciliana, si inserirebbe la normativa regionale oggetto di impugnazione, la quale prevedrebbe che alcune «varianti non sostanziali» alle autorizzazioni di cava, localizzate in aree già assentite e prive di vincoli ambientali o paesaggistici, possano non essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità a VIA, purché ricorrano specifici presupposti di natura tecnica.

La Regione siciliana sostiene che l'impostazione della legge regionale sarebbe pienamente coerente con i criteri della direttiva europea, a tenor della quale l'obbligo di valutazione deve essere riservato alle modifiche effettivamente idonee a produrre un impatto significativo sull'ambiente. In questo caso, l'accertamento sarebbe rimesso ad autorità pubbliche competenti quali i distretti minerari, che sono chiamati a compiere una valutazione tecnico-discrezionale fondata su criteri oggettivi.

Ne consegue che l'art. 14 della legge reg. siciliana n. 6 del 2024 non solo non contrasterebbe con il diritto dell'Unione europea, ma ne realizzerebbe correttamente i presupposti e le finalità.



La Regione siciliana ribadisce che la sentenza di questa Corte n. 82 del 2024, evocata dal Presidente del Consiglio dei ministri a sostegno dell'impugnativa, concernerebbe una fattispecie del tutto diversa e non comparabile con quella siciliana.

Inoltre, afferma che l'art. 14 della legge reg. siciliana n. 6 del 2024 dovrebbe leggersi nella prospettiva del principio di sussidiarietà, il quale impone che l'allocatione delle funzioni amministrative avvenga secondo criteri di efficienza e adeguatezza, favorendo l'intervento dell'ente territoriale più prossimo al cittadino ogniqualvolta ciò consenta una migliore realizzazione degli interessi pubblici.

La norma, mediante la semplificazione del rilascio di varianti alle autorizzazioni di cava nei casi in cui - a seguito di idonea valutazione tecnica - non ricorrano specifiche condizioni ostative, introdurrebbe al contempo un rigoroso meccanismo volto al ripristino e alla riqualificazione delle aree compromesse, contrastando fenomeni di abbandono che, in passato, si erano verificati anche a causa dell'applicazione meramente formale della disciplina statale, con gravi ricadute sul piano ambientale.

Secondo la Regione siciliana le censure di legittimità costituzionale non terrebbero adeguatamente conto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, che imporrebbe di privilegiare soluzioni idonee a salvaguardare la normativa regionale, sempre ch'essa non determini una lesione manifesta e insanabile dell'assetto costituzionale.

In questa prospettiva, la norma regionale potrebbe essere letta in modo costituzionalmente orientato, nel senso che la semplificazione procedurale ivi prevista non escluderebbe la possibilità di attivare la verifica di assoggettabilità a VIA in tutti i casi in cui sussistano elementi oggettivi che facciano presumere un impatto ambientale significativo. Tale lettura consentirebbe di ricondurre la norma entro l'alveo delle competenze regionali e, al contempo, di garantire la piena tenuta del sistema statale di tutela ambientale.

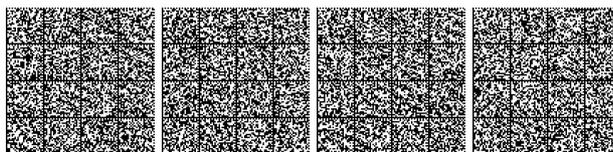
In via subordinata, la Regione siciliana prospetta l'adozione di una sentenza manipolativa o interpretativa che preservi la norma impugnata nelle sue parti compatibili, evitando così una pronuncia demolitoria.

Secondo la Regione siciliana la disposizione impugnata si collocherebbe all'interno delle competenze legislative primarie attribuitele dallo statuto speciale e non determinerebbe alcuna lesione dei principi fondamentali posti a tutela dell'ambiente dalla normativa statale. L'esclusione di talune varianti alle autorizzazioni di cava dalla verifica di assoggettabilità a VIA, derivante dalla disciplina impugnata, sarebbe indice della volontà del legislatore regionale di esercitare la propria potestà legislativa nella materia «cave», non sostituendo il legislatore nazionale nella disciplina della materia ambientale, ma integrando in melius i livelli di tutela.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 21 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. siciliana n. 6 del 2024, che reca modifiche all'art. 2 della legge reg. siciliana n. 10 del 2004, sostituendone integralmente il comma 3, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e in relazione all'art. 14, comma 1, lettere *f*) e *n*), dello statuto speciale, nonché all'art. 5, comma 1, lettera *l-bis*), e punto 8, lettera *t*), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente.

La disposizione impugnata stabilisce: «2. Il comma 3 dell'articolo 2 della legge regionale n. 10/2004 è sostituito dai seguenti: “3. Si intendono sostanziali le varianti ai progetti autorizzati che comportano: *a*) un ampliamento delle volumetrie di scavo eccedenti il limite massimo del 10 per cento; *b*) le modifiche riguardanti l'assetto plano-altimetrico della configurazione finale approvata; *c*) l'introduzione di tecniche di scavo che prevedono l'uso di esplosivo; *d*) le modifiche al progetto di coltivazione che comportano un incremento delle garanzie fideiussorie. 3-*bis*. Per l'approvazione delle varianti di cui al comma 3 trova applicazione il comma 1 dell'articolo 22 della legge regionale n. 127/1980 e successive modificazioni. 3-*ter*. Fuori dai casi di cui al comma 3, il titolare dell'autorizzazione comunica la proposta di variante al distretto minerario competente per territorio, il quale, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, si esprime sulla sostanzialità della medesima e ne approva l'esecuzione, ferma restando la durata dell'autorizzazione. 3-*quater*. I provvedimenti di carattere urgente finalizzati alla sicurezza, di cui agli articoli 674 e 675 del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, prevalgono su ogni altra prescrizione organizzativa relativa alla coltivazione di cave e le eventuali modifiche introdotte nel piano di coltivazione non sono considerate varianti sostanziali. 3-*quinqüies*. L' esercente può chiedere al distretto minerario competente per territorio la riduzione dell'area di coltivazione nei casi in cui essa sia stata oggetto di recupero ambientale e siano state esperite le procedure di cui all'articolo 19-*ter* della legge regionale n. 127/1980. Sull'istanza l'ingegnere capo del distretto minerario competente



per territorio decide nel termine di sessanta giorni dalla presentazione. Copia del provvedimento di autorizzazione alla riduzione, corredata della relativa documentazione cartografica indicante la porzione di cava stralciata con descrizione dello stato dei luoghi esclusi dall'autorizzazione e con documentazione fotografica, è trasmessa all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato «l'art. 14 della suddetta legge prevede, al comma 2, modifiche all'art. 2 della legge regionale Sicilia 5 luglio 2004, n. 10, in materia di procedure di rinnovo delle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti da cava, sostituendone integralmente il comma 3, che prevede ora una nuova disciplina in forza della quale le istanze di variante alle autorizzazioni di cava (relative alle attività che ricadono nelle aree di cui al Piano Regionale dei materiali di cava e dei materiali lapidei di pregio e non, rientranti nelle procedure di rinnovo delle predette autorizzazioni, purché insistenti su aree prive di vincoli paesaggistici e ambientali) sono considerate modifiche o estensioni non sostanziali e, quindi, non necessitano della verifica di assoggettabilità a VIA di cui al punto 8, lettera *t*), dell'allegato IV della parte seconda del DLGS 3 aprile 2006, n. 152, a condizione che ricorrano una serie di presupposti elencati dalla norma novellata» e che detta norma eccederebbe le competenze attribuite alla Regione siciliana dallo statuto speciale di autonomia, ledendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche in violazione dell'art. 9 Cost., determinando una «lesione diretta» dei beni dell'ambiente, culturali e paesaggistici».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che la potestà legislativa primaria riconosciuta dall'art. 14, primo comma, lettere *f*) e *n*), dello statuto speciale alla Regione siciliana nelle materie «urbanistica» e «tutela del paesaggio» non può essere esercitata senza limiti.

In particolare, la Regione deve rispettare sia i precetti costituzionali sia le «norme di grande riforma economico-sociale» poste dallo Stato nell'esercizio delle competenze legislative spettantigli. Fra le suddette norme rileverebbero in particolare quelle del d.lgs. n. 152 del 2006.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri non potrebbero essere aprioristicamente elencate, in numero definito, «le varianti sostanziali ai progetti autorizzati», in quanto detta modalità normativa si porrebbe in contrasto con l'art. 5 del d.lgs. n. 152 del 2006, che, al comma 1, lettera *l-bis*), detta la definizione - appunto - di modifica sostanziale, definizione fondata sull'idoneità della variazione progettuale a produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana.

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio costituirebbe un limite alla disciplina dettata dalle regioni e dalle province autonome nelle materie di loro competenza, salva la loro facoltà di adottare, nell'esercizio di competenze previste dalla Costituzione che concorrano con quella di tutela dell'ambiente, norme protettive di livello più elevato.

Alla luce di tali premesse ricostruttive, nel ricorso si sostiene che l'impugnata normativa regionale contrasterebbe con i parametri - costituzionali e interposti - sopra menzionati.

2.- Resiste al ricorso la Regione siciliana, la quale ritiene le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri inammissibili e, svolgendo le argomentazioni descritte in narrativa, comunque non fondate.

3.- Per le ragioni che emergeranno subito appresso occorre specificamente esaminare l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione che è stata opposta dalla Regione siciliana.

Le questioni di legittimità costituzionale sarebbero inammissibili «per genericità», in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia ambientale e in che termini la norma impugnata contrasti con la disciplina di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Nell'atto di costituzione, in particolare, la Regione sostiene che la difesa statale avrebbe dedotto solo apoditticamente la violazione dei limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di procedure di variante alle autorizzazioni alla coltivazione dei giacimenti da cava.

Più nello specifico, la normativa contestata restringerebbe la discrezionalità degli organismi di valutazione circa l'apprezzamento della sostanzialità di possibili varianti, ponendosi pertanto in piena armonia con il diritto statale ed europeo, nel corretto e legittimo esercizio delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute dall'art. 14, primo comma, lettera *h*), dello statuto speciale (miniere, cave, torbiere, saline).

Le censure proposte sarebbero pertanto del tutto immotivate.

Non sarebbe infatti sufficiente affermare che l'art. 14, comma 2, della legge reg. siciliana n. 6 del 2024 determini «una lesione diretta dei beni dell'ambiente, culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale», in quanto, per fondare un'impugnativa innanzi questa Corte, sarebbe imprescindibile, in primis, parametrare la norma contestata all'intero quadro normativo di riferimento e non soltanto ai principi costituzionali astrattamente enucleati.



Ad avviso della resistente, nel ricorso non risulterebbe adempiuto l'onere di esatta definizione della questione, non verrebbe chiarito l'effettivo vulnus normativo prodottosi e di conseguenza non sarebbe sviluppata una puntuale motivazione, della quale i ricorrenti in via principale sarebbero invece onerati in modo particolarmente rigoroso.

4.- L'eccezione proposta dalla Regione siciliana coglie solo indirettamente e parzialmente nel segno, poiché il difetto di motivazione costituisce, in realtà, il mero riflesso di un più radicale vizio dell'atto introduttivo del presente giudizio.

4.1.- Questa Corte ha più volte evidenziato, anche di recente, che in materia di ricorsi in via principale l'onere del rispetto delle norme processuali è particolarmente pregnante.

Giusta la costante giurisprudenza costituzionale, «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento dell'impugnazione si pone in termini rigorosi nei giudizi proposti in via principale, nei quali il ricorrente ha l'onere non soltanto di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, ma anche di suffragare le ragioni del dedotto contrasto con argomentazioni chiare, complete e sufficientemente articolate (*ex multis*, sentenze n. 125 del 2023, n. 265, n. 259 e n. 135 del 2022, n. 170 del 2021 e n. 279 del 2020)» (sentenza n. 169 del 2024)» (sentenza n. 106 del 2025).

Più specificamente, questa Corte ha chiarito che «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente assertiva ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2021)» (sentenza n. 28 del 2025).

Il ricorrente non ha individuato con la puntuale chiarezza richiesta per il giudizio in via principale il testo normativo sul quale la censura di legittimità costituzionale si appunta. Alle pagine 1 e 3 del ricorso, infatti, si fa per ben due volte riferimento alla previsione, da parte della legge regionale impugnata, di modifiche o estensioni «non sostanziali», che avrebbero determinato l'automatica sottrazione alla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale. Anche nella memoria dell'Avvocatura dello Stato si lamenta l'automatismo e si afferma sia che «[i]l suddetto comma 2 dell'art. 14 della legge regionale impugnata [...] ha qualificato *ex lege* come “non sostanziali” alcune modifiche progettuali [...] in tal modo eludendo le prescrizioni di cui alla disciplina di verifica di assoggettabilità a VIA» (pag. 2) sia che «[...] mentre il Codice dell'ambiente affida all'autorità competente una valutazione tecnica individualizzata, la disposizione regionale censurata, invece, qualifica *ex ante* e in via generale alcune varianti come “non sostanziali”, sottraendole indebitamente alla procedura di screening» (pag. 5).

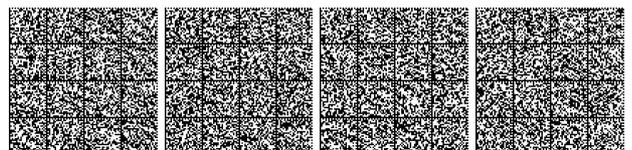
È significativo che, a fronte di tale errore prospettico nella lettura della norma censurata, abbia fatto riferimento alle «varianti non sostanziali» la stessa resistente (pagine 4 e 6 della sua memoria).

Non rileva il fatto che in altri loci delle rispettive difese tanto il ricorrente (pag. 4 del ricorso) quanto la resistente (pag. 13 dell'atto di costituzione) abbiano fatto riferimento - stavolta correttamente - alle modifiche o estensioni «sostanziali» come oggetto della impugnata previsione normativa, poiché l'equivoco segnalato ha comunque determinato un'inammissibile alterazione della prospettiva argomentativa assunta dal ricorrente (e - paradossalmente - anche di quella assunta dalla resistente). Il ricorrente, infatti, non si è compiutamente misurato con il (vero) contenuto della previsione normativa impugnata, del cui riferimento alle “modifiche sostanziali” avrebbe dovuto chiarire portata ed effetti procedurali, nel contesto della considerazione delle esigenze ambientali alla cui protezione è funzionalizzato il riconoscimento allo Stato della potestà legislativa esclusiva riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

È del tutto evidente, infatti, che l'elencazione da parte della legge regionale di modifiche da considerare comunque “sostanziali” non equivale affatto all'indicazione di modifiche da considerare comunque “non sostanziali”, atteso che nel primo caso non si esclude in via di principio la qualificabilità come “sostanziali” delle altre modifiche non espressamente menzionate, mentre nel secondo è preclusa in radice la qualificazione come “sostanziali” di quelle che sono contenute nell'elenco. Il segnalato errore prospettico è dunque decisivo nell'economia argomentativa del ricorso, né occorre qui stabilire se la legge regionale impugnata, dettando un elenco di “modifiche sostanziali” effettivamente assicuri adeguate possibilità di assoggettamento a VIA di interventi potenzialmente incidenti nella protezione del bene-ambiente, poiché tale apprezzamento appartiene al merito del giudizio, al quale non è possibile accedere.

Il ricorso non è dunque sorretto da una motivazione sufficiente e adeguata, che prenda esattamente in considerazione tanto la disposizione impugnata quanto il parametro interposto e quelli costituzionali evocati, ponendoli nella corretta relazione e mostrando se e in che misura un elenco di “modifiche sostanziali” da parte della legge regionale costituisca pregiudizio per i beni tutelati dalla Costituzione e per le connesse attribuzioni dello Stato.

4.2.- Nemmeno la descrizione dell'articolazione del procedimento, rinvenibile nel ricorso, corrisponde esattamente all'attuale contenuto della norma impugnata. Questa, infatti, non menziona espressamente un termine di novanta giorni per la valutazione dell'istanza di variante, termine che invece il ricorrente indica. Si può anzi notare che il termine di novanta giorni era previsto dall'originario disegno di legge n. 239.



Nel ricorso, inoltre, non si prende in considerazione l'esatto contenuto (anch'esso rinvenibile all'art. 14, comma 2, della legge reg. siciliana n. 6 del 2024) del nuovo comma 3-ter dell'art. 2 della legge reg. siciliana n. 10 del 2004, a tenor del quale «[f]uori dai casi di cui al comma 3, il titolare dell'autorizzazione comunica la proposta di variante al distretto minerario competente per territorio, il quale, entro sessanta giorni dal ricevimento della comunicazione, si esprime sulla sostanzialità della medesima e ne approva l'esecuzione, ferma restando la durata dell'autorizzazione».

In forza del combinato disposto del comma 3 e del comma 3-ter del novellato art. 2 della legge reg. siciliana n. 10 del 2004, le varianti non ricomprese nell'elenco di cui all'art. 2, comma 3, (quindi le varianti non qualificate *ex lege* come sostanziali) devono essere comunicate al distretto minerario, chiamato a pronunciarsi sulla loro sostanzialità o meno. Il ricorrente, pertanto, avrebbe dovuto dimostrare che pur in forza di simile costruzione procedimentale si determina il lamentato automatismo. Così come avrebbe dovuto dimostrare che l'aver previsto un elenco di modifiche da considerarsi *ex lege* "sostanziali" (in quanto tali da sottoporre comunque a verifica di assoggettabilità a *VIA*) sia pregiudizievole per il bene ambiente e risulti lesivo delle attribuzioni costituzionali dello Stato.

4.3.- Il ricorso è carente anche per un ulteriore profilo.

Tra le materie contemplate nello statuto da tenere in considerazione per la qualificazione dell'ambito normativo in cui rientrano le previsioni oggetto di censura, il Presidente del Consiglio dei ministri non ha menzionato quella delle «cave», ancorché dette previsioni siano ospitate in una legge che ha per oggetto il «Riordino normativo dei materiali da cave e materiali lapidei». Giusta la giurisprudenza di questa Corte, «nel caso in cui venga impugnata, in via principale, la legge di una Regione a statuto speciale o di una Provincia autonoma, la mancata indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione, qualora "siano evocate disposizioni statali espressione di competenze trasversali e configurabili, quindi, quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, che costituiscono un limite alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali (tra le tante, sentenze n. 16 del 2020, n. 166 e n. 153 del 2019, n. 201 del 2018 e n. 103 del 2017)" (sentenza n. 255 del 2020)» (sentenza n. 23 del 2022). Inoltre, «il mancato confronto con le competenze statutarie determina l'inammissibilità del ricorso solo laddove tale omissione sia radicale (*ex multis*, sentenze n. 58 del 2023 e n. 281 del 2020)» (sentenza n. 28 del 2025). Nondimeno, nei giudizi principali di legittimità costituzionale aventi a oggetto leggi di regioni a statuto speciale o di province autonome la precisa identificazione delle attribuzioni conferite dal relativo statuto di autonomia è necessaria qualora lo stesso ricorrente lamenti la violazione dello statuto medesimo in riferimento a una specifica materia ivi disciplinata, poiché in questo caso si tratta della corretta individuazione del contenuto del parametro pertinente.

4.4.- Alla luce delle considerazioni che precedono le questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe e descritto in narrativa devono essere dichiarate inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge della Regione siciliana 2 aprile 2024, n. 6 (Riordino normativo dei materiali da cave e materiali lapidei), promosse, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e in relazione all'art. 14, primo comma, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, nonché all'art. 5, comma 1, lettera l-bis), e punto 8, lettera t), dell'Allegato IV alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

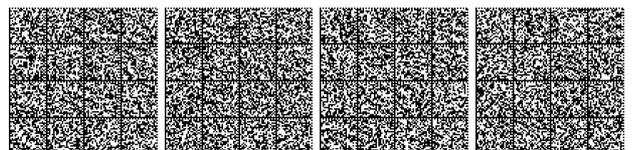
Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 127

*Sentenza 23 giugno - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati militari - Diffamazione militare - Trattamento sanzionatorio - Reclusione militare - Esclusione, in alternativa, della pena pecuniaria - Denunciata violazione del principio della libertà di espressione enunciato dalla CEDU, come interpretato dalla Corte EDU - Inammissibilità della questione.**

- Codice penale militare di pace, art. 227.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 10.

## 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. 227 del codice penale militare di pace, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Napoli, nel procedimento penale a carico di A. N., con ordinanza del 18 settembre 2024, iscritta al n. 200 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;  
deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 18 settembre 2024, iscritta al n. 200 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Napoli, chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di rinvio a giudizio di A. N., appuntato scelto dei carabinieri, in relazione alla condotta, svolta nell'esercizio dell'attività sindacale, di diffamazione militare (art. 227 del codice penale militare di pace), ha sollevato d'ufficio, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale del citato art. 227, nella parte in cui punisce la diffamazione militare esclusivamente con la pena della reclusione.

1.1.- In punto di rilevanza della questione, il giudice *a quo* premette che A. N. è chiamato a rispondere del reato di diffamazione militare per avere affermato, comunicando con più persone attraverso un messaggio trasmesso mediante posta elettronica a una redazione giornalistica online e una missiva inviata al Ministero della difesa, al



Comando legione carabinieri e ad altri indirizzi istituzionali militari, che nella caserma dei carabinieri del Comando legione Calabria un vasto terreno agricolo sarebbe stato coltivato da un carabiniere verosimilmente durante l'orario di servizio, distogliendo il militare dall'attività di istituto e impiegando risorse idriche della caserma; con ciò interrogandosi anche sull'esistenza, posta in dubbio, di un'autorizzazione all'espletamento di mansioni "agricole" estranee ai compiti di istituto.

Poiché la diffamazione militare è punita soltanto con la pena detentiva, la mancata previsione di una pena pecuniaria alternativa determinerebbe il contrasto con l'art. 10 CEDU, nell'interpretazione consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Tanto premesso, il rimettente, chiarito che non viene prospettata l'adozione di una sentenza additiva o manipolativa della norma censurata, bensì quella di una sentenza di mero annullamento, con conseguente espansione della disciplina della diffamazione comune di cui all'art. 595 del codice penale, afferma la rilevanza della questione, in quanto il suo accoglimento gli imporrebbe l'adozione di una sentenza dichiarativa del difetto di giurisdizione, con trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria ordinaria.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma incriminatrice della diffamazione militare contrasti con gli artt. 117, primo comma, Cost., e 10 CEDU.

Il rimettente, premesso che la libertà di espressione è tutelata sia dall'art. 21 Cost. sia dall'art. 10 CEDU, che, secondo la giurisprudenza europea, «non si ferma davanti al cancello della caserma» e si applica anche ai militari, osserva che, giusta il consolidato orientamento della Corte di Strasburgo, la norma censurata risulterebbe contraria all'art. 10 CEDU in quanto la previsione, anche solo in astratto, della pena detentiva per i reati di diffamazione sarebbe eccessiva e sproporzionata, salvo nella circostanza eccezionale della grave lesione di altri diritti fondamentali, come accade, per esempio, nel caso dei discorsi di odio o dell'istigazione alla violenza (si richiamano Corte EDU, grande camera, 17 dicembre 2004, Cumpănă e Mazăre contro Romania; prima sezione, 6 dicembre 2007, Katrami contro Grecia; prima sezione, 7 marzo 2019, Sallusti contro Italia; seconda sezione, 24 settembre 2013, Belpietro contro Italia).

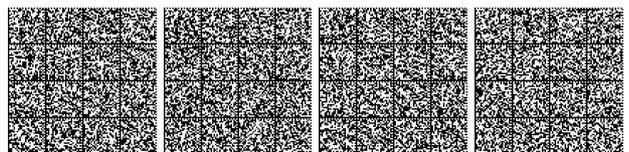
Nel medesimo senso il rimettente rammenta, di questa Corte, l'ordinanza n. 132 del 2020 e la successiva sentenza n. 150 del 2021, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), affermando che «[p]roprio l'indefettibilità dell'applicazione della pena detentiva [...] rende la disposizione censurata incompatibile con il diritto a manifestare il proprio pensiero, riconosciuto tanto dall'art. 21 Cost., quanto dall'art. 10 CEDU», atteso che «una simile necessaria irrogazione della sanzione detentiva (indipendentemente poi dalla possibilità di una sua sospensione condizionale, o di una sua sostituzione con misure alternative alla detenzione rispetto al singolo condannato) è divenuta ormai incompatibile con l'esigenza di "non dissuadere, per effetto del timore della sanzione privativa della libertà personale, la generalità dei giornalisti dall'esercitare la propria cruciale funzione di controllo sull'operato dei pubblici poteri"».

Tali principi, riconosciuti dalla giurisprudenza costituzionale ed europea, dovrebbero essere applicati anche con riferimento alla fattispecie della diffamazione militare, che, come affermato dalla sentenza n. 273 del 2009 di questa Corte, si distingue dalla diffamazione comune di cui all'art. 595 cod. pen., con la quale si pone in rapporto di specialità, esclusivamente per la qualità del soggetto attivo e della persona offesa, che nella prima devono essere entrambi militari.

Secondo il rimettente, peraltro, non osterebbe all'accoglimento della questione la sentenza di questa Corte n. 215 del 2017, ove si è ritenuta non irragionevole la mancata ricomprensione dell'ingiuria militare (art. 226 cod. pen. mil. pace) nell'ambito della decriminalizzazione, disposta dal decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), con riferimento, tra l'altro, all'ingiuria "comune", in considerazione della «peculiare posizione del cittadino che entra [...] nell'ordinamento militare», che non rende «affatto irragionevole imporre al militare una più rigorosa osservanza di regole di comportamento». Il giudizio di non irragionevolezza del diverso trattamento sanzionatorio, infatti, non avrebbe attinto la diversa questione della necessità di una sanzione detentiva per l'ingiuria militare.

La questione sollevata, si aggiunge, non riguarda l'illegittimità costituzionale per diversità del trattamento sanzionatorio tra diffamazione militare e diffamazione comune, in violazione dell'art. 3 Cost., bensì la necessità, in una società democratica, di non prevedere la sola pena detentiva per sanzionare tutte le condotte di diffamazione militare, senza prevedere una pena pecuniaria alternativa.

L'applicabilità dell'art. 10 CEDU anche alla diffamazione militare andrebbe affermata pure qualora il reato non fosse commesso a mezzo della stampa o comunque nell'esercizio dell'attività giornalistica; del resto, la diffamazione contestata nel giudizio *a quo* risulta commessa nell'ambito di attività sindacale, che ormai, a seguito della sentenza n. 120 del 2018 di questa Corte, rinviene compiuta previsione normativa nella legge 28 aprile 2022, n. 46 (Norme sull'esercizio della libertà sindacale del personale delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare,



nonché delega al Governo per il coordinamento normativo), nonché nel decreto legislativo 24 novembre 2023, n. 192, recante «Disposizioni per il riassetto della legge 28 aprile 2022, n. 46, nel codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e per il coordinamento normativo delle ulteriori disposizioni legislative che disciplinano gli istituti della rappresentanza militare, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, della medesima legge n. 46 del 2022».

Anche la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che «escludere la pena detentiva - riservandola soltanto ai c.d. discorsi d'odio - alle sole ipotesi di diffamazione commessa nell'esercizio dell'attività giornalistica, rischia, da un lato, di compromettere il principio di uguaglianza (art. 3, comma 1, Cost.) nei confronti di tutti i cittadini (in particolare, coloro che commettono il fatto non nell'esercizio dell'attività giornalistica), e, dall'altro, il principio di ragionevolezza (art. 3, comma 2, Cost.), prevedendo un trattamento sanzionatorio sfavorevole (la pena detentiva) per fatti di solito connotati da minore gravità e/o diffusività, e dunque complessiva offensività, rispetto a quelli commessi nell'esercizio dell'attività giornalistica» (Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 17 febbraio-14 aprile 2021, n. 13993).

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal GUP del Tribunale militare di Napoli sia dichiarata inammissibile o non fondata.

2.1.- La questione sarebbe inammissibile in ragione della palese carenza di rilevanza. Nel caso di specie il giudice dell'udienza preliminare non è chiamato a irrogare la sanzione detentiva prevista dalla norma censurata, ma soltanto a decidere sull'accoglimento o meno della richiesta di rinvio a giudizio dell'imputato. Né la rilevanza potrebbe essere individuata nel difetto di giurisdizione che discenderebbe dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata, poiché il vaglio di ammissibilità è propedeutico all'eventuale accoglimento nel merito della questione.

Del resto, anche nella successiva fase del giudizio la rilevanza della questione potrebbe essere affermata solo in seguito all'accertamento della responsabilità dell'imputato e alla valutazione della gravità della condotta contestata.

2.2.- L'Avvocatura dello Stato afferma poi che la questione sarebbe comunque non fondata: premesso che l'ordinanza di remissione non ha considerato la previsione di carattere generale di cui all'art. 22 cod. pen. mil. pace, che non contempla la possibilità di applicare pene pecuniarie, la diversità di disciplina e dunque l'utilizzazione della sola pena detentiva sarebbe giustificata dalla diversità dei beni giuridici tutelati dalla diffamazione militare (l'effettività della disciplina militare e la necessaria coesione delle Forze armate, quali beni strumentali all'adempimento del dovere di difesa della Patria, qualificato come «sacro» dall'art. 52 Cost.) e dalla diffamazione comune (la libertà di informazione e di critica nell'esercizio dell'attività giornalistica, a salvaguardia delle quali si è sviluppata la giurisprudenza europea sulla illegittimità convenzionale della sola pena detentiva).

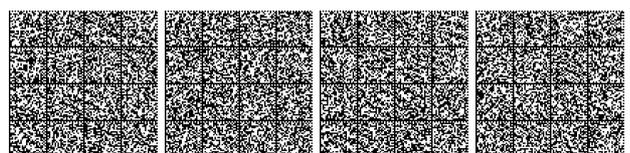
### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 200 del 2024) il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Napoli ha sollevato d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 cod. pen. mil. pace, nella parte in cui punisce la diffamazione militare esclusivamente con la pena della reclusione.

1.1.- Il rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di rinvio a giudizio di A. N., appuntato scelto dei carabinieri, in relazione alla condotta (tenuta nell'esercizio di attività sindacale) di diffamazione militare, per avere questi affermato, comunicando con più persone, attraverso un messaggio trasmesso mediante posta elettronica a una redazione giornalistica online e una missiva inviata al Ministero della difesa, al Comando legione carabinieri e ad altri indirizzi istituzionali militari, che nella caserma dei carabinieri del Comando legione Calabria un vasto terreno agricolo sarebbe stato coltivato da un carabiniere verosimilmente durante l'orario di servizio, distogliendo il militare dall'attività di istituto e impiegando risorse idriche della caserma; con ciò interrogandosi anche sulla esistenza, posta in dubbio, di un'autorizzazione all'espletamento di mansioni «agricole» estranee ai compiti di istituto.

1.2.- Il giudice *a quo* denuncia la norma incriminatrice per contrarietà all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 10 CEDU, poiché, essendo la diffamazione militare punita soltanto con la pena detentiva, la mancata previsione di una pena pecuniaria alternativa determinerebbe il contrasto con l'art. 10 CEDU, nell'interpretazione consolidata della Corte di Strasburgo.

Tanto premesso, il rimettente, chiarito che non viene prospettata l'adozione di una sentenza additiva o manipolativa della norma censurata, bensì quella di una sentenza di mero annullamento, con conseguente espansione della disciplina della diffamazione comune di cui all'art. 595 cod. pen., afferma che la questione sarebbe rilevante, in quanto il suo accoglimento gli imporrebbe l'adozione di una sentenza dichiarativa del difetto di giurisdizione, con trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria ordinaria.



2.- L'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza proposta dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri è fondata nei termini che seguono.

La giurisprudenza di questa Corte ritiene manifestamente inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto premature e ipotetiche (*ex plurimis*, sentenza n. 217 del 2019; ordinanze n. 210 del 2020 e n. 259 del 2016), le questioni vertenti su disposizioni delle quali il rimettente non è chiamato a fare applicazione. Tanto, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

In particolare, quanto alla questione della mancata previsione di una circostanza attenuante, sollevata nel corso dell'udienza preliminare allorquando il giudice rimettente non era chiamato a decidere sulla responsabilità degli imputati, si è affermato: «[i]nanzitutto, il rimettente ha sollevato tale questione nel corso dell'udienza preliminare, omettendo di indicare se gli imputati avessero formulato la richiesta di definizione del giudizio con il rito abbreviato di cui all'art. 438 del codice di procedura penale o con il cosiddetto patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. [...]. Pertanto il giudice rimettente non è chiamato a decidere sulla responsabilità degli imputati e quindi neppure, in ipotesi, a riconoscere la circostanza attenuante, la cui mancata previsione è oggetto di censura. Ciò rende meramente eventuale e ipotetica - nonché comunque prematura - l'odierna questione. Per costante orientamento di questa Corte, infatti, la questione incidentale è irrilevante e, dunque, inammissibile se l'applicazione della norma censurata è solo eventuale e successiva (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2020 e n. 217 del 2019; ordinanze n. 210 e n. 42 del 2020)» (sentenza n. 114 del 2021).

Nella fattispecie qui in esame la questione di legittimità costituzionale è rimessa a questa Corte dal giudice dell'udienza preliminare, investito della decisione sulla richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero, epperò non chiamato a deliberare sulla responsabilità penale dell'imputato e, di conseguenza, sull'applicazione della sanzione penale astrattamente comminata dal legislatore. Profili decisori - questi - che, in assenza di una richiesta di riti alternativi, competono al giudice del dibattimento.

In altri termini, poiché la censura proposta concerne esclusivamente il trattamento sanzionatorio della diffamazione militare, è da escludere che in questa fase processuale il giudice debba fare applicazione del frammento di norma censurato (ordinanza n. 56 del 2023).

La rilevanza prospettata dal giudice rimettente, ad avviso del quale l'accoglimento della questione, con la conseguente espansione applicativa della norma comune di cui all'art. 595 cod. pen., imporrebbe una declaratoria di difetto di giurisdizione, con trasmissione degli atti alla competente autorità giudiziaria ordinaria, appare sovrapporre indebitamente il profilo, logicamente propedeutico, dell'ammissibilità a quello del merito, dilatando indebitamente il perimetro della rilevanza: nella fase processuale dell'udienza preliminare, in assenza di richiesta di riti alternativi, infatti, il tema della pena (detentiva) non viene in considerazione, sicché il giudice di tale fase non è legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale della norma che la prevede.

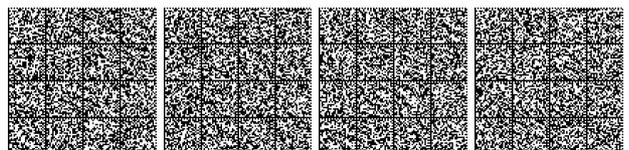
3.- La questione è altresì inammissibile per un ulteriore profilo rilevabile d'ufficio.

Il giudice rimettente, nel motivare sulla non manifesta infondatezza della questione, sostiene che l'applicabilità dell'art. 10 CEDU pure alla diffamazione militare va affermata anche se il reato non è commesso con il mezzo della stampa o comunque nell'esercizio dell'attività giornalistica e di quella sindacale. Nonostante questo, tuttavia, il rimettente non considera in concreto che la specifica condotta diffamatoria rilevante nel giudizio *a quo* risulta tenuta nell'ambito di un'attività sindacale in campo militare. Attività che, come lo stesso giudice *a quo* rileva, a seguito della sentenza di questa Corte n. 120 del 2018, ha trovato compiuta previsione normativa prima nella legge n. 46 del 2022 e poi nel d.lgs. n. 192 del 2023.

Ebbene, pur sottolineando la «forte [...] similitudine tra attività sindacale e giornalistica» ai fini del riconoscimento dell'art. 10 CEDU, il giudice *a quo* ha ommesso qualsivoglia motivazione in ordine all'applicabilità o meno - per il profilo dell'esercizio di un diritto - della relativa causa di giustificazione, ancorché richiamata al fine di argomentare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Nella fattispecie, il giudice rimettente, sebbene abbia evidenziato il contesto - l'attività sindacale, posta in essere nell'esercizio di un diritto riconosciuto anche al personale militare - nel quale la ritenuta diffamazione risulta commessa, non si è in alcun modo confrontato, foss'anche in termini di mera plausibilità, con la problematica dell'eventuale rilevanza della causa di giustificazione.

Per quanto non sia chiamato a pronunciarsi sulla responsabilità dell'imputato, il giudice dell'udienza preliminare è nondimeno tenuto a formulare una prognosi sulla «ragionevole previsione di condanna» (art. 425, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 23, comma 1, lettera l, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»), che, ove positiva, comporta il rinvio a giudizio, mentre, ove negativa, comporta una sentenza di non luogo a procedere.



E l'eventuale sussistenza di cause di giustificazione o di cause di non punibilità rientra nel perimetro entro il quale il giudice dell'udienza preliminare è tenuto a formulare tale giudizio (ordinanza n. 56 del 2023).

Nella specie, pur non essendo il giudice rimettente tenuto a una decisione anticipata sull'applicabilità della causa di giustificazione dell'esercizio del diritto sindacale - peraltro richiamato per invocare l'applicabilità dell'art. 10 CEDU -, avrebbe dovuto quantomeno argomentare, in termini di non implausibilità, l'insussistenza dei presupposti per il riconoscimento della scriminante (sentenza n. 94 del 2023) e, di conseguenza, la rilevanza penale del fatto, sia pure nella limitata prospettiva della «ragionevole previsione di condanna» quale regola di giudizio dell'udienza preliminare prevista dall'art. 425, comma 3, cod. proc. pen.

Alla luce delle considerazioni che precedono la questione di legittimità costituzionale sollevata con l'ordinanza indicata in epigrafe e descritta in narrativa deve essere dichiarata inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 227 del codice penale militare di pace, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale militare di Napoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250127

N. 128

*Sentenza 7 - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Processo penale - Sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato - Necessità di contenere l'avviso della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa - Omessa previsione - Denunciata violazione del principio di eguaglianza e del diritto di difesa - Non fondatezza delle questioni.**

- Codice di procedura penale, art. 420-*quater*, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



## 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. 420-*quater*, comma 4, del codice di procedura penale, promossi dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Grosseto, nei procedimenti penali a carico di R. L. e A. A., con due ordinanze del 2 maggio 2024, rispettivamente iscritte ai numeri 152 e 163 del registro ordinanze 2024 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 35 e 38, prima serie speciale, dell'anno 2024.

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

udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2025 il Giudice relatore Massimo Luciani;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con due distinte, ma identiche, ordinanze del 2 maggio 2024, iscritte rispettivamente ai numeri 152 e 163 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Grosseto, chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di rinvio a giudizio di R. L., in relazione ai reati di bancarotta fallimentare (reg. ord. n. 152 del 2024), e di A. A., in relazione al reato di maltrattamenti in famiglia (reg. ord. n. 163 del 2024), ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, comma 4, del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato contenga l'avviso della facoltà del medesimo di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

1.1.- In punto di rilevanza della questione, il giudice *a quo*, premesso che R. L. è chiamato a rispondere dei reati di bancarotta fallimentare (reg. ord. n. 152 del 2024) e che A. A. è chiamato a rispondere del reato di maltrattamenti in famiglia (reg. ord. n. 163 del 2024), evidenzia che: la notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare ha avuto in entrambi i casi esito negativo, stante l'irreperibilità degli imputati; per tale motivo è stata disposta la notifica personale ai medesimi tramite la polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 5, cod. proc. pen.; tuttavia, avendo le ricerche avuto esito negativo e non ricorrendo i presupposti per la celebrazione del processo in assenza, andrebbe pronunciata sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte degli imputati.

1.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che la norma di cui all'art. 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen. contrasti con gli artt. 3 e 24 Cost.

Il giudice *a quo*, premesso che la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte dell'imputato è stata introdotta dall'art. 23, comma 1, lettera *e*), 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), osserva che la stessa è una sentenza «del tutto sui generis», in quanto difetta di natura decisoria, non contenendo alcun accertamento nel merito, e ha la funzione di disporre la prosecuzione delle ricerche dell'imputato fino al decorso dei termini di prescrizione dei reati contestati nonché di consentire la ripresa del processo nel caso in cui l'imputato venga rintracciato attraverso la *vocatio in iudicium* di cui all'art. 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen.



In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza di legittimità (si richiama Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 26 ottobre-18 dicembre 2023, n. 50426), che ha affermato che, contenendo anche la vocatio in iudicium della persona ricercata, la predetta sentenza è del tutto «assimilabile ad un atto di impulso processuale, come tale insuscettibile di passare in giudicato».

Invero, prosegue il rimettente, quando le ricerche dell'imputato hanno esito positivo, tale sentenza assolve alla funzione propria dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare di cui all'art. 419 cod. proc. pen., contenendo l'indicazione del giudice dinanzi al quale comparire, la data e il luogo dell'udienza nonché l'avviso che, in caso di mancata comparizione e di non ricorrenza di alcuna delle ipotesi di cui all'art. 420-ter cod. proc. pen., il processo proseguirà in assenza dell'imputato, che sarà rappresentato in udienza dal difensore.

Trattandosi, dunque, di una vocatio in iudicium assimilabile a quella propria dell'avviso ex art. 419 cod. proc. pen., il giudice rimettente assume quest'ultima disposizione quale *tertium comparationis* per inferirne l'illegittimità costituzionale, anche pel profilo dell'irragionevolezza, del differente trattamento normativo previsto nel caso della sentenza di non doversi procedere: soltanto nel caso in cui venga immediatamente rintracciato l'imputato riceve anche l'avviso della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, ai sensi dell'art. 419, comma 3-bis, cod. proc. pen., mentre tale avviso non è previsto nel caso di pronuncia della sentenza di non doversi procedere ex art. 420-quater, comma 4, cod. proc. pen., né un avviso della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa è fornito, ai sensi del successivo art. 420-sexies, dalla polizia giudiziaria che, rintracciato l'imputato, riesca a notificargli la sentenza.

Pertanto, prosegue il rimettente, mentre l'imputato è avvisato della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa nel caso in cui la notifica dell'avviso ex art. 419 cod. proc. pen. «vada a buon fine», analogo avviso non gli è dovuto nell'ipotesi in cui, a seguito della sua iniziale irreperibilità, la citazione dinanzi al giudice dell'udienza preliminare avvenga attraverso la notifica della sentenza ex art. 420-quater cod. proc. pen.

Ciò posto, il giudice rimettente osserva come la «giustizia riparativa» (indicata nelle due ordinanze, con apparente rifiuto, anche come il «nuovo istituto della messa alla prova») non sia un rito speciale, ma al più un procedimento incidentale, parallelo alla giustizia contenziosa, che le si affianca in un rapporto di complementarità integrativa, «secondo un modello - per così dire - autonomistico, in base al quale la giustizia riparativa e quella punitiva procedono separatamente su binari paralleli destinati a non incontrarsi, pur se la giustizia riparativa trova il suo naturale habitat proprio nel procedimento penale: qui sono promossi tendenzialmente i percorsi riparativi e qui ricadono i suoi effetti positivi, ove ve ne siano» (viene richiamata Corte di cassazione, sezione seconda penale, sentenza 12 dicembre 2023-14 febbraio 2024, n. 6595).

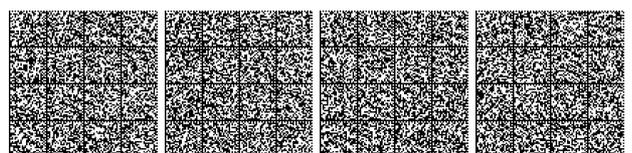
L'orientamento indicato, che ha escluso il carattere giurisdizionale del procedimento riparativo, sarebbe accompagnato dall'esclusione di un'ipotesi di nullità speciale nel caso di omissione dell'avviso ex art. 419, comma 3-bis, cod. proc. pen., che avrebbe solo una finalità informativa, nell'ambito di una fase presidiata dall'assistenza difensiva tecnica (viene richiamata Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 9 maggio-13 giugno 2023, n. 25367).

Tale interpretazione sarebbe tuttavia non condivisibile: l'argomento della funzione meramente «informativa» dell'avviso, infatti, avrebbe carattere tautologico, essendo tale finalità implicita in qualsiasi tipo di avviso procedimentale; anche l'asserita assenza di un pregiudizio al diritto di difesa dell'imputato non sarebbe in linea con la giurisprudenza costituzionale, richiamata dal giudice *a quo*, che ha ribadito come il diritto di difesa non contempra soltanto un'adeguata difesa tecnica, ma anche un'effettiva autodifesa, quale diretta e personale partecipazione dell'imputato al processo (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 341 del 1999).

Inoltre, tale orientamento contraddirebbe le finalità della riforma del 2022, che, all'art. 47 («Diritto all'informazione») stabilisce l'obbligatorietà dell'avviso della possibilità di accedere alla giustizia riparativa nelle varie fasi del procedimento; obbligatorietà introdotta, da ultimo, anche con riferimento al decreto che dispone il giudizio immediato, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera r), del decreto legislativo 19 marzo 2024, n. 31 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, di 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).

Ad avviso del rimettente, dunque, sarebbe preferibile il diverso orientamento emerso nella giurisprudenza di legittimità, che ha riconosciuto una nullità di ordine generale ai sensi dell'art. 178, lettera c), cod. proc. pen. per l'ipotesi di omesso avviso, nel decreto ex art. 447 cod. proc. pen., della facoltà di accedere alla giustizia riparativa (viene richiamata Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 9 maggio-26 luglio 2023, n. 32360).

A sostegno della preferibilità di tale orientamento si osserva che il procedimento riparativo, benché autonomo, di natura non giurisdizionale e facoltativo, può nondimeno produrre effetti sostanziali in sede penale: al fine del riconoscimento dell'attenuante di cui all'art. 62, primo comma, numero 6), del codice penale; al fine della commisurazione della pena ex art. 133 cod. pen.; quale presupposto per il riconoscimento della sospensione condizionale breve o speciale ex art. 163, quarto comma, cod. pen.; al fine del riconoscimento della remissione tacita della querela nei reati procedibili a tale condizione.



Sulla base di tali coordinate ermeneutiche il giudice rimettente sostiene che il diverso trattamento normativo riservato dagli artt. 419, comma 3-*bis*, e 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., in merito alla previsione dell'avviso della facoltà di accedere alla giustizia riparativa «configuri una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche», poiché non vi sarebbero differenze sostanziali tra la posizione dell'imputato che, dopo l'iniziale irreperibilità, venga reperito durante le ricerche della polizia giudiziaria e quella dell'imputato nei cui confronti vada ab origine a buon fine la notifica dell'avviso ex art. 419 cod. proc. pen.

Ne conseguirebbe l'irragionevolezza del diverso trattamento normativo delle due fattispecie, in violazione dell'art. 3 Cost., idoneo a pregiudicare l'imputato inizialmente irreperibile, il quale, a differenza dell'imputato che riceve l'avviso ex art. 419, comma 3-*bis*, «non è posto subito nelle condizioni di valutare se accedere o meno al programma di giustizia riparativa, con conseguente pregiudizio del suo diritto di pianificare con anticipo la propria strategia processuale», per la possibilità di disperdere inutilmente un significativo lasso di tempo (fino a dieci mesi) compreso tra la notifica della sentenza e la celebrazione dell'udienza.

Esclusa la possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto l'inserimento dell'avviso nella sentenza si tradurrebbe in una indebita integrazione della disposizione censurata, il giudice rimettente conclude nel senso che l'omissione dell'avviso della facoltà di accedere alla giustizia riparativa sarebbe di per sé idonea a discriminare la posizione dell'imputato che riceve la *vocatio in iudicium* tramite la notifica della sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen. rispetto a quella dell'imputato che la riceve mediante la notifica dell'avviso ex art. 419 cod. proc. pen., con violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del diritto di difesa ex art. 24 Cost.

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le sopradescritte questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate non fondate.

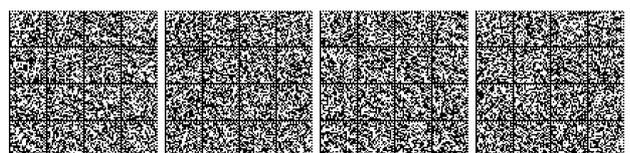
2.1.- Le questioni sarebbero manifestamente infondate in quanto non sarebbe corretto porre a raffronto la posizione dell'imputato «inizialmente irreperibile» e quella dell'imputato «nei cui confronti vada ab origine a buon fine la notifica dell'avviso ex art. 419 c.p.p.», non essendo possibile procedere ex art. 420-*quater* cod. proc. pen. in assenza di regolare notifica dell'avviso di udienza; in secondo luogo, la sentenza di non doversi procedere non presupporrebbe affatto l'accertamento ultimativo della mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, dunque la mancata conoscenza dell'avviso ex art. 419 cod. proc. pen. e della richiesta di rinvio a giudizio, ma unicamente la non ricorrenza delle circostanze che, in base all'art. 420-*bis* cod. proc. pen., legittimano il processo in assenza.

Inoltre, in difetto di una sua natura decisoria e di un accertamento nel merito, la funzione della sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen. sarebbe quella di impedire la prosecuzione del processo in assenza di prova della sua conoscenza da parte dell'imputato e di disporre la prosecuzione della sua ricerca, ovvero di consentire la riapertura del processo nel caso in cui questi sia rintracciato prima del decorso dei termini di prescrizione.

La disciplina della sentenza di non doversi procedere sarebbe dunque sostanzialmente diversa da quella del decreto di fissazione dell'udienza preliminare, la cui funzione sarebbe quella di fissare l'inizio del processo. Pertanto, i due distinti atti processuali non dovrebbero necessariamente avere lo stesso contenuto, integrandosi vicendevolmente nell'ipotesi in cui all'originaria irreperibilità dell'imputato segua il suo reperimento. In tale prospettiva andrebbe letto il successivo art. 420-*sexies* cod. proc. pen., ove si prevede, al comma 1, che, quando rintraccia la persona nei cui confronti è stata emessa la sentenza di improcedibilità, la polizia giudiziaria «le notifica la sentenza e le dà avviso della riapertura del processo», redigendo processo verbale delle attività svolte e degli avvisi dati alla persona rintracciata (comma 2).

Secondo la difesa erariale, nell'attività della polizia giudiziaria di notifica della sentenza e di «avviso della riapertura del processo» si realizza quell'effetto conoscitivo di tutti gli avvisi che, recati dal decreto di fissazione dell'udienza preliminare ex art. 419 cod. proc. pen. e trasfusi nel verbale di cui al comma 2 dell'art. 420-*sexies* cod. proc. pen., vengono così portati a conoscenza dell'imputato. Non occorrerebbe, dunque, che la sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen. contenga specificamente l'avviso della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa, poiché esso dovrebbe ritenersi ricompreso nell'«avviso della riapertura del processo». Inoltre, eventuali carenze informative dell'originario decreto di fissazione dell'udienza preliminare potrebbero essere prospettate dall'imputato e dal suo difensore come cause di nullità processuale.

Quanto al profilo della violazione del diritto di difesa, sostiene l'Avvocatura generale, le norme sugli avvisi concernenti la giustizia riparativa sarebbero estranee al perimetro dell'intervento dell'imputato, che riguarda esclusivamente la sua partecipazione agli atti del procedimento penale, laddove la giustizia riparativa è attività extraprocessuale, priva di carattere procedimentale e giurisdizionale (viene richiamata Cass., n. 6595 del 2024). Non si tratterebbe di un procedimento speciale né di un procedimento incidentale o complementare avente a oggetto questioni collegate alla regudicanda, in quanto il mediatore non interviene nel procedimento penale, ma contribuisce al perfezionarsi di una fattispecie successiva al fatto di reato, che potrà avere rilievo a diversi fini (attenuanti, commisurativi, concessione di benefici, eccetera).



Tali rilievi escluderebbero sia il denunciato profilo di disparità di trattamento (art. 3 Cost.), sia la violazione del diritto di difesa ex art. 24 Cost., non essendo l'avviso della facoltà di accedere alla giustizia riparativa funzionale all'esercizio di alcun diritto di difesa o all'attuazione del giusto processo.

### *Considerato in diritto*

1.- Con le ordinanze indicate in epigrafe (reg. ord. n. 152 e n. 163 del 2024) il Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Grosseto ha sollevato d'ufficio, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che la sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato contenga l'avviso della sua facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

1.1.- Il rimettente espone che: è stato chiamato a pronunciarsi sulla richiesta di rinvio a giudizio di R. L. in relazione ai reati di bancarotta fallimentare (reg. ord. n. 152 del 2024), e di A. A. in relazione al reato di maltrattamenti in famiglia (reg. ord. n. 163 del 2024); la notifica dell'avviso di fissazione dell'udienza preliminare ha avuto in entrambi i casi esito negativo, stante l'irreperibilità degli imputati; per tale motivo è stata disposta la notifica personale ai medesimi, tramite la polizia giudiziaria, ai sensi dell'art. 420-*bis*, comma 5, cod. proc. pen.; tuttavia, avendo le ricerche avuto esito negativo e non ricorrendo i presupposti per la celebrazione del processo in assenza, andrebbe pronunciata sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo da parte degli imputati.

1.2.- Il giudice *a quo* denuncia la norma di cui all'art. 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., per violazione degli artt. 3 e 24 Cost., poiché, disciplinando il contenuto di una sentenza «del tutto sui generis», priva di contenuto decisorio e connotata invece dalla vocatio in iudicium dell'imputato per il caso che questi venga rintracciato e venga disposta la ripresa del processo, non contiene l'avviso della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa, come è invece previsto dall'art. 419, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., per l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare notificato all'imputato immediatamente reperibile.

Tanto premesso, il diverso trattamento normativo riservato dagli artt. 419, comma 3-*bis*, e 420-*quater*, comma 4, cod. proc. pen., in merito alla previsione dell'avviso della facoltà di accedere alla giustizia riparativa configurerebbe, ad avviso del rimettente, «una ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente identiche», poiché non vi sarebbero differenze sostanziali tra la posizione dell'imputato che, dopo l'iniziale irreperibilità, venga reperito durante le ricerche dalla polizia giudiziaria e quella dell'imputato nei cui confronti vada ab origine a buon fine la notifica dell'avviso ex art. 419 cod. proc. pen.

Ne conseguirebbe un diverso trattamento normativo delle due fattispecie, idoneo a pregiudicare l'imputato inizialmente irreperibile, il quale, a differenza di quello che riceve l'avviso ex art. 419, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., «non è posto subito nelle condizioni di valutare se accedere o meno al programma di giustizia riparativa, con conseguente pregiudizio del suo diritto di pianificare con anticipo la propria strategia processuale». Tanto, in violazione del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. e del diritto di difesa ex art. 24 Cost.

2.- In via preliminare, deve essere disposta la riunione dei giudizi perché siano decisi con unica sentenza, avendo le relative questioni di legittimità costituzionale a oggetto la medesima disposizione, prospettando le medesime censure ed evocando parametri coincidenti (tra le tante, sentenze n. 171 del 2024 e n. 220 del 2023).

3.- Le questioni di legittimità costituzionale sopra descritte non sono fondate.

3.1.- Occorre, ai fini di una compiuta argomentazione, evidenziare che l'art. 420-*quater* cod. proc. pen., nell'attuale formulazione oggetto di censura, è stato modificato dall'art. 23, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 150 del 2022 (cosiddetta "riforma Cartabia"). Con la legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), era stato eliminato l'istituto della contumacia ed era stata contemplata l'assenza quale unica situazione codificata, processualmente rilevante, in cui l'imputato non risulta presente all'udienza preliminare; in tale quadro, l'art. 420-*quater* cod. proc. pen. disciplinava la «[s]ospensione del processo per assenza dell'imputato», nel caso in cui non ricorressero i presupposti per procedere in assenza e le ulteriori ricerche dell'imputato disposte dal giudice avessero dato esito negativo. La soluzione della sospensione, che lasciava in una condizione di incertezza tutti i processi nei quali non era possibile procedere in assenza, è stata sostituita dall'introduzione della sentenza di non doversi procedere per mancata conoscenza del processo, allo scopo di ottenere la deflazione del contenzioso e un recupero dell'efficienza della giurisdizione. Nel nuovo regime, infatti, la pronuncia definisce il procedimento evitando ch'esso rimanga pendente e che il giudice debba disporre ogni anno nuove ricerche dell'imputato.



Tuttavia, quella prevista dall'art. 420-*quater* cod. proc. pen. è una pronuncia sui generis, con un contenuto complesso: oltre al contenuto generico tipico delle sentenze (l'intestazione, l'indicazione dell'autorità giudiziaria, l'imputazione, il dispositivo), essa esibisce anche un contenuto specifico, con l'indicazione dell'esito delle notifiche e delle ricerche effettuate, della data fino alla quale le ricerche finalizzate a rintracciare la persona destinataria della sentenza dovranno continuare, di una serie di avvertimenti sulla riapertura del processo, sul suo luogo e sulla sua data. Si tratta dunque di una sentenza in rito, che prescinde da ogni accertamento di merito. La sentenza è inappellabile e ha un'efficacia preclusiva limitata, in quanto destinata a essere revocata, sia pure entro determinati limiti temporali ivi indicati, quando la persona nei cui confronti è stata emessa viene rintracciata (art. 420-*sexies* cod. proc. pen.). La pronuncia della sentenza determina la sospensione della prescrizione (art. 159, ultimo comma, cod. pen., come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera i, numero 2, del d.lgs. n. 150 del 2022), ancorché non possa superarsi il doppio dei termini di prescrizione previsti dall'art. 157 cod. pen.

3.2.- Di particolare rilievo, ai fini del sindacato rimesso a questa Corte, appare altresì la vicenda normativa della "giustizia riparativa": la "riforma Cartabia" ne ha infatti disegnato una disciplina organica, provvedendo altresì a una serie di interpolazioni al codice penale, al codice di procedura penale, alle sue norme di attuazione e coordinamento e ad alcune previsioni extra-codicistiche.

Quanto alla natura della giustizia riparativa, si è condivisibilmente evidenziato che il sistema ruota intorno a una logica binaria: per i reati perseguibili a querela rimettibile la giustizia riparativa può configurarsi come vera e propria alternativa alla giustizia penale, poiché l'esito riparativo conduce alla non proposizione della querela o alla sua remissione, espressa o tacita (giusta quanto previsto dal nuovo art. 152, terzo comma, cod. pen.); per le altre fattispecie criminose, invece, la giustizia riparativa si colloca in una posizione di complementarità rispetto a quella contenziosa, nel senso che può svilupparsi parallelamente al procedimento penale, rispetto al quale è garantita una ferrea impermeabilità di quanto dichiarato nel corso della mediazione, mentre l'esito riparativo potrà tendenzialmente rilevare soltanto ai fini della commisurazione della pena e in bonam partem.

Ebbene, proprio la morfologia della giustizia riparativa e il profilo relativo al rapporto di alternatività/complementarità rispetto alla giustizia penale comporta che la fase, del tutto eventuale, della riparazione non possa configurarsi come un procedimento incidentale o parallelo che si sovrappone a quello di cognizione: rispetto al procedimento penale sono diversi gli attori (non essendo, ad esempio, prevista la partecipazione del pubblico ministero) e lo stesso oggetto; non è prevista la presenza del difensore; non è richiesto alcun accertamento incidentale e sommario della responsabilità dell'imputato, posto che il programma di giustizia riparativa non postula affatto l'accertamento di una responsabilità penale.

In altri termini, può concordarsi con chi osserva che la giustizia riparativa si configura come un post factum destinato a svilupparsi fuori del processo penale, come un'esperienza giuridicamente rilevante che tuttavia si concretizza indipendentemente da questo.

Invero, si tratta di attività extraprocessuale priva di carattere giurisdizionale: non a caso viene definita, normativamente, come un programma (e non come un procedimento, almeno nell'accezione processual-penalistica del termine), condotto da un soggetto - il mediatore - che non è chiamato in alcun modo a *iuris* dicere e ha l'obiettivo del tutto diverso da quelli perseguiti nel procedimento penale, di "curare" le conseguenze derivanti dal reato.

Il profilo della disciplina dell'informazione sull'accesso va dunque scrutinato sul presupposto che non si tratta di un procedimento speciale ovvero di un procedimento incidentale o complementare, non essendo ancorato al processo penale, cui semplicemente si affianca.

La disposizione generale, a tal proposito, è l'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2022, ove si stabilisce che l'autorità giudiziaria deve informare, in ogni stato e grado del procedimento, la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima del reato della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa. Inoltre, tale decreto legislativo contiene molteplici norme introduttive di oneri informativi in capo all'autorità giudiziaria procedente: la persona sottoposta alle indagini viene avvisata della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa già in sede di adempimenti esecutivi delle misure cautelari (art. 293, comma 1, lettera *i-bis*, cod. proc. pen.) e precautelari (art. 386, comma 1, lettera *i-bis*, cod. proc. pen.) nonché con l'avviso di conclusione delle indagini di cui all'art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen. e con il decreto di fissazione dell'udienza di cui all'art. 447, comma 1, cod. proc. pen.; nei confronti dell'imputato un'informazione è prevista nel decreto penale di condanna (art. 460, comma 1, lettera *h-bis*, cod. proc. pen.); il recente intervento correttivo di cui al d.lgs. n. 31 del 2024 ha opportunamente esteso la doverosità dell'informazione anche al provvedimento che dispone il giudizio immediato (art. 456, comma 2-*bis*, cod. proc. pen.); dopo la condanna, un'informazione è contenuta nell'ordine di esecuzione (artt. 656, comma 5, e 660, comma 3, cod. proc. pen.). Infine, è prevista una serie di avvisi che vanno dati tanto all'indagato, prima, e imputato, poi, quanto alla persona offesa: si allude all'informazione di garanzia (art. 369, comma 1-*ter*, cod. proc. pen.), all'avviso di fissazione dell'udienza a seguito



della richiesta di archiviazione (art. 409, comma 2, cod. proc. pen.), all'avviso di fissazione dell'udienza preliminare (art. 419, comma 3-bis, cod. proc. pen.), al decreto che dispone il giudizio (art. 429, comma 1, lettera d-bis, cod. proc. pen.) e al decreto di citazione diretta a giudizio (art. 552, comma 1, lettera h-bis, cod. proc. pen.).

4.- Ciò posto quanto alla natura della sentenza di non doversi procedere ex art. 420-*quater* cod. proc. pen. e della cosiddetta giustizia riparativa, tre appaiono i profili maggiormente significativi: la natura della giustizia riparativa; i limiti del sindacato di costituzionalità nella materia processuale; la comparazione con l'omessa previsione degli avvisi concernenti la facoltà di accesso a un rito alternativo.

4.1.- Il primo aspetto, concernente la natura di programma extraprocessuale e non di procedimento incidentale della giustizia riparativa, appare assorbente, in quanto ne discende anche la valutazione degli altri profili.

Come si è già rilevato (*supra*, punto 3.2.), il rapporto di alternatività/complementarità della giustizia riparativa rispetto alla giustizia penale comporta che la prima non si configuri come un procedimento incidentale o parallelo rispetto al procedimento penale di cognizione, diversi essendone gli attori, in parte, le finalità, l'oggetto. La giustizia riparativa - si è già accennato - si configura come un post factum che si sviluppa fuori del processo penale che resta largamente impermeabile ai contenuti della riparazione, salvo che, in caso di esito positivo, in relazione ai profili latamente commisurativi della pena, ai sensi dell'art. 133 cod. pen. secondo quanto stabilito dall'art. 58 d.lgs. n. 150 del 2022. La disciplina della giustizia riparativa non richiede, infatti, alcun accertamento incidentale e sommario della responsabilità dell'imputato, proprio perché il relativo programma non postula affatto l'accertamento di una responsabilità penale.

Quanto alla evidenziazione di una disparità di trattamento con la previsione dell'avviso in favore dell'imputato reperibile, va osservato che, se la giustizia riparativa non è un procedimento speciale, incidentale (non riguardando la medesima regiudicanda del processo penale) o complementare, ma un programma di attività extraprocessuale, non procedimentale in senso processual-penalistico, né giurisdizionale, il cui esito riparativo può assumere rilevanza ai fini dell'attenuazione, della commisurazione o della concessione della sospensione condizionale della pena, l'omessa previsione normativa in uno specifico momento processuale (quello della sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen.) dell'avviso della facoltà di accedervi non può essere ritenuta idonea a violare il principio di eguaglianza e con esso il diritto di difesa, poiché si è al di fuori del «procedimento» penale e quindi dell'ambito di applicazione dell'art. 24 Cost., anche nella dimensione della cosiddetta autodifesa (sulla quale molto ha argomentato il rimettente).

4.2.- Già dalle considerazioni che precedono deriva la necessità di dichiarare non fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale. Vanno nondimeno rammentati ad *abundantiam*, ai fini del controllo di ragionevolezza, anche i limiti del sindacato di costituzionalità in materia processuale.

La giurisprudenza di questa Corte ha sovente ribadito che «in tema di disciplina del processo e di conformazione degli istituti processuali il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità, con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute (*ex plurimis*: sentenze n. 17 del 2011; n. 229 e n. 50 del 2010; n. 221 del 2008; ordinanze n. 43 del 2010, n. 134 del 2009, n. 67 del 2007)» (ordinanza n. 141 del 2011); ha altresì evidenziato che l'astratta possibilità di una diversa disciplina legislativa sul punto non sarebbe necessariamente più razionale di quella censurata né, comunque, sarebbe costituzionalmente obbligatoria (ordinanza n. 43 del 2010).

Per vero, questo principio è fatto in genere valere nella prospettiva dell'inammissibilità delle questioni che comportano un'invasione nel campo della discrezionalità del legislatore, ma esso vale anche come sollecitazione a uno scrutinio particolarmente prudente della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della scelta legislativa.

La soglia dell'irragionevolezza manifesta non è qui superata, poiché la scelta del legislatore di non inserire l'avviso della facoltà di accesso alla giustizia riparativa tra i contenuti della sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen. è giustificata da ciò che: è già prevista una serie di ipotesi in cui tale avviso viene dato, tanto all'indagato, prima, e all'imputato, poi, quanto alla persona offesa, con l'informazione di garanzia (art. 369, comma 1-*ter*, cod. proc. pen.), con l'avviso di fissazione dell'udienza a seguito della richiesta di archiviazione (art. 409, comma 2, cod. proc. pen.), con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415-*bis*, comma 3, cod. proc. pen.), con l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare (art. 419, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.), con il decreto che dispone il giudizio (art. 429, comma 1, lettera d-*bis*, cod. proc. pen.) e con il decreto di citazione diretta a giudizio (art. 552, comma 1, lettera h-*bis*, cod. proc. pen.); nella fase che qui viene in rilievo, compresa tra l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare (art. 419 cod. proc. pen.) e l'eventuale decreto di rinvio a giudizio (art. 429 cod. proc. pen.), l'imputato, sia pur irreperibile, dovrebbe già aver ricevuto l'avviso con altri atti notificati nella precedente fase delle indagini preliminari (per esempio, con l'informazione di garanzia o con l'avviso di conclusione delle indagini preliminari) e comunque lo riceverebbe in sede di rinvio a giudizio (salvo che non venga pronunciata sentenza di non luogo a procedere ex art. 425 cod. proc. pen.); l'omessa previsione dell'avviso nella sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen., in ogni caso, non compromette in alcun modo la facoltà dell'imputato di accedere alla giustizia riparativa, non essendo previsti termini perentori o scadenze.



4.3.- Né si potrebbe equiparare l'omessa previsione dell'avviso della possibilità di accesso alla giustizia riparativa all'omessa previsione dell'avviso concernente la facoltà di accedere a un rito alternativo, cui - pure - il rimettente rapidamente allude.

A tale ultimo riguardo, la giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenze n. 19 del 2020 e n. 201 del 2016) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni processuali che non prevedevano gli avvisi per l'accesso ai riti alternativi ha motivato sulla base di due presupposti, entrambi assenti nella fattispecie in esame: l'esistenza di un rito alternativo, con contenuto premiale; la previsione di un termine perentorio per la richiesta di ammissione, con perdita irrimediabile della facoltà di presentarla nell'ipotesi della sua inosservanza.

Invero, appare assorbente, come già si è evidenziato, la considerazione che la giustizia riparativa non è un rito alternativo per la definizione della responsabilità penale (anche nella limitata ipotesi dei reati procedibili a querela rimettibile, nella quale l'estinzione consegue non all'opzione riparativa in sé, bensì alla valutabilità dell'esito riparativo quale elemento di fatto ai fini della remissione tacita della querela).

In ogni caso, anche ove così non fosse, resta comunque il dato normativo che non si prevede alcun termine perentorio o scadenza processuale per la richiesta di ammissione da parte dell'imputato, tant'è che il programma può essere avviato «[i]n ogni stato e grado del procedimento» (art. 129-*bis*, comma 1, cod. proc. pen.), e anche nella fase dell'esecuzione o dopo l'esecuzione della pena.

5.- Va altresì rilevato che le censure prospettate dal giudice rimettente sono significativamente argomentate anche sul presupposto della sussistenza della sanzione processuale della nullità in caso di omesso avviso della facoltà di accesso alla giustizia riparativa.

Tuttavia, premesso che il tema della nullità è, qui, secondario, non si può mancare di osservare che la giurisprudenza, formatasi in riferimento ad atti diversi dalla sentenza ex art. 420-*quater* cod. proc. pen., sul punto non è unanime e che parte di essa segue l'opzione interpretativa che esclude la nullità, ancora una volta in considerazione della natura non procedimentale del programma di giustizia riparativa e dell'assenza nel dato normativo della previsione di nullità speciali o generali (non riguardando l'«intervento» dell'imputato inteso quale sua consapevole partecipazione al processo penale).

L'omessa previsione dell'avviso, anche considerando i molteplici momenti informativi che scandiscono l'intero procedimento penale e l'assenza di termini perentori o di scadenze processuali per l'accesso, rientra nell'ambito delle scelte discrezionali del legislatore e comunque non supera la soglia della manifesta irragionevolezza.

6.- Peraltro, la natura di mero *post factum* della giustizia riparativa e, soprattutto, dell'eventuale esito positivo, appare elemento tale da contribuire a evidenziare la non fondatezza delle questioni per un ulteriore profilo: l'esito riparativo, infatti, può incidere su attenuanti, commisurazione della pena o concessione di benefici, ma nell'ambito dell'esercizio dei medesimi poteri discrezionali assegnati al giudice ai fini, proprio, del riconoscimento della circostanza attenuante della riparazione o del risarcimento del danno (art. 62, numero 6, primo periodo, cod. pen.). In altri termini: l'esito riparativo può essere assunto dal giudice quale "elemento di fatto" successivo al fatto-reato ai fini dell'esercizio della discrezionalità nella commisurazione (art. 133 cod. pen.), nell'attenuazione (art. 62 cod. pen.) o nella sospensione (art. 163 cod. pen.) della pena e rientra nella base cognitiva e valutativa allo stesso modo dell'"elemento di fatto" dell'avvenuto risarcimento.

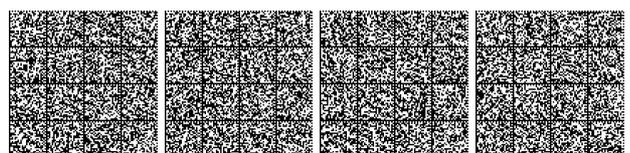
In tal senso, non sarebbe ipotizzabile sostenere (né una questione del genere è stata posta) l'obbligatorietà di un avviso sui potenziali effetti attenuanti (o anche commisurativi) di una circostanza quale quella, strutturalmente analoga all'esito riparativo, dell'intervenuto risarcimento del danno.

7.- Alla luce delle considerazioni che precedono le questioni di legittimità costituzionale sollevate con le ordinanze indicate in epigrafe e descritte in narrativa devono essere dichiarate non fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*



*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 420-quater, comma 4, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale ordinario di Grosseto con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Massimo LUCIANI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250128

N. 129

*Sentenza 7 - 24 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Espulsione a titolo di sanzione alternativa alla detenzione - Straniero per cui sia pendente altro procedimento penale e verso cui non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio - Conseguente pronuncia sentenza di non luogo a procedere, quale conseguenza dell'intervenuto allontanamento dell'imputato dal territorio italiano, come previsto per l'espulsione amministrativa - Omessa previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, art. 16, comma 7.
- Costituzione, art. 3.

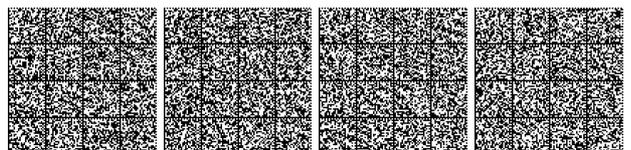
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pesaro, nel procedimento penale a carico di E. A., con ordinanza del 30 ottobre 2024, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udita nella camera di consiglio del 7 luglio 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 ottobre 2024, iscritta al n. 216 del registro ordinanze 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pesaro ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del decreto legislativo delegato 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), «nella parte in cui (diversamente da quanto previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*, con riferimento all'analogia situazione processuale del soggetto nei cui confronti sia stata eseguita l'espulsione amministrativa ai sensi dell'art. 13, comma 3), non prevede che nei confronti dello straniero sottoposto a procedimento penale, nei casi previsti dal comma 5, acquisita la prova dell'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione e rilevata l'insussistenza di inderogabili esigenze processuali, se non è ancora stato emesso il decreto che dispone il giudizio, il giudice pronuncia sentenza di non luogo a procedere».

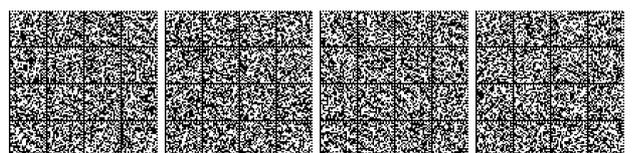
2.- Il giudice rimettente espone di dover decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio, esercitata dal pubblico ministero nei confronti di E. A., cittadino nigeriano imputato del reato punito dall'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per aver posto in essere plurime condotte di detenzione illecita e cessione reiterata di cocaina. All'udienza, prima dell'inizio della discussione, l'imputato era stato dichiarato assente, in quanto espulso dal territorio italiano in esecuzione del decreto, con il quale il Magistrato di sorveglianza di Ancona, avendo riscontrato i presupposti richiesti dall'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione, ne aveva ordinato l'espulsione quale sanzione alternativa alla pena residua della reclusione, relativa a un diverso procedimento esecutivo avviato dalla Procura della Repubblica presso lo stesso Tribunale. Il pubblico ministero e il difensore, quindi, avevano chiesto l'emissione di sentenza di non luogo a procedere, invocando l'applicazione analogica dell'art. 13, comma 3-*quater*, dello stesso testo unico.

3.- Sulla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che l'accoglimento della questione prospettata consentirebbe all'imputato di beneficiare della speciale declaratoria di improcedibilità dell'azione penale rispetto alla prosecuzione del processo a suo carico, tenuto conto che l'ordine di espulsione, impartito dal Magistrato di sorveglianza ai sensi dell'art. 16, comma 7, t.u. immigrazione, era stato definitivamente confermato con ordinanza collegiale ed era stato eseguito.

4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente esclude di poter procedere a una interpretazione costituzionalmente orientata atteso che la Corte di cassazione ha costantemente affermato che l'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, facendo espresso riferimento ai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, può trovare applicazione solo nei casi di espulsione amministrativa e non è estensibile per analogia alle ipotesi di espulsione sostitutiva o alternativa alla detenzione.

5.- L'ordinanza, quindi, ripercorre la giurisprudenza di questa Corte e della Corte di legittimità relativa alla *ratio* e alla portata applicativa del suddetto art. 13, individuato quale *tertium comparationis*, al fine del vaglio di compatibilità con il principio di uguaglianza sostanziale e di ragionevolezza delle scelte del legislatore in relazione all'art. 3 Cost.

Si ricorda che, nella formulazione originaria, l'indicato art. 13 nulla disponeva con riferimento alla procedibilità dell'azione penale per eventuali reati commessi dall'immigrato irregolare. Sicché, l'intervenuta espulsione dello straniero e la sua conseguente assenza dal territorio italiano non costituiva un impedimento alla procedibilità dell'azione penale, che seguiva le regole ordinarie. L'esercizio del diritto di difesa era garantito dall'art. 17 t.u. immigrazione, che, anche attualmente, consente allo straniero, sottoposto a procedimento penale, di rientrare in Italia per il tempo strettamente necessario a partecipare al giudizio o al compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza.



Espono, poi, il rimettente che, successivamente, con le modifiche introdotte dalla legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), la disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare è stata inasprita, favorendo il più possibile l'espulsione dell'immigrato irregolare imputato di un reato e, nello stesso tempo, limitandone il rientro per presenziare al processo a suo carico. Infatti, da un lato, sono state ridimensionate le «inderogabili esigenze processuali» che possono impedire il rilascio del nulla osta all'espulsione da parte dell'autorità giudiziaria, salvi comunque i casi del particolare rilievo dell'interesse della persona offesa, e, dall'altro, è stato introdotto all'art. 13 t.u. immigrazione il comma 3-*quater*, il quale stabilisce che il giudice, acquisita la prova dell'avvenuta esecuzione del decreto di espulsione, se non è stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, pronuncia una sentenza di non luogo a procedere. Inizialmente, tale meccanismo aveva un'operatività più limitata, poiché il comma 3-*sexies* del medesimo art. 13 impediva l'esecuzione dell'espulsione quando il procedimento penale riguardava reati particolarmente gravi, ossia uno o più dei delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale, nonché dall'art. 12 t.u. immigrazione. Era, quindi, lo stesso legislatore che, nel bilanciamento tra la ritenuta esigenza di tenere fuori dal territorio dello Stato l'immigrato irregolare già espulso e il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, affermava la prevalenza di quest'ultimo in presenza di reati particolarmente gravi e dei reati tipici dell'immigrazione. Il comma 3-*sexies* è stato, tuttavia, abrogato dall'art. 3, comma 7, del decreto-legge 27 luglio 2005, n. 144 (Misure urgenti per il contrasto del terrorismo internazionale), convertito, con modificazioni, nella legge 31 luglio 2005, n. 155.

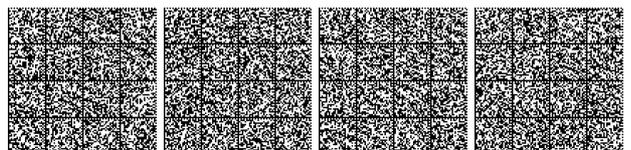
6.- L'ordinanza rimarca, quindi, che il comma 3-*quater* ha introdotto una fattispecie di sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare, allorché l'esecuzione della sua espulsione amministrativa intervenga prima dell'emissione del decreto che dispone il giudizio, sempre che non sussistano le condizioni ostative previste dal comma 3 del medesimo art. 13 e non risulti prevalente l'interesse della persona offesa. Osserva, infatti, che non si tratterebbe di una sorta di immunità dalla giurisdizione, bensì della risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita e la necessità che i reati da esso commessi nel medesimo territorio siano puniti (richiamando, a tal fine, l'ordinanza n. 142 del 2006 e la sentenza n. 270 del 2019 di questa Corte, nonché Corte di cassazione, quinta sezione penale, sentenza 7 maggio-12 luglio 2021, n. 26519).

7.- Il rimettente passa, poi, a ricostruire l'istituto dell'espulsione alternativa alla detenzione, prevista dall'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione, ripercorrendo la consolidata giurisprudenza di legittimità, stabilmente assestata nel ritenere che essa abbia natura sostanzialmente amministrativa e non trattamentale, essendo finalizzata alla diminuzione del sovraffollamento carcerario e restando, perciò, estranea al finalismo rieducativo (si richiama il filone interpretativo espresso dall'ordinanza di questa Corte n. 226 del 2004, nel senso dell'estraneità di questo strumento al sistema delle misure alternative alla detenzione, nonché Corte di cassazione, prima sezione penale, sentenza 14 settembre 2021-10 febbraio 2022, n. 4645). In particolare, tale provvedimento è adottato dal magistrato di sorveglianza nei confronti dello straniero condannato (anche con sentenza non definitiva) per uno dei reati previsti dal testo unico in materia di immigrazione e dall'art. 407, comma 2, lettera *a*), cod. proc. pen., fatte salve una serie di eccezioni espressamente indicate, e destinato a scontare una pena detentiva non superiore a due anni, previo riscontro delle condizioni che, ai sensi dell'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione, legittimano l'espulsione amministrativa. La pena si estingue dopo dieci anni, a condizione che lo straniero non sia rientrato illegittimamente nel territorio dello Stato, poiché in tal caso, in forza dell'art. 16, comma 8, lo stato di detenzione è ripristinato e riprende l'esecuzione della pena.

Dal complesso delle disposizioni dettate dall'indicato art. 16, il rimettente desume la natura ibrida dell'espulsione in esame, osservando che essa condivide con le ordinarie misure alternative alla detenzione il solo carattere di intervento modificativo della pena nella fase dell'esecuzione penitenziaria, ma è subordinata ai medesimi presupposti dell'espulsione amministrativa, trattandosi di una mera anticipazione della stessa, cui dovrebbe, comunque, darsi corso al termine dell'esecuzione della pena.

8.- In particolare, dalla rilevata natura formalmente giurisdizionale, ma sostanzialmente amministrativa, della suddetta misura, il rimettente evince che l'art. 16, comma 7, nella parte in cui non prevede che l'intervenuta esecuzione della stessa determini l'improcedibilità dell'azione penale nei confronti del suo destinatario, «di fatto, consente un trattamento differenziato di situazioni processuali sostanzialmente identiche», con conseguente obliterazione del bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta eseguita l'espulsione (stante anche la concreta difficoltà di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nello stesso territorio siano puniti. Da cui la dedotta violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza tutelato dall'art. 3 Cost.

9.- A sostegno della ritenuta illegittimità costituzionale, il giudice *a quo* pone il sostanziale parallelismo tra le rationes della condizione di procedibilità atipica introdotta dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione e i casi di espulsione previsti dal successivo art. 16, attesa la coincidenza dei presupposti e delle garanzie procedurali, evidenziando che



l'auspicato intervento additivo non si risolverebbe in un'inammissibile invasione degli spazi di discrezionalità riservati al legislatore, trattandosi di una soluzione ricavabile in termini certi e inequivoci dal dato normativo vigente. L'intervento additivo, infatti, consisterebbe nell'inserire anche nell'art. 16 la «possibilità di emettere una sentenza di improcedibilità (temporanea e sottoposta a una sorta di “condizione risolutiva”) in termini sovrapponibili a quanto espressamente previsto dall'art. 13, comma 3-*quater*». La prospettata soluzione, peraltro, ad avviso del rimettente, non determinerebbe alcun vuoto di tutela in caso di reingresso illegale dello straniero espulso prima del termine decennale dall'esecuzione dell'espulsione, poiché tale evenienza è disciplinata espressamente dal comma 13 del medesimo art. 13 (che punisce il reingresso con la reclusione da uno a quattro anni) e dal comma 8 dell'art. 16 (che dispone il ripristino dello stato di detenzione e la ripresa dell'esecuzione della pena). Processualmente, poi, troverebbe applicazione l'art. 345 cod. proc. pen., secondo cui la sentenza di non luogo a procedere, anche se non più impugnabile, non impedisce il nuovo esercizio dell'azione penale per il medesimo fatto e contro la medesima persona, qualora sopravvenga la condizione di procedibilità originariamente mancante, da individuare appunto nel reingresso illegittimo del soggetto espulso nel territorio dello Stato.

10.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione fosse dichiarata inammissibile o non fondata.

Ad avviso dell'interveniente, la questione sarebbe inammissibile, poiché il giudice rimettente avrebbe invocato quale regola processuale oggetto della richiesta pronuncia additiva, l'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, che non potrebbe trovare comunque applicazione nel caso concreto. Per costante giurisprudenza della Corte di cassazione, infatti, la causa di non procedibilità ivi prevista si applica solo nel procedimento avente a oggetto il medesimo fatto, all'esito del quale l'espulsione è stata disposta ed eseguita, non precludendo l'inizio di altri procedimenti penali per fatti eventualmente commessi dallo straniero prima dell'avvenuta espulsione (si richiamano, a tal fine, Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 31 maggio-26 giugno 2018, n. 29396 e terza sezione penale, sentenza 4 novembre-11 dicembre 2015, n. 48948). Il giudice rimettente avrebbe, invece, omesso di confrontarsi con il suesposto orientamento, seppur influente sulla rilevanza della prospettata questione, atteso che il procedimento *a quo* ha per oggetto un fatto di reato diverso da quello in relazione al quale è stata disposta ed eseguita l'espulsione.

La questione sarebbe, in ogni caso, non fondata, poiché, pur trattandosi di misure espulsive di natura amministrativa (come affermato dalla costante giurisprudenza di legittimità) e pur essendo assistite da analoghe, seppur non identiche, garanzie procedurali, i due istituti in esame sarebbero profondamente differenti. Invero, l'espulsione di cui all'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione è una misura amministrativa applicata a prescindere dal compimento di qualsivoglia fatto di penale rilevanza, mentre l'espulsione ai sensi del successivo art. 16, comma 5, essendo una misura atipica alternativa alla detenzione, presuppone non solo il compimento di un precedente fatto di reato, ma altresì la precedente condanna dello straniero. Trattandosi, quindi, di due istituti destinati a incidere su situazioni profondamente diverse, l'una riferita allo straniero irregolare e l'altra allo straniero irregolare condannato a una pena detentiva, non sarebbe né irragionevole né arbitraria la scelta del legislatore di rinunciare alla celebrazione del processo penale solo nel primo caso, atteso il disvalore e la pericolosità sociale che la seconda categoria di soggetti ha già mostrato.

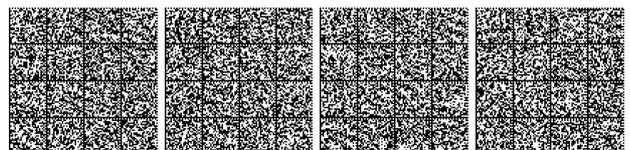
### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Pesaro dubita della legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, t.u. immigrazione, concernente le modalità di esecuzione dell'espulsione alternativa alla detenzione (disciplinata dal comma 5), nella parte in cui non prevede che, ove sia pendente altro procedimento penale a carico dello straniero espulso e non sia stato ancora emesso il provvedimento che dispone il giudizio, il giudice penale emetta sentenza di non luogo a procedere, quale conseguenza dell'intervenuto allontanamento dell'imputato dal territorio italiano.

Il rimettente, in particolare, dovendo decidere sulla richiesta di rinvio a giudizio di un cittadino straniero irregolare, dichiarato assente in quanto espulso in esecuzione di un decreto emesso dal magistrato di sorveglianza, ai sensi dell'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione, in relazione a un diverso fatto di reato, ravvisa una ingiustificata disparità di trattamento rispetto all'analogha situazione in cui versa lo straniero irregolare allontanato dal territorio italiano con l'espulsione amministrativa ordinaria disposta ai sensi dell'art. 13, comma 2, del medesimo testo unico.

In quest'ultimo caso, infatti, il comma 3-*quater* dello stesso art. 13 stabilisce che il giudice emetta sentenza di non luogo a procedere, non dando, quindi, ulteriore corso al processo penale.

L'art. 13, comma 3-*quater*, tuttavia, nell'introdurre tale speciale condizione di sopravvenuta non procedibilità dell'azione penale, ne limita l'ambito di applicazione all'ipotesi in cui lo straniero sia stato espulso ai sensi dei commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* dello stesso articolo, ossia alle ipotesi di espulsione amministrativa ordinaria, disposta in pendenza di procedimento penale ed eseguita previo nulla osta dell'autorità giudiziaria.



Esclusa, quindi, dal dato testuale una eventuale applicazione analogica, il giudice rimettente evidenzia che le due tipologie di provvedimento espulsivo sarebbero accomunate dalla natura amministrativa, considerato che la misura dell'espulsione alternativa alla detenzione, essendo subordinata alla condizione che lo straniero si trovi in taluna delle situazioni che costituiscono il presupposto dell'ordinaria espulsione amministrativa, avrebbe la precipua finalità di limitare il numero di detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari italiani, anticipando il provvedimento espulsivo disciplinato dall'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione di cui già sussistono le condizioni e al quale, del resto, dovrebbe darsi comunque corso al termine dell'esecuzione della pena detentiva.

Dal confronto tra i due istituti espulsivi, quindi, emergerebbe la violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost, essendo irragionevole che, a fronte di due situazioni omogenee, l'esito del bilanciamento - tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato, una volta che l'espulsione è stata eseguita, e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano effettivamente puniti - sia differente e porti a far prevalere, in un caso, la prima esigenza e, nell'altro, la seconda. Ciò in quanto, anche per l'espulsione di cui all'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione l'esigenza di limitare il rientro in Italia dello straniero espulso, al fine di esercitare il diritto di difesa nel giudizio, dovrebbe prevalere rispetto alla necessità che il reato venga punito, attesa la sovrapposibilità delle due ipotesi espulsive.

2.- In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per difetto di motivazione sulla rilevanza perché il giudice rimettente avrebbe ommesso di confrontarsi con l'orientamento della Corte di cassazione secondo il quale la causa di non procedibilità, prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, sarebbe applicabile solo nel procedimento avente a oggetto il medesimo fatto in relazione al quale, previo nulla osta giudiziario, l'espulsione è stata eseguita, essendo, quindi, ininfluenza nel procedimento *a quo*, che riguarda un fatto di reato diverso da quello per il quale l'imputato è stato espulso.

Per costante giurisprudenza costituzionale, ai fini dell'ammissibilità delle questioni è sufficiente che la norma censurata sia applicabile nel giudizio *a quo* e che la pronuncia di accoglimento possa influire sull'esercizio della funzione giurisdizionale (tra le altre, sentenze n. 247 e n. 215 del 2021), quantomeno per il profilo del percorso argomentativo che sostiene la decisione del processo principale (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2023, n. 249 e n. 154 del 2021; ordinanza n. 194 del 2022). Il giudizio sulla rilevanza, quindi, è riservato al rimettente e, rispetto a esso, questa Corte effettua un controllo meramente esterno, limitato ad accertare che la motivazione non sia implausibile, non sia palesemente erronea e non sia contraddittoria (sentenze n. 160 e n. 139 del 2023, n. 199 e n. 192 del 2022 e n. 32 del 2021), senza spingersi fino a un esame autonomo degli elementi che hanno portato il giudice *a quo* a determinate conclusioni, potendo sindacare tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento.

Nel caso in esame, il giudice rimettente prende in considerazione l'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione come *tertium comparationis*, in relazione al quale motiva l'asseritamente ingiustificata disparità di trattamento. Viene, infatti, richiesta una pronuncia di tipo additivo, che, integrando il comma 7 dell'art. 16 del medesimo testo unico, legittimi il giudice a emettere sentenza di non luogo a procedere anche quando il soggetto sottoposto a procedimento penale sia un cittadino straniero nei cui confronti - prima del decreto che dispone il giudizio - sia stato eseguito un provvedimento di espulsione ai sensi del comma 5 dello stesso articolo, sempre che non sussistano inderogabili esigenze processuali.

La condivisibilità o meno di tale conclusione attiene, quindi, al merito, senza ostare al riconoscimento del presupposto della rilevanza e, dunque, non incide sull'ammissibilità della questione.

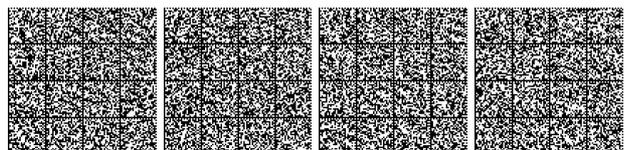
L'ordinanza, peraltro, ha correttamente richiamato il costante orientamento della Corte di cassazione che ha escluso la possibilità di una lettura estensiva del citato art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, per ricomprendervi anche la fattispecie espulsiva di cui all'art. 16, comma 5, ostandovi il chiaro dato testuale della prima norma, che espressamente limita l'applicazione della condizione di improcedibilità ai casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* dello stesso articolo.

In presenza di un orientamento giurisprudenziale consolidato, il giudice *a quo* ha la facoltà di assumere tale interpretazione in termini di "diritto vivente" e di farne il presupposto interpretativo su cui richiedere il controllo del rispetto dei parametri costituzionali, anche ai soli fini della rilevanza della questione, senza che gli si possa addebitare di non aver prospettato altra interpretazione per escluderla.

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

Il dubbio del giudice rimettente si fonda sull'assunto che l'espulsione alternativa alla detenzione, di cui all'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione sia un istituto sostanzialmente assimilabile all'espulsione amministrativa prevista dall'art. 13, comma 2 del medesimo testo unico.

È utile segnalare che il t.u. immigrazione, nel disciplinare gli istituti finalizzati ad allontanare dal territorio nazionale i cittadini di Paesi terzi (diversi dai cittadini dell'Unione europea), prevede molteplici provvedimenti espulsivi.



In particolare, per quanto qui interessa, l'art. 13, comma 2, dell'indicato testo unico disciplina le espulsioni amministrative prefettizie, che costituiscono lo strumento ordinario di allontanamento e che possono essere disposte, con decreto motivato immediatamente esecutivo, per irregolarità dell'ingresso o del soggiorno in Italia o per la pericolosità sociale dello straniero. L'immediata esecutività del provvedimento comporta l'accompagnamento immediato di quest'ultimo alla frontiera a mezzo della forza pubblica, previa convalida da parte dell'autorità giudiziaria ai sensi dei commi 4, 4-bis e 5-bis, dello stesso art. 13.

Di regola, la condizione di persona sottoposta a indagine o di imputato in un procedimento penale non costituisce elemento ostativo all'esecuzione del provvedimento di espulsione amministrativa. Prevalgono, infatti, non solo le esigenze pubblicistiche sottese alla normativa sugli allontanamenti, ma anche la necessità di non creare, tra gli stranieri irregolarmente presenti nel territorio italiano, posizioni di ingiustificato vantaggio per coloro che risultano coinvolti in una vicenda penale.

A tal fine, il t.u. immigrazione contiene una dettagliata disciplina dei rapporti tra l'esecuzione dell'espulsione amministrativa e il procedimento penale pendente a carico dello straniero che ne sia destinatario, incentrata sugli istituti, previsti dagli artt. 13 e 17, del nulla osta giudiziario, dell'autorizzazione al reingresso dello straniero espulso per l'esercizio del diritto di difesa e dell'improcedibilità dell'azione penale per avvenuta espulsione.

Più in dettaglio, nella fase che precede l'esecuzione del provvedimento di espulsione, quando lo straniero è sottoposto a procedimento penale e non si trova in stato di custodia cautelare in carcere, l'autorità amministrativa, secondo quanto disposto dai commi 3, 3-bis e 3-ter del citato art. 13, deve richiedere il nulla osta all'autorità giudiziaria procedente in sede penale, che può negarlo solo in presenza di inderogabili esigenze processuali, valutate in relazione all'accertamento della responsabilità di eventuali concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, e all'interesse della persona offesa.

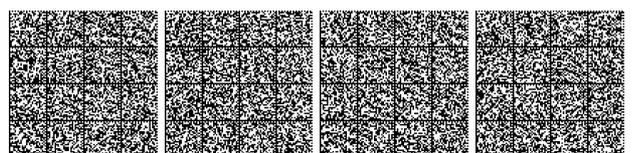
Una volta concesso il nulla osta (o formatosi il silenzio assenso sulla relativa richiesta) ed eseguita l'espulsione, se nel procedimento penale è già stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente si applica l'art. 17 t.u. immigrazione, che consente allo straniero espulso di rientrare in Italia, se munito di un'autorizzazione, per il solo tempo necessario all'esercizio del diritto di difesa, ai fini della partecipazione al giudizio o del compimento di atti per i quali è necessaria la sua presenza.

Ove, invece, non sia stato già instaurato il rapporto processuale, non essendo stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente, trova applicazione il comma 3-*quater* del medesimo art. 13, che impone al giudice di pronunciare sentenza di non luogo a procedere, non dando ulteriore corso al procedimento.

Nella sentenza n. 270 del 2019, questa Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del suindicato comma 3-*quater* nella parte in cui non si riferiva «anche ai casi di decreto di citazione diretta a giudizio ai sensi dell'art. 550 cod. proc. pen., quando l'espulsione dell'imputato straniero sia eseguita prima che sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio», ha qualificato l'istituto come «una sopravvenuta condizione di non procedibilità dell'azione penale per il reato commesso nel territorio dello Stato dall'immigrato irregolare [che opera] allorché l'esecuzione della sua espulsione (amministrativa) intervenga prima dell'emissione del provvedimento che dispone il giudizio». Tale regola processuale, che rientra nell'ambito degli interventi normativi volti a un complessivo inasprimento della disciplina di contrasto all'immigrazione irregolare, non è volta a costituire una sorta di immunità dello straniero dalla giurisdizione, ma, come ricordato anche dal giudice rimettente, è «la risultante di un bilanciamento, operato dal legislatore, tra l'esigenza di limitare il rientro dell'immigrato irregolare nel territorio dello Stato una volta che l'espulsione è stata eseguita (stante anche la difficoltà concreta di dar seguito ai rimpatri forzati) e la necessità che i reati commessi dallo straniero nel territorio dello Stato siano puniti». Si tratta, invero, di un'improcedibilità «temporanea e sottoposta a una sorta di "condizione risolutiva", nel senso che, se è poi violato l'obbligo di reingresso nel territorio dello Stato per il periodo di tempo stabilito dal comma 3-*quinqies* dello stesso articolo, si applica l'art. 345 cod. proc. pen. e l'azione penale torna a essere procedibile».

Passando a esaminare la fattispecie espulsiva di cui all'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione, giova ricordare che essa è stata introdotta dalla legge n. 189 del 2002 con il principale obiettivo di ridurre la popolazione carceraria, rappresentata in numero consistente da soggetti di nazionalità non italiana.

La misura, in questo caso, è disposta dal magistrato di sorveglianza nei confronti di cittadini stranieri che si trovano in stato di detenzione in carcere per scontare una pena, anche residua, non superiore a due anni, salvo che essa non sia stata irrogata per i delitti previsti dall'art. 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, t.u. immigrazione, o per uno o più delitti previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), cod. proc. pen., fatta eccezione per quelli consumati o tentati di cui agli artt. 628, comma 3, e 629, comma 2, cod. pen. È, inoltre, necessario che il detenuto straniero sia identificato e sia irregolare sul territorio italiano, trovandosi nelle condizioni previste dall'art. 13, comma 2, t.u. immigrazione che legittimano l'espulsione amministrativa ordinaria.



L'esecuzione di tale tipo di espulsione comporta la sospensione dell'esecuzione della pena e, successivamente, anche la sua estinzione ove lo straniero non rientri in Italia per almeno dieci anni. In caso contrario, ai sensi dell'art. 16, comma 8, del medesimo testo unico lo stato di detenzione è ripristinato e l'esecuzione della pena riprende.

4.- Tanto premesso, è vero che, secondo il costante orientamento di questa Corte e della Corte di cassazione, fondato sui testuali rinvii operati dallo stesso art. 16, l'espulsione alternativa alla detenzione ha natura amministrativa al pari dell'espulsione prefettizia disciplinata dall'art. 13, comma 2, e presenta elementi comuni alle altre misure espulsive disposte dall'autorità amministrativa, quali: a) l'adozione del provvedimento in forma di decreto motivato; b) le modalità di esecuzione, affidate al questore e non al pubblico ministero; c) gli effetti, ossia l'allontanamento dal territorio nazionale e l'obbligo di non farvi rientro entro un certo termine. Del resto, proprio la natura amministrativa consente di distinguere l'istituto espulsivo in questione dalle altre misure alternative alla detenzione, non innestandosi nel percorso trattamentale finalizzato alla rieducazione e risocializzazione del condannato, ma configurandosi, piuttosto, come un'anticipazione dell'espulsione amministrativa, di cui all'indicato art. 13, comma 2, che comunque sarebbe stata disposta al termine dell'espiazione della pena detentiva.

Tuttavia, pur essendo accomunati dalla medesima natura amministrativa, i due istituti espulsivi presi in considerazione dal giudice rimettente non sono completamente sovrapponibili, presentando rilevanti aspetti di diversità, che riguardano in particolare tre profili.

Un primo profilo attiene agli effetti. Nella recente sentenza n. 73 del 2025, questa Corte ha sottolineato che l'espulsione di cui all'art. 16, comma 5, t.u. immigrazione pur avendo natura amministrativa, anticipando gli effetti dell'espulsione prefettizia per l'irregolarità del soggiorno e condividendone i presupposti, comporta anche la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva in carcere e, per questo motivo, deve essere adottata dal magistrato di sorveglianza e non dal prefetto. I due profili si integrano, dunque, in una «fattispecie complessa», che produce effetti ulteriori, e non prettamente amministrativi, rispetto all'ordinaria espulsione amministrativa, potendo, come visto, comportare anche l'estinzione della pena.

Tali peculiarità si ricollegano al secondo profilo di differenziazione, costituito dalla particolare platea dei destinatari e dalla situazione in cui costoro si trovano. Essa, infatti, non opera per qualsiasi cittadino straniero irregolare, ma solo per quelli che sono ristretti in carcere per l'espiazione di una pena, all'esito di una sentenza definitiva di condanna, anche residua, non superiore a due anni.

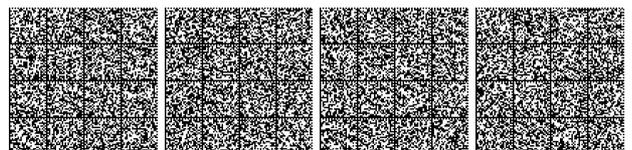
La misura, dunque, rivolgendosi esclusivamente a soggetti che già hanno manifestato un profilo di pericolosità sociale, definitivamente accertato dal giudice penale, non è completamente sovrapponibile all'ordinaria espulsione amministrativa, che invece riguarda soggetti stranieri sui quali non gravano condanne definitive di tal tipo.

Un ulteriore elemento di distinzione attiene al perimetro applicativo della condizione di improcedibilità prevista dall'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione. Come sopra osservato e come chiarito anche dalla Corte di cassazione, infatti, la sentenza di non luogo a procedere, ivi disciplinata, si pone quale segmento conclusivo del procedimento penale eventualmente pendente per il medesimo fatto in relazione al quale sia stata disposta ed eseguita l'espulsione e non preclude l'inizio di altri procedimenti penali per fatti precedentemente commessi. Diversamente, si perverrebbe al risultato irragionevole di ritenere che lo straniero espulso benefici di una generale condizione di non procedibilità per qualsiasi reato, anche particolarmente grave, commesso prima della propria espulsione (Cass., n. 29396 del 2018 e, nella stessa linea, Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 20 aprile 2023-22 febbraio 2024, n. 7713).

In tal senso, del resto, è chiaro il testo dell'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione che riferisce espressamente la condizione di improcedibilità ai casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, che appunto disciplinano le ipotesi in cui, nei confronti dello straniero espellendo, penda un procedimento penale e, previo nulla osta dell'autorità giudiziaria, egli sia stato effettivamente espulso. Peraltro, non va trascurato che la legge n. 189 del 2002 è intervenuta contestualmente su entrambi gli articoli - 13 e 16 - considerati, cosicché l'esplicito riferimento, nell'art. 13, comma 3-*quater*, ai casi previsti dai commi 3, 3-*bis* e 3-*ter*, appare dal legislatore voluto, come appare voluta la mancanza di richiami ad altre disposizioni e, segnatamente, all'art. 16 del medesimo testo unico.

La sequenza procedimentale tratteggiata, e interamente definita, dall'art. 13, nell'ambito della quale è destinato a operare il suo comma 3-*quater*, non può evidentemente verificarsi ove lo straniero sia destinatario non già dell'ordinaria espulsione amministrativa di cui all'art. 13, comma 2, bensì dell'espulsione alternativa alla detenzione di cui all'art. 16, comma 5, essendo diversi i rispettivi presupposti applicativi.

Quest'ultima fattispecie espulsiva, infatti, interviene quando il processo penale è già concluso in via definitiva e lo straniero si trova nella fase di espiazione della pena, mentre la condizione di improcedibilità per avvenuta espulsione è destinata a operare in una fase ben anteriore e, precisamente, prima che sia emesso il provvedimento che dispone il giudizio o altro provvedimento equipollente o il decreto di citazione diretta a giudizio.



Sicché, una pronuncia additiva, nei termini indicati dal giudice *a quo*, comporterebbe considerevoli ricadute sul perimetro applicativo della condizione di improcedibilità in esame, poiché ne estenderebbe l'operatività a procedimenti penali per reati diversi da quelli per i quali il provvedimento espulsivo è stato disposto ed eseguito.

Non va, peraltro, trascurato che la regola di settore concernente la sopravvenuta improcedibilità dell'azione penale, quale conseguenza dell'avvenuta esecuzione dell'espulsione dell'immigrato irregolare, risulta attualmente formulata in termini generali, con riferimento a tutti i reati, essendo venuta meno l'eccezione, originariamente contemplata dal comma 3-*sexies* dello stesso art. 13, per reati particolarmente gravi.

Sussiste, dunque, il rischio, già paventato dalla Corte di cassazione e che questa Corte condivide, di giungere al risultato irragionevole di ritenere lo straniero espulso beneficiato da una generale condizione di non procedibilità per qualsiasi fatto di reato, anche particolarmente grave, precedentemente commesso.

È vero che nell'ordinanza di rimessione si afferma che la valutazione sottesa al rilascio del nulla osta potrebbe essere effettuata dallo stesso giudice che deve decidere sul rinvio a giudizio dello straniero espulso ai sensi dell'art. 16, comma 5, sulla base dei medesimi presupposti richiesti dall'art. 13, comma 3, cioè l'assenza di specifiche e inderogabili esigenze processuali legate all'accertamento di eventuali responsabilità di concorrenti nel reato o imputati in procedimenti per reati connessi, nonché l'assenza del preminente interesse della persona offesa.

Tuttavia, tale valutazione *ex post*, peraltro relativa solo a profili endoprocessuali, non risulta sufficiente a contro-bilanciare l'ampio raggio di applicazione della condizione di improcedibilità, che non andrebbe più a operare quale segmento conclusivo del procedimento penale nell'ambito del quale è stato adottato il provvedimento espulsivo.

5.- Tutte le suesposte considerazioni, dalle quali emerge la disomogeneità delle situazioni raffrontate dal giudice rimettente, giustificano la diversa disciplina dettata dal legislatore, che, nella sua discrezionalità, ha deciso di limitare l'ambito di applicazione della condizione atipica di improcedibilità, di cui all'art. 13, comma 3-*quater*, t.u. immigrazione, ai soli casi in cui lo straniero irregolare sia stato espulso ai sensi dell'art. 13, comma 2, e sia stato poi effettivamente allontanato dal territorio italiano ai sensi dei commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* del medesimo articolo, senza estenderla all'ipotesi in cui egli sia stato espulso ai sensi dell'art. 16, comma 5. Risulta, infatti, non irragionevole che, ove l'espulsione sia intervenuta nei confronti di uno straniero già condannato in via definitiva alla pena della reclusione in carcere, il legislatore abbia ritenuto prevalente l'esigenza di punire gli ulteriori reati da questi commessi nel territorio dello Stato.

6.- In conclusione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del d.lgs. n. 286 del 1998, prospettata in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Pesaro, con l'ordinanza in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 24 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 130

Sentenza 7 - 25 luglio 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Rapina - Divieto di equivalenza o di prevalenza della circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen. (vizio parziale di mente) sulla circostanza aggravante di cui all'art. 628, terzo comma, numero 3-*quater*), cod. pen. (se il fatto è commesso nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro) - Violazione del principio di eguaglianza - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Codice penale, art. 628, quinto comma.
- Costituzione, art. 3.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

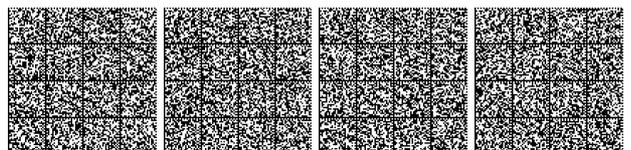
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Macerata, nel procedimento penale a carico di A. A., con ordinanza dell'8 maggio 2024, iscritta al n. 160 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 maggio 2024, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Macerata ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, censurandolo nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente, prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*), dello stesso art. 628.

1.1.- Il rimettente procede, con giudizio abbreviato, nei confronti di A. A., imputato, tra l'altro, di rapina aggravata ai sensi dell'art. 628, terzo comma, numeri 1) e 3-*quater*), cod. pen. oltre che dalla recidiva semplice, per essersi impossessato della somma di quaranta euro, mediante minaccia consistita nel puntare un coltellino contro la persona



offesa, che aveva appena fruito dei servizi di uno sportello automatico adibito al prelievo di denaro; nonché di tentata rapina, sempre aggravata ex art. 628, terzo comma, numeri 1) e 3-*quater*), cod. pen. oltre che dalla recidiva semplice, per avere egli compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco ad impossessarsi di ulteriori somme di denaro della medesima persona offesa, in particolare brandendo il coltello e successivamente spruzzando spray urticante all'interno dell'autovettura in cui questa si era rifugiata.

Dalla perizia disposta dal rimettente emerge che l'imputato era, all'epoca dei fatti, parzialmente incapace di intendere e di volere, a causa di un disturbo di personalità antisociale.

1.2.- Tanto premesso, il rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, cod. pen., nei termini sopra riferiti.

1.2.1.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione sollevata, il giudice *a quo* richiama estesi brani della sentenza n. 217 del 2023, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*bis*), dello stesso art. 628.

Il rimettente riporta in particolare le motivazioni con cui questa Corte ha ritenuto che l'art. 628, quinto comma, cod. pen. violasse il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), perché - nel prevedere un generale divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti diverse dalla minore età rispetto a talune aggravanti, tra cui quella, allora rilevante, dell'aver commesso la rapina in un luogo di privata dimora - introduceva una deroga in favore dei soli condannati minorenni e non anche degli imputati affetti da vizio parziale di mente, benché per entrambe le categorie soggettive sussistesse una condizione di ridotta rimproverabilità e colpevolezza.

Ad avviso del giudice *a quo*, le considerazioni svolte dalla Corte sarebbero riferibili anche al caso di specie, in cui il testo vigente dell'art. 628, quinto comma, cod. pen. ancora prevede, al cospetto della circostanza l'aggravante di cui all'art. 628 terzo comma, numero 3-*quater*), una deroga al divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti riferita solo alla minore età e non anche al vizio parziale di mente.

1.2.2.- La questione sarebbe, infine, rilevante nel giudizio *a quo*, in cui il rimettente è chiamato a «valutare le conseguenze in ordine alla determinazione della pena a seguito del raffronto tra la aggravante di cui all'art. 628 terzo comma, numero 3-*quater*) e la attenuante di cui all'art. 89 cp, non implausibilmente riconoscibile all'imputato alla luce della CTU e del complessivo quadro emergente dagli atti».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri non è intervenuto in giudizio.

### *Considerato in diritto*

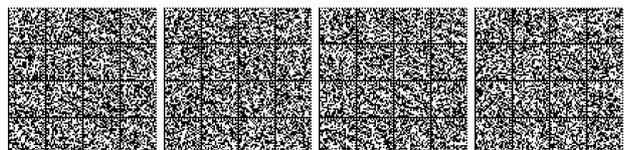
1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il GUP del Tribunale di Macerata ha censurato - in riferimento all'art. 3 Cost. - l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consente di ritenere prevalente o equivalente la circostanza attenuante del vizio parziale di mente (art. 89 cod. pen.), allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*), del medesimo art. 628.

La disposizione censurata recita: «[l]e circostanze attenuanti, diverse da quella prevista dall'articolo 98, concorrenti con le aggravanti di cui al terzo comma, numeri 3), 3-*bis*), 3-*ter*) e 3-*quater*), non possono essere ritenute equivalenti o prevalenti rispetto a queste e le diminuzioni di pena si operano sulla quantità della stessa risultante dall'aumento conseguente alle predette aggravanti».

L'art. 628, terzo comma, numero 3-*quater*), cod. pen. prevede un'aggravante a effetto speciale a carico di chi abbia commesso una rapina nei confronti di una persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro. Tale aggravante, in forza della disposizione censurata, è sottratta all'ordinario meccanismo di comparazione con eventuali circostanze attenuanti stabilite dall'art. 69 cod. pen., con l'effetto che le diminuzioni di pena discendenti dalle attenuanti devono operarsi sulla pena (della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 2.000 a euro 4.000) prevista dallo stesso art. 628, terzo comma, numero 3-*quater*), cod. pen.

2.- La questione è fondata.

2.1.- Con la sentenza n. 217 del 2023, questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consentiva di ritenere prevalente o equiva-



lente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-bis), dello stesso art. 628, ritenendo sussistente un'irragionevole disparità rispetto al trattamento riservato alla circostanza attenuante della minore età di cui all'art. 98 cod. pen., espressamente sottratta dal legislatore al divieto di equivalenza o prevalenza rispetto alle circostanze aggravanti elencate dall'art. 628, quinto comma.

Questa Corte ha in particolare osservato che, essendo lo scopo perseguito con il quinto comma dell'art. 628 cod. pen. quello di assicurare a talune ipotesi di rapina aggravata - ritenute dal legislatore produttive di particolare allarme sociale - una pena più severa di quella cui condurrebbe, nella generalità dei casi, l'applicazione dell'ordinario meccanismo di bilanciamento tra circostanze eterogenee del reato previsto dall'art. 69 cod. pen., la *ratio* della deroga a tale disciplina in favore dei condannati minorenni «non può che sottendere la valutazione, da parte del legislatore, di una più ridotta meritevolezza di pena di chi abbia commesso il fatto essendo ancora minorenne, per quanto già giudicato imputabile dal giudice».

Ma tale *ratio*, fondata sulla ridotta rimproverabilità e colpevolezza, «non può [...] non essere affermata» anche con riferimento a chi, essendo affetto da vizio parziale di mente, abbia agito trovandosi in «tale stato di mente da scemare grandemente, senza escluderla, la capacità di intendere e di volere» (art. 89 cod. pen.). Una simile condizione «sottende, infatti, un'anomalia psichica significativa, che comprende - in base alla consolidata interpretazione della giurisprudenza di legittimità - le vere e proprie malattie mentali, nonché i disturbi della personalità “di consistenza, intensità, rilevanza e gravità tali da concretamente incidere sulla capacità di intendere e di volere” [...] (Cass., n. 9163 del 2005)»; e comporta «una rilevante compromissione della capacità di intendere e di volere dell'agente [...] sì da determinare un “minore grado di discernimento circa il disvalore della propria condotta” e una “minore capacità di controllo dei propri impulsi” (sentenza n. 73 del 2020, punto 4.2. del Considerato in diritto)».

Identica, dunque, risulta la *ratio* delle due diminuenti, così come la conseguenza sulla commisurazione della sanzione collegata alle due situazioni poste a raffronto; situazioni del resto equiparate, nell'ordinamento penale, a vari altri fini, tra cui, precipuamente, la disciplina del bilanciamento eterogeneo con circostanze aggravanti cosiddette privilegiate (art. 577, terzo comma, cod. pen., come introdotto dall'art. 11, comma 1, lettera c, della legge 19 luglio 2019, n. 69, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere»).

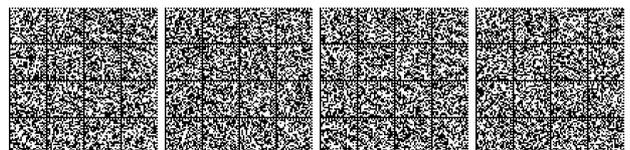
Questa Corte ne ha tratto che la scelta del legislatore «non super[asse] lo scrutinio di legittimità costituzionale al metro dell'art. 3 Cost.» e che «un imperativo di coerenza, per linee interne al sistema», imponesse l'applicazione della deroga prevista dall'art. 628, quinto comma, cod. pen. per gli imputati minorenni, anche a quelli affetti da vizio parziale di mente; imputati rispetto ai quali, anzi, «le ragioni dell'attenuazione di pena valgono a fortiori», dal momento che la notevole riduzione della capacità di intendere e di volere della persona è in questa ipotesi oggetto di un accertamento caso per caso da parte del giudice, mentre per il minorenne la minore colpevolezza è presunta in via generale dal legislatore.

2.2.- Questa Corte non vede ragioni per discostarsi, nell'esame della questione oggi sottoposta, da quanto affermato nella sentenza n. 217 del 2023.

La diversità tra la circostanza aggravante cosiddetta privilegiata che veniva allora in considerazione (commissione del fatto nei luoghi di cui all'art. 624-bis cod. pen. o in luoghi tali da ostacolare la pubblica o privata difesa: art. 628, terzo comma, numero 3-bis, cod. pen.) e quella oggi rilevante (commissione del fatto nei confronti di persona che si trovi nell'atto di fruire ovvero che abbia appena fruito dei servizi di istituti di credito, uffici postali o sportelli automatici adibiti al prelievo di denaro: art. 628, terzo comma, numero 3-*quater*, cod. pen.) non giustifica infatti una soluzione di segno differente.

In effetti, quella pronuncia ha censurato la mancata estensione all'attenuante del vizio parziale di mente della deroga - invece contemplata per la diminvente della minore età - al meccanismo di “blindatura”, ex art. 628, quinto comma, cod. pen., dell'aggravante cosiddetta privilegiata di cui al terzo comma, numero 3-bis), del medesimo articolo, sulla base di considerazioni fondate non già sulla natura di tale aggravante, ma sull'equiparabilità tra la condizione dell'infermo parziale di mente e quella del minorenne; considerazioni che risultano pienamente trasponibili anche al caso di specie.

2.3.- Deve, dunque, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost., dell'art. 628, quinto comma, cod. pen., nella parte in cui non consente di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-*quater*), dello stesso art. 628.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 628, quinto comma, del codice penale, nella parte in cui non consente di ritenere equivalente o prevalente la circostanza attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen., allorché concorra con l'aggravante di cui al terzo comma, numero 3-quater), dello stesso art. 628.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250130

N. 131

*Sentenza 9 - 25 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni - Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) - Norme della Regione Puglia - Ineleggibilità a Presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni della Regione - Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se gli interessati cessano dalla carica non oltre 180 giorni precedenti la data delle elezioni anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (30 giorni prima delle elezioni regionali) - Irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di elettorato passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Elezioni - Incompatibilità e ineleggibilità (cause di) - Norme della Regione Puglia - Ineleggibilità a Presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale dei presidenti delle province e dei sindaci dei comuni della Regione - Scioglimento anticipato del Consiglio regionale prima dell'ultimo semestre del quinquennio - Inefficacia di tali cause, a seguito di novella legislativa, se le dimissioni dell'interessato hanno luogo entro e non oltre sette giorni dalla data dello scioglimento, anziché non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (30 giorni prima delle elezioni regionali) - Irragionevole e sproporzionata limitazione del diritto di elettorato passivo - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, art. 219.
- Costituzione, artt. 3 e 51



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, 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. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 28 febbraio 2025, depositato in cancelleria il 1° marzo 2025, iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;  
udito l'avvocato dello Stato Federico Basilica per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

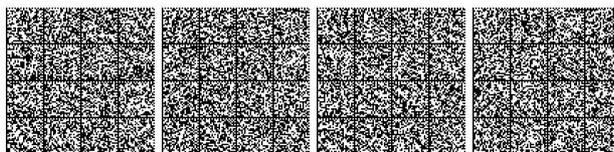
1.- Con ricorso depositato il 1° marzo 2025, iscritto al n. 12 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)».

Tale disposizione ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale) con il seguente: «[l]e cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni. Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento».

Il comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, richiamato dalla disposizione impugnata, stabilisce che «[o]ltre ai casi previsti dal primo comma dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, non sono eleggibili a Presidente della Regione e a Consigliere regionale i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni della Regione».

Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta, in primo luogo, la violazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione), che prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito».

Sarebbe violata, in particolare, la competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia attinente ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», di cui l'evocata norma interposta, introdotta in attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., esprimerebbe un principio fondamentale.



Secondo il ricorrente, la disposizione regionale impugnata prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità stabilendo un termine per le dimissioni molto anticipato rispetto a quello di presentazione delle candidature (quest'ultimo pari a trenta giorni prima della votazione), termine che «ben potrebbe determinare ricadute eccessivamente penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo comunale».

In secondo luogo, l'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024 violerebbe gli artt. 3 e 51 Cost., costituendo una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di elettorato passivo e dando luogo «ad una situazione di disparità, non presente nel testo normativo previgente, che non è sorretta da esigenze specifiche riferibili al contesto regionale pugliese».

La scelta tra la carica di sindaco e la candidatura alle elezioni regionali, da compiersi, stando alla disposizione impugnata, ben centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del Consiglio regionale, imporrebbe infatti «al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni di rinunciare al proprio ufficio, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata».

Una disciplina simile, oltre a introdurre un'intollerabile limitazione dell'esercizio del diritto di elettorato passivo, produrrebbe anche «non secondarie ripercussioni sulla cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco».

La disposizione regionale impugnata, dunque, non avrebbe operato «un equo e ragionevole bilanciamento tra i diversi interessi di primario rilievo costituzionale che il legislatore regionale è chiamato a soppesare»: da un lato, le esigenze specifiche sottese alle cause di ineleggibilità, poste a salvaguardia della probità e, soprattutto, dell'imparzialità di quanti esercitano funzioni pubbliche; d'altro lato, l'interesse degli organi di governo degli enti locali a giungere alla naturale scadenza del mandato, così da assicurare la continuità amministrativa degli uffici, nonché il connesso interesse delle comunità locali a conservare un governo stabile e conforme agli esiti dell'ultima consultazione elettorale per tutta la durata della consiliatura.

2.- Con atto depositato il 4 aprile 2025, la Regione Puglia si è costituita in giudizio limitatamente all'impugnazione degli artt. 117, 132, 217 e 240 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, non svolgendo difese sulle questioni concernenti l'art. 219 della medesima legge regionale.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 12 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Puglia n. 42 del 2024.

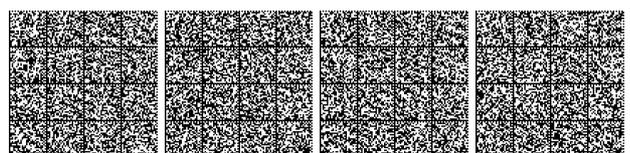
Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 219.

2.- L'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, innovando la disciplina delle cause di ineleggibilità alle cariche di presidente della Giunta regionale e di consigliere regionale, ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005 con il seguente: «[l]e cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni. Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento».

La disposizione così sostituita stabiliva che «[l]e cause di ineleggibilità di cui al comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Il comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, richiamato dalla disposizione impugnata e non oggetto di modifica, dispone che «[o]ltre ai casi previsti dal primo comma dell'articolo 2 della legge 23 aprile 1981, n. 154, non sono eleggibili a Presidente della Regione e a Consigliere regionale i Presidenti delle Province della Regione e i Sindaci dei Comuni della Regione».

3.- Secondo il ricorrente sarebbe violato, in primo luogo, l'art. 122, primo comma, Cost., per lesione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia attinente ai «casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», in quanto la disposizione impugnata contrasterebbe con il principio fondamentale di tale materia espresso dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 165 del 2004, che prevede l'inefficacia delle cause di ineleggibilità «qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito».



In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 3 e 51 Cost., in quanto l'imposizione dell'onere di rinunciare all'ufficio ben centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del Consiglio regionale, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista che verrà successivamente presentata, costituirebbe una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto fondamentale di elettorato passivo e darebbe luogo «ad una situazione di disparità, non presente nel testo normativo previgente» e «non [...] sorretta da esigenze specifiche riferibili al contesto regionale pugliese».

Una simile disciplina produrrebbe la «cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco», realizzando un bilanciamento iniquo e irragionevole tra i contrapposti interessi in gioco: da un lato, le esigenze specifiche sottese alle cause di ineleggibilità; d'altro lato, l'interesse degli organi di governo degli enti locali a giungere alla naturale scadenza del mandato, così da assicurare la continuità amministrativa degli uffici, nonché il connesso interesse delle comunità locali a conservare un governo stabile e conforme agli esiti dell'ultima consultazione elettorale.

4.- Per meglio comprendere la portata della modifica legislativa in esame, occorre considerare che, ai sensi degli artt. 2, comma 2, e 8, comma 7, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, la presentazione delle candidature a presidente della Giunta regionale e a consigliere regionale deve avvenire dalle ore otto del trentesimo giorno alle ore dodici del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione e che, in virtù dell'art. 5 della stessa legge regionale, «[l]e elezioni del nuovo Consiglio devono essere effettuate nel periodo compreso tra la quarta domenica precedente e i sessanta giorni successivi il compimento del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni successivi» (comma 2), decorrendo il quinquennio «dalla data delle elezioni» (comma 3).

Il previgente comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nel riferirsi al giorno fissato per la presentazione delle candidature, imponeva dunque agli interessati, onde rimuovere le cause di ineleggibilità, di cessare dalle cariche per dimissioni non oltre il trentesimo giorno antecedente quello delle elezioni regionali; giorno, quest'ultimo, che deve essere fissato tra la quarta domenica precedente e i sessanta giorni successivi la scadenza fisiologica del Consiglio regionale, con possibilità di differimento alla domenica compresa nei sei giorni ulteriori.

Attualmente, invece, in forza della disposizione impugnata, le dimissioni dalla carica di sindaco devono intervenire non oltre centottanta giorni precedenti la scadenza fisiologica del Consiglio regionale.

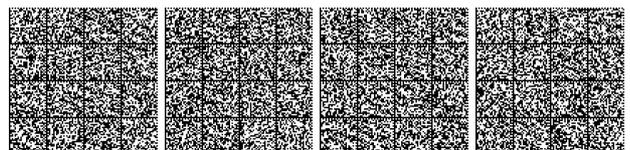
Rispetto alla disciplina anteriore, si è realizzato, pertanto, un notevole arretramento del termine fissato per la rimozione delle cause di ineleggibilità.

A questo proposito, va considerato che le ultime elezioni del Consiglio regionale e del presidente della Giunta regionale si sono svolte in Puglia nei giorni 20 e 21 settembre 2020, in applicazione dell'art. 1, comma 1, lettera d), del decreto-legge 20 aprile 2020, n. 26 (Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020), convertito, con modificazioni, nella legge 19 giugno 2020, n. 59. Il prossimo compimento del quinquennio, da cui la disposizione impugnata fa decorrere a ritroso il termine di centottanta giorni, si verificherà dunque il 21 settembre 2025. Ne consegue che i presidenti delle province e i sindaci dei comuni della Regione avrebbero dovuto dimettersi non più tardi del 25 marzo 2025, termine ormai da tempo scaduto, senza che, a tutt'oggi, sia noto il giorno delle prossime elezioni e, con esso, il giorno fissato per la presentazione delle candidature, entro il quale i medesimi interessati dovrebbero dimettersi ove fosse vigente la disciplina anteriore.

Inoltre, va ricordato che, ai sensi dell'art. 1, commi 60 e 65, della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), il presidente della provincia è eleggibile esclusivamente tra i sindaci della provincia e decade dalla carica in caso di cessazione da quella di sindaco. Ne deriva che le dimissioni del sindaco di un comune pugliese che sia anche presidente di provincia determinano automaticamente la decadenza - e dunque l'immediata cessazione - da tale seconda carica. In ogni caso, le dimissioni del sindaco e del presidente della provincia determinano lo scioglimento del relativo consiglio, con contestuale nomina di un commissario, ex art. 53, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

5.- Prima di esaminare il merito delle questioni, va sinteticamente ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento nel quale si colloca la disposizione impugnata con il ricorso statale.

La legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni) ha modificato, all'art. 2, l'art. 122 Cost., prevedendo, tra l'altro, che «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» (primo comma).



A seguito della riforma, pertanto, «l'art. 122 Cost. affida la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali alla competenza legislativa concorrente delle regioni ordinarie che la esercitano nel rispetto dei principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale» (tra le tante, sentenza n. 134 del 2018).

In attuazione della novella costituzionale, lo Stato ha adottato la legge n. 165 del 2004, «con cui si è posta in essere la disciplina statale di cornice, relativa, tra l'altro, alle cause di ineleggibilità ed incompatibilità», lasciando «ampio spazio, salvo talune ipotesi più analitiche, ad una articolazione, da parte del legislatore regionale, delle concrete fattispecie rilevanti: esse, man mano che le Regioni ordinarie legifereranno, sono destinate a trovare applicazione in luogo di quanto previsto dalla legge n. 154 del 1981, che continua nel frattempo a spiegare efficacia, in virtù del principio di continuità dell'ordinamento giuridico (ordinanze n. 223 del 2003 e n. 383 del 2002)» (sentenza n. 143 del 2010, richiamata dalla sentenza n. 134 del 2018).

L'art. 2, comma 1, della legge n. 165 del 2004 ha dettato i principi fondamentali ai quali le regioni devono attenersi nel disciplinare con legge i casi di ineleggibilità, specificamente individuati, di cui all'art. 122, primo comma, Cost., disponendo, alla lettera *b*), la «inefficacia delle cause di ineleggibilità qualora gli interessati cessino dalle attività o dalle funzioni che determinano l'ineleggibilità, non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature o altro termine anteriore altrimenti stabilito, ferma restando la tutela del diritto al mantenimento del posto di lavoro, pubblico o privato, del candidato». È fatta salva, dunque, la facoltà discrezionale delle regioni di stabilire un termine anteriore.

Una scelta siffatta - coerente con le ragioni sottese alla previsione delle cause di ineleggibilità volte a scongiurare condizionamenti della libertà di voto o violazioni della parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati - si è conformata all'orientamento di questa Corte, alla cui stregua «il legislatore, nella sua discrezionalità, può variamente determinare, purché secondo criteri razionali, la data entro la quale deve verificarsi la cessazione della causa di ineleggibilità [...]; ma in nessun caso tale data può essere successiva a quella prescritta per l'accettazione della candidatura, che rappresenta il primo atto di esercizio del diritto elettorale passivo» (sentenza n. 46 del 1969, richiamata dalle sentenze n. 56 del 2017 e n. 309 del 1991).

Quanto poi al diritto di elettorato passivo ex art. 51 Cost., questa Corte ha costantemente affermato che esso «va ricondotto “alla sfera dei diritti inviolabili sanciti dall'art. 2 della Costituzione” [...] quale “aspetto essenziale della partecipazione dei cittadini alla vita democratica” [...] e “svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino” [...]» (tra le tante, sentenza n. 107 del 2024). Pertanto, «la eleggibilità costituisce la regola, mentre la ineleggibilità rappresenta una eccezione; sicché le norme che disciplinano quest'ultima sono di stretta interpretazione» (sentenza n. 120 del 2013; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 25 del 2008, n. 306 e n. 220 del 2003), analogamente a quanto avviene per le cause di incompatibilità, introducendo «le une e le altre limitazioni al diritto di elettorato passivo» (sentenza n. 283 del 2010).

Tali limitazioni, inoltre, sono ammissibili solo in vista di esigenze costituzionalmente rilevanti e devono rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (tra le tante, sentenza n. 27 del 2009), mantenendosi entro i confini di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui le cause di ineleggibilità sono preordinate (sentenza n. 46 del 1969).

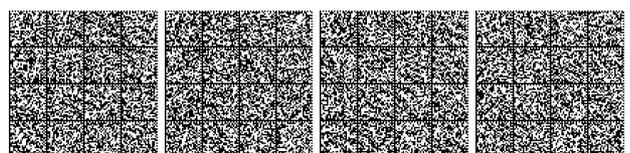
È pur vero, infatti, «che l'art. 51 Cost., riferendosi ai requisiti per l'accesso alle cariche elettive, consente che siano previsti i casi di ineleggibilità, ma proprio per tale ragione la norma costituzionale sottintende il bilanciamento di interessi, cui le legislazioni statale e regionale, per quanto di rispettiva competenza, sono direttamente chiamate dalla Costituzione; bilanciamento che deve operare tra il diritto individuale di elettorato passivo e la tutela delle cariche pubbliche, cui possono accedere solo coloro che sono in possesso delle condizioni che tali cariche, per loro natura, appunto richiedono» (sentenza n. 25 del 2008; in senso analogo, di recente, sentenza n. 64 del 2025, secondo la quale le limitazioni dell'elettorato passivo sono «destinate a essere tracciate secondo un delicato punto di equilibrio con il diritto di elettorato attivo e gli interessi riconducibili alla genuinità della competizione elettorale e alla generale democraticità delle istituzioni»).

Gli stessi principi operano, altresì, con riguardo alla disciplina dell'inefficacia delle cause di ineleggibilità, che deve egualmente conformarsi a ragionevolezza e proporzionalità, potendo altrimenti risolversi in una ingiustificata limitazione del diritto di elettorato passivo, a danno di particolari categorie di cittadini.

6.- Nel merito, è opportuno esaminare innanzi tutto la questione con cui è prospettata la violazione degli artt. 3 e 51 Cost., in quanto la disposizione regionale impugnata determinerebbe, ad avviso del ricorrente, una limitazione irragionevole e sproporzionata del diritto di elettorato passivo.

La questione è fondata.

Il ricorrente deduce, in primo luogo, che la scelta «tra la carica di sindaco e la candidatura alle elezioni regionali», da compiersi «ben 180 giorni prima della scadenza fisiologica» del Consiglio regionale, imporrebbe «al sindaco che abbia interesse a candidarsi alle elezioni di rinunciare al proprio ufficio, senza neppure avere la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata».



Questa Corte ha tuttavia già escluso la rilevanza del rischio qui paventato, osservando che «esso “è per così dire, in re ipsa”, giacché “il candidato deve comunque rimuovere la causa dell’ineleggibilità prima della presentazione della lista dei candidati, che - come è noto -, non può essere effettuata dal candidato stesso, ma soltanto da chi è a ciò abilitato dalle vigenti leggi sul procedimento elettorale” (sentenza n. 309 del 1991)» (sentenza n. 56 del 2017). È vero che l’arretramento del termine a centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale aumenta la possibilità che la rinuncia alla carica avvenga “al buio”, ma ciò non è di per sé lesivo del diritto di elettorato passivo degli interessati. Tale rischio è infatti immanente al sistema, che non consente all’interessato di avere, prima della cessazione dalla carica, «la certezza della effettiva inclusione del proprio nominativo nella lista provinciale che verrà successivamente presentata», come auspicherebbe invece il ricorrente.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene che una disciplina come quella impugnata produrrebbe anche «non secondarie ripercussioni sulla cessazione anticipata della consiliatura comunale per effetto della rinuncia al mandato da parte del sindaco», con «ricadute eccessivamente penalizzanti sul completamento del mandato degli organi di governo comunale». Il legislatore regionale, dunque, non avrebbe operato «un equo e ragionevole bilanciamento» tra i diversi interessi in gioco, tutti di rilievo costituzionale.

Tali argomenti sono condivisibili, nei sensi di seguito precisati.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «in presenza di una questione concernente il bilanciamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del test di proporzionalità, che richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 260 del 2021, n. 20 del 2019 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 88 del 2023, richiamata dalla sentenza n. 184 del 2023).

Nella specie si contrappongono, da un lato, l’interesse a che la rimozione della causa di ineleggibilità sia disciplinata in modo da assicurare, in tempi idonei allo scopo, l’effettiva cessazione dalla carica che può turbare o condizionare la competizione elettorale; d’altro lato, l’interesse delle comunità locali a che sia assicurata la continuità e stabilità amministrativa, considerando che, come si è visto, le dimissioni dei sindaci determinano lo scioglimento dei relativi consigli e la nomina di un commissario.

Ciò premesso, la misura non supera il test di proporzionalità.

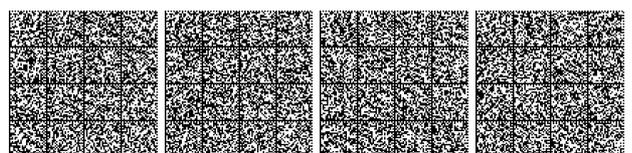
La sproporzione deriva dalla notevole anticipazione, rispetto al giorno fissato per la presentazione delle candidature, del «termine anteriore altrimenti stabilito» dal legislatore regionale per rimuovere le cause di ineleggibilità, per utilizzare le stesse parole dell’art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 165 del 2004, in una con la generale previsione del suo ambito applicativo.

Quanto al primo profilo, è vero che previsioni analoghe, a tenore delle quali le cause di ineleggibilità non hanno effetto se le funzioni esercitate cessano almeno centottanta giorni prima del compimento del quinquennio dalle ultime elezioni, sono rinvenibili nell’ordinamento. È il caso della legislazione statale sull’ineleggibilità a deputato e a senatore dei presidenti delle giunte provinciali e dei sindaci dei comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti (art. 7, commi primo, lettere b e c, e terzo, del d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante «Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati», richiamato dall’art. 5, comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, recante «Testo unico delle leggi recanti norme per l’elezione del Senato della Repubblica»). Si tratta, tuttavia, di ipotesi non assimilabile a quella qui in esame. Le cause di ineleggibilità - e le rispettive limitazioni - relative alle elezioni parlamentari sono di certo altra cosa rispetto a quelle concernenti le elezioni regionali.

È da sottolineare che altre normative regionali prevedono un termine per dimettersi dalla carica molto più contenuto. È il caso, a mero titolo esemplificativo, del termine di sessanta giorni prima della scadenza fisiologica del consiglio regionale, previsto dall’art. 1, comma 213-*bis*, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante «Interventi di rilancio e sviluppo dell’economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo (collegato alla legge di stabilità regionale 2014)».

La sproporzione della disposizione impugnata deriva, anche e soprattutto, dalla sua applicabilità ai sindaci di tutti i comuni pugliesi, senza alcuna distinzione.

Altre leggi regionali stabiliscono l’ineleggibilità solo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a soglie minime (si veda, ad esempio, l’art. 8, commi 1, lettera b, e 2, della legge della Regione siciliana 20 marzo 1951, n. 29, recante «Elezione dei Deputati all’Assemblea regionale siciliana»); ovvero prevedono per i sindaci dei comuni di



modeste dimensioni solo l'incompatibilità, eliminabile con l'opzione per l'una o l'altra carica successivamente alle elezioni (si vedano, a mero titolo esemplificativo, gli artt. 2, commi 1, lettera n, e 3, comma 3, lettera h, della legge della Regione Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51, recante «Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale»).

Sembra ragionevole presumere, invero, che il rischio di turbamento o di condizionamento delle elezioni regionali aumenti con le dimensioni demografiche degli enti locali "governati" dagli aspiranti candidati e con i relativi interessi economici e sociali facenti capo agli stessi enti (in senso analogo, sentenza n. 196 del 2024, con riguardo al diversificato bilanciamento di interessi operato dal legislatore statale, a seconda della dimensione demografica dei comuni, nel disciplinare il divieto di mandati consecutivi per i sindaci, ex art. 51, comma 2, t.u. enti locali).

Il legislatore pugliese, stabilendo che sono ineleggibili i sindaci di tutti i comuni della Regione, ex art. 6, comma 1, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, ha operato una scelta discrezionale severamente limitativa del diritto di elettorato passivo degli interessati.

A questa scelta si affiancava, ai sensi del precedente comma 2 dello stesso art. 6, la previsione che, al fine di rimuovere le cause di ineleggibilità, le dimissioni intervenissero non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature, ossia nel rispetto del termine meno anticipato possibile, immediatamente anteriore all'inizio della competizione elettorale. L'obiettivo perseguito - assicurare l'effettiva rimozione della causa di ineleggibilità, a tutela della par condicio dei candidati e della genuinità complessiva del voto - era realizzato con la misura meno restrittiva del contrapposto interesse alla continuità e stabilità dell'azione di governo locale.

La misura introdotta dalla disposizione impugnata, al contrario, si colloca tra quelle più restrittive del medesimo interesse, senza che tale maggior sacrificio sia temperato, come in analoghe previsioni rinvenibili nell'ordinamento, o dalla limitazione dell'ineleggibilità ai comuni con popolazione superiore a determinate soglie o, comunque, dalla fissazione di termini per le dimissioni sensibilmente ridotti rispetto a quello di centottanta giorni prima della scadenza del consiglio regionale.

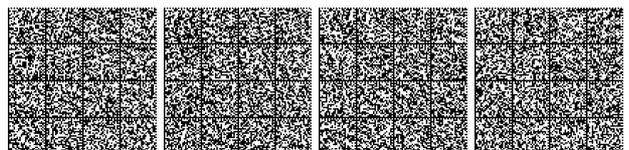
Il bilanciamento operato dal legislatore regionale, pertanto, è trasmodato in una disciplina irragionevole e sproporzionata, con violazione degli artt. 3 e 51 Cost.

7.- In accoglimento della questione, al fine di evitare incertezze applicative in materia elettorale, va adottata una pronuncia che, recuperando una normativa già presente nell'ordinamento, sostituisca il termine di centottanta giorni prima della scadenza fisiologica del consiglio regionale con quello del giorno fissato per la presentazione delle candidature, espressamente previsto, quale limite temporale invalicabile per la cessazione delle funzioni, dall'art. 2, comma 1, lettera b), della legge n. 165 del 2004. In tal modo, il termine per le dimissioni viene a essere scisso dalla scadenza naturale del Consiglio regionale ed è riferito a un momento, quello della presentazione delle candidature, che corrisponde a trenta giorni prima delle elezioni e prescinde dunque dalla durata, fisiologica o meno, del Consiglio regionale. Di conseguenza, più non sussiste la ragione di distinguere, ai fini della determinazione del termine, la fattispecie dello scioglimento anticipato dello stesso consiglio, disciplinata dal secondo periodo del novellato comma 2 dell'art. 6 della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, a tenore del quale «[n]ei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, le dimissioni devono avere luogo entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento». Va dunque simmetricamente sostituito anche quest'ultimo termine con quello fissato per la presentazione delle candidature.

Rimane fermo il potere discrezionale del legislatore regionale di stabilire altro termine anteriore, purché nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature». E deve altresì dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Restano assorbiti gli ulteriori motivi di impugnazione.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2024, n. 42, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025)», che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42 del 2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Marco D'ALBERTI, *Redattore*Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250131

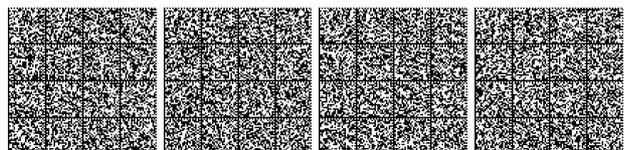
N. 132

*Sentenza 8 - 25 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Omicidio del consenziente - Esclusione della punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatasi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la stessa persona, per impossibilità fisica e per l'assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia o quando comunque le modalità alternative di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata che non possa ritenersi irragionevole - Omessa previsione - Denunciata irragionevole disparità di trattamento e della libertà di autodeterminazione della persona malata nella scelta delle terapie, comprese quelle finalizzate a liberarla dalle sofferenze - Inammissibilità delle questioni.**

- Codice penale, art. 579.
- Costituzione, artt. 2, 3, 13 e 32.



## 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. 579 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, quarta sezione civile, nel procedimento vertente tra M. S. e il Presidente del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 30 aprile 2025, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda Usl Toscana Nord Ovest e di M. S.;

visti gli atti di intervento di V. L. e M. G., nonché del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2025 il Giudice relatore Stefano Pettiti;

uditi gli avvocati Mario Esposito e Carmelo Domenico Leotta per V. L. e M. G., Filomena Gallo per M. S. e gli avvocati dello Stato Gianna Maria De Socio e Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 30 aprile 2025, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2025, il Tribunale ordinario di Firenze, quarta sezione civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 579 del codice penale, nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge 22 dicembre 2017, n. 219 (Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento), attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatasi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la stessa persona, per impossibilità fisica e per l'assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia, o quando comunque le modalità alternative di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata che non possa ritenersi irragionevole.

1.1.- I fatti di causa sono descritti dal giudice *a quo* nei termini seguenti.

M. S., persona affetta da sclerosi multipla a decorso progressivo primario, ha proposto innanzi al Tribunale di Firenze ricorso per provvedimento d'urgenza, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, al fine di sentire accertare, previa eventuale rimessione di questione di legittimità costituzionale dell'art. 579 cod. pen., la sussistenza, in capo alla stessa ricorrente, del «diritto fondamentale ad autodeterminarsi nelle scelte terapeutiche in materia di fine vita, nella sua declinazione del diritto di scegliere, in modo libero, consapevole e informato, di procedere alla somministrazione del farmaco letale in modalità eteronoma e dunque da parte del personale sanitario».



A fondamento del ricorso ella ha dedotto:

- di trovarsi ormai nell'impossibilità di deambulare e di compiere qualsiasi atto della vita quotidiana, senza l'ausilio di terze persone, in quanto la malattia è progredita fino alla completa tetraparesi spastica, con definitiva compromissione di tutti e quattro gli arti;
- di avere rifiutato, nell'esercizio del proprio diritto di autodeterminazione, la nutrizione artificiale, pur indicata, sul piano clinico, dalla sopravvenienza di disfagia per liquidi e solidi;
- di avere chiesto alla competente azienda sanitaria, in data 15 marzo 2024, la verifica delle condizioni per accedere al suicidio medicalmente assistito, alla luce della sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte;
- di avere ricevuto dapprima parere negativo, non essendo ella tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale, e successivamente parere favorevole, a seguito della sentenza n. 135 del 2024;
- di avere trasmesso all'azienda sanitaria, in data 10 settembre 2024, la relazione del proprio medico di fiducia, con l'indicazione del farmaco letale e delle metodiche di autosomministrazione più aderenti alle condizioni fisiche e motorie in atto, cui era seguita, in data 25 settembre 2024, la relazione finale della commissione medica multidisciplinare, comprensiva del parere del comitato etico, che confermava l'adeguatezza delle procedure indicate;
- di avere presentato il ricorso d'urgenza, avente ad oggetto la somministrazione del farmaco letale per via endovenosa da parte di un soggetto terzo, individuato nel proprio medico di fiducia, non essendo reperibile sul mercato la strumentazione necessaria all'attuazione autonoma del suicidio assistito, cioè una pompa infusoriale attivabile con comando vocale ovvero tramite la bocca e gli occhi, uniche modalità consentite dallo stato attuale di progressione della malattia.

In data 7 aprile 2025, ulteriormente aggravatosi il quadro clinico, M. S. ha chiesto al giudice cautelare che il proprio medico di fiducia fosse autorizzato, inaudita altera parte, ad attuare la sua volontà suicidaria, tramite infusione del farmaco letale, che ella non è più in grado di autosomministrarsi.

Ritenendo di non poter provvedere senza contraddittorio, il Tribunale di Firenze ha fissato l'udienza di discussione e ordinato la chiamata in causa dell'Azienda Usl Toscana Nord Ovest.

Si sono costituiti nel procedimento d'urgenza il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro della salute, eccedendo il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo, il difetto della loro legittimazione passiva e l'inammissibilità di un'azione cautelare funzionale unicamente a promuovere una questione di legittimità costituzionale.

È intervenuta nel medesimo procedimento l'Azienda Usl Toscana Nord Ovest, riferendo che, in seguito all'entrata in vigore della legge della Regione Toscana 14 marzo 2025, n. 16 (Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024), ha chiesto all'ente di supporto tecnico-amministrativo l'immediato avvio di una procedura di acquisto di pompe infusorie idonee al caso di specie e che l'ente, trattandosi di dispositivi non presenti sul mercato, ha risposto di avere pubblicato un avviso di consultazione per individuare potenziali fornitori.

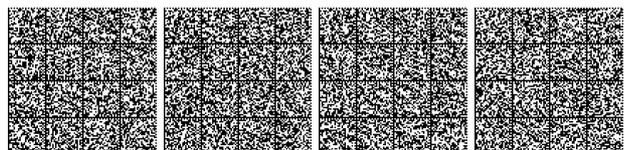
L'Azienda sanitaria ha eccepito l'inammissibilità della domanda cautelare, per difetto di strumentalità rispetto al giudizio di merito e per carenza dell'interesse ad agire, riguardo alla legittimità costituzionale di una norma, l'art. 579 cod. pen., che comunque non troverebbe applicazione nei confronti della ricorrente; l'Azienda ha contestato, inoltre, il requisito del periculum in mora, considerata la sua tempestiva attivazione per la ricerca di dispositivi idonei, atteso peraltro che l'impossibilità di accedere al suicidio assistito andrebbe ascritta alla scelta personale della paziente di non avvalersi della somministrazione orale del farmaco, modalità ancora praticabile.

1.2.- In ordine alla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente considera infondate le eccezioni delle amministrazioni resistenti.

Sussisterebbe la giurisdizione del giudice ordinario, vertendo la controversia sul diritto soggettivo all'autodeterminazione, senza margini di discrezionalità amministrativa; sussisterebbe altresì la legittimazione passiva del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, quali articolazioni del Governo, essendo comunque presente in giudizio l'Azienda sanitaria territorialmente competente.

La tutela cautelare sarebbe ammissibile, essendo la progressione della malattia incompatibile con i tempi della cognizione ordinaria, e avendo la ricorrente urgenza di sentire affermata la liceità della somministrazione eteronoma del farmaco, al fine di orientare e attuare la propria scelta di fine vita.

Non vi sarebbe identità di oggetto tra giudizio principale e giudizio incidentale, poiché le questioni di legittimità costituzionale riguardano una norma penale che incrimina la condotta di un terzo, mentre il giudizio principale concerne l'accertamento del diritto della ricorrente all'autodeterminazione.



Al contempo, la sanzione prevista dall'art. 579 cod. pen. per l'omicidio del consenziente impedirebbe alla ricorrente di ottenere la cooperazione di un terzo nell'attuazione materiale del proposito suicidario, terzo che la stessa ricorrente ha già individuato nella persona del suo medico di fiducia.

Non sarebbe possibile qualificare come aiuto al suicidio, ai sensi dell'art. 580 cod. pen., e quindi ricondurre per via interpretativa nell'area di non punibilità, alle condizioni di cui alla sentenza n. 242 del 2019, la condotta del terzo che provoca la morte sostituendosi materialmente all'aspirante suicida, posto che l'aiuto al suicidio presuppone che l'atto sia compiuto di mano propria dal malato, pur con l'agevolazione altrui; neppure potrebbe il giudice comune estendere alla diversa fattispecie incriminatrice di cui all'art. 579 cod. pen. quanto la sentenza n. 242 del 2019 ha statuito rispetto all'art. 580 del medesimo codice.

1.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale di Firenze premette che la commissione medica multidisciplinare ha acclarato la sussistenza di tutte le condizioni rilevanti in base alla citata sentenza - patologia irreversibile, sofferenze intollerabili, trattamenti di sostegno vitale, consenso libero e consapevole -, sicché è tutelato il diritto di autodeterminazione della persona nel ricorso al suicidio medicalmente assistito.

Tuttavia, la paziente versa nell'impossibilità concreta di procedere in altro modo che tramite introduzione endovena del farmaco da parte di terzi; infatti, pur teoricamente possibile, la somministrazione orale, per ingestione di soluzione farmacologica, non sarebbe immune da complicazioni in paziente disfagico.

Ad avviso del rimettente, la scelta della persona di accedere alla morte medicalmente assistita solo per infusione endovenosa, modalità peraltro approvata dalla commissione medica insieme alla procedura orale, sarebbe insindacabile, giacché motivata dall'interessata e da lei concordata con il medico di fiducia, sulla base dei rischi della somministrazione per ingestione, alla luce delle attuali condizioni cliniche.

D'altro canto, essendo paralizzata dal collo in giù, M. S. potrebbe autosomministrarsi il farmaco endovena solo con l'utilizzo di uno strumento meccanico azionato dal movimento dei muscoli della bocca o dei bulbi oculari, o da un comando vocale, dispositivo che, per quanto riferisce la stessa Azienda sanitaria competente, non è attualmente presente sul mercato, e che, quand'anche venisse nel frattempo prodotto o adattato, dovrebbe soggiacere ai tempi delle necessarie valutazioni di conformità.

Non potrebbe d'altronde escludersi che, attesa la natura progressiva della malattia, M. S. perda, medio tempore, anche l'uso residuo dei muscoli del volto e della bocca, cosicché la somministrazione endovenosa ad opera di terzo «rimarrebbe non solo la scelta ritenuta più idonea e con minori complicazioni, ma anche la sola tecnicamente possibile».

Tutto ciò considerato, l'art. 579 cod. pen., nella parte in cui non esime da punibilità chi attui materialmente l'altrui volontà suicidaria nelle condizioni identificate dal caso di specie, violerebbe innanzitutto l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento che verrebbe a prodursi tra situazioni sostanzialmente identiche.

Infatti, «[a] parità di condizioni (persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili) il diritto all'autodeterminazione del paziente viene a essere condizionato da un fatto (possibilità di autosomministrazione del farmaco letale) del tutto accidentale, dipendente dalla condizione clinica della persona, dalle modalità di manifestarsi della malattia e dalla sua progressione».

Anzi, «[p]aradossalmente il diritto all'autodeterminazione viene pregiudicato proprio negli stati più gravi della malattia quando, ad esempio, è totalmente compromesso l'uso degli arti e/o la capacità di deglutire, e quindi in quelle ipotesi dove ragionevolmente sono maggiori le sofferenze fisiche e psicologiche del malato».

Non si tratterebbe di ampliare le condizioni in presenza delle quali il malato può accedere alla morte medicalmente assistita, condizioni che, rimanendo le stesse indicate da questa Corte con riferimento all'art. 580 cod. pen., verrebbero applicate anche alla fattispecie di cui all'art. 579 del medesimo codice «nei casi di impossibilità di autosomministrazione».

Non sarebbe ostativa la sentenza n. 50 del 2022, con la quale questa Corte ha dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione parziale dell'art. 579 cod. pen., atteso che l'impossibilità di interpretare la normativa di risulta con garanzia dei limiti fissati dalla sentenza n. 242 del 2019 - argomento principale di quella declaratoria di inammissibilità - non potrebbe riferirsi al caso odierno, per il quale detti limiti resterebbero validi, tanto da essere stati favorevolmente verificati, in concreto, dalla struttura sanitaria pubblica.

L'accoglimento delle questioni in scrutinio consentirebbe pertanto l'esercizio del diritto del paziente all'autodeterminazione, «senza far venir meno la cintura di protezione al bene della vita che la norma penale assicura».

In definitiva, secondo il giudice *a quo*, per l'omicidio del consenziente, di cui all'art. 579 cod. pen., si riproporrebbe il *vulnus* già emendato da questa Corte per l'aiuto al suicidio, di cui all'art. 580 del medesimo codice, ovvero la norma incriminatrice, per l'assolutezza della sua portata, violerebbe gli evocati parametri, comprimendo in modo sproporzionato il diritto di autodeterminazione del paziente e generando un'irragionevole disparità di trattamento fra le persone malate.



2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o non fondate.

2.1.- L'inammissibilità seguirebbe quella dell'azione di accertamento esercitata nel giudizio principale, essendo la stessa diretta a superare un dubbio meramente «soggettivo», rispetto al quale la pronuncia del giudice si risolverebbe in un semplice parere, che «non potrebbe evidentemente vincolare l'autorità giudiziaria penale in ordine ad eventuali condotte successive poste in essere dalla ricorrente e dal terzo».

La controversia sottesa all'ordinanza di rimessione sarebbe quindi una *lis ficta*, volta unicamente al promuovimento della questione di legittimità costituzionale, in mancanza del presupposto dell'incidentalità.

2.2.- Sarebbe comunque non fondata la censura riferita all'art. 3 Cost., poiché basata sull'erroneo presupposto che questa Corte, nella giurisprudenza sul suicidio assistito, abbia riconosciuto l'esistenza di un «diritto di morire», mentre essa ha affermato solo che il malato, in determinate condizioni, ha un «potere di fatto», «di lasciarsi morire».

Non sarebbe quindi configurabile la denunciata disparità di trattamento, agganciata al raffronto tra gli artt. 580 e 579 cod. pen., il quale avrebbe senso unicamente nel «comparare due situazioni giuridiche soggettive di diritto e non due poteri di mero fatto».

In ogni caso, la comparazione sarebbe irragionevole, per «l'incomprimibile differenza tra le due ipotesi di reato», dovuta al fatto che, nell'omicidio del consenziente, diversamente che nel suicidio assistito, il soggetto passivo «perde il controllo del dinamismo esecutivo», aspetto di essenziale importanza nell'ipotesi in cui «chi ha dato il consenso abbia un ripensamento e, all'ultimo momento, decida di rimandare il momento della morte».

Sarebbe non fondata anche la censura ex artt. 2, 13 e 32 Cost., pure condizionata dall'equivoco sul diritto di morire: come emergerebbe dalla sentenza n. 50 del 2022, «il vigente quadro normativo già opera un bilanciamento tra i due diversi valori (tutela del bene della vita e rispetto della autodeterminazione)»; né sarebbe possibile la mera estensione della giurisprudenza costituzionale sul suicidio assistito all'omicidio del consenziente ex art. 579 cod. pen., dovendosi «pur sempre introdurre necessari adattamenti [...] atti a consentire di non annullare la differenza della presente figura di reato rispetto a quella prevista dall'art. 580».

3.- Si è costituita in giudizio, tramite procuratore generale, M. S., che ha chiesto accogliersi le questioni di legittimità costituzionale.

3.1.- Ad avviso della parte, esse sarebbero ammissibili, perché diverso ne sarebbe il *petitum*, rispetto a quello del giudizio principale, quest'ultimo concernente invero l'accertamento del diritto della paziente di autodeterminarsi nella scelta di fine vita e di ottenere l'eterosomministrazione del farmaco che è impossibilitata ad autosomministrarsi, l'altro viceversa riguardante l'omessa previsione, ad opera dell'art. 579 cod. pen., di una scriminante per il personale sanitario che, in simili condizioni, effettui la richiesta somministrazione.

D'altronde, sarebbe «possibile chiedere con un'azione cautelare l'anticipazione degli effetti anche di sentenze di mero accertamento, non solo nell'ipotesi in cui venga congiuntamente proposta anche un'azione accessoria di condanna, ma anche quando il provvedimento richiesto abbia come unico oggetto il mero accertamento del diritto vantato dall'istante».

Sul piano della rilevanza delle questioni, M. S. deduce ancora che, qualora non fosse introdotta un'eccezione rispetto alla portata assoluta dell'art. 579 cod. pen., ella non potrebbe essere aiutata da alcuno, e, non potendo infondersi il farmaco da sé, si troverebbe abbandonata a una «notte senza fine».

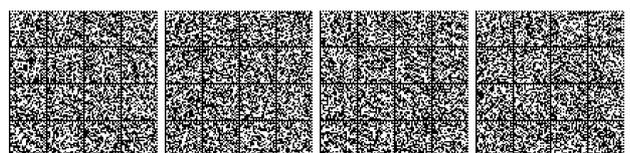
3.2.- Le questioni sarebbero altresì fondate.

La rigidità della norma censurata determinerebbe «una irragionevole disparità di trattamento tra coloro che, pur trovandosi nelle medesime condizioni cliniche e avendo diritto alla morte volontaria, possono esercitare tale diritto in quanto fisicamente in grado di autosomministrarsi il farmaco e quanti - come l'odierna ricorrente - non hanno questa possibilità».

Ne sarebbe alterato lo stesso processo formativo della volontà, perché il malato, conscio di non poter chiedere in futuro l'eterosomministrazione, potrebbe sentirsi costretto, specialmente se la patologia è degenerativa, ad anticipare il suicidio assistito.

4.- Sono intervenuti in giudizio, tramite procuratori generali, V. L. e M. G., opponendosi all'accoglimento delle questioni.

Rappresentando di trovarsi in condizioni cliniche analoghe a quelle di M. S., gli intervenienti dichiarano la propria ferma volontà di «rimanere comunque loro stessi i padroni esclusivi e assoluti non solo della scelta di morire, ma anche del compimento materiale di un eventuale atto dispositivo che - si augurano mai accada - dovessero scegliere di compiere».



Gli intervenienti medesimi si oppongono dunque all'introduzione di una qualunque deroga applicativa dell'art. 579 cod. pen., che «assottiglierebbe la cintura posta a protezione della loro vita, un cui tassello irrinunciabile è dato dalla conservazione, senza eccezioni, della sua inviolabilità, anche a fronte della maturazione di una volontà di morire e di una richiesta di essere uccisi».

5.- Sono pervenute sette opinioni scritte di amici curiae, tutte ammesse con decreto presidenziale del 5 giugno 2025.

5.1.- Nella propria opinione, l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica APS deduce che l'accoglimento delle questioni sollevate dal Tribunale di Firenze si risolverebbe nell'estensione della procedura e delle garanzie introdotte dalla sentenza n. 242 del 2019 alla fattispecie della somministrazione eteronoma, mentre l'omesso accoglimento «determinerebbe una gravissima discriminazione ai danni delle persone malate che, a causa della impossibilità fisica ad autosomministrarsi il farmaco letale, si trovano addirittura in condizioni peggiori rispetto a quelle che oggi possono accedere al suicidio medicalmente assistito».

Per l'Associazione Coscioni, la sentenza n. 50 del 2022, pur avendo dichiarato inammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione parziale dell'art. 579 cod. pen., ha escluso che quest'ultimo contenga una disciplina immutabile, sicché, nell'inerzia protratta del legislatore, sarebbe necessario che questa Corte anche qui riconoscesse il bilanciamento delle tutele di cui alla sentenza n. 242 del 2019.

5.2.- In modo analogo, l'opinione presentata dall'Associazione A buon diritto Onlus APS assume che l'eventuale rigetto delle questioni odierne negherebbe quel bilanciamento tra diritto alla vita e diritto all'autodeterminazione, che questa Corte ha invece ritenuto necessario in tema di fine vita.

5.3.- Nel suo scritto, la Consulta di bioetica Onlus osserva che M. S. è in acclarato possesso di tutti i requisiti di ammissione al suicidio assistito, stabiliti dalla sentenza n. 242 del 2019, avendo ella «seguito pedissequamente l'iter metodologico indicato».

La Consulta di bioetica sostiene che anche per l'eterosomministrazione, come per il suicidio assistito, la cooperazione della struttura sanitaria pubblica sia indispensabile, essendo il farmaco terminale «a esclusiva dispensa ospedaliera», dovendosi quindi affermare che l'azienda sanitaria «non possa negare i farmaci necessari che sono ad essa sola disponibili e la prestazione esecutiva di quello che deve ritenersi, comunque, un trattamento medico sanitario».

5.4.- L'Associazione Liberididecidere, la Leo Foundation ASSL e l'Associazione Avvocati matrimonialisti italiani (AMI), nella loro opinione congiunta, insistono sull'«identità sostanziale» tra la fattispecie oggetto delle odierne questioni e quella del suicidio medicalmente assistito, identità al cospetto della quale una differenza di trattamento giuridico comporterebbe un'irragionevole «discriminazione tra malati».

5.5.- L'opinione presentata unitariamente dal Centro studi Rosario Livatino, dall'Unione per la promozione sociale - ODV e dal Comitato per la pubblica agenda sussidiaria e condivisa «Ditelo sui tetti» (Mt. 10.27) esclude possa configurarsi una lesione dell'autodeterminazione del malato quando sia praticabile una modalità di suicidio assistito - l'assunzione orale del farmaco - ritenuta idonea dai sanitari.

L'opinione denuncia quindi una contraddizione interna all'ordinanza di rimessione, che presupporrebbe l'impossibilità di autosomministrazione del farmaco e tuttavia, al contempo, riconoscerebbe che l'autosomministrazione è, in qualche modo, ancora possibile.

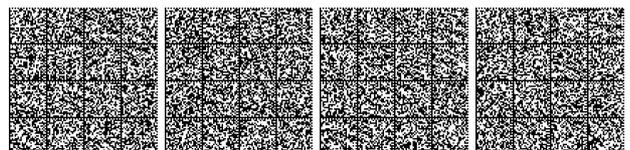
Si insiste poi sul differente ruolo causale del terzo nell'aiuto al suicidio e nell'atto eutanasi, solo nel primo restando il gesto terminale sotto il dominio del paziente.

5.6.- L'opinione presentata dal Centro Studi Scienza & Vita, insieme all'Associazione Unione giuristi cattolici italiani (UGCI), torna sul difetto di incidentalità delle questioni, relative a una norma penale che sarebbe estranea all'oggetto del procedimento ex art. 700 cod. proc. civ.

Comunque, secondo detta opinione, «[l]a discrezionalità in tale ambito risiede al solo Parlamento, vista la delicatezza dei valori in gioco»; il coinvolgimento del Servizio sanitario nazionale «nel cagionare la morte di un paziente rappresenta, invero, lo stravolgimento delle finalità per le quali è sorto e della sua stessa essenza».

5.7.- Infine, nella sua opinione, il Movimento per la vita italiano - Federazione dei movimenti per la vita e dei centri di aiuto alla vita d'Italia sottolinea come la fattispecie sia diversa da quella dei precedenti giurisprudenziali sul suicidio assistito: qui il paziente è ancora in vita, sicché «è richiesta alle istituzioni l'attivazione di garanzie specifiche per rendere effettivo il dovere di tutela della vita umana».

Reputa il Movimento per la vita che le questioni sollevate dal Tribunale di Firenze debbano essere quindi disattese, anche perché, essendo scaturite dalla transitoria indisponibilità di strumentazione idonea, le questioni stesse sarebbero basate «su un mero fatto».



6.- In prossimità dell'udienza pubblica, hanno depositato memorie il Presidente del Consiglio dei ministri, la difesa di M. S. nonché quella degli intervenienti V. L. e M. G.

6.1.- Richiamato il suo atto di intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri è tornato «ad escludere in radice la possibilità stessa di qualificare la posizione giuridica soggettiva oggetto del procedimento principale (e segnatamente la richiesta afferente alla “possibilità di accedere alla somministrazione eteronoma” del farmaco letale) quale “diritto” azionabile giudizialmente».

Per l'Avvocatura dello Stato, «mettere la propria vita nelle mani di chi sarà il proprio omicida non è una situazione comparabile a chiedere ad un terzo aiuto al suicidio», e invero «[l']esistenza di condizioni patologiche che comportino un diverso atteggiarsi della condotta del terzo tale da uscire dal perimetro del reato di aiuto al suicidio, per entrare nel perimetro del più grave reato di omicidio del consenziente esclude in radice l'esistenza di situazioni comparabili sul piano della parità di trattamento».

6.2.- La memoria di M. S. replica alle eccezioni statali di inammissibilità.

Deduce infatti che la questione di legittimità costituzionale può ben cadere su una norma - nella specie, l'art. 579 cod. pen. - che, pur non direttamente applicabile nella decisione del giudizio principale, su di essa comunque incida: «non è dirimente quindi la natura “penale” della norma censurata rispetto alla natura “civile” del giudizio *a quo*» - assume la parte - «trattandosi all'evidenza di due facce della stessa medaglia».

Nel merito, viene rappresentato, col sostegno di un'allegata relazione medica, che «il “rifiuto” di [M. S.] di assumere il farmaco per via orale non rappresenta un “capriccio” bensì è dettato dal terrore [...] che l'assunzione del farmaco per via orale non vada a buon fine».

La parte ribadisce che il divieto assoluto di cui all'art. 579 cod. pen., «nei casi in cui sussistano tutte le garanzie previste per l'aiuto al suicidio», enfatizza «una distinzione formalistica, ma priva di giustificazione sostanziale, tra autosomministrazione e somministrazione eterodiretta».

A sua volta, la difesa di M. S. eccepisce l'inammissibilità dell'intervento di V. L. e M. G., poiché «l'eventuale accoglimento della questione di legittimità costituzionale non avrebbe alcuna incidenza sulla loro posizione soggettiva», in quanto essi, ovviamente, «non potrebbero mai essere obbligati a una simile procedura».

6.3.- La memoria di V. L. e M. G. si sofferma sulla qualificazione del loro interesse a intervenire.

Essi tornano a indicare la necessità «che sia garantita la tutela loro accordata oggi dallo Stato, nel godimento del diritto alla vita, alla dignità e alla autodeterminazione terapeutica, tramite la conservazione del divieto fissato dall'art. 579 cod. pen.», ogni deroga implicando «la formulazione di un giudizio di minor meritevolezza di tutela e, quindi, di minore valore del bene della loro vita, sulla base di un criterio di qualità».

Le odierne questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, essendo il giudizio principale volto a ottenere «un inaudito provvedimento interinale di “autorizzazione a delinquere”», e potendo comunque M. S. procedere al suicidio assistito tramite assunzione orale del farmaco.

Nel merito si insiste sul raffronto tra gli artt. 579 e 580 cod. pen., adducendo la «diversità naturalistica» delle condotte rispettivamente previste, il «diverso disvalore» manifestato dal relativo trattamento sanzionatorio e le corrispondenti «finalità di tutela, contigue, ma non del tutto sovrapponibili».

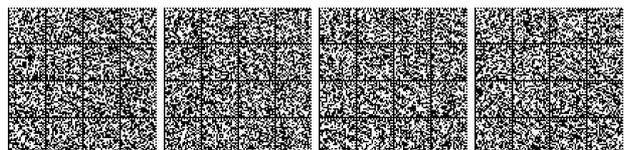
7.- Si era costituita in giudizio, e aveva presentato memoria, l'Azienda Usl Toscana Nord Ovest, chiedendo che le questioni fossero dichiarate inammissibili o non fondate.

L'Azienda ha poi formalizzato la rinuncia agli atti del giudizio incidentale.

8.- In data 4 luglio 2025, quindi fuori termine rispetto alla data fissata per l'udienza pubblica dell'8 luglio 2025, la difesa di V. L. e M. G. ha presentato ulteriore memoria, con allegazione documentale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Tribunale di Firenze ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 579 cod. pen., nella parte in cui non esclude la punibilità di chi, con le modalità previste dagli artt. 1 e 2 della legge n. 219 del 2017, attui materialmente la volontà suicidaria, autonomamente e liberamente formatasi, di una persona tenuta in vita da trattamenti di sostegno vitale e affetta da una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche che ella reputa intollerabili, ma pienamente capace di prendere decisioni libere e consapevoli, sempre che tali condizioni e le modalità di esecuzione siano state verificate da una struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale, previo parere del comitato etico territorialmente competente, quando la



stessa persona, per impossibilità fisica e per assenza di strumentazione idonea, non possa materialmente procedervi in autonomia o quando comunque le modalità alternative di autosomministrazione disponibili non siano accettate dalla persona sulla base di una scelta motivata che non possa ritenersi irragionevole.

1.1.- Il rimettente espone di essere chiamato a giudicare sul ricorso per provvedimento d'urgenza, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., presentato da M. S., persona affetta da sclerosi multipla a decorso progressivo primario, la quale chiede sia accertato il proprio «diritto fondamentale ad autodeterminarsi nelle scelte terapeutiche in materia di fine vita, nella sua declinazione del diritto di scegliere, in modo libero, consapevole e informato, di procedere alla somministrazione del farmaco letale in modalità eteronoma e dunque da parte del personale sanitario».

Il giudice *a quo* riferisce che la ricorrente versa nelle condizioni individuate da questa Corte, con la sentenza n. 242 del 2019, per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, tanto essendo stato verificato dalla competente azienda sanitaria, su parere favorevole del comitato etico territorialmente competente.

Il rimettente aggiunge tuttavia che M. S., la cui malattia è progredita fino a completa tetraparesi, non è in grado di attivare manualmente la pompa infusoriale del farmaco letale, sicché, non essendo disponibili sul mercato dispositivi di autosomministrazione azionabili con la voce o con movimenti della bocca o degli occhi, ella chiede che le venga riconosciuto il diritto di ricorrere alla somministrazione da parte di un terzo, indicato nella persona del suo medico di fiducia.

Il Tribunale di Firenze precisa infine che, pur essendo teoricamente possibile l'assunzione del farmaco per via orale, M. S., essendo affetta da disfagia, rifiuta questa modalità alternativa, perché rischiosa, e chiede di poter attuare la propria volontà di congedo dalla vita con una somministrazione per via endovenosa.

1.2.- Circa la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale, il rimettente assume che nulla osti sul piano dell'ammissibilità dell'invocata tutela cautelare, essendo la progressione della malattia neurodegenerativa incompatibile con i tempi della cognizione ordinaria, e avendo la ricorrente urgenza di sentire affermata la liceità dell'eterosomministrazione del farmaco, onde poter attuare l'eventuale scelta di fine vita.

Sempre ad avviso del rimettente, il giudizio principale e il giudizio incidentale non avrebbero petita coincidenti, le questioni di legittimità costituzionale riguardando una norma penale che incrimina la condotta del terzo, laddove il giudizio principale concerne l'accertamento del diritto della ricorrente all'autodeterminazione.

Nel medesimo tempo, la sanzione prevista dall'art. 579 cod. pen. per l'omicidio del consenziente impedirebbe alla ricorrente di ottenere la cooperazione di un terzo nell'attuazione materiale del proposito suicidario.

L'indisponibilità di un dispositivo di autosomministrazione del farmaco azionabile con la voce, tramite la bocca o con gli occhi renderebbe attuali le questioni, insieme al non irragionevole rifiuto della paziente di una modalità alternativa - l'assunzione orale - non immune da rischi e complicità.

1.3.- La motivazione della non manifesta infondatezza delle questioni si basa sulla considerazione che la struttura sanitaria pubblica ha ritenuto che M. S. si trovi nelle condizioni previste dalla sentenza n. 242 del 2019, ipotesi nella quale è tutelato il diritto di autodeterminazione del malato tramite il suicidio medicalmente assistito, e sulla considerazione altresì che l'art. 579 cod. pen., nella parte in cui non esime da punibilità chi attui materialmente l'altrui volontà suicidaria nelle condizioni identificate dal caso di specie, impedisca al paziente di realizzare la sua scelta di fine vita in conseguenza di un dato puramente accidentale, qual è la compromissione dell'uso delle mani determinata dalla progressione della malattia.

Sarebbe dunque violato l'art. 3 Cost., per l'irragionevole disparità di trattamento che verrebbe a prodursi tra malato e malato, i quali pure versino in situazioni sostanzialmente identiche.

Sarebbero violati anche gli artt. 2, 13 e 32 Cost., perché l'assolutezza del divieto sancito dall'art. 579 cod. pen. impedirebbe a chiunque di soccorrere il paziente nell'attuazione di una legittima scelta di fine vita, che il paziente stesso non è in grado di realizzare da sé.

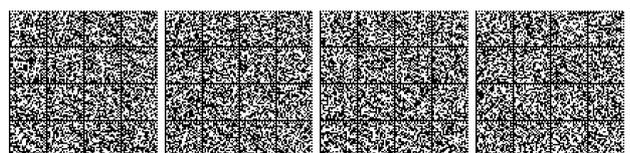
2.- Va anzitutto ribadita l'ammissibilità dell'intervento di V. L. e M. G., per le ragioni indicate nell'ordinanza dibattimentale, letta in udienza e allegata alla presente sentenza.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto in giudizio tramite l'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato plurime eccezioni di inammissibilità.

Analoghe eccezioni hanno formulato gli intervenienti V. L. e M. G., con argomenti che ricorrono anche in alcune opinioni degli amici curiae.

Involgenti i requisiti della rilevanza, dell'incidentalità e della pregiudizialità, tali eccezioni possono così sintetizzarsi:

1) sarebbe inammissibile la domanda cautelare avanzata nel giudizio principale, in quanto diretta a un accertamento non connesso a un interesse ad agire, atteso il carattere meramente soggettivo del dubbio manifestato dalla ricorrente;



2) la controversia nel cui ambito è stata emessa l'ordinanza di rimessione sarebbe una *lis ficta*, preordinata unicamente al promuovimento della questione di legittimità costituzionale, non essendovi invero differenza tra l'oggetto del giudizio principale e quello del giudizio incidentale;

3) l'accertamento chiesto da M. S. riguarderebbe una norma penale, sull'omicidio del consenziente, a lei inapplicabile quale soggetto passivo, una norma quindi estranea all'oggetto del procedimento ex art. 700 cod. proc. civ. che ella ha instaurato;

4) la pronuncia del giudice della cautela civile, ove pure di accoglimento della domanda di accertamento, sarebbe inidonea a vincolare l'autorità giudiziaria penale in ordine all'eventuale condotta del terzo, autore della somministrazione del farmaco;

5) sarebbe contraddittorio l'argomentare del rimettente circa l'impossibilità di M. S. di procedere al suicidio assistito, e quindi circa la necessità dell'intervento di un terzo, poiché l'ordinanza riferisce della possibilità dell'assunzione orale del farmaco;

6) l'indisponibilità sul mercato di una strumentazione idonea all'autosomministrazione del farmaco rappresenterebbe un mero fatto, insufficiente a fondare la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata.

Queste tesi non colgono nel segno, e le eccezioni che vi corrispondono si rivelano, quindi, prive di fondamento.

È dovere di questa Corte darne conto, pur in una pronuncia di inammissibilità determinata da altra e differente ragione, in quanto, rispetto a quest'ultima, le eccezioni stesse si presentano come logicamente preliminari.

3.1.- Innanzitutto, per quanto riguarda l'interesse ad agire in accertamento, da tempo la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto non determinante l'attualità della lesione del diritto, essendo sufficiente uno stato di incertezza che sia rimovibile soltanto con l'intervento del giudice (*ex multis*, Corte di cassazione, prima sezione civile, ordinanza 30 gennaio 2023, n. 2765; sezione lavoro, sentenza 31 luglio 2015, n. 16262; seconda sezione civile, sentenza 26 luglio 2006, n. 17026).

Nel caso di specie, la ricorrente agisce per rimuovere un reale stato di incertezza sul fatto che il suo diritto di accedere alla procedura di suicidio assistito (già riconosciutole dall'Azienda sanitaria territorialmente competente) possa legittimare la somministrazione del farmaco letale da parte di personale sanitario, essendo ella impossibilitata a provvedervi da sola.

La configurabilità di questa specifica declinazione del diritto della paziente ad autodeterminarsi (ovvero, la sua effettiva riconducibilità a quanto statuito dalla sentenza n. 242 del 2019) è controversa e la ricorrente ha un evidente interesse a sapere se possa o meno chiedere a un terzo di aiutarla, senza esporlo con ciò stesso a responsabilità penale.

Il Tribunale di Firenze ha specificamente motivato sul punto: «la necessità di esperire un'azione di accertamento nel giudizio principale si fonda sulla necessità per la ricorrente di conoscere la effettiva possibilità di ottenere lecitamente la somministrazione eteronoma del farmaco per via endovenosa, circostanza rilevante al fine di potersi orientare e compiere consapevolmente le proprie scelte in materia di fine-vita».

Trattasi di una motivazione plausibile, in grado di superare il vaglio di questa Corte in punto di rilevanza, interesse ad agire e ricorrere, vaglio che - per costante giurisprudenza costituzionale - è limitato a un controllo esterno di non implausibilità (tra molte, sentenze n. 62 del 2025, n. 75 e n. 4 del 2024, n. 193 del 2022).

D'altronde, a partire dalle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017, questa Corte ha avuto modo di affermare, riguardo a questioni incidentali sollevate nei giudizi di accertamento sul diritto di voto per le elezioni politiche, che, se l'ordinanza di rimessione contiene una motivazione non implausibile circa la sussistenza dell'interesse ad agire nel giudizio principale e se questo verte su un diritto fondamentale, la rilevanza della questione è assicurata, purché giudizio principale e giudizio incidentale non abbiano oggetto coincidente e occorra evitare la creazione di una zona franca nel sistema di giustizia costituzionale.

Della non implausibilità della motivazione espressa dal Tribunale di Firenze in ordine all'interesse ad agire si è appena detto, né può dubitarsi del carattere fondamentale delle scelte che concernono la propria esistenza e la propria morte, implicate nell'autodeterminazione, quale situazione soggettiva tutelata, pur suscettibile di necessario bilanciamento col diritto al bene della vita, tale essendo il nucleo della giurisprudenza di questa Corte in tema di fine vita.

Quanto all'azione cautelare esperita da M. S., quest'ultima ha fatto valere la sua istanza di accertamento in via d'urgenza. D'altra parte, un controllo che intervenisse solo *ex post*, nel giudizio penale avente ad oggetto l'imputazione ex art. 579 cod. pen. nei confronti del terzo, riguarderebbe l'esistenza di una causa di non punibilità relativa al medesimo e non anche l'accertamento del diritto ad autodeterminarsi della persona già ammessa alla procedura di suicidio medicalmente assistito, situazione soggettiva rispetto alla quale si creerebbe, appunto, una zona franca dal sindacato costituzionale.



Sull'ultimo requisito indicato dalla giurisprudenza di questa Corte poc'anzi richiamata, ovvero che l'oggetto del giudizio principale non si esaurisca in quello del giudizio incidentale, vale anche quanto di seguito si osserva sull'eccezione di fictio litis.

3.2.- L'accertamento chiesto da M. S. al Tribunale di Firenze ha ad oggetto il ruolo causale del terzo, ricondotto alla previsione dell'art. 579 cod. pen., ovvero alla norma censurata nell'incidente di costituzionalità, ma non si limita ad esso, estendendosi invece a tutti gli altri requisiti di esercizio del diritto ad autodeterminarsi, sicché va esclusa la coincidenza dei petita, e potendosi altresì escludere che quella intrapresa dalla ricorrente sia una ficta lis.

La ricorrente, infatti, non agisce per ottenere la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma, ma per l'accertamento del diritto di autodeterminarsi anche al fine dell'esecuzione dell'eventuale proposito di congedarsi dalla vita. Sicché spetta al giudice *a quo* valutare se tale interesse possa essere tutelato già sulla base della normativa vigente, ovvero - in caso negativo - se sussistano i presupposti per una questione di legittimità costituzionale relativa alla disposizione che impedisce il soddisfacimento di quell'interesse. Il petitum prospettato dalla ricorrente nel giudizio principale e la questione sollevata nel giudizio incidentale hanno dunque oggetto ed estensione diversi.

La riprova si trae dalla persistenza di un margine di autonomia decisoria del giudice *a quo* pur dopo l'eventuale sentenza di accoglimento di questa Corte; infatti, anche ove fosse introdotta per additiva la scriminante oggetto dell'incidente di costituzionalità, quindi ammesso l'intervento attivo del terzo, potrebbe ancora quel giudice ritenere insussistenti gli altri requisiti di esercizio del diritto all'autodeterminazione, e quindi respingere la domanda di accertamento. Invero, allo stato della procedura, è intervenuto soltanto, e unicamente in sede amministrativa, l'accertamento della sussistenza dei requisiti, già definiti da questa Corte, per l'accesso al suicidio medicalmente assistito, sicché sussiste l'interesse a ottenere l'intervento del giudice al fine dell'accertamento del diritto della ricorrente ad autodeterminarsi nel senso da lei indicato. Questo profilo appare evidente riguardo alla decisione libera e consapevole, richiesta dalla sentenza n. 242 del 2019, la cui sussistenza deve essere verificata dal giudice in termini di attualità.

Non persuade l'argomento speso dall'Avvocatura dello Stato nella discussione in udienza, secondo il quale la natura fittizia dell'azione cautelare esercitata da M. S. dovrebbe evincersi dalla circostanza che ella, nel ricorso ex art. 700 cod. proc. civ., non avrebbe formulato domande specifiche nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, che pure ha chiamato a contraddire.

In realtà, nei confronti di queste amministrazioni una domanda è stata spiegata, seppur non di condanna, ma, appunto, di accertamento e tale domanda non poteva che indirizzarsi verso i soggetti potenzialmente coinvolti dalla successiva attuazione del diritto da accertare, mentre rientra nel potere del giudice *a quo* estendere il contraddittorio, come qui è avvenuto nei confronti dell'Azienda Usl Toscana Nord Ovest.

3.3.- Non è meritevole di accoglimento neppure l'argomento per cui l'art. 579 cod. pen. sarebbe estraneo alla fattispecie oggetto del giudizio principale, poiché esso sembra enfatizzare un aspetto - quello della natura penale della norma rispetto alla natura civile del giudizio - che non è, invece, dirimente, considerato il principio di unità dell'ordinamento giuridico.

In forza di tale principio, il giudice civile non potrebbe esprimere l'accertamento positivo richiestogli da M. S. senza avere verificato l'insussistenza di norme imperative, anche penali, contrarie al diritto che ne costituisce l'oggetto.

Per giurisprudenza costante di questa Corte, il requisito dell'incidentalità è integrato ove la questione investa una norma che il rimettente deve applicare come «passaggio obbligato» per risolvere la controversia oggetto del giudizio principale (*ex multis*, sentenze n. 169 del 2022, n. 46 del 2021 e n. 224 del 2020).

Nel caso di specie, l'art. 579 cod. pen. segna un passaggio obbligato sulla strada dell'accertamento chiesto al rimettente, in quanto la norma penale, vietando proprio la condotta integrativa del diritto reclamato da M. S., si pone come vero e proprio ostacolo giuridico alla sua affermazione.

3.4.- Inconsistente si rivela altresì, e per analoghi motivi, l'obiezione secondo la quale un provvedimento d'urgenza eventualmente favorevole a M. S., che ne accertasse il diritto ad autodeterminarsi nell'attuazione dell'eventuale proposito suicidario tramite intervento di un terzo, sarebbe inidoneo a vincolare l'autorità giudiziaria penale quanto alla condotta del terzo medesimo.

Anche questo argomento sconta la non condivisibile tendenza a compartimentare l'ordinamento per settori.

In realtà, ove questa Corte, entrando nel merito delle questioni, e accogliendole, riconoscesse la necessità costituzionale di un'area di non punibilità per una determinata fattispecie, la scriminante varrebbe anche in sede penale, ove pure il giudizio *a quo* sia stato di natura civile. Infatti, se la domanda oggetto del giudizio principale fosse accolta, in un eventuale futuro processo penale a carico dell'autore della somministrazione, quest'ultimo potrebbe certamente invocare una causa di non punibilità riferita al provvedimento di un giudice.



3.5.- Quanto all'ulteriore profilo di inammissibilità per contraddittorietà, è vero che il Tribunale di Firenze riferisce dell'astratta possibilità di M. S. di procedere al suicidio assistito senza l'intervento di un terzo, o almeno senza l'intervento di questi con una somministrazione endovenosa, ma ciò non inficia l'ordinanza di rimessione quando postula come inevitabile tale intervento per corrispondere alla volontà della paziente, una volta manifestata.

Nell'ordinanza medesima è infatti spiegato come, ad avviso del giudice *a quo*, «non pare che possa sindacarsi la scelta manifestata dalla paziente, non espressione di una mera preferenza immotivata, ma una scelta concordata con il medico di fiducia, sulla base delle possibili complicazioni della somministrazione orale, valutate anche le condizioni fisiche del malato».

Nella prospettiva del rimettente, pur entrambe teoricamente possibili, le due modalità di somministrazione attuative della volontà suicidaria - per vena o per bocca - non sono equivalenti rispetto all'esistenza dei rischi di complicanze, e allo stesso comprensibile desiderio della paziente di non avventurarsi in una procedura, quella di ingestione, resa incerta dalla disfagia per solidi e liquidi, dalla quale ella è parimenti affetta.

3.6.- La natura fattuale della ritenuta indisponibilità di una strumentazione idonea all'autosomministrazione del farmaco nel caso in esame, o in casi analoghi, non è di per sé ostativa all'accesso al merito delle questioni, poiché il fatto che paralizza l'esercizio di un diritto esibisce un'innegabile giuridicità, divenendo parte costitutiva di una fattispecie giuridica.

In altri termini, proprio per la stretta inerenza alla possibilità di esercizio del diritto all'autodeterminazione, la circostanza della quale trattasi non rappresenta un mero inconveniente di fatto, del quale - in base alla giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 35 del 2017 e n. 219 del 2016; ordinanze n. 66 del 2014 e n. 112 del 2013) - possa predicarsi l'irrelevanza ai fini del giudizio di legittimità costituzionale.

4.- Tuttavia, il giudice *a quo* non ha motivato in maniera né adeguata, né conclusiva, in merito alla reperibilità di un dispositivo di autosomministrazione farmacologica azionabile dal paziente che abbia perso l'uso degli arti e per tale ragione le questioni sono inammissibili.

4.1.- L'ordinanza di rimessione si esprime sul punto con esclusivo richiamo all'interlocuzione intercorsa con l'Azienda Usl Toscana Nord Ovest, la quale, tramite l'ente regionale di supporto tecnico-amministrativo, avrebbe constatato che «tali dispositivi non sono presenti sul mercato», riferendo che, di conseguenza, si è «pubblicato un avviso di consultazione di mercato, finalizzata a individuare potenziali fornitori, in modo da poter individuare un percorso di acquisto il più possibile confacente alle necessità espresse».

Tale esposizione appare carente e inadeguata, proprio su un aspetto che lo stesso rimettente presenta come essenziale alla definizione della fattispecie, ovvero - così nella formulazione del petitum - «l'assenza di strumentazione idonea».

In particolare, per quanto riferisce nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale di Firenze sembra essersi arrestato al piano dell'azione di un ente locale di committenza, non andando oltre la presa d'atto delle semplici ricerche di mercato di una struttura operativa del Servizio sanitario regionale.

Le verifiche concernenti l'esistenza della strumentazione idonea e, in caso affermativo, la concreta disponibilità della stessa avrebbero richiesto il coinvolgimento di organismi specializzati operanti, col necessario grado di autorevolezza, a livello centrale, come, quanto meno, l'Istituto superiore di sanità, organo tecnico-scientifico del Servizio sanitario nazionale, al quale sono assegnate specifiche funzioni istituzionali di natura consultiva, anche per le aziende sanitarie locali (art. 9 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, recante «Istituzione del servizio sanitario nazionale»).

In proposito, non può non ricordarsi che, nell'ordinanza con la quale la Corte di assise di Milano ha rimesso a questa Corte la questione poi decisa con la sentenza n. 242 del 2019, si dava atto che il suicidio, agevolato in quella occasione, era avvenuto, in Svizzera, da parte di persona affetta da tetraplegia, mediante attivazione con la bocca di uno stantuffo, che aveva consentito l'infusione nelle sue vene del farmaco letale.

L'incompletezza dei riferimenti circa l'esistenza di idonei dispositivi di autosomministrazione, per di più nel sostanziale difetto di un'attività istruttoria amministrativa o giudiziale, rende perplessa la descrizione della fattispecie, il che ridonda in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione (*ex multis*, sentenze n. 187 del 2024, n. 198 del 2023 e n. 249 del 2022).

4.2.- Il mancato approfondimento, per quanto risulta dall'ordinanza di rimessione, in ordine alla reperibilità di strumenti di autosomministrazione per persone con tetraparesi, oltre a rendere inammissibili le questioni in scrutinio, rischia altresì di ledere l'autodeterminazione di M. S., la quale, ove tali dispositivi esistessero, e potessero essere reperiti in tempi ragionevolmente correlati al suo stato di sofferenza, avrebbe diritto ad avvalersene.



Deve infatti affermarsi che la persona rispetto alla quale sia stata positivamente verificata, nelle dovute forme procedurali, la sussistenza di tutte le condizioni da questa Corte indicate nella sentenza n. 242 del 2019 e precisate nella sentenza n. 135 del 2024 - ovvero, l'esistenza di una patologia irreversibile, fonte di sofferenze fisiche o psicologiche, avvertite come assolutamente intollerabili da una persona tenuta in vita a mezzo di trattamenti di sostegno vitale, o per la quale simili trattamenti sono stati comunque indicati, anche se rifiutati, e tuttavia capace di prendere decisioni libere e consapevoli - ha una situazione soggettiva tutelata, quale consequenziale proiezione della sua libertà di autodeterminazione, e segnatamente ha diritto di essere accompagnata dal Servizio sanitario nazionale nella procedura di suicidio medicalmente assistito, diritto che, secondo i principi che regolano il servizio, include il reperimento dei dispositivi idonei, laddove esistenti, e l'ausilio nel relativo impiego.

Alla luce delle menzionate sentenze, è infatti la struttura pubblica del Servizio sanitario nazionale, affiancata dal comitato etico territorialmente competente, a verificare, insieme alle condizioni legittimanti, anche le modalità di esecuzione del suicidio medicalmente assistito, nell'esplicazione di un doveroso ruolo di garanzia che è, innanzitutto, presidio delle persone più fragili.

Giova in proposito ricordare che, nella citata sentenza n. 242 del 2019 (Considerato in diritto, punto 5), questa Corte ha già avuto modo di affermare che alle strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale «spetterà altresì verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze».

5.- Per tutto quanto esposto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Firenze devono essere dichiarate inammissibili.

Qualora da rinnovata e più estesa istruttoria emergesse la reperibilità, nei tempi ragionevoli sopra indicati, di strumenti di autosomministrazione della sostanza capace di porre fine alla vita attivabili da persone nello stato clinico di M. S., e qualora essi risultassero utilizzabili, nelle condizioni date, il Servizio sanitario nazionale dovrà prontamente acquisirli e metterli a disposizione del paziente che sia stato ammesso alla procedura di suicidio medicalmente assistito.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 579 del codice penale sollevate, in riferimento agli artt. 2, 3, 13 e 32 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, quarta sezione civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

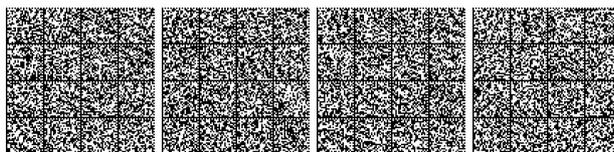
Stefano PETITTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI



ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza dell'8 luglio 2025

## ORDINANZA

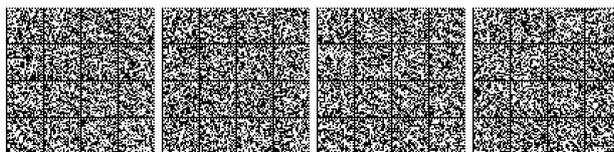
Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 579 del codice penale, promosso con ordinanza del Tribunale ordinario di Firenze, quarta sezione civile, in composizione monocratica, del 30 aprile 2025, iscritta al numero 97 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nel numero 20 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, dell'anno 2025. Rilevato che, in data 3 giugno 2025, hanno depositato atto di intervento V. L. e M. G., deducendo di essere affetti da patologie irreversibili, fonte di intollerabili sofferenze fisiche o psicologiche, nonché sottoposti a trattamenti di sostegno vitale e, tuttavia, capaci di decisioni libere e consapevoli, sì da trovarsi nelle condizioni che - alla luce della sentenza n. 242 del 2019 di questa Corte - integrano l'ipotesi di non punibilità dell'aiuto al suicidio; che gli intervenienti assumono di essere titolari di un interesse qualificato alla partecipazione a questo giudizio incidentale, avente ad oggetto la disciplina dell'art. 579 del codice penale, relativa all'omicidio del consenziente, giacché: a) l'eventuale accoglimento della questione «assottiglierebbe la cintura posta a protezione della loro vita, un cui tassello irrinunciabile è dato dalla conservazione, senza eccezioni, della sua inviolabilità, anche a fronte della maturazione di una volontà di morire e di una richiesta di essere uccisi»; b) «una simile decisione avrebbe comunque incidenza, come conseguenza immediata, diretta e attuale, sul diritto alla loro dignità personale», risultandone «un giudizio di qualità *diminuita* della loro vita»; c) essi «non dispongono di altra sede processuale in cui intervenire per la tutela dei propri diritti». Considerato che V. L. e M. G. non sono parti del giudizio principale; che l'intervento nel giudizio incidentale di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); che l'intervento è ammissibile, quindi, solo nell'ipotesi in cui l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non derivi, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla norma censurata, dalla pronuncia sulla legittimità costituzionale della norma stessa, ma sia conseguenza immediata e diretta dell'effetto che la pronuncia di questa Corte produrrebbe sul rapporto oggetto del giudizio *a quo* (da ultimo, tra molte, ordinanza n. 60 del 2025, nonché ordinanze dibattimentali allegate alle sentenze n. 66 del 2025 e n. 144 del 2024); che questa Corte, in un giudizio di legittimità costituzionale sull'art. 580 cod. pen., ha ammesso l'intervento di persone affette da gravi patologie, le quali, pur estranee al giudizio principale, adducevano l'interesse a contraddire riguardo all'eventuale estensione dell'area di non punibilità dell'aiuto al suicidio, reputandola contraria al loro diritto alla vita e alla dignità (ordinanza allegata alla sentenza n. 66 del 2025); che anche la questione di legittimità costituzionale ora in scrutinio coinvolge problematiche attinenti alla vita e alle personalissime decisioni intorno a essa; che la peculiare posizione degli odierni intervenienti, in ragione delle patologie da cui entrambi sono affetti, trova in questo giudizio incidentale l'unica sede per essere fatta valere; che, pertanto, V. L. e M. G. sono legittimati a partecipare al presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibili gli interventi spiegati da V. L. e M. G.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*



N. 133

*Ordinanza 7 - 25 luglio 2025*

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale pendente dinanzi al Tribunale di Catania nei confronti del partner convivente di Valeria Sudano, senatrice all'epoca dei fatti - Acquisizione di intercettazioni audio e video nonché perquisizione domiciliare nei locali della relativa segreteria politica, in assenza di previa autorizzazione da parte del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Senato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania presso il medesimo tribunale - Lamentata mancata richiesta di autorizzazione della Camera di appartenenza - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Riconoscimento, quale soggetto passivo del conflitto, anche del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale - Ammissibilità del ricorso**

- Atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e dei decreti del Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale 12 aprile e 1° agosto 2019.
- Costituzione, art. 68, secondo e terzo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente

#### ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito degli atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania e dei decreti del Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale del 12 aprile e del 1° agosto 2019, nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 2280/2018 R.G.N.R., promosso dal Senato della Repubblica con ricorso depositato in cancelleria l'11 febbraio 2025 e iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;  
deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato l'11 febbraio 2025, il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania, in relazione agli «atti di intercettazione audio e video, nonché di perquisizione domiciliare, effettuati dall'Autorità Giudiziaria nei locali della segreteria politica della senatrice [...] Valeria Sudano» (senatrice nella XVIII legislatura, dal 23 marzo 2018 al 12 ottobre 2022, e deputata nella presente legislatura), nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 2280 del registro delle notizie di reato del 2018 e instaurato nei confronti, tra gli altri, di L.R.L. S., lamentando che tali attività abbiano menomato le attribuzioni garantite al Senato dall'art. 68, secondo e terzo comma, della Costituzione;

che il ricorrente espone che a seguito dell'applicazione, nei confronti di L.R.L. S., partner convivente della senatrice Sudano, di una misura interdittiva disposta dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catania e noti-



ficatagli il 17 aprile 2024, la senatrice avrebbe appreso: *a)* che il GIP di Catania aveva autorizzato, il 12 aprile 2019, «intercettazioni ambientali nei locali presso la sua segreteria politica», sita in Catania; *b)* che nella notte tra il 25 e il 26 luglio 2019 i carabinieri avevano effettuato un accesso ai locali suddetti, installando periferiche ambientali e svolgendo «un vero e proprio controllo dei luoghi, alla stregua di una perquisizione domiciliare»; *c)* che, su richiesta del pubblico ministero del 29 luglio 2019, lo stesso GIP, il 1° agosto 2019, in estensione delle operazioni già autorizzate, aveva autorizzato intercettazioni ambientali e audio-video, «nella stanza-ufficio in uso a [L.R.L. S.], nella sala riunioni ed in altra stanza-ufficio al piano superiore: ambienti tutti compresi nell'immobile adibito a segreteria politica» della senatrice Sudano; *d)* che la polizia giudiziaria aveva altresì installato delle telecamere di fronte al portone d'ingresso di tale immobile, i cui video, ove è ripresa la senatrice, erano stati riversati nel fascicolo d'indagine;

che la senatrice Sudano avrebbe avuto conferma di essere stata ella stessa intercettata poiché, a richiesta di L.R.L. S., la Procura della Repubblica di Catania aveva autorizzato il rilascio di copia integrale dei supporti contenenti le intercettazioni, evidenziando la necessità di stralciare i «files in cui era presente la Sen. Sudano» e così implicitamente confermando l'esistenza di captazioni che la riguardavano;

che sussisterebbe il requisito soggettivo di ammissibilità del conflitto, non potendo dubitarsi della legittimazione attiva del Senato della Repubblica, allorché vengano in considerazione «attribuzioni rivendicate in nome dell'autonomia e dell'indipendenza di ciascun ramo del Parlamento» (sono citate le ordinanze n. 261 e n. 35 del 2022, n. 286 del 2014, n. 327 del 2011, n. 275 del 2008, n. 232 del 2003 e n. 150 del 1980, nonché le sentenze n. 58 del 2004, n. 31 del 2003, n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981 di questa Corte);

che andrebbe altresì affermata la legittimazione passiva del pubblico ministero e, in particolare, del Procuratore della Repubblica (sono citate la sentenza n. 1 del 2013 e le ordinanze n. 261 del 2022 e n. 193 del 2018 di questa Corte), in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (sono richiamate le sentenze n. 88 e n. 87 del 2012 e le ordinanze n. 273 del 2017 e n. 217 del 2016 di questa Corte), e competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017 di questa Corte);

che sussisterebbe infine il requisito oggettivo di ammissibilità del conflitto, venendo in considerazione, «da un lato, il potere dell'Autorità giudiziaria ordinaria nella conduzione del procedimento penale, avuto riguardo al compimento di determinati atti soggetti ad autorizzazione (preventiva o successiva) e, dall'altro, l'autonomia del Senato della Repubblica cui è costituzionalmente garantito l'esercizio delle proprie attribuzioni, sia collegialmente che tramite l'attività dei propri componenti, senza subire indebite interferenze da parte degli altri poteri dello Stato, nel rispetto dei principi di autonomia e indipendenza delle istituzioni parlamentari» (è citata la sentenza n. 24 del 2004 di questa Corte);

che, nel caso di specie, le attribuzioni istituzionali del Senato di cui all'art. 68, secondo e terzo comma, Cost. sarebbero state rispettivamente menomate dall'accesso notturno della polizia giudiziaria - «assimilabile ad una perquisizione» - nei locali della segreteria politica della sen. Sudano e dall'attività di intercettazione disposta dalla Procura della Repubblica, senza preventiva autorizzazione, «su utenze o in luoghi appartenenti al soggetto politico o nella sua disponibilità» (si cita Corte di cassazione, seconda sezione penale, sentenza 16 novembre 2012-22 febbraio 2013, n. 8739);

che conclusivamente il ricorrente chiede a questa Corte di «dichiarare la violazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato per tramite degli atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, in danno di quelle riferibili alla titolarità del Senato della Repubblica, conseguentemente dichiarando la nullità dei decreti autorizzativi di intercettazioni audio e video sopra indicati e comunque la inutilizzabilità delle captazioni così acquisite».

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, il Senato della Repubblica ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania, per avere quest'ultima richiesto al GIP del medesimo Tribunale e poi eseguito - senza previa autorizzazione del Senato stesso, e dunque, ad avviso del ricorrente, menomando le attribuzioni a quest'ultimo garantite dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost. - attività di «intercettazione audio e video, nonché di perquisizione domiciliare» nei locali della segreteria politica della sen. Valeria Sudano, nell'ambito di un procedimento penale promosso nei confronti, tra l'altro, di L.R.L. S., suo partner convivente;

che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali, restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;



che, quanto al requisito soggettivo, il Senato della Repubblica è legittimato ad essere parte del conflitto di attribuzione, essendo competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere che esso impersona, in relazione all'applicabilità delle prerogative di cui all'art. 68, secondo e terzo comma, Cost. (*ex multis*, quanto alle attribuzioni di cui al terzo comma, ordinanze n. 191 e n. 62 del 2023, n. 261 del 2022 e precedenti ivi citati; quanto a quelle di cui al secondo comma, *mutatis mutandis*, ordinanza n. 232 del 2003, relativa alla legittimazione della Camera dei deputati);

che «la medesima natura di potere dello Stato deve altresì essere riconosciuta al pubblico ministero - e, in particolare, al procuratore della Repubblica (sentenza n. 1 del 2013 e ordinanza n. 193 del 2018) - in quanto investito dell'attribuzione, costituzionalmente garantita, inerente all'esercizio obbligatorio dell'azione penale (art. 112 Cost.), cui si connette la titolarità diretta ed esclusiva delle indagini ad esso finalizzate (*ex plurimis*, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012; ordinanze n. 273 del 2017, n. 217 del 2016, n. 218 del 2012, n. 241 e n. 104 del 2011, n. 276 del 2008 e n. 124 del 2007): funzione con riferimento alla quale il pubblico ministero, organo non giurisdizionale, deve ritenersi competente a dichiarare definitivamente, in posizione di piena indipendenza, la volontà del potere giudiziario cui appartiene (sentenza n. 183 del 2017 e ordinanza n. 261 del 2022)» (ordinanza n. 62 del 2023);

che deve peraltro riconoscersi quale legittimato passivo nell'odierno conflitto anche il GIP del Tribunale di Catania, spettando a questa Corte, «ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 [...], al di là della formale indicazione del ricorrente, l'identificazione dell'organo interessato» cui l'atto asseritamente invasivo va imputato ed al quale, quindi, il ricorso deve essere notificato, non esistendo, nei giudizi in esame, alcuna forma di *vocatio in ius*» (sentenza n. 420 del 1995);

che infatti il ricorrente, oltre all'accertamento della «violazione della sfera delle attribuzioni costituzionalmente garantite al Senato per tramite degli atti di indagine effettuati dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Catania», chiede la declaratoria di «nullità dei decreti autorizzativi di intercettazioni audio e video»; decreti che sono stati emessi, per l'appunto, dal GIP del Tribunale di Catania (*mutatis mutandis*, ordinanza n. 269 del 1996);

che non può d'altra parte dubitarsi della natura di potere dello Stato del GIP, in quanto organo giurisdizionale collocato in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene (ordinanza n. 62 del 2023 e precedenti ivi citati);

che, quanto al requisito oggettivo, sussiste la materia del conflitto, dal momento che il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni presidiata dall'art. 68, secondo e terzo comma, Cost., che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre i membri del Parlamento a perquisizione domiciliare nonché a intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni (*ex multis*, ordinanze n. 191 e n. 62 del 2023 e n. 261 del 2022, in relazione a intercettazioni disposte nei confronti di un parlamentare, nonché ordinanza n. 232 del 2003, in relazione alla perquisizione domiciliare);

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (*ex plurimis*, ordinanze n. 179 del 2023, n. 250 del 2022, n. 91 del 2016 e n. 137 del 2015).

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 Senato della Repubblica nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Senato della Repubblica;



b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Catania, al Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale e alla Camera dei deputati, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto 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 7 luglio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2025

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_250133

N. 134

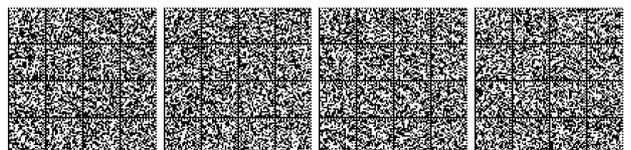
*Sentenza 15 - 28 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Calabria - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Realizzazione, nei parchi nazionali e nei parchi naturali con sede ricadente nel territorio calabrese, di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Divieto, anziché possibile indicazione che le aree suddette sono non idonee - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

**Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Norme della Regione Calabria - Interventi in materia di salvaguardia ambientale - Impianti di produzione energetica alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MWatt termici - Necessità, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge regionale, che i medesimi impianti riducano la potenza - Violazione dei principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nonché della libera iniziativa economica privata e del legittimo affidamento - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36, art. 14, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo; direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001; direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009; direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, 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. 14, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 gennaio 2025, depositato in cancelleria il successivo 28 gennaio, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria, nonché gli atti di intervento del Consorzio legno valle del Mercure e del Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria, del Comune di Laino Borgo e altri e dell'Associazione forum ambientalista ODV, quest'ultimo fuori termine;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Giancarlo Pompilio per il Consorzio legno valle del Mercure e il Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria, Aurelia Zicaro per il Comune di Laino Borgo e gli altri Comuni intervenuti, l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppe Naimo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 15 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

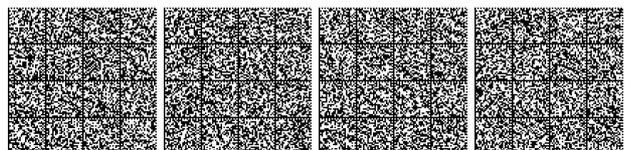
1.- Con ricorso depositato il 28 gennaio 2025 (reg. ric. n. 6 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso - in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera *s*), e terzo, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 62/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative).

Il suddetto art. 14 stabilisce: «1. È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici. 2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione».

1.1.- Con il primo motivo di impugnazione, il ricorrente censura l'art. 14, commi 1 e 2, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Introducendo, a priori, un divieto generalizzato, esso si porrebbe in contrasto con i principi fondamentali dettati dalla normativa statale «in tema di autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché di individuazione delle aree idonee e non idonee per l'installazione» degli impianti medesimi.

1.1.1.- Nello specifico, l'Avvocatura generale premette che - ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera *b*), del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 21 giugno 2024 (Disciplina per l'individuazione di superfici e



aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili), adottato in attuazione dell'art. 20, comma 1, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili» - le regioni individuano le aree non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (impianti FER) «secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate» con il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Osserva in primo luogo il ricorrente che, alla stregua del paragrafo 17, punti 1 e 2, delle menzionate Linee guida: a) l'individuazione delle aree non idonee presuppone «un'apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l'insediamento [...] di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione»; b) tale istruttoria confluisce nell'ambito di un atto di programmazione con cui «[l]e Regioni e le Province autonome conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e di valorizzazione delle energie rinnovabili».

Aggiunge il ricorrente che nelle aree individuate come inidonee non sarebbe comunque preclusa la realizzazione degli impianti FER: l'Allegato 3 alle Linee guida del 2010, infatti, stabilisce che l'individuazione di queste aree non deve «configurarsi come divieto preliminare [...]».

1.1.2.- Così ricostruito il panorama normativo rilevante ai fini della ricognizione dei principi fondamentali in materia, il ricorrente osserva che, sulla scorta delle descritte previsioni delle Linee guida, questa Corte avrebbe in diverse occasioni dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali che avevano individuato direttamente le aree inidonee all'installazione degli impianti FER.

Infatti, sarebbero state dichiarate costituzionalmente illegittime disposizioni che avevano «individuato una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (nella specie impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW)», perché contrastanti «con le dette linee guida ministeriali, secondo cui (par. 17) la dichiarazione di inidoneità di aree e siti "alla installazione di specifiche tipologie di impianti" deve risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria (destinata a sfociare non già in una legge, ma in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo) [...]» (è citata la sentenza n. 216 del 2022).

D'altra parte - aggiunge la difesa statale - la giurisprudenza costituzionale avrebbe anche affermato che, in ogni caso, i limiti agli impianti FER non potrebbero «essere imposti aprioristicamente, ma [dovrebbero] derivare da valutazioni caso per caso nell'ambito dei procedimenti autorizzativi» (è citata la sentenza n. 121 del 2022).

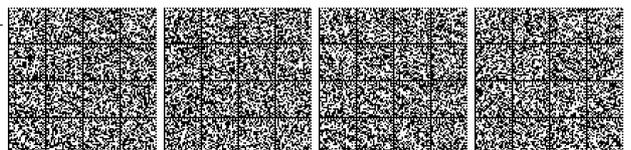
1.1.3.- Alla luce di tali principi, in definitiva, la disciplina introdotta dall'art. 14 della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

1.2.- Con il secondo motivo d'impugnazione, il ricorrente sostiene che l'art. 14, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 violi l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio; alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili; alla direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2001, sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.

1.2.1.- Tali direttive sarebbero dirette a promuovere la massima diffusione delle energie rinnovabili e - ricorda la difesa statale - questa Corte avrebbe affermato che la previsione di «limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili» si porrebbe in contrasto con l'evocato parametro costituzionale, perché pregiudicherebbe il perseguimento del detto obiettivo.

1.3.- Con il terzo motivo d'impugnazione, il ricorrente sostiene che l'art. 14, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 rechi un *vulnus* all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sotto un duplice profilo.

1.3.1.- La disposizione impugnata, per un verso, inciderebbe direttamente sull'evocato ambito materiale alterando il punto di equilibrio individuato dal legislatore statale tra l'esigenza della tutela ambientale e quella della massima diffusione delle energie rinnovabili, senza peraltro innalzare lo standard minimo della tutela stessa, già assicurato nell'ambito del procedimento di autorizzazione all'installazione degli impianti FER.



1.3.2.- Per altro verso, contrasterebbe con la disciplina delle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

In particolare, secondo la difesa statale, l'art. 11 di questa legge, prevedendo, al comma 1, che «l'esercizio delle attività consentite» all'interno dei parchi nazionali sia disciplinato con regolamento adottato dall'ente parco, imporrebbe, in sostanza, una riserva di regolamento anche quanto ai divieti aventi a oggetto lo svolgimento di determinate attività, senza peraltro contemplare, al successivo comma 3, tra le attività espressamente vietate, l'installazione degli impianti FER.

1.4.- L'ultimo motivo di impugnazione si incentra sul comma 2 dell'art. 14 della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, che violerebbe gli artt. 3 e 41 Cost.

1.4.1.- A parere dell'Avvocatura generale, esso produrrebbe effetti «impropriamente retroattivi», ciò che sarebbe consentito solo a condizione che la disciplina introdotta non trasmodi «in un "regolamento irrazionale", frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica».

Nella specie, invece, il legislatore regionale avrebbe irragionevolmente compromesso, in particolare, il legittimo affidamento degli operatori del settore nella possibilità di continuare a esercitare alle medesime condizioni l'attività di produzione energetica, e per tal via la libertà di iniziativa economica privata.

Per di più - conclude la difesa statale - la disposizione in esame sarebbe destinata a produrre effetti rispetto a un solo impianto - la centrale del Mercure sita nel Parco nazionale del Pollino - configurandosi, pertanto, quale norma provvedimento, che, come tale, dovrebbe essere sottoposta a uno scrutinio di costituzionalità particolarmente severo.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, nella persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, chiedendo di dichiarare inammissibili o, comunque, non fondate le questioni.

2.1.- Il ricorso sarebbe inammissibile in quanto l'impugnato art. 14, «per la parte relativa al Parco del Pollino», riprodurrebbe la disciplina del piano per il parco, il cui Allegato 4, all'art. 3, consente, in alcune sottozone del parco stesso, l'installazione di impianti alimentati da biomasse secche, precisando, però, che la «potenza termica installata [...] non potrà eccedere i 10 MWt termici».

2.2.- Nel merito, la resistente ritiene che il d.m. 21 giugno 2024 riconosca alle regioni il potere di qualificare come non idonee determinate aree «anche con legge, non vietandolo in alcun punto».

Tale facoltà sarebbe, anzi, espressamente prevista sia dal «c. 3 del medesimo decreto» [*recte*: dall'art. 7, comma 3, del d.m. 21 giugno 2024], a mente del quale sono considerate non idonee le superfici e le aree ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi degli artt. 10 e 136, comma 1, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), e «possono» essere individuate come tali le superfici e le aree ricomprese nel perimetro degli altri beni sottoposti a tutela ai sensi del medesimo decreto legislativo; sia dal comma 7 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, secondo cui 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».

3.- Con atto depositato il 10 marzo 2025, sono intervenuti in giudizio il Consorzio legno valle del Mercure e il Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

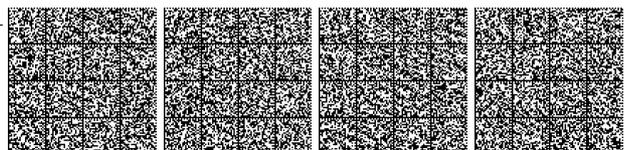
3.1.- I menzionati Consorzi, in quanto esercenti attività di approvvigionamento di biomasse per la centrale del Mercure, assumono di vantare un «interesse economico diretto e qualificato» a tutela del quale sarebbero legittimati a intervenire ad adiuvandum.

Rilevano, inoltre, che l'ammissibilità dell'intervento assicurerebbe loro l'esercizio del diritto di difesa e sarebbe conforme al principio di parità, avuto riguardo alla possibilità, riconosciuta ai soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, di depositare opinio.

4.- Con atto pure depositato il 10 marzo 2025, sono intervenuti ad adiuvandum in giudizio anche i Comuni di Laino Borgo, Castelluccio inferiore, Castelluccio superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papisidero, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

4.1.- I Comuni intervenienti espongono che la riduzione di potenza, al di sotto di 10 MW termici, imposta dall'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, comporterebbe la chiusura della suddetta centrale, con la conseguente perdita «di centinaia di posti di lavoro» e di ingenti somme, corrisposte loro a titolo di «compensazione e riequilibrio ambientale» in forza di un accordo sottoscritto con la società che gestisce la centrale stessa e utilizzate a favore delle rispettive comunità locali: di qui, a loro avviso, «l'interesse qualificato» a intervenire nel presente giudizio.

5.- Con atto depositato, fuori termine, il 9 maggio 2025, è intervenuta ad opponendum in giudizio l'Associazione forum ambientalista ODV, deducendo, a sostegno della propria legittimazione a intervenire, di essere portatrice di un



interesse diffuso - quello alla tutela ambientale - che potrebbe subire «un pregiudizio diretto e immediato in conseguenza dell'esito» dell'odierno giudizio.

6.- Il 9 giugno 2025, la Regione Calabria ha depositato memoria illustrativa con la quale ha precisato che il d.m. 21 giugno 2024 consentirebbe alle regioni di individuare con legge anche le aree inidonee.

Rileva, inoltre, la resistente che la costruzione, all'interno dei parchi naturali, di impianti alimentati da biomasse comporterebbe un evidente impatto sulla biodiversità.

7.- Il 17 giugno 2025 anche il ricorrente ha depositato memoria illustrativa.

L'Avvocatura generale sottolinea l'importanza degli impianti alimentati da biomasse, in quanto, diversamente dagli impianti eolici e fotovoltaici, produrrebbero energia «programmabile».

8.- All'udienza pubblica dell'8 luglio 2025 è stata data lettura dell'ordinanza dibattimentale, riportata in calce, con cui sono stati dichiarati inammissibili gli interventi dei Consorzi legno valle del Mercure e agricolo forestale biomasse Calabria, dei Comuni di Laino Borgo, Castelluccio inferiore, Castelluccio superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papisidero, nonché dell'Associazione forum ambientalista ODV.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 6 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 14 della legge reg. Calabria n. 36 del 2024.

Tale disposizione stabilisce: «1. È vietata la realizzazione nei parchi nazionali e regionali di impianti di produzione energetica alimentati da biomasse, con sede ricadente nel territorio calabrese, con potenza eccedente 10MWatt termici. 2. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, gli impianti di potenza eccedente i 10MWatt termici, di cui al comma 1, sono tenuti a ridurre la potenza, uniformandola alla presente disposizione, a pena di decadenza della relativa autorizzazione».

2.- A parere del ricorrente, l'impugnato art. 14, commi 1 e 2, violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», perché contrasterebbe con i relativi principi fondamentali, che precluderebbero alle regioni la possibilità sia di individuare direttamente con legge, anziché all'esito di apposita istruttoria all'interno di un procedimento amministrativo, le aree inidonee alla installazione e all'esercizio degli impianti FER, sia di prevedere divieti generalizzati alla loro realizzazione.

Risulterebbe, in secondo luogo, lesa l'art. 117, primo comma, Cost., dal momento che la disposizione impugnata comprometterebbe la realizzazione del principio della massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

Sarebbe, in terzo luogo, violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disciplina impugnata, innanzitutto, altererebbe il punto di equilibrio individuato dal legislatore statale tra l'esigenza della tutela ambientale e quella della massima diffusione delle energie rinnovabili; inoltre, confliggerebbe con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, il quale, prevedendo che «l'esercizio delle attività consentite» all'interno dei parchi nazionali sia disciplinato con regolamento adottato dall'ente parco (comma 1), imporrebbe una riserva di regolamento anche quanto ai divieti concernenti lo svolgimento di determinate attività, senza del resto contemplare, tra le attività vietate, l'installazione di impianti FER (comma 3).

Il comma 2 dell'impugnato art. 14, infine, violerebbe anche gli artt. 3 e 41 Cost.

Prescrivendo, per gli impianti già esistenti alimentati da biomasse, la riduzione della potenza eccedente i 10 MW termici, a pena di decadenza della relativa autorizzazione, la disposizione introdurrebbe una previsione, peraltro qualificabile quale norma provvedimento, che comprometterebbe il legittimo affidamento degli operatori del settore nella possibilità di continuare a esercitare alle medesime condizioni l'attività di produzione energetica e, quindi, la libertà di iniziativa economica privata.

3.- Va preliminarmente disattesa l'eccezione d'inammissibilità che la difesa regionale ha sollevato deducendo che l'impugnato art. 14 recherebbe una disciplina analoga a quella prevista dal piano per il Parco del Pollino, il cui Allegato 4, all'art. 3, consente, in alcune sottozone del parco stesso, l'installazione di impianti alimentati da biomasse secche, precisando, però, che la potenza termica installata non potrà eccedere i 10 MW termici.

Tale circostanza - che, peraltro, riguarda esclusivamente il Parco nazionale del Pollino, mentre nel territorio della Regione Calabria ricadono ulteriori tre parchi naturali - non può in alcun modo incidere sull'ammissibilità delle censure formulate dal ricorrente, che attengono, com'è ovvio, al solo piano legislativo.



4.- Ancora in via preliminare, deve essere dichiarata, d'ufficio, l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

A fondamento della stessa il ricorrente evoca, infatti, indistintamente l'intero corpo di quattro direttive europee, due delle quali peraltro abrogate, senza in alcun modo individuare le norme interposte, espressione del principio della massima diffusione delle energie rinnovabili, di cui lamenta la lesione.

La questione è, pertanto, inammissibile perché generica (*ex plurimis*, con riferimento ad analoghe censure, sentenze n. 286 del 2019, n. 14 del 2018 e n. 156 del 2016).

5.- Pur in difetto di eccezione sul punto, deve essere parimenti rilevata l'inammissibilità del secondo profilo in cui è articolata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

È pur vero che l'art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991 stabilisce che il regolamento del parco «disciplina l'esercizio delle attività consentite» al suo interno, ma la difesa statale non chiarisce perché da esso sarebbe desumibile la dedotta riserva di regolamento anche quanto alla previsione di divieti, quando è il comma 3 del medesimo art. 11 che si occupa degli stessi. Inoltre, il successivo art. 12, che regola il distinto strumento rappresentato dal piano per il parco, prevede che questo, tra l'altro, articoli il parco stesso in aree o parti - caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela - e disciplini, per quanto interessa, «vincoli» con riferimento a tali aree (comma 1, lettere a e b) e, quindi, anche eventuali divieti.

Il ricorrente non si confronta adeguatamente con queste previsioni normative, omettendo di chiarire perché il divieto di cui si discute nell'odierno giudizio ricadrebbe nella riserva di regolamento e non potrebbe, quindi, essere stabilito anche dal piano per il parco.

6.- Nel merito occorre anzitutto precisare che l'art. 14, comma 1, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 non stabilisce sul territorio regionale un divieto generalizzato di realizzazione di impianti "verdi" di produzione energetica, ma, in riferimento ai soli impianti alimentati da biomasse, in determinati contesti in cui l'esigenza della protezione dell'habitat naturale è particolarmente forte - ovvero i parchi nazionali e regionali - prevede un limite di potenza, individuato nei 10 MW termici.

Si tratta, dunque, di un divieto mirato quanto al tipo di impianti, alla loro potenza e al contesto nel quale essi sono o potrebbero essere localizzati.

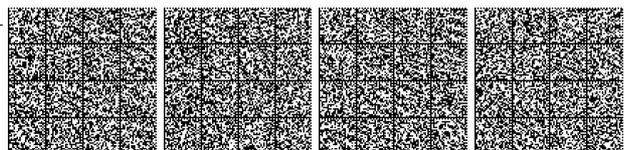
È opportuno, inoltre, ricordare che la criticità ambientale degli impianti termici a biomasse è stata stigmatizzata dallo stesso Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), approvato il 18 dicembre 2019 dalla Conferenza unificata e trasmesso il successivo 31 dicembre alla Commissione europea, in attuazione del regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive (CE) n. 663/2009 e (CE) n. 715/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e (UE) 2015/652 e che abroga il regolamento (UE) n. 525/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Nel PNIEC si constata, infatti, il «problema ambientale connesso agli impatti emissivi degli impianti di riscaldamento esistenti a biomasse solide» e si aggiunge che, «[p]ertanto, l'installazione di nuovi impianti di riscaldamento a biomasse dovrà essere guidata in modo da favorire gli impianti ad alta qualità ambientale e ad alta efficienza, considerando anche la possibilità che siano introdotte limitazioni a installazioni ex-novo nelle aree caratterizzate da situazioni critiche sotto il profilo della qualità dell'aria» (pag. 58).

Siccome i parchi naturali ricoprono solo una limitata parte del territorio nazionale o regionale, e quindi sussiste un'abbondante disponibilità di altre aree dove realizzare tali impianti, appare evidente il problema della dubbia coerenza, allo stato attuale dello sviluppo tecnologico, tra la localizzazione in detti siti di questo tipo di impianti, quando superino una certa potenza, e la scelta di preservare i parchi stessi dall'eccesso di contaminazione antropica, che è quella che giustifica la loro costituzione.

Le centrali termiche a biomasse, infatti, possono produrre effetti anche negativi sull'ambiente, non solo per le emissioni nell'atmosfera derivanti dalla combustione, ma anche a causa dell'imponente movimentazione di mezzi di trasporto delle medesime biomasse, spesso solo in parte reperibili in loco, che è necessaria per alimentare questo tipo di centrali e che all'interno dei parchi naturali può avvenire, verosimilmente, solo su gomma.

A differenza degli altri impianti che utilizzano fonti energetiche rinnovabili - la cui realizzazione e operatività si pone, normalmente, in minore conflitto con la tutela dell'ambiente e il cui sviluppo costituisce (ferma restando la valutazione del loro impatto sul paesaggio e quella dell'incidenza sull'ambiente, che comunque non può essere toccato) un interesse «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022) - per i suddetti impianti alimentati da biomasse, pur anch'esse qualifica-



bili nell'ambito delle FER, un tale conflitto è, invece, più facilmente ipotizzabile, quando lo loro realizzazione avvenga in aree, come i parchi, destinate precipuamente a difendere «l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi», cioè i beni cui fa espresso riferimento il novellato art. 9 Cost.

Anche di recente, al riguardo, questa Corte ha precisato che l'art. 9, terzo comma, Cost., con la «preminente rilevanza accordata [...] alla protezione dell'ambiente», «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente» stesso (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

In proposito, è opportuno ricordare la Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, recante «Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030», che esplicita gli obiettivi dell'Unione consistenti «nella protezione e nel ripristino della natura»: facendo riferimento agli ecosistemi e alla biodiversità da proteggere, la Comunicazione precisa, tra l'altro, che «le riserve naturali scompaiono sotto i nostri occhi e il numero di specie a rischio di estinzione non è mai stato così alto nella storia dell'umanità» (punto 1). Evidenzia, inoltre, che la crisi della biodiversità e quella climatica sono intrinsecamente legate e che il ripristino della natura è determinante per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Aggiunge, a proposito delle biomasse forestali per la produzione di energia, che «[p]er capire e monitorare meglio i potenziali rischi per il clima e la biodiversità, la Commissione sta valutando la domanda e l'offerta di biomassa nell'UE e nel mondo e la relativa sostenibilità» (punto 2.2.5).

Collegato a questa strategia è il recente regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2024, sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869, per il «recupero a lungo termine e duraturo della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi in tutte le zone terrestri e marine [...] attraverso il ripristino degli ecosistemi degradati» (art. 1, paragrafo 1, lettera a).

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

Dunque, il regolamento n. 2024/1991/UE si preoccupa di chiarire che gli Stati membri possono stabilire che la realizzazione di determinati impianti incidenti su specifiche parti del loro territorio sia esclusa dalla presunzione di interesse pubblico prevalente, facendo quindi venir meno il relativo favor.

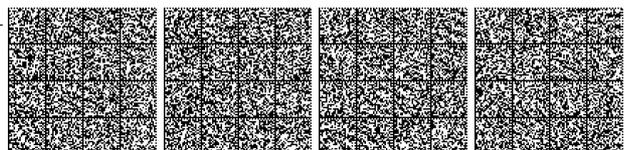
7.- Fatta questa premessa, si deve, tuttavia, ritenere fondato, nei termini di seguito illustrati, il primo motivo del ricorso statale, che lamenta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

A tale ambito di competenza, per consolidata giurisprudenza costituzionale, deve essere, infatti, ricondotta la normativa regionale in scrutinio, in considerazione del suo oggetto (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2025, n. 27 del 2023, n. 221, n. 216, n. 121 e n. 77 del 2022).

In proposito, questa Corte ha in più occasioni ricostruito i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale e del ruolo che questa ha accordato alle regioni nell'individuazione delle aree idonee e inidonee all'installazione degli impianti FER, dando atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il comma 4 di quest'ultima disposizione ha, infatti, permesso l'intervento, prima non consentito, della legge regionale nella individuazione delle aree idonee, mentre rimaneva fermo, nella «perdurante assenza» dei decreti interministeriali previsti dal precedente comma 1 (sentenza n. 58 del 2023), che - ai sensi del paragrafo 17 delle Linee guida allora emanate, sulla base del citato art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili) e del relativo Allegato 3 - l'individuazione delle aree inidonee dovesse avvenire solo «attraverso un'apposita istruttoria» e, quindi, non con legge ma all'esito di un procedimento amministrativo, e non potesse «configurarsi come divieto preliminare».

7.1.- La valutazione della presente censura governativa della legge calabrese richiede ora a questa Corte di affrontare, per la prima volta *ex professo* - data la sua pertinenza *ratione temporis* -, la portata del recente d.m. 21 giugno 2024, che, appunto attuando l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021, stabilisce i nuovi principi e criteri omogenei per l'individuazione da parte delle regioni delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione degli impianti FER.



In particolare, l'art. 3, comma 1, del suddetto decreto dispone che le regioni «individuano ai sensi dell'art. 20, comma 4», del d.lgs. n. 199 del 2021, «con propria legge», le aree di cui al precedente art. 1, comma 2, che a sua volta è comprensivo, tra l'altro, delle «superfici e aree» sia «idonee» (lettera *a*) che «non idonee» (lettera *b*).

In forza di tale innovazione, i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in precipua relazione all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e alle Linee guida del 2010 non possono essere trasposti al nuovo assetto delineato con il d.lgs. n. 199 del 2021 e il d.m. 21 giugno 2024, dal momento che, aderendo a tale opzione ermeneutica, «si finirebbe per obliterare indebitamente il vigente contesto normativo, avuto specifico riguardo alla circostanza per cui, de iure condito, l'articolo 20, comma 1, del d.lgs. n. 199/2021 espressamente dispone che sia il Mase», con il prescritto concerto e previo raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata, a stabilire con decreto i principi e i criteri omogenei strumentali all'individuazione delle aree idonee e non idonee (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sezione terza, sentenze 13 maggio 2025, n. 9167, n. 9166, n. 9165, n. 9162 e n. 9155 del 2025).

In effetti, le pronunce di questa Corte che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che sottraevano parti del territorio regionale, a volte anche particolarmente sensibili (sentenze n. 28 del 2025 e n. 216 del 2022), alla possibilità di localizzazione di impianti di portata superiore a una determinata potenza si fondavano sul precedente assetto dei principi fondamentali statali, che negava in radice una benché minima competenza legislativa regionale in merito (tra le molte, ancora, sentenza n. 216 del 2022).

Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021.

7.2.- Va però precisato che un'attenta lettura del suddetto decreto ministeriale fa emergere che la inidoneità dell'area, pur se dichiarata con legge regionale, non si può tradurre in un divieto assoluto stabilito a priori, ma equivale a indicare un'area in cui l'installazione dell'impianto può essere egualmente autorizzata ancorché sulla base di una idonea istruttoria e di una motivazione rafforzata.

L'art. 1, comma 2, lettera *b*), del d.m. 21 giugno 2024, definisce, infatti, quelle non idonee come le «aree e siti le cui caratteristiche sono incompatibili con l'installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità stabilite dal paragrafo 17 e dall'allegato 3 delle linee guida emanate con decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010».

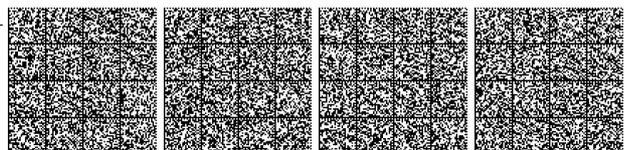
Tale rimando alle precedenti Linee guida sta a significare - stante il menzionato paragrafo 17, il quale prevede una «apposita istruttoria», nonché l'Allegato 3, il quale stabilisce, in ogni caso, che l'individuazione di queste aree non deve «configurarsi come divieto preliminare» - che la decisione definitiva in merito alla realizzazione degli impianti FER, anche se la legge regionale ha qualificato determinate aree come non idonee, va assunta, in ogni caso, all'esito del singolo procedimento di autorizzazione concernente lo specifico progetto di impianto, all'interno del quale si potrebbero comunque evidenziare ragioni a favore della sua realizzazione.

Pertanto, si deve concludere che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico.

Si tratta, in definitiva, di un assetto funzionale a dare risalto alla autonomia regionale ma al contempo idoneo a scongiurare il rischio che gli organi politici regionali, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, ricorrono allo «strappo legislativo» per assecondare la tentazione di ostacolare impianti sui rispettivi territori (secondo l'efficace espressione «Nimby»: not in my back yard), ciò che si porrebbe in palese contrasto con la pressante esigenza dello sviluppo di energie rinnovabili: interesse, come già ricordato, «di cruciale rilievo» proprio «rispetto al vitale obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni» (sentenza n. 216 del 2022).

7.3.- Alla luce di questa nuova cornice dei principi fondamentali della materia, deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dell'art. 14, comma 1, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, nella parte in cui dispone che «[è] vietata», nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione degli impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti.

Rimangono assorbite le altre censure statali.



8.- Deve essere però svolta un'ultima precisazione.

Dal momento che l'individuazione con legge dei parchi nazionali o regionali come aree inidonee alla realizzazione degli impianti alimentati da biomasse con potenza eccedente i 10 MW termici non può comportare un divieto assoluto, l'eventuale dissenso, in seno al successivo procedimento amministrativo, di una delle amministrazioni coinvolte (ad esempio, la regione o l'ente parco) potrebbe essere superato dal Consiglio dei ministri.

Infatti, l'art. 9 del decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190 (Disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, letter[e] b e d, della legge 5 agosto 2022, n. 118) prescrive che gli impianti superiori a determinate potenze sono soggetti a un «procedimento autorizzatorio unico», nel corso del quale l'amministrazione procedente convoca una conferenza di servizi, la cui conclusione, ai sensi dell'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), può avvenire sulla base delle «posizioni prevalenti»; in quest'ipotesi, il successivo art. 14-*quinquies* stabilisce che le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi cosiddetti sensibili possano proporre opposizione avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza (comma 1) e che, ove non venga raggiunta un'intesa tra le amministrazioni partecipanti, l'«ultima parola» spetti al Consiglio dei ministri, che decide sull'opposizione stessa (comma 6).

A questo riguardo, tuttavia, questa Corte ritiene di precisare che, se tale regime potrebbe condurre, di per sé, all'autorizzazione di centrali alimentate da biomasse di elevata potenza termica nei parchi naturali, tale eventualità - stante quanto premesso al precedente punto 6 - potrebbe presentare criticità rispetto alla «preminente rilevanza accordata [...] alla protezione dell'ambiente» dal novellato art. 9 Cost., che ne consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela e «vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa» (sentenze n. 125 del 2025 e n. 105 del 2024).

Tale mandato costituzionale, evidentemente, dovrà essere attentamente considerato da tutte le amministrazioni precedenti - ivi compreso il Consiglio dei ministri in sede di decisione sull'opposizione di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 - in relazione all'esigenza di tutelare la biodiversità e i delicati ecosistemi che si sviluppano nei parchi nazionali o regionali, ove assentissero in questi luoghi alla realizzazione delle suddette centrali.

9.- Le medesime ragioni prima esposte ai punti da 7 a 7.2. conducono a ritenere fondata anche la censura statale di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. a opera dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024, dal momento che anch'esso si traduce in un divieto assoluto di esercizio per gli impianti già esistenti che non adeguino la potenza generata al limite dei 10 MW entro sei mesi.

In relazione a tale disposizione è fondata anche la censura statale prospettata in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

Benché, infatti, il novellato art. 41, secondo comma, Cost. preveda ora tra i principi limitanti l'iniziativa economica privata anche l'«ambiente», qui rileva che la previsione regionale assume il carattere di legge provvedimento, poiché è riferibile unicamente alla centrale del Mercure (che oggi è il solo impianto a biomasse collocato in un parco nazionale o regionale calabrese) e risulta, quindi, destinata a incidere «su una singola posizione giuridica (sentenze n. 181 del 2019, n. 24 del 2018, n. 231 del 2014), «attraendo nella sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa» (sentenze n. 168 del 2020 e n. 114 del 2017)» (sentenza n. 186 del 2022).

Per costante giurisprudenza di questa Corte, disposizioni legislative di tal fatta non sono di per sé incompatibili con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione. Tuttavia, «in considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di questo tipo, esse devono soggiacere a uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa» (sentenze n. 186 del n. 2022 e n. 49 del 2021; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 116 del 2020, n. 181 del 2019, n. 182 del 2017, n. 275, n. 154 e n. 85 del 2013, n. 20 del 2012).

La disposizione regionale non supera questo tipo di sindacato, perché trasmoda in una disciplina lesiva del legittimo affidamento.

È pur vero che secondo consolidata giurisprudenza costituzionale questo è «soggetto al normale bilanciamento proprio di tutti i principi e diritti costituzionali» (sentenza n. 182 del 2022) e che in riferimento «ai rapporti di durata, e alle modificazioni peggiorative che su di essi incidono secondo il meccanismo della cosiddetta retroattività impropria [...] il legislatore dispone di ampia discrezionalità» (sentenza n. 36 del 2025).

Tuttavia, nel caso in questione, data anche la brevità del termine richiesto per l'adeguamento (sei mesi) alla riduzione di potenza, la norma impugnata non si giustifica adeguatamente rispetto non solo all'iniziativa economica della società autorizzata alla gestione dell'impianto ma anche alla posizione dei lavoratori nello stesso occupati.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, della legge Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), nella parte in cui dispone che «[è] vietata», nei parchi nazionali e regionali ricadenti nel territorio calabrese, la realizzazione di impianti di potenza superiore a 10 MW termici alimentati da biomasse, anziché disporre che i suddetti parchi «costituiscono aree non idonee» alla realizzazione di questa tipologia di impianti;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024;

3) dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, della legge reg. Calabria n. 36 del 2024 promosse, in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025

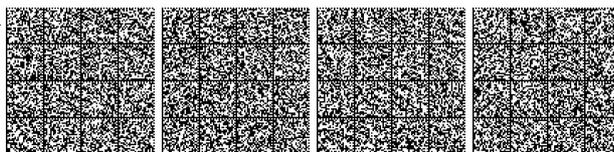
*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza dell'8 luglio 2025

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, della legge della Regione Calabria 26 novembre 2024, n. 36 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali n. 29/2002, n. 24/2008, n. 8/2010, n. 47/2011, n. 24/2013, n. 9/2018, n. 32/2021, n. 10/2022, n. 9/2023, n. 6/2024, e disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 28 gennaio 2025 (reg. ric. n. 6 del 2025). Rilevato che, con atto depositato il 10 marzo 2025, sono intervenuti nel giudizio il Consorzio legno valle del Mercure e il Consorzio agricolo forestale biomasse Calabria; che i menzionati Consorzi, esercenti attività di approvvigionamento di biomasse per l'impianto denominato centrale del Mercure sito nel parco nazionale del Pollino, assumono di vantare un «interesse economico diretto e qualificato» a tutela del quale sarebbero legittimati a intervenire *ad adiuvandum*, rilevando che l'ammissibilità dell'intervento assicurerebbe loro l'esercizio del diritto di difesa e sarebbe conforme al principio di parità, avuto riguardo alla possibilità, riconosciuta ai soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi, di depositare *opinio*; che, con atto depositato il 10 marzo 2025, sono intervenuti in giudizio *ad adiuvandum* anche i Comuni di Laino Borgo, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papisidero; che i Comuni intervenienti espongono che la riduzione di potenza, al di sotto di 10 MWatt termini, imposta dall'im-



pugnato art. 14, comma 2, produrrebbe l'effetto della chiusura del suddetto impianto, con la conseguente perdita «di centinaia di posti di lavoro», e aggiungono che trarrebbero beneficio dall'attività svolta dall'impianto medesimo, perché avrebbero sottoscritto con la società che lo gestisce un accordo in virtù del quale riceverebbero, a titolo di «compensazione e riequilibrio ambientale», ingenti somme utilizzate a favore delle rispettive comunità locali; che da queste considerazioni discenderebbe, ad avviso dei menzionati Comuni, il loro «interesse qualificato» a intervenire nel presente giudizio; che, con atto depositato, fuori termine, il 9 maggio 2025, è intervenuta *ad opponendum* l'Associazione forum ambientalista ODV; che tale associazione deduce, a sostegno propria legittimazione a intervenire, di essere portatrice di un interesse diffuso - quello alla tutela ambientale - che potrebbe subire «un pregiudizio diretto e immediato in conseguenza dell'esito» dell'odierno giudizio. *Considerato* che deve essere preliminarmente dichiarata l'inammissibilità dell'intervento spiegato dall'Associazione forum ambientalista, in ragione dell'assorbente profilo relativo alla tardività del deposito del relativo atto di intervento, effettuato oltre il termine previsto dagli artt. 4, comma 3, e 31, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenza n. 170 del 2017); che, quanto agli altri interventi, questa Corte ha ripetutamente affermato che il giudizio in via principale «si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi» (*ex plurimis*, sentenza n. 119 del 2024), né «di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione, salva l'ipotesi, in via del tutto eccezionale, in cui la legge impugnata incida specificamente sulla sfera di attribuzione costituzionale di altre regioni o province autonome» (ordinanza letta all'udienza 14 gennaio 2025 e allegata alla sentenza n. 28 del 2025; nello stesso senso, ordinanza letta all'udienza 12 novembre 2024 e allegata alla sentenza n. 192 del 2024); che questa Corte ha altresì escluso che il ristretto confine entro cui è ammissibile l'intervento pregiudichi il diritto di difesa di soggetti i cui interessi possano essere incisi dall'esito del giudizio in via di azione, osservando che questo «non scaturisce da una controversia concreta rispetto alla quale possa configurarsi l'interesse di specifici soggetti, vertendo piuttosto sulla astratta conformità a Costituzione della legge impugnata» (ordinanza letta all'udienza del 9 aprile 2024 e allegata alla sentenza n. 119 del 2024); che, pertanto, gli interventi devono essere dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibili gli interventi in giudizio dei Consorzi legno valle del Mercure e agricolo forestale biomasse Calabria, dei Comuni di Laino Borgo, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Laino Castello, Lauria, Mormanno e Papisidero, nonché dell'Associazione forum ambientalista ODV.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

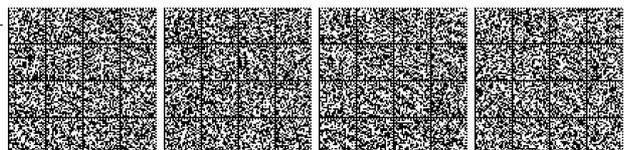
T\_250134

N. 135

*Sentenza 9 - 28 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione, a sua volta fissato in una cifra fissa determinata nel 2014 - In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali - Necessaria temporaneità della misura, non più giustificabile, viste anche le deroghe introdotte**



per alcune categorie di soggetti e i mancati risparmi attesi - Violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa - Necessità di rimuovere il vulnus per ogni appartenente alla pubblica amministrazione - Rimozione del tetto contributivo vigente, fissato in 240.000 euro, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari - Illegittimità costituzionale *in parte qua*, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione, a sua volta fissato in una cifra fissa determinata nel 2014 - In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali - Denunciata violazione del carattere rappresentativo dell'organo, stante il disincentivo a concorrere da parte dei magistrati più anziani - Non fondatezza delle questioni.**

**Impiego pubblico - Trattamento economico - Tetto retributivo, introdotto nel 2011, parametrato a quello del primo presidente della Cassazione - In particolare: applicazione del tetto retributivo ai magistrati, comprensivo dell'indennità di funzione quali componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali - Denunciata violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura amministrativa - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, art. 13, comma 1; decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 23-ter, comma 1.
- Costituzione, artt. 101, secondo comma, 104, quarto comma, e 108, secondo comma.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

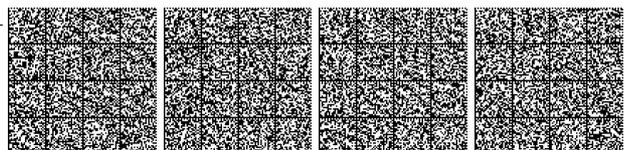
*Giudici:* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, 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; dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra C. V. e la Presidenza del Consiglio dei ministri e altri, con ordinanza del 13 novembre 2024, iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti l'atto di costituzione di C. V., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;



uditi l'avvocato Daniele Granara per C. V. e l'avvocato dello Stato Emanuele Manzo per il Presidente del Consiglio dei ministri;  
deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 13 novembre 2024 (reg. ord. n. 231 del 2024), il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-ter, comma 1, 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, e 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, nella parte in cui, nel prevedere un tetto massimo alle retribuzioni dei dipendenti statali, includono in detta soglia anche gli emolumenti corrispondenti alle indennità di mandato elettorale spettanti ai componenti togati eletti negli organi di governo autonomo della magistratura ordinaria e in quelli delle magistrature speciali.

2.- L'art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, stabilisce che il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche, nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni, non possa essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, dispone, invece, che il limite massimo retributivo così imposto sia pari a 240.000,00 euro annui, al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

3.- Il giudice rimettente afferma di doversi pronunciare sul ricorso in appello presentato da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, che ha chiesto la riforma della sentenza 18 giugno 2020, n. 6669, emessa in primo grado dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione seconda. Quest'ultima ha rigettato il ricorso con cui lo stesso magistrato chiedeva di accertare il proprio diritto a percepire il trattamento economico, per l'incarico di componente effettivo del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (da ora in avanti, anche: CPGA), ricoperto dal 2013 al 2015, senza le decurtazioni stipendiali effettuate a suo danno in base alle norme censurate, dovute al superamento del "tetto retributivo". Per effetto del cumulo tra la retribuzione e l'indennità percepita a titolo di componente del CPGA, infatti, il ricorrente del giudizio principale è stato assoggettato al recupero delle somme corrisposte in eccedenza rispetto al limite massimo retributivo, per gli anni 2014 e 2015, ed ha impugnato gli atti con cui se ne è disposta la restituzione.

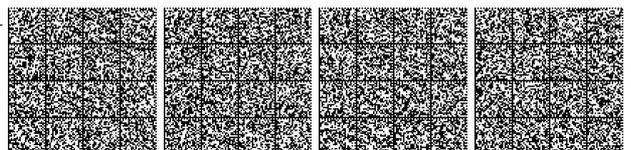
4.- Secondo il giudice rimettente le disposizioni censurate, nella parte in cui includono all'interno del "tetto retributivo" anche gli emolumenti corrispondenti alle indennità di mandato elettorale spettanti ai componenti togati eletti negli organi di governo autonomo delle magistrature, lederebbero gli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost. In particolare, il giudice *a quo* le reputa in contrasto con i principi di autonomia e indipendenza della magistratura, con riferimento alla incidenza che potrebbero avere sulla composizione degli organi di governo autonomo, posti a presidio e a tutela dei richiamati valori costituzionali.

Le norme censurate, invero, nel prevedere un tetto onnicomprensivo alle retribuzioni del pubblico dipendente, produrrebbero l'effetto di azzerare la indennità del mandato elettorale per tutti coloro che, come l'appellante, abbiano raggiunto un trattamento retributivo onnicomprensivo prossimo alla soglia, determinando così l'impossibilità di percepire ulteriori emolumenti, anche se dovuti per lo svolgimento di funzioni rappresentative in organi di governo autonomo, di cui influenzerebbero indirettamente la composizione, violandone la rappresentatività.

L'effetto determinato dalle norme censurate sarebbe infatti quello di «scoraggiare, se non, in ipotesi estrema, di impedire [...] la partecipazione alla competizione elettorale [...] di quella specifica categoria di magistrati che, come la parte appellante, avendo raggiunto, nella progressione del rapporto di lavoro il vertice stipendiale, fruiscono già di un trattamento economico prossimo al tetto» e dunque non potrebbero percepire l'ulteriore indennità prevista per lo svolgimento del mandato elettorale.

Il rimettente ritiene, inoltre, che le disposizioni censurate, assoggettando al limite retributivo l'indennità di funzione, ledano l'indipendenza della magistratura.

4.1.- Quanto alla rilevanza, il Consiglio di Stato sottolinea il carattere pregiudiziale della questione di legittimità rispetto a quella oggetto del giudizio principale, dal momento che il diritto azionato dall'appellante, volto ad ottenere la restituzione dell'indennità di componente del CPGA che gli è stata prelevata, sarebbe impedito proprio per effetto delle censurate disposizioni.



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

Ad avviso della difesa erariale, il presupposto da cui muove l'ordinanza di rimessione sarebbe erroneo poiché le norme censurate, puntuali nell'individuare i destinatari e gli emolumenti da considerare ai fini del computo del massimale retributivo, non determinano distinzioni in base alla tipologia dell'incarico ricoperto, ma rispondono alla generale esigenza di razionalizzare e contenere la spesa pubblica. Non si tratta, infatti, di previsioni «limite» o «eccezion[ali]» rispetto ai regimi più favorevoli riconnessi a funzioni particolari, quanto piuttosto di regole generali che governano il trattamento economico di tutte le categorie di dipendenti pubblici, indipendentemente dal fatto che questi ricoprano ulteriori cariche che contemplino indennità, gettoni o emolumenti. Si riferiscono, cioè, a «retribuzioni o emolumenti comunque denominati» nonché ai «rapporti di lavoro dipendente o autonomo», così da ricomprendere qualsiasi tipo di attività prestata nei confronti di una pubblica amministrazione, ivi compreso lo svolgimento di incarichi onorari. Tali norme avrebbero, poi, un peculiare significato, se riferite alle alte cariche dello Stato, la cui attività va considerata ben oltre l'esclusivo profilo di mera proporzionalità del trattamento retributivo. Ancor più, se si considera che il massimale in esse previsto è comunque adeguato poiché parametrato alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi, quale è il primo presidente della Corte di cassazione.

L'Avvocatura ritiene «coerente sul piano sistematico che il “tetto retributivo” colpisca le categorie professionali che godono dei trattamenti economici più elevati», avendo l'impianto normativo censurato proprio lo scopo di porre un limite ai redditi più alti «salvaguardando comunque l'adeguatezza professionale e retributiva della soglia contemplata» (vengono richiamate le sentenze di questa Corte n. 128 e n. 27 del 2022, quest'ultima relativa al tetto stipendiale applicato alla categoria dei dipendenti pubblici che svolgono il servizio di giudici tributari, e la sentenza n. 124 del 2017).

5.1.- La difesa statale contesta altresì le argomentazioni del rimettente secondo cui il tetto retributivo inciderebbe indirettamente sulla rappresentatività degli organi di autogoverno della magistratura. Sarebbe erroneo definire questo effetto come «indiretto», dal momento che le deduzioni del rimettente sul punto sarebbero del tutto ipotetiche. Ipotetico e non dimostrabile sarebbe l'assunto secondo cui i magistrati di maggiore anzianità, e dunque con retribuzioni più elevate potenzialmente incise dal tetto retributivo, sarebbero dissuasi dal candidarsi per ragioni meramente economiche.

6.- Si è costituita in giudizio la parte ricorrente nel giudizio principale, chiedendo che le questioni siano dichiarate, in via principale, inammissibili o, in subordine, fondate.

In via principale, la difesa della parte afferma che il rimettente si è sottratto al dovere di interpretare la legge in senso costituzionalmente conforme, omettendo di considerare due motivi di appello contro la sentenza del TAR Lazio, che ne ha respinto il ricorso in primo grado, il cui accoglimento avrebbe invece privato di rilevanza le odierne questioni.

In particolare, la parte privata reputa che la sottoposizione al limite massimo retributivo dell'indennità di membro del CPGA vada esclusa, poiché l'art. 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», avrebbe stabilito che tale limite concerne soltanto gli emolumenti che trovino la propria causa genetica in un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, escludendone quelli originati da servizi prestati a titolo onorario.

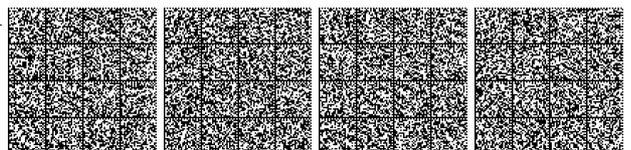
Inoltre, la legge prescriverebbe di considerare tali emolumenti al lordo dei soli contributi previdenziali posti a carico del lavoratore, e non anche di quelli corrisposti dal datore di lavoro (cosiddetto “lordissimo”). Il rimettente avrebbe dunque dovuto adottare una interpretazione costituzionalmente conforme in tale direzione, per effetto della quale il montante rilevante ai fini del “tetto retributivo” sarebbe stato inferiore.

6.1.- In subordine, il ricorrente nel processo principale chiede che le questioni siano dichiarate fondate per contrasto con i già menzionati artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost.

Le norme censurate determinerebbero, infatti, una situazione di disparità tra i magistrati parte del CPGA, dal momento che l'indennità di funzione onnicomprensiva prevista per il suddetto incarico non verrebbe corrisposta a tutti i componenti nella stessa misura, in violazione della rappresentatività dell'organo di governo autonomo.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, in cui ha contestato la ricostruzione della parte in ordine al prospettato difetto di rilevanza e alla possibile interpretazione conforme a Costituzione e ha ribadito la non fondatezza delle sollevate questioni.

8.- Anche la parte privata ha depositato una memoria, riproponendo le ragioni a sostegno dell'inammissibilità delle questioni o, nel merito, per la fondatezza delle stesse.



*Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 231 del registro ordinanze 2024, il Consiglio di Stato, sezione quinta, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in riferimento agli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost.

Il censurato art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, stabilisce che il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva emolumenti o retribuzioni a carico delle finanze pubbliche nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni non possa essere superiore al trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, esso pure censurato, dispone, invece, che il limite massimo retributivo così imposto sia pari a 240.000,00 euro annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Il rimettente conosce in grado di appello del ricorso proposto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato che, dal 2013 al 2015, ha altresì ricoperto l'incarico di membro togato del CPGA, l'organo di governo autonomo della magistratura amministrativa.

Per effetto del cumulo tra la retribuzione e l'indennità percepita a tale ultimo titolo, il ricorrente nel processo principale è stato assoggettato al recupero delle somme corrisposte in eccedenza rispetto al limite massimo retributivo negli anni 2014 e 2015 e ha impugnato gli atti con cui se ne è disposta la restituzione.

Il giudice *a quo* dubita, anzitutto, che l'assoggettamento dell'indennità di membro dell'organo di governo autonomo di una magistratura al limite massimo retributivo sia compatibile con gli artt. 104, quarto comma, e 108, secondo comma, Cost., perché ne risulterebbe compromesso il carattere rappresentativo dell'organo stesso. I magistrati che ricoprono le funzioni direttive, infatti, meglio retribuiti dei più giovani colleghi, non avrebbero interesse a candidarsi alla carica, consci che non potrebbero conseguire l'indennità per essa prevista. A ciò seguirebbe anche uno «svilimento della relativa funzione», le cui prerogative sono poste a tutela non solo del «singolo eletto», ma soprattutto della «stessa istituzione di cui egli fa parte».

In secondo luogo, il rimettente ritiene che tale regime normativo violi il principio di indipendenza della magistratura amministrativa, di cui all'art. 108, secondo comma, Cost. e, più in generale, della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.

Vero è che nella parte dispositiva tali ultime norme costituzionali non sono espressamente evocate, ma dalla parte motivazionale appare chiaro che i dubbi del rimettente investono la compatibilità delle disposizioni censurate con il principio di indipendenza della magistratura nel suo complesso. Ciò si evince, in particolare, dai punti 4, 4.1, 4.2, 4.4 e 5 dell'ordinanza di remissione, nei quali si fa riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., inquadrando la questione relativa all'indipendenza degli organi di autogoverno e alle indennità come profilo particolare del più ampio principio di indipendenza della magistratura.

2.- Si è costituita nel presente giudizio incidentale la parte privata ricorrente nel giudizio principale, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità delle questioni.

A suo dire, infatti, il rimettente si sarebbe sottratto al dovere di interpretare la legge in senso costituzionalmente conforme, omettendo di valutare due motivi dell'appello, il cui accoglimento avrebbe privato di rilevanza le odierne questioni.

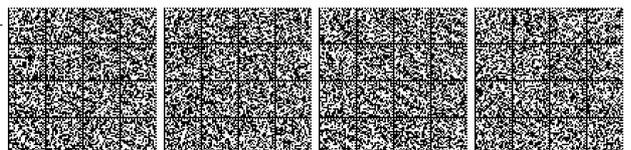
In particolare, la parte reputa che la sottoposizione al limite massimo retributivo dell'indennità di membro del CPGA vada esclusa, poiché l'art. 1, comma 471, della legge n. 147 del 2013 avrebbe stabilito che tale limite concerne soltanto gli emolumenti che trovino la propria causa genetica in un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, escludendone quelli originati da servizi prestati a titolo onorifico.

Inoltre, prescrivendo la legge di considerare tali emolumenti al lordo dei soli contributi previdenziali posti a carico del lavoratore, e non anche di quelli corrisposti dal datore di lavoro (cosiddetto "lordissimo"), il rimettente avrebbe dovuto raggiungere la conclusione sopra indicata adottando una interpretazione costituzionalmente conforme in tale direzione, per effetto della quale il montante rilevante ai fini del "tetto retributivo" sarebbe stato inferiore.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Va escluso che rispetto alla disciplina indubbiata sussista uno spazio ermeneutico sufficiente per addivenire a una sua interpretazione che offra un esito costituzionalmente conforme, nel senso prospettato dalla parte privata.

Anzitutto, l'unica interpretazione «del tutto ragionevole» (sentenza n. 27 del 2022) e realmente plausibile è quella fornita dal giudice *a quo*, secondo cui è da ricondurre al campo applicativo delle norme censurate ogni prestazione eco-



nomica, erogata a carico della finanza pubblica a favore di chi abbia costituito un rapporto di lavoro con una pubblica amministrazione, ivi comprese quelle conseguite a titolo onorifico. Secondo la scelta operata chiaramente dal legislatore, in sostanza, «[n]on è [...] necessario che tutte le prestazioni ricevute siano riconducibili ad un rapporto di lavoro dipendente o autonomo, sicché - una volta instauratosi un siffatto rapporto di lavoro - concorre ad incidere sulla soglia indicata qualunque ulteriore retribuzione o emolumento percepiti, che siano a carico dello Stato, benché essi non siano inquadrabili in altro rapporto di lavoro dipendente o autonomo» (ancora sentenza n. 27 del 2022). Non si rinvencono sufficienti elementi normativi, pertanto, che - come sostiene la parte privata - consentano di concludere che l'art. 1, comma 471, della legge n. 147 del 2013 debba avere il significato di escludere dalla soggezione al "tetto retributivo" le indennità connesse alla funzione di componente del CPGA.

Né, d'altro canto, il ricorrente nel processo principale offre adeguati elementi per ritenere che, una volta esclusa la quota di "lordissimo" dagli emolumenti, il limite massimo retributivo (imposto alla parte dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, per i primi quattro mesi del 2014 e dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, per il periodo successivo) non avrebbe più avuto alcuna applicazione per la parte residua.

Per i restanti profili, non avendo la parte privata neppure individuato «i motivi "aventi priorità logica"», tra quelli di appello, che il rimettente avrebbe dovuto necessariamente esaminare prima di affrontare il dubbio di legittimità costituzionale (sentenza 88 del 2025), resta fermo che l'ordine di valutazione di tali motivi è affidato alla discrezionalità del giudice e non incide sui profili di ammissibilità delle sollevate questioni (sentenza n. 202 del 2021).

3.- Le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, e 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertiti, in riferimento all'art. 104, quarto comma, Cost., non sono fondate.

Il rimettente ritiene che l'effetto del limite massimo retributivo sarebbe quello di scoraggiare la categoria dei titolari degli uffici direttivi dal candidarsi agli organi di governo autonomo delle magistrature, perché non sarebbe loro garantita, in virtù dell'elevato livello stipendiale, la percezione dell'indennità di funzione prevista dalla legge. Per tale via sarebbe compromesso il carattere rappresentativo dell'organo.

Al riguardo, è da osservarsi in primo luogo che non emerge dall'impianto costituzionale alcuna esigenza, né in termini di riserva né in termini di favor, alla stregua della quale i titolari degli uffici direttivi, di primo o di secondo grado, debbano trovare necessaria rappresentanza tra i membri elettivi del CPGA.

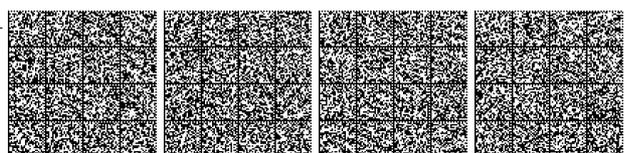
Peraltro, il rimettente erra nel ricostruire i profili di rappresentanza delle "categorie", entro le quali si scompongono al loro interno le magistrature, che assumono rilevanza in questo caso. Per quanto concerne la magistratura amministrativa, infatti, la legge 27 aprile 1982, n. 186 (Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali), nel definire i criteri di composizione del CPGA in relazione ai membri togati elettivi, attribuisce rilievo esclusivamente alla distinzione tra magistrati amministrativi di primo e di secondo grado, riservando una quota di seggi agli uni e agli altri. La funzione ricoperta sia presso i Tribunali amministrativi regionali sia presso il Consiglio di Stato dal candidato è perciò priva a tal fine di rilevanza giuridica e a maggior ragione ciò vale con riguardo all'anzianità di servizio, dalla quale (e non dalla funzione) dipende la retribuzione tabellare.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in riferimento all'art. 108, secondo comma, Cost. e al principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., è fondata.

4.1.- Va anzitutto premesso che la retribuzione dei magistrati è composta dal trattamento retributivo, fissato su base tabellare in ragione dell'anzianità di servizio, e dalle diverse indennità di funzione, incluse quelle percepite dai magistrati che sono eletti o che partecipano di diritto ai cosiddetti organi di governo autonomo.

Questa Corte, del resto, ha già rilevato che le indennità di funzione hanno carattere retributivo e, al pari del meccanismo di adeguamento automatico e, più in generale, della retribuzione dei magistrati, rappresentano garanzie a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, che ammettono deroghe solo in via temporanea ed eccezionale (sentenza n. 1 del 1978; nello stesso senso, sentenze n. 223 del 2012, n. 42 del 1993 e n. 238 del 1990). La disciplina della retribuzione dei magistrati, dunque, ha la finalità di «evitare il mero arbitrio di un potere sull'altro» e il «precepto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati [...] va salvaguardato anche sotto il profilo economico [...] evitando tra l'altro che [i magistrati] siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti degli altri poteri»: principi che «sono confortati dai lavori preparatori della Costituente» (sentenza n. 223 del 2012).

Il principio di indipendenza della magistratura, del resto, non solo è un connotato strutturale della funzione giurisdizionale, ma è uno degli architravi dello Stato di diritto. Tale modello di Stato, nelle sue manifestazioni più evolute, presuppone, infatti, la distinzione tra la funzione del disporre, attribuita agli organi del circuito democratico-rappresentativo, e quella del provvedere in via amministrativa e del giudicare, attribuita agli organi scelti sulla base del criterio tecnico-attitudinale. La scomposizione del potere pubblico in tali funzioni trova, poi, il suo fattore di ricomposizione nel principio di legalità, che consente di tenere in equilibrio il principio democratico e quello garantistico.



In questa prospettiva occorre evitare da parte dei diversi poteri dello Stato reciproci condizionamenti impropri, nonché tentativi di esorbitare dal rispettivo ambito funzionale.

I principi dello Stato di diritto, ai quali sono riconducibili gli istituti a garanzia dell'indipendenza della magistratura, sono, infatti, a fondamento dell'assetto costituzionale della Repubblica e trovano costante e ordinario riscontro nell'ordinamento.

Non si tratta, dunque, di privilegi corporativi o personali, ma di fondamentali esigenze di garanzia e di equilibrio: equilibrio che spetta anche a questa Corte salvaguardare, preservando una pluralità di istituti che - pur con diversa struttura, configurazione e incisività - hanno espresso o implicito fondamento nella Costituzione a tutela delle magistrature come degli altri poteri dello Stato. Il riferimento è non solo alle guarentigie a tutela dei singoli magistrati, ma anche, ad esempio, alle attribuzioni riservate dalla Costituzione in via diretta al Consiglio superiore della magistratura e in via indiretta agli analoghi organi operanti per le giurisdizioni speciali, all'astratta legittimazione di ogni magistrato a sollevare conflitti interorganici e, quanto agli organi del circuito democratico-rappresentativo, alle previsioni sulle immunità e sulle indennità dei parlamentari, alle riserve di competenza a favore dei regolamenti parlamentari o alle ipotesi di autodichia delle Camere e degli altri organi costituzionali.

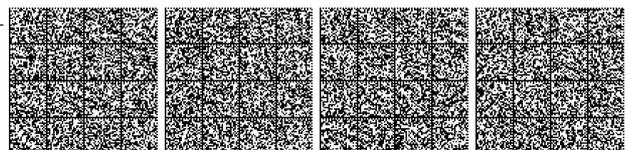
Non potrebbe tuttavia giungersi a una piena comprensione della *ratio* che sorregge la cura costituzionale verso il principio di indipendenza della magistratura se lo si interpretasse alla stregua di una meccanica applicazione del modello della separazione dei poteri non alimentata da altro scopo che costituire un "dominio riservato" nell'esercizio di determinate funzioni pubbliche. Ben diversamente, nell'impianto disegnato dalla Costituzione il significato della strutturazione di una magistratura indipendente può essere colto solo ponendola primariamente in connessione con la necessità di una piena ed effettiva garanzia dei diritti e degli interessi che le norme dell'ordinamento (a partire da quelle costituzionali) proteggono, sul piano sia individuale che collettivo. Il senso garantistico della riserva di giurisdizione, ad esempio, deperirebbe enormemente se essa non fosse assistita dalla garanzia dell'indipendenza, idonea ad assicurare un esercizio della funzione realmente contraddistinto da terzietà. Acquisisce carattere emblematico, in questo ordine di idee, la soggezione del giudice soltanto alla legge, disposta dall'art. 101, secondo comma, Cost. Se, infatti, anche da tale prescrizione deve trarsi una conferma del principio di indipendenza, allo stesso tempo essa ne fissa il confine («soltanto alla legge»), sostanzialmente individuando nella legge il limite e la ragion d'essere dell'indipendenza stessa.

Riguardato in questa prospettiva, il principio di indipendenza della magistratura, al pari di altre guarentigie costituzionali (il diritto di difesa, ex art. 24, secondo comma, Cost.; il diritto a non essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, ex art. 25, primo comma, Cost.; le garanzie dell'art. 111 Cost.; il divieto, nell'art. 102, secondo comma, Cost., di istituire giudici straordinari o speciali, eccetera), contribuisce in modo essenziale a determinare il patrimonio di tutele che spettano ai consociati nel loro rapportarsi con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. In termini più generali, può osservarsi che è il principio personalista, desumibile dall'art. 2 Cost., a illuminare funzionalmente il principio di indipendenza della magistratura.

Anche la disciplina relativa alla retribuzione dei magistrati non può allora essere sottratta a una valutazione che tenga conto delle proiezioni ordinamentali del principio costituzionale di indipendenza ricostruito nei termini anzidetti, dal momento che il profilo economico difficilmente potrebbe essere considerato avulso, sullo stesso piano normativo, da una congrua ed effettiva garanzia della posizione di indipendenza tout court.

4.2.- Non è un caso che le guarentigie economiche abbiano avuto e abbiano tuttora una larga diffusione nel diritto comparato. Esse hanno trovato una specifica emersione sin dalla nascita del costituzionalismo, essendo già prevista nel 1787 dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America, all'articolo III, sezione 1, la clausola che i giudici debbono godere di «a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office».

La Corte Suprema degli Stati Uniti si è più volte espressa sulla richiamata "compensation clause", includendo l'aspetto retributivo tra le garanzie a tutela della autonomia e dell'indipendenza della magistratura (così *United States v. Will*, 449 U.S. 200 [1980], *O'Malley v. Woodrough*, 307 U.S. 277 [1939], *Miles v. Graham*, 268 U.S. 501 [1925], *Evans v. Gore*, 253 U.S. 245 [1920]). Corti costituzionali o supreme di altri Paesi hanno espresso principi analoghi, sempre a tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, nonché in ossequio al principio di separazione dei poteri (così, a titolo esemplificativo, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha dato risalto al nesso tra l'esigenza di un'adeguata retribuzione e la tutela costituzionalmente garantita dell'indipendenza del giudice, *ex multis*, pronuncia 5 maggio 2015, BVerfGE 139, 64; ancora, la Corte dei conti greca, con la sentenza n. 4327 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano tagli retroattivi agli stipendi e alle pensioni dei giudici; più di recente, la Corte costituzionale della Repubblica ceca ha ritenuto costituzionalmente illegittime le norme che, pure a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, hanno prorogato il blocco degli stipendi ai magistrati, senza giustificazioni in termini di necessità e proporzionalità, così Pl. ÚS, 5/2024, Pl. ÚS, 15/2022; sulla riduzione alla retribuzione dei magistrati, *ex multis*, Pl. ÚS, 28/13, Pl. ÚS, 12/10, Pl. ÚS 13/08, Pl. ÚS 34/04).



E gli stessi principi si rinvergono in dichiarazioni o risoluzioni internazionali (così, sempre a titolo di esempio, i Basic Principles on the Independence of the Judiciary delle Nazioni Unite del 1985 enunciano all'art. 7 il principio in base al quale «[i]t is the duty of each Member State to provide adequate resources to enable the judiciary to properly perform its functions»; così come la Resolution on the Right to a Fair Trial and legal Assistance in Africa, adottata dall'African Commission on Human and People's Rights, nel 1999, connette l'indipendenza della magistratura anche alle retribuzioni dei giudici).

4.3.- Analoga esigenza di tutela della retribuzione delle magistrature è avvertita a livello eurounitario. In modo molto netto sul punto si è espressa la Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, con la recente sentenza 25 febbraio 2025, in cause riunite C-146/23 e C-374/23, *Sad Rejonowy w Białymstoku*, nella quale non solo si è specificato che nella retribuzione dei giudici devono essere «presi in considerazione, oltre allo stipendio ordinario di base, i diversi premi e indennità che essi percepiscono, in particolare a titolo dell'anzianità o delle funzioni loro affidate», ma soprattutto si è escluso che il legislatore possa diminuire in modo stabile quel complessivo trattamento retributivo. In particolare, per la Corte di Lussemburgo sono possibili deroghe in peius del trattamento retributivo dei magistrati, ma affinché siano compatibili con il diritto dell'Unione esse devono soddisfare un certo numero di requisiti. Per ciò che qui interessa, la deroga deve essere «necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento [dell'obiettivo di interesse generale], il che presuppone che essa rimanga eccezionale e temporanea».

Nella stessa prospettiva, la Corte di giustizia ha altresì riconosciuto alle autorità amministrative indipendenti una indipendenza funzionale volta a impedire qualsivoglia forma di influenza diretta o indiretta che possa rischiare di incidere sullo svolgimento delle loro attività (così, *ex multis*, Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenze 2 settembre 2021, causa C-718/18, Commissione europea e 26 luglio 2017, causa C-560/15, *Europa way srl e Persidera spa*; seconda sezione, sentenza 28 luglio 2016, causa C-240/15, *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*; grande sezione, sentenza 8 aprile 2014, causa C-288/12, Commissione europea).

4.4.- Il “tetto retributivo”, come ridefinito dall'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha determinato una riduzione del trattamento economico di alcuni magistrati e, con il trascorrere del tempo e a distanza di oltre un decennio, ha perso definitivamente il requisito della temporaneità richiesto, ai fini della sua legittimità costituzionale ed eurounitaria, dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di giustizia.

Come si è visto, l'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, aveva ancorato il limite massimo retributivo a un importo parametrato alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione. Si era così salvaguardato il «nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro», «anche con riguardo alle prestazioni più elevate» (sentenza n. 27 del 2022). Tale previsione, pur rendendo certo il parametro di riferimento del cosiddetto “tetto retributivo”, non ne quantificava dunque in maniera rigida la soglia.

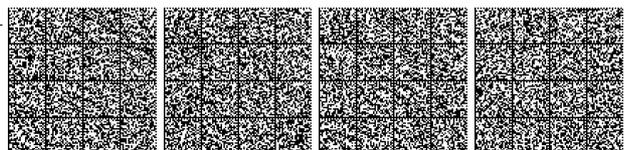
In seguito, il censurato art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, ha stabilito che, a decorrere dal 1° maggio 2014, «il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione [...] è fissato in euro 240.000,00 annui».

In sostanza, il legislatore ha dapprima individuato il massimale retributivo agganciandolo alle dinamiche stipendiali dell'alta carica, ma senza incidere su di esse, e ha successivamente ridotto gli emolumenti percepibili dal titolare di tale carica, fissando un limite inferiore a quello precedente.

È infatti certo che gli emolumenti complessivi spettanti al primo presidente della Cassazione fossero già nel 2014 sensibilmente superiori all'importo di 240.000,00 euro al lordo, visto che l'art. 3 del d.P.C.m. 23 marzo 2012 (Limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali) li aveva stimati in euro 293.658,95 al lordo e che tale cifra è stata aggiornata dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri -Dipartimento della funzione pubblica 18 marzo 2014, n. 3, recante «Nuove disposizioni in materia di limiti alle retribuzioni e ai trattamenti pensionistici - Articolo 1, commi 471 ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità per il 2014)», la quale ha specificato che, per l'anno 2014, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione era pari a euro 311.658,53.

In definitiva, la disposizione censurata ha decurtato il livello retributivo del primo presidente, come di altri magistrati, con la conseguenza, quanto a tutto il personale di magistratura, che è venuta meno la garanzia (fatta salva, invece, dall'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito) in ordine alla preservazione del trattamento economico assicurato dalla legge sia nella sua base sia quanto agli adeguamenti automatici costituzionalmente necessari per proteggerne il potere di acquisto (sentenze n. 223 del 2012 e n. 238 del 1990).

Peraltro, solo con l'art. 1, comma 68, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024) si è introdotto un meccanismo di adeguamento dell'importo del cosiddetto “tetto retributivo” all'inflazione, ma senza recupero della svalutazione progressiva.



Ciò ha comportato che la forbice tra la retribuzione effettiva di 240.000,00 euro ora attribuita al primo presidente della Cassazione e quella virtuale, che gli sarebbe spettata in assenza della norma censurata e per effetto degli adeguamenti previsti dalla legge (in particolare, art. 2 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, recante «Provvidenze per il personale di magistratura»), si è ulteriormente allargata.

4.5.- Questa Corte, nell'escludere l'illegittimità costituzionale dell'estensione al personale di magistratura di misure generali di riduzione della spesa pubblica, ha tuttavia specificato che «[a]llorquando la gravità della situazione economica e la previsione del suo superamento non prima dell'arco di tempo considerato impongano un intervento sugli adeguamenti stipendiali, anche in un contesto di generale raffreddamento delle dinamiche retributive del pubblico impiego, tale intervento non potrebbe sospendere le garanzie stipendiali oltre il periodo reso necessario dalle esigenze di riequilibrio di bilancio» (sentenza n. 223 del 2012).

Tale regola, che impone una necessaria temporaneità di questo genere di misure ove estese alla magistratura, è condivisa, come chiarito, dal diritto dell'Unione e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale che sono state in passato sollevate, quanto al massimale retributivo, con riferimento al principio di indipendenza della magistratura, questa Corte si è pronunciata in un momento in cui non erano ancora maturate ragioni sufficienti, a tre anni dall'entrata in vigore della norma, per ritenere che l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, avesse illegittimamente compresso in modo permanente, e non solo in via temporanea, il livello retributivo della magistratura, incidendo su quello del primo presidente della Cassazione (sentenza n. 124 del 2017).

Tale conclusione non può essere ora confermata, a distanza di oltre dieci anni dall'adozione della disposizione censurata e nell'ambito di un contesto normativo e fattuale del tutto differente.

4.6.- Il “tetto retributivo”, infatti, è stato introdotto nel 2011 in una situazione di instabilità finanziaria di eccezionale gravità, indotta da una allarmante crisi del debito sovrano italiano. Pertanto, tale misura, seppur derogatoria rispetto a molteplici precetti costituzionali, aveva una giustificazione solo se a carattere congiunturale e temporaneo, rispetto ad una situazione del tutto particolare.

4.7.- Un ulteriore e sopravvenuto profilo di criticità del limite massimo retributivo è rappresentato dall'introduzione di alcune norme che, per specifici soggetti, hanno derogato al carattere generale del “tetto retributivo”. Si tratta, in particolare, dell'art. 34, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 21 giugno 2022, n. 73 (Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali), convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2022, n. 122, che ha previsto a favore dei commissari di Sogin spa un compenso «anche in deroga al limite massimo retributivo»; nonché degli artt. 13-*bis* e 14 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, che hanno sottratto al “tetto retributivo” i dipendenti delle società pubbliche di rilievo strategico.

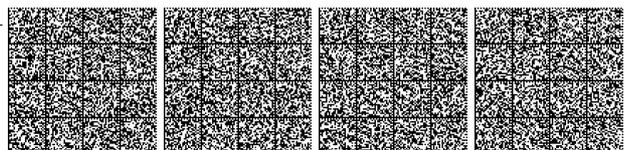
Introducendo disposizioni derogatorie, anziché procedere a una revisione complessiva del limite massimo retributivo, il legislatore non solo ha infranto la natura generalissima, ritenuta da questa Corte di «importanza dirimente» (sentenza n. 124 del 2017), del “tetto retributivo”, ma ne ha confermato irreversibilmente il carattere duraturo, e per nulla transitorio, anche nei confronti dei magistrati.

In conclusione, il “tetto” di cui all'esaminato art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, in origine costituzionalmente tollerabile in ragione della temporaneità della misura disposta nei confronti del personale di magistratura, si è progressivamente posto in contrasto con la Costituzione una volta «palesata appieno la natura strutturale» della previsione (sentenza n. 178 del 2015), incorrendo in tal modo in una illegittimità costituzionale sopravvenuta, per violazione degli artt. 108, secondo comma, 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost.

4.8.- Su un piano più generale, occorre, infine, interrogarsi sulla quantificazione dei risparmi di spesa ottenuti in applicazione della misura.

Il legislatore, infatti, ha ritenuto di poter conseguire apprezzabili risparmi, prevedendo che il dipendente pubblico non possa trattenere emolumenti a carico della finanza pubblica, pur legittimamente percepiti, oltre il massimale individuato dalla legge e ha disposto che quanto corrisposto in eccesso confluisca presso il Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (art. 23-*ter*, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito).

Tale previsione, in linea di principio, non è costituzionalmente censurabile, perché «[n]el settore pubblico non è precluso al legislatore dettare un limite massimo alle retribuzioni e al cumulo tra retribuzioni e pensioni, a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi interessi coinvolti, non sia manifestamente irragionevole» (sentenza n. 124 del 2017).



Questa Corte ha in effetti già posto in luce (sentenze n. 128 e n. 27 del 2022 e n. 124 del 2017) talune criticità che la disciplina censurata può generare in riferimento a plurimi precetti costituzionali: quali quelli desumibili dall'art. 3 Cost. sulla parità di trattamento; dall'art. 36, primo comma, Cost. sul diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa; dall'art. 38, secondo comma, Cost. sul diritto a un'adeguata tutela previdenziale; dall'art. 97 Cost. sul buon andamento della pubblica amministrazione (ancora sentenza n. 124 del 2017).

Norme poste a garanzia di interessi di rilievo che il legislatore è tenuto a considerare, mentre individua il non irragionevole punto di equilibrio tra essi e la finalità di contenimento della spesa pubblica.

La disposizione censurata aveva ugualmente superato indenne il controllo di legittimità costituzionale perché si era ritenuto che, alla luce della impellente necessità di contenere la spesa per il personale («un importante aggregato della spesa di parte corrente», sentenza n. 153 del 2015), essa realizzasse un bilanciamento non palesemente incongruo.

Tuttavia, fin dalla indicata sentenza n. 124 del 2017, questa Corte, nel respingere una censura di illegittimità costituzionale concernente l'omesso computo nella relazione tecnica dei risparmi attesi in forza del «tetto retributivo», ha avvertito che «le molteplici variabili in gioco precludono una valutazione preventiva ponderata e credibile», rendendone «[l']impatto quantificabile solo «a consuntivo»».

È evidente che, specie nella prospettiva della verifica dell'adeguatezza e proporzionalità dei mezzi rispetto ai fini, il controllo di legittimità costituzionale concernente l'esito del bilanciamento prescelto dal legislatore non può prescindere, in una prospettiva di ampio respiro temporale, dal considerare nel lungo periodo l'effettiva capacità della norma di assolvere, in modo che non sia del tutto marginale, al suo «fine prioritario» di contenere la spesa.

Questa Corte, a più di dieci anni di distanza dall'introduzione della norma censurata, osserva ora che i dati estraibili dall'andamento del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato non confortano le iniziali attese e aspirazioni del legislatore.

In particolare, è degno di attenzione che - come risulta dal Rendiconto generale dello Stato per il 2015 - Conto delle entrate, relativamente al capitolo di entrata del bilancio dello Stato 3512 - nel 2015, vale a dire nella prima annualità di efficacia del limite massimo retributivo, il risparmio di spesa non abbia affatto rispettato le attese, considerato che, a fronte di circa 86 milioni di euro inizialmente previsti, l'importo effettivamente versato nel Fondo è stato soltanto di circa 4,5 milioni di euro. Nemmeno negli anni successivi l'ammontare del risparmio versato si è avvicinato alle cifre previste nel 2015, raggiungendo al massimo 18,9 milioni di euro. Tale linea di tendenza potrebbe anche avvalorare l'ipotesi che i dipendenti pubblici con le retribuzioni più elevate abbiano preferito rinunciare all'assolvimento di incarichi aggiuntivi piuttosto che subire gli effetti del massimale retributivo, con la conseguenza di disperdere l'apporto di elevate professionalità, ma senza realizzare apprezzabili risparmi.

In termini percentuali, poi, dal 2011 fino al 2024, l'incremento del Fondo in ragione dell'applicazione del «tetto» rispetto all'incremento complessivo annuo dello stesso Fondo non è molto significativo, attestandosi su valori marginali.

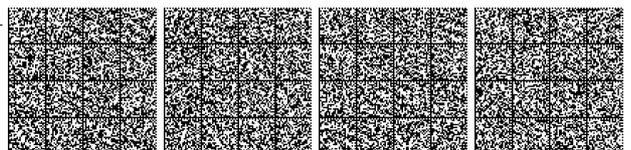
A consuntivo, dunque, va rilevato che i risparmi non si possono più considerare adeguati e proporzionati, in una logica di ragionevole bilanciamento, in relazione ai principi costituzionali che ne vengono sacrificati e considerato che la riduzione del tetto e il mancato adeguamento al tasso di inflazione hanno comportato dopo il 2014 un sacrificio ancora più elevato di tali principi.

5.- Spetta ora a questa Corte individuare il rimedio al *vulnus* appena accertato (da ultimo, sentenze n. 78 e n. 7 del 2025 e sentenza n. 208 del 2024).

In questa prospettiva va rilevato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, nella parte in cui ricomprende nel «tetto retributivo» le indennità di carica per i componenti togati degli organi di governo autonomo, risulterebbe eccedente rispetto alla necessità di sanare il vizio riscontrato, perché il legislatore ha discrezionalità nel determinare quali emolumenti vadano inclusi nella base di calcolo e quali no.

L'indennità di funzione dei membri degli organi di governo autonomo delle magistrature gode senza dubbio della medesima protezione costituzionale delle retribuzioni dei magistrati, perché l'azione di tali organi preserva l'indipendenza esterna di costoro. Ma rientra nella discrezionalità del legislatore optare per un «tetto» onnicomprensivo, includendo in esso ogni forma di retribuzione, emolumento o indennità, purché, come chiarito, siano preservati il trattamento retributivo dei magistrati e le indennità collegate alle loro funzioni.

La soluzione prospettata dal giudice *a quo*, per altro verso, non riuscirebbe a sanare integralmente il *vulnus* costituzionale, residuando, nel «tetto» fisso determinato dal d.l. n. 66 del 2014, come convertito, una riduzione costituzionalmente illegittima dello stipendio tanto del primo presidente della Corte di cassazione quanto di altri magistrati. Inoltre,



è da ritenersi rientrante nella discrezionalità del legislatore stabilire come tale soglia massima debba operare, potendosi legittimamente prevedere tanto un “tetto retributivo” cumulabile con le indennità quanto uno onnicomprensivo, come si è in effetti legislativamente scelto.

Il solo modo per rimediare al *vulnus*, considerata la decisione del legislatore di introdurre una soglia massima relativa all’intera pubblica amministrazione senza differenziare per categorie, è, dunque, quello di incidere sulla quantificazione del tetto. Quest’ultimo non può legittimamente comportare, infatti, una duratura diminuzione della retribuzione di alcun magistrato e, a questo fine, deve necessariamente essere commisurato alla retribuzione complessiva del primo presidente della Corte di cassazione, cioè del magistrato in ruolo di livello più elevato, che rappresenta il parametro per l’individuazione del “tetto retributivo” da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

La fissazione di un limite inferiore comporterebbe invero, con la decurtazione del trattamento economico in via definitiva di alcuni magistrati, una violazione degli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne invece il perimetro soggettivo dell’illegittimità costituzionale della norma in esame, avendo il legislatore adottato una scelta normativa a carattere generale e senza operare alcuna distinzione tra le diverse categorie di lavoratori che ricevono una retribuzione o un compenso dalla pubblica amministrazione, l’annullamento della disciplina scrutinata non può che riguardare tutte le categorie assoggettate al “tetto”. Resta, infatti, nella discrezionalità del legislatore delimitare il perimetro soggettivo del tetto retributivo, articolandolo per categorie o, come in concreto ha fatto, optando per un tetto generale, applicabile all’intera pubblica amministrazione. Tale scelta, di per sé costituzionalmente legittima, non rende percorribile per questa Corte una dichiarazione di illegittimità della norma in relazione soltanto alla categoria dei magistrati, né essa è imposta dal *petitum* prospettato dal giudice rimettente, che, per giurisprudenza ormai costante (sentenze n. 12 del 2024, n. 221 del 2023 e, da ultimo, n. 83 del 2025), non vincola in tutti i suoi profili questa Corte, tenuta a ripristinare comunque la legalità costituzionale violata. Osta, peraltro, a tale soluzione la circostanza che la disciplina che deriverebbe da un intervento correttivo di questo tipo non andrebbe ancora esente da aspetti antinomici con norme e principi costituzionali. Al riguardo ci si può limitare a osservare che essa non impedirebbe, ad esempio, che i soggetti non appartenenti alla magistratura che svolgono le loro funzioni come componenti dei cosiddetti organi di governo autonomo restino assoggettati al “tetto retributivo”, con la possibile conseguenza che per le stesse funzioni - e a differenza dei componenti magistrati - costoro sarebbero tenuti a non percepire alcun compenso o avere un compenso ridotto, in violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 36 Cost. Senza considerare i rilievi già formulati da questa Corte sulla problematicità del bilanciamento tra un tetto siffatto e i principi del buon andamento e dell’imparzialità della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost.

Ciò non osta a un successivo intervento del legislatore, che si confronti con le attuali criticità, emerse con il passare del tempo, del limite massimo retributivo, al fine di adottare, nella sua discrezionalità, anche «soluzioni diverse» conseguenti «ad una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo» della disposizione censurata, «in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione» (sentenza n. 27 del 2022), se del caso individuando percorsi alternativi per conseguire risparmi di spesa nel comparto del pubblico impiego, ad esempio differenziando il tetto per categorie o incrementando il Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato attraverso limiti ai compensi ai pubblici dipendenti provenienti da incarichi privati.

5.1.- In conclusione, l’art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, se in origine aveva introdotto una misura costituzionalmente tollerabile in ragione della sua temporaneità, è divenuto progressivamente incostituzionale una volta «palesata appieno la natura strutturale [della previsione]» (sentenza n. 178 del 2015), incorrendo in una illegittimità costituzionale sopravvenuta e ponendosi ora in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost.

Stante la gradualità con la quale si è manifestata la natura strutturale e non temporanea della norma censurata, soltanto ora può considerarsi realmente verificata la sua sopravvenuta illegittimità costituzionale (sentenza n. 50 del 1989).

5.2.- L’art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, va perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo, solo a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente decisione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, e senza effetti retroattivi, nella parte in cui indica il limite massimo retributivo nell’importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l’individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari.



Al fine di garantire l'operatività del limite massimo retributivo senza soluzione di continuità, mediante la scelta normativa più adeguata rinvenibile nell'ordinamento, dal giorno successivo alla pubblicazione della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica non si potrà che far riferimento, allo stato, all'ultimo decreto approvato in attuazione dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ovvero al d.P.C.m. 23 marzo 2012, come integrato dalla richiamata circolare del Dipartimento della funzione pubblica n. 3 del 2014, la quale, come detto, ha specificato che, per l'anno 2014, il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione era pari a euro 311.658,53.

6.- La circostanza che l'illegittimità costituzionale così dichiarata si sia manifestata a partire dalla data indicata non mina la rilevanza della questione, che deve essere valutata con riferimento al momento in cui è stata proposta (sentenza n. 10 del 2015).

7.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, in riferimento all'art. 108, secondo comma, Cost. e, più in generale, al principio di indipendenza della magistratura, di cui agli artt. 101, secondo comma, e 104, primo comma, Cost., non è fondata.

7.1.- La norma preserva, infatti, i livelli retributivi dei magistrati mediante il rinvio a quello del primo presidente della Corte di cassazione, cioè del più elevato magistrato in ruolo. In questa prospettiva, e secondo quanto sin qui rilevato, la norma non ha determinato alcuna violazione del principio di indipendenza della magistratura.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*), convertito, con modificazioni, nella legge 23 giugno 2014, n. 89, a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della presente sentenza nella *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, nella parte in cui indica il limite massimo retributivo nell'importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, anziché nel trattamento economico onnicomprensivo del primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.P.C.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23-ter, comma 1, 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, e dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, sollevate, in riferimento all'art. 104, quarto comma, della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 108, secondo comma, Cost. e al principio di indipendenza della magistratura, dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

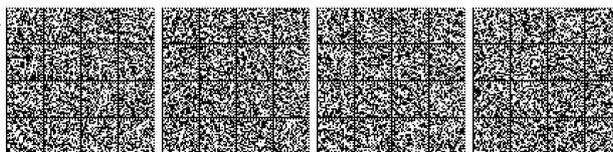
Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## N. 136

*Sentenza 10 giugno - 28 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Ambiente - Energia - Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, anche in adempimento della relativa normativa europea - Adozione di misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie - Previsioni di criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche - Competenza del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a presentare i progetti presso la Commissione europea, sentita la Regione interessata, nonché ad approvare il Piano nazionale delle materie prime critiche e il programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche, sentite le regioni interessate - Istituzione di un punto unico di contatto presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo, nonché per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio, senza coinvolgimento della Regione interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi - Competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy a convocare la conferenza di servizi e di rilasciare l'autorizzazione unica per i progetti strategici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle proprie competenze legislative statutarie, nonché della competenza regionale in materie residuali - Non fondatezza delle questioni.**

**Ambiente - Energia - Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, anche in adempimento della relativa normativa europea - Adozione di misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie - Previsioni di criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche - Competenza del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a presentare i progetti presso la Commissione europea, sentita la Regione interessata, nonché ad approvare il Piano nazionale delle materie prime critiche e il programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche, sentite le regioni interessate - Istituzione di un punto unico di contatto presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo, nonché per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio, senza coinvolgimento della Regione interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi - Competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy a convocare la conferenza di servizi e di rilasciare l'autorizzazione unica per i progetti strategici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione delle proprie competenze amministrative e del principio di leale collaborazione - Non fondatezza delle questioni.**

**Ambiente - Energia - Approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, anche in adempimento della relativa normativa europea - Adozione di misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie - Previsioni di criteri uniformi ai fini di una tempestiva e efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche - Competenza del Comitato interministeriale per la transizione ecologica (CITE) a presentare i progetti presso la Commissione europea, sentita la Regione interessata, nonché ad approvare il Piano nazionale delle materie prime critiche e il programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche, sentite le regioni interessate - Istituzione di un punto unico di contatto presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo, nonché per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio, senza coinvolgimento della Regione interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi - Competenza del Ministero delle imprese e del made in Italy a convocare la conferenza di servizi e di rilasciare l'autorizzazione unica per i progetti strategici - Ricorso della Regione autonoma Sardegna - Lamentata violazione della normativa europea della cui attuazione trattasi - Non fondatezza delle questioni.**

– Decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2 e 8; 4, commi 1, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera b).



- Costituzione, artt. 3, 5, 97, 114, 116, 117, primo, terzo, quarto e quinto comma, 118 e 120, secondo comma; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3, lettere *a)*, *h)* e *m)*; 4, lettera *a)*, 6, 14, 46 e 54; regolamento (UE) 2024/1252 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024.

## 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 degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, promosso dalla Regione autonoma della Sardegna con ricorso notificato l'11 ottobre 2024, depositato in cancelleria in pari data, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udita nell'udienza pubblica del 10 giugno 2025 la Giudice relatrice Maria Alessandra Sandulli;

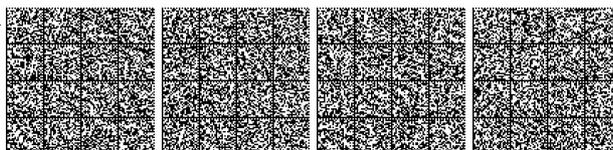
uditi l'avvocata Alessandra Putzu per la Regione autonoma della Sardegna e gli avvocati dello Stato Maria Gabriella Mangia e Melvio Maueri per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 10 giugno 2025.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato l'11 ottobre 2024, iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2024, la Regione autonoma della Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115 e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)*.

2.- Con il primo motivo di ricorso, la Regione censura gli artt. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, in riferimento agli artt. 3, lettere *a)*, *h)* ed *m)*; 4, lettera *a)*; 6; 14; 46 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); in relazione agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere *b)* e *c)*; 37, commi 1 e 2, lettera *d)*, e 48 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616); in riferimento agli artt. 5; 114; 116; 117, commi primo, terzo, quarto e quinto; 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001,



n. 3); agli artt. 36, comma 2 (*recte*: comma 1-*bis*); 40, commi 3 e 4, e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea); nonché ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

In particolare, la Regione contesta l'art. 1, comma 2, nella parte in cui dispone che il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, stabilisce «criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti strategici di estrazione, trasformazione o riciclaggio delle materie prime strategiche»; gli artt. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera *b*), nella parte in cui dispongono che, quando sia presentata alla Commissione europea una domanda di riconoscimento del carattere strategico di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio sulla terraferma delle materie prime strategiche, spetti al Comitato interministeriale per la transizione ecologica (d'ora in poi, anche: CITE) pronunciarsi, sentita la regione interessata, sulla sussistenza di eventuali motivi ostativi al suddetto riconoscimento.

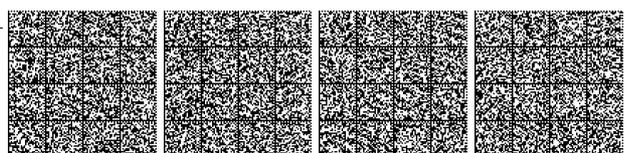
La ricorrente precisa preliminarmente di non dolersi della possibilità per lo Stato di stabilire criteri e principi che accelerino la prassi amministrativa, bensì di contestare «il disconoscimento dell'autonomia regionale che si realizza attraverso la previsione di criptiche competenze uniformi che fanno traslare importanti poteri legislativi e amministrativi, di tipo decisionale e procedimentale, dalla Regione autonoma allo Stato, in forza di una legge ordinaria con la quale si pretende di effettuare un'arbitraria modificazione del sistema statutario (in violazione dell'art. 54 statuto speciale)».

Secondo la difesa regionale, le riferite disposizioni detterebbero una disciplina «oltremodo invasiva, in una materia, quale quella in argomento, di stretta competenza legislativa e amministrativa della Regione Sardegna, sancendo illegittimamente che l'Autorità regionale si venga a trovare, nell'esercizio delle sue attribuzioni, in una condizione di subordinazione e strumentalità palesemente lesiva delle proprie prerogative». Nello specifico, esse invaderebbero le competenze legislative conferite alla Regione dal suo statuto speciale nelle materie: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale» (competenza primaria attribuita dall'art. 3, lettera *a*); «acque minerali e termali» (competenza primaria attribuita dall'art. 3, lettera *h*); «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline» (competenza primaria attribuita dall'art. 3, lettera *m*); «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline» (competenza ripartita attribuita dall'art. 4, lettera *a*), unitamente alle corrispondenti funzioni amministrative (art. 6). Materie in cui, peraltro, la Regione avrebbe già esercitato la suddetta potestà legislativa (legge della Regione Sardegna 11 giugno 1990, n. 16, recante «Adeguamento della struttura amministrativa regionale per l'esercizio delle funzioni in materia di miniere, cave e saline»; legge della Regione Sardegna 7 giugno 1989, n. 30, recante «Disciplina delle attività di cava»; legge della Regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 15, recante «Integrazioni e modifiche alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 7 [legge finanziaria 2002], alla legge regionale 22 aprile 2002, n. 8 [legge di bilancio] e alla legge 24 aprile 2001, n. 6 [legge finanziaria 2001]», art. 8; e legge della Regione Sardegna 12 giugno 2006, n. 9, recante «Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali», art. 23).

In particolare, nell'ambito delle competenze in materia di diritti demaniali e patrimoniali relativi alle miniere, cave e saline, andrebbe ricompresa «la facoltà della Regione Sardegna di vagliare e delineare i motivi di opposizione allo status di progetto strategico da realizzarsi nel suo territorio», che le disposizioni impugnate attribuiscono al CITE, organo a composizione esclusivamente statale. Secondo la ricorrente, la dedotta invasione non potrebbe essere superata «dalla mera previsione di una semplice consultazione (“sentita”) della Regione», non essendo «pensabile che le competenze legislative e amministrative attribuite dallo Statuto speciale [...] possano relegarsi ad un mero parere improduttivo di qualsivoglia effetto sulle scelte Statali che, palesemente in spregio all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione (artt. 114 e 116), pongono le decisioni dell'ente autonomo alla stregua di quelle di ente strumentale dello Stato».

2.1.- Sempre con il primo motivo di ricorso, la Regione censura le disposizioni ivi impugnate anche in quanto «lo Stato si sostitu[rebbe] all'amministrazione regionale nell'adottare i provvedimenti necessari senza dovere prendere in considerazione le motivazioni del parere rilasciato dalla Regione autonoma su materie su cui ha esclusiva competenza», violando l'art. 117, commi terzo, quarto e quinto, in combinato disposto con gli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost., per come proceduralizzati dalla legge n. 131 del 2003. Tanto più - aggiunge il ricorso - che il termine di 60 giorni per pronunciarsi su eventuali motivi ostativi «fisserebbe comunque le condizioni per addivenire ad un valutazione concordata e motivata della decisione inerente al riconoscimento dello status di progetto strategico».

2.2.- Con un secondo motivo di ricorso, la Regione, oltre alle disposizioni oggetto del primo motivo, censura, con riferimento ai medesimi parametri statutari e costituzionali (nonché all'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997», anche in relazione all'art. 7 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117, recante «Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE»), anche gli artt. 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2, e 10, comma 6, del d.l. n. 84 del 2024, come convertito.



In particolare, le censure investono: *a)* l'art. 3, commi 1, 2, 3 e 8, ove istituisce un punto unico di contatto presso la competente direzione generale del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (d'ora in poi, anche: MASE) per il rilascio di ogni titolo abilitativo alla realizzazione dei progetti strategici di estrazione di materie prime critiche strategiche, e dispone che le verifiche di completezza delle istanze siano espletate sentite le altre amministrazioni competenti, senza prevedere che la regione, se interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio dei titoli abilitativi che prende avvio dalla data di effettuazione di tali verifiche; *b)* l'art. 4, commi 1, 2, 3 e 6, ove, analogamente, istituisce un punto unico di contatto presso la medesima direzione generale del MASE per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione di progetti strategici di riciclaggio delle suddette materie, e dispone che le verifiche di completezza delle istanze siano espletate sentite le altre amministrazioni competenti, senza prevedere che la regione, se interessata, sia coinvolta o sentita nella procedura di rilascio che prende avvio dalla data di effettuazione di tali verifiche; nonché ove dispone che le medesime procedure siano applicate quando nel progetto strategico è compresa, oltre all'attività di estrazione o riciclaggio, anche l'attività di trasformazione; *c)* l'art. 5, commi 1 e 2, ove attribuisce alla competente direzione generale del Ministero delle imprese e del made in Italy il potere di convocare la conferenza di servizi e adottare l'autorizzazione unica per i progetti strategici di trasformazione delle stesse materie (richiamando l'art. 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, recante «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, unicamente nel suo comma 6 e non anche nei commi 1, 2 e 3, che «avrebbero garantito una leale collaborazione tra Stato e Regione nella fase di attuazione ed esecuzione del Regolamento n. 2024/1252/UE»); *d)* l'art. 6, comma 2, ove attribuisce al CITE l'approvazione del Piano nazionale delle materie prime critiche, senza prevedere un coinvolgimento della regione e/o della Conferenza Stato-Regioni; *e)* gli artt. 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)*, ove attribuiscono al medesimo Comitato, sentite le regioni interessate, l'approvazione del Programma nazionale di esplorazione delle materie prime critiche; *f)* l'art. 7, comma 2, ove dispone che, ai fini dell'avvio dell'attività, il permesso di ricerca relativo a materie prime strategiche è comunicato al punto unico di contatto presso la direzione generale competente del MASE, senza prevedere che la regione, quando interessata, sia coinvolta o informata della procedura amministrativa di avvio delle attività di ricerca.

La ricorrente ribadisce gli argomenti dedotti con il primo motivo, rilevando che gli artt. 6, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera *b)*, del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, nella parte in cui conferiscono al CITE i suddetti poteri di approvazione, sarebbero lesivi delle competenze attribuite alla Regione dall'art. 8 del d.P.R. n. 348 del 1979 e comunque in contrasto con le norme che le conferiscono la «competenza esclusiva sull'estrazione, riciclaggio e trasformazione delle materie minerarie e relativa industrializzazione».

Con riferimento alle competenze legislative e amministrative in materia di riciclaggio, il ricorso aggiunge che la Regione le avrebbe già esercitate con l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 30 del 1989 e che, in ogni caso, il d.lgs. n. 117 del 2008, all'art. 7, già disciplinerebbe la procedura delle autorizzazioni all'attività di riciclo e trasformazione dei rifiuti di estrazione, che, ai sensi del d.lgs. n. 234 del 2001, si applicherebbe «anche alla regione e agli enti locali della Regione Sardegna».

2.3.- La Regione censura le disposizioni impugnate anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dal regolamento n. 2024/1252/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, che «istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche e che modifica i regolamenti (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 e (UE) 2019/1020». Dai considerando n. 29 e n. 35 e dagli artt. 2, paragrafo 1, numero 20, 7, paragrafo 1, 9, paragrafi 1, 2 e 3, 12, paragrafo 2 (*recte*: art. 10, paragrafo 3) e 13 del suddetto regolamento non si evincerebbero, infatti, né esigenze di chiamata in sussidiarietà, né (esigenze) di tempistiche particolarmente stringenti, sicché «l'applicazione dei procedimenti amministrativi [...] già in essere nell'ordinamento regionale non [avrebbe] ostacolato l'adempimento delle tempistiche regolamentari». Secondo la Regione, il regolamento prefigurerebbe una procedura di rilascio delle autorizzazioni rispettosa del sistema di riparto delle competenze statali e regionali, in quanto, a differenza delle disposizioni impugnate, non contemplerebbe un punto unico di contatto che, «in totale solitudine, decida sul rilascio di tutte le autorizzazioni della procedura in spregio agli ordinamenti e alle competenze costituzionalmente garantite dal diritto degli Stati membri», ma un punto unico di contatto deputato a «facilitare e coordinare» la procedura di rilascio delle autorizzazioni nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, o a qualsiasi altro livello amministrativo. In ogni caso il regolamento non imporrebbe l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto, ma consentirebbe (a garanzia di una corretta attuazione dell'esigenza partecipativa dei diversi livelli di governo) «l'istituzione o la designazione di una o più autorità quali punti di contatto unici».

2.4.- Con un terzo motivo di ricorso, la Regione censura le disposizioni impugnate anche con specifico riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e ragionevolezza, poiché avrebbero creato una nuova autorità che duplica uffici amministrativi già esistenti e operanti in Sardegna a livello regionale, senza apportare alcuna semplificazione dell'attività amministrativa, come dimostrerebbe la riduzione delle competenze amministrative e legislative in materie da sempre esercitate dalla Regione.



3.- Con atto depositato il 18 novembre 2024 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso fosse dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Il resistente premette che il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è stato emanato per dare immediata attuazione al regolamento n. 2024/1252/UE, con l'esplicito obiettivo di «rafforzare le capacità dell'Unione lungo le diverse fasi della catena del valore (estrazione, trasformazione o riciclaggio), allo scopo di rendere l'industria più resiliente e meno dipendente da paesi terzi» e di individuare a tal fine progetti strategici che potranno beneficiare di una riduzione degli oneri amministrativi e dei termini delle procedure di autorizzazione.

Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è, quindi, volto a «superare la frammentazione normativa in materia di ricerca, coltivazione ed estrazione mineraria, ad oggi di competenza regionale ma che, in quanto disorganica e disomogenea, rischiava di compromettere l'approvvigionamento delle materie prime critiche», nonché a dare nuovo impulso al settore minerario, relativamente agli aspetti afferenti all'approvvigionamento delle materie prime critiche, «riportando a livello statale la competenza in materia di autorizzazioni e concessioni relative alla ricerca, all'estrazione, alla trasformazione e al riciclo di materie prime strategiche, così da rafforzare le diverse fasi della catena del valore di approvvigionamento e promuovere un ecosistema di materie prime sostenibile e diversificato». In particolare, la normativa statale, in linea con l'indicato regolamento UE, avrebbe istituito «una governance *ad hoc* attraverso un sistema di sussidiarietà verticale che incentra in capo allo Stato alcune competenze relativamente ai progetti riconosciuti come strategici, tra cui il potere di rilascio delle autorizzazioni per la ricerca, l'estrazione, la trasformazione mineraria e il riciclaggio», mentre i rimanenti progetti, che non sono riconosciuti come strategici, continuerebbero a seguire l'ordinario riparto di competenze tra Stato e regione.

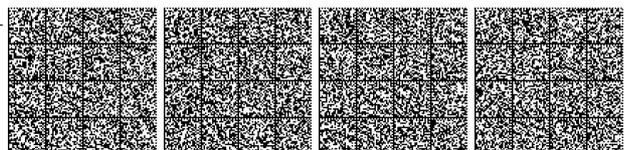
3.1.- Secondo l'Avvocatura, le disposizioni impugnate non lederebbero le competenze regionali in quanto, come può evincersi anche dal suddetto regolamento UE, la normativa oggetto di scrutinio sarebbe riconducibile a diverse materie assegnate dall'art. 117 Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato, quali la difesa e la sicurezza dello Stato (considerando n. 2), la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza (considerando n. 3) e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (considerando n. 34).

Poiché l'intervento normativo risulterebbe ricompreso in via prevalente in materie di competenza statale, in base al criterio di prevalenza sarebbe lo Stato il soggetto titolare della relativa potestà legislativa. Conseguentemente, eventuali competenze regionali dovrebbero recedere in presenza «di quelle esigenze di unitarietà» che giustificerebbero la competenza statale. In altri termini, non vi sarebbe dubbio che la «preminenza degli interessi statali» e la «conseguente necessità di garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa» richiedano una «disciplina uniforme per tutto il territorio nazionale delle funzioni disciplinate dal DL n. 84 del 2024». Le disposizioni impugnate recherebbero peraltro norme fondamentali di riforma economico-sociale, che rappresentano un limite per la competenza legislativa della Regione autonoma della Sardegna.

Le richiamate esigenze di unitarietà legittimerebbero anche l'accentramento in capo allo Stato delle competenze amministrative oggetto di contestazione da parte della Regione.

A ciò si aggiunge che le disposizioni impugnate, in forza della loro diretta derivazione dal diritto dell'Unione europea, devono «rispettare anche i relativi vincoli, riconducibili al limite degli obblighi internazionali previsto dagli statuti speciali».

3.2.- L'atto di costituzione dello Stato nega altresì che tali disposizioni contrastino con il regolamento n. 2024/1252/UE, come può evincersi da alcuni dei suoi considerando (in particolare, si citano i considerando n. 26, n. 28, n. 29 e n. 32). Rileva poi che la normativa censurata assicura comunque il coinvolgimento delle regioni. Infatti, il Comitato tecnico per le materie prime e strategiche di cui all'art. 6 del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, - che predispone e sottopone al CITE il Piano nazionale delle materie prime critiche - è composto non solo da rappresentanti delle amministrazioni statali, ma anche da «tre rappresentanti della Conferenza unificata, di cui due nominati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano tra i rappresentanti delle stesse». Altre disposizioni prevedono che le regioni siano «sentite», sia pur attraverso pareri non vincolanti (artt. 1, comma 2; 3, commi 3 e 9, e 6, comma 3). Sotto questo profilo, la memoria osserva che l'eventuale previsione di pareri vincolanti avrebbe svuotato «di significato l'intero impianto normativo contenuto nel decreto-legge in esame, determinando il ritorno ad una procedura estremamente frammentaria, come tale potenzialmente inidonea ad assicurare il rispetto degli obblighi imposti a livello unionale». Aggiunge inoltre la difesa dello Stato che il Programma nazionale di esplorazione è approvato dal CITE, sentito il presidente della giunta della regione interessata, ai sensi dell'art. 57-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), così come modificato dall'art. 15 del d.l. n. 84 del 2024, come convertito. Quanto alla



procedura di cui all'art. 7 di tale decreto-legge, relativa al rilascio dei permessi di ricerca, la gestione da parte di organi a composizione statale assicurerebbe «l'uniformità e rapidità della stessa in linea con l'articolo 118, comma 1, della Costituzione e con il principio di sussidiarietà da esso richiamato».

4.- Nelle memorie depositate in vista dell'udienza pubblica le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 38 del 2024), la Regione autonoma della Sardegna ha promosso questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, e, segnatamente, degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b).

1.1.- Con i primi due motivi di ricorso, la Regione denuncia l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in riferimento agli artt. 3, lettere a), h) ed m); 4, lettera a); 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale; in relazione agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979; in riferimento agli artt. 5; 114; 116; 117, commi primo, terzo, quarto e quinto; 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; e in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003; agli artt. 36, comma 1-bis; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012; nonché in riferimento ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

In violazione degli indicati parametri, le suddette disposizioni lederebbero le competenze legislative attribuite alla Regione dal suo statuto speciale nelle materie: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale», «acque minerali e termali», «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline», «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline»; nonché le competenze amministrative attribuite dallo stesso statuto e dalle relative norme di attuazione nelle indicate materie, senza peraltro garantire, in alcuni casi, un coinvolgimento, e, in altri casi, un adeguato coinvolgimento, della Regione nel loro concreto esercizio. Le medesime disposizioni violerebbero anche il regolamento n. 2024/1252/UE, in quanto lo stesso «non dispone di annientare le autonomie locali costituzionalmente istituite negli Stati membri».

1.2.- Con il terzo motivo di ricorso, la Regione ha impugnato le suddette disposizioni anche con riferimento ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e di ragionevolezza, perché avrebbero creato una nuova autorità (il punto unico di contatto) che duplica uffici amministrativi già esistenti e operanti in Sardegna a livello regionale, senza apportare alcuna semplificazione all'attività amministrativa.

1.3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, costituitosi in giudizio, ha confutato le riferite censure, sostenendo che le disposizioni impugnate sarebbero riconducibili a materie attribuite dall'art. 117 Cost. alla legislazione esclusiva dello Stato, quali la difesa e la sicurezza dello Stato, la tutela del risparmio, dei mercati finanziari e della concorrenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e rilevarebbero altresì come norme fondamentali di riforma economico-sociale. La «preminenza degli interessi statali» e la «conseguente necessità di garantire l'unitarietà dell'azione amministrativa», giustificerebbero anche l'accentramento in capo allo Stato delle corrispondenti competenze amministrative. Inoltre, non sarebbe ravvisabile alcun contrasto con il regolamento n. 2024/1252/UE, al quale il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, darebbe corretta attuazione nell'ordinamento nazionale.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse, tra le altre, con i primi due motivi di ricorso, in riferimento agli artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118, 120, secondo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli artt. 6, comma 1, e 8, della legge n. 131 del 2003 e agli artt. 36, comma 1-bis; 40, commi 3 e 4; e 41 della legge n. 234 del 2012. Parimenti inammissibili sono le questioni poste, con il terzo motivo di ricorso, con riferimento ai principi di ragionevolezza e di buon andamento (art. 97 Cost.).

Parametri, questi, che il ricorso si limita a evocare, senza assolvere l'onere argomentativo necessario affinché questa Corte possa valutare nel merito le censure prospettate.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, invero, «il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali denuncia la violazione, proponendo una motivazione che non sia meramente assertiva, ma contenga una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, con il sostegno di una sintetica argomentazione di merito» (sentenza n. 28 del 2025).



3.- Prima di procedere all'esame nel merito delle altre questioni promosse con i primi due motivi di ricorso, è opportuno inquadrare il contesto in cui è maturata l'adozione del d.l. n. 84 del 2024.

3.1.- L'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche è oggetto di specifica attenzione da parte dell'Unione europea, che si è tradotta nell'adozione del regolamento n. 2024/1252/UE. Con l'espresso richiamo all'art. 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il suddetto regolamento opera come misura di ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri ai fini del corretto funzionamento del mercato interno.

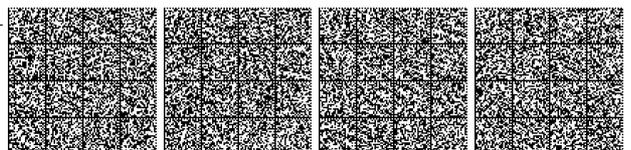
Esso si occupa di materie prime non energetiche e non agricole, quali, tra le molte, bauxite, rame, litio, nichel, tungsteno, qualificate come materie prime strategiche e materie prime critiche, secondo quanto rispettivamente indicato nei suoi Allegati I e II.

Le ragioni di una disciplina sull'approvvigionamento sicuro e sostenibile di tali materie prime sono chiarite in alcuni "considerando" del regolamento, che possono così sintetizzarsi: *i)* esiste una serie di materie prime non energetiche e non agricole, considerate critiche per la loro grande importanza economica, ossia per il ruolo fondamentale che assumono «nella realizzazione delle transizioni verde e digitale» e per il loro «significativo» utilizzo in applicazioni di difesa e aerospaziali» e in settori strategici quali le «energie rinnovabili» e l'«industria digitale» (considerando n. 1 e n. 2); *ii)* in un contesto di crescenti tensioni geopolitiche e di una sempre più forte concorrenza per le risorse, il rischio di perturbazioni nell'approvvigionamento di tali materie è destinato ad aumentare, anche a causa di «azioni non coordinate da parte degli Stati membri», che rischiano di «compromettere il funzionamento del mercato interno» e di «falsare la concorrenza» (considerando n. 2 e n. 3); *iii)* per salvaguardare il funzionamento del mercato interno, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento delle materie prime critiche e salvaguardare la resilienza economica e l'autonomia strategica dell'Unione, è pertanto necessario istituire un quadro comune, che definisca tali materie, individui e sostenga i progetti aventi ad oggetto la loro «estrazione», «trasformazione» o «riciclaggio», li riconosca come strategici e di pubblico interesse; e, *iv)* per garantire lo sviluppo di progetti strategici in tutta l'Unione, essi «dovrebbero beneficiare di procedure di autorizzazione semplificate e prevedibili e di un sostegno nell'accesso ai finanziamenti», che al contempo assicurino un «livello elevato di protezione ambientale e consent[ano] lo sfruttamento sostenibile delle potenzialità dell'Unione lungo la catena del valore delle materie prime» (considerando n. 4, n. 14, n. 24, n. 25, n. 26 e n. 27).

In sostanza, il regolamento n. 2024/1252/UE intende garantire l'autosufficienza dell'Unione europea nell'approvvigionamento delle materie prime critiche, per ridurre la dipendenza da Paesi terzi e rafforzarne l'autonomia strategica e la resilienza economica, oltre che per assicurare una più efficace gestione o reazione alle crisi, particolarmente necessaria nell'attuale contesto di tensioni geopolitiche. Come altri recenti interventi a livello eurolunitario, il regolamento mira, quindi, a perseguire e tutelare la sicurezza dell'Unione, secondo un concetto di sicurezza in rapida e continua evoluzione, che non si esaurisce nella dimensione prettamente difensiva sul piano militare, ma si estende alla dimensione economica, sociale e tecnologica, nella prospettiva di un sistema capace di assolvere alle sue funzioni essenziali in maniera autonoma e autosufficiente. In quest'ottica, la realizzazione dei progetti strategici assume una rilevanza decisiva tale da richiedere procedure *ad hoc* rapide e uniformi, quali appunto quelle contemplate dal regolamento.

Il quadro che emerge dai riportati "considerando" è ribadito dall'art. 1 del regolamento, il quale precisa che l'obiettivo dell'intervento è quello «di migliorare il funzionamento del mercato interno istituendo un quadro atto a garantire l'accesso dell'Unione a un approvvigionamento sicuro, resiliente e sostenibile di materie prime critiche, anche favorendo l'efficienza e la circolarità lungo tutta la catena del valore» e che, di conseguenza, è necessario stabilire misure volte a: *a)* ridurre il rischio di perturbazioni dell'approvvigionamento relative alle materie prime critiche suscettibili di falsare la concorrenza e frammentare il mercato interno, in particolare individuando e sostenendo progetti strategici che contribuiscono a ridurre le dipendenze e a diversificare le importazioni e compiendo sforzi per incentivare il progresso tecnologico e l'efficienza delle risorse al fine di moderare l'aumento previsto del consumo di materie prime critiche nell'Unione; *b)* migliorare la capacità dell'Unione di monitorare e attenuare il rischio di approvvigionamento connesso alle materie prime critiche; *c)* garantire la libera circolazione delle materie prime critiche e dei prodotti contenenti materie prime critiche immessi sul mercato dell'Unione assicurando al contempo un livello elevato di protezione dell'ambiente e di sostenibilità, anche attraverso il miglioramento della loro circolarità».

Più in dettaglio, il regolamento stabilisce che il «progetto relativo alle materie prime critiche» è «qualsiasi impianto pianificato o espansione significativa pianificata o riconversione di un impianto esistente attivo nell'estrazione, nella trasformazione o nel riciclaggio di materie prime critiche» (art. 2, numero 14) e che sono riconosciuti "strategici" i progetti di estrazione, trasformazione o riciclaggio che soddisfano specifici criteri, tra i quali la fattibilità entro un tempo ragionevole e la sostenibilità della relativa attuazione «in particolare per quanto riguarda il monitoraggio, la prevenzione e la riduzione al minimo degli impatti ambientali»; «l'uso di pratiche commerciali trasparenti con idonee politiche di conformità volte a prevenire e ridurre al minimo i rischi di impatti negativi sul corretto funzionamento della pubblica amministrazione, tra i quali la corruzione e la concussion» (art. 6).



Quanto agli aspetti procedurali, il regolamento dispone che la domanda di riconoscimento della strategicità di un progetto di estrazione, trasformazione o riciclaggio di materie prime critiche è presentata alla Commissione europea (art. 7); che, una volta riconosciuto il carattere strategico del progetto, gli Stati membri attuano le procedure di rilascio delle autorizzazioni attraverso una o più autorità designate quali «punti di contatto unici», con l'incarico di «facilitare e coordinare la procedura di rilascio delle autorizzazioni per i progetti relativi a materie prime critiche», garantendo che le procedure si svolgano nel modo più rapido possibile entro termini predefiniti, con l'acquisizione delle eventuali valutazioni ambientali (artt. 9, 10, 11 e 12; si vedano anche i considerando n. 28, n. 29 e n. 34); che ciascuno Stato membro, nell'ambito delle rispettive funzioni di pianificazione, è chiamato a valutare la possibilità di includere nei relativi strumenti disposizioni per l'elaborazione di progetti relativi a materie prime critiche, nonché a elaborare un Programma nazionale di esplorazione generale per le stesse, che può includere misure di mappatura dei minerali, indagini geoscientifiche, elaborazione dati, contribuendo a incrementare le informazioni disponibili sulla presenza di materie prime critiche nell'Unione (artt. 13 e 19).

L'estrema importanza dei progetti strategici è ulteriormente confermata dalle disposizioni che demandano alla Commissione europea il compito di intraprendere attività «volte ad accelerare e incentivare gli investimenti privati in progetti strategici», con la precisazione che esse «possono, fatti salvi gli articoli 107 e 108 TFUE, includere l'erogazione e il coordinamento di un sostegno a favore di progetti strategici che abbiano difficoltà ad accedere ai finanziamenti» (art. 15).

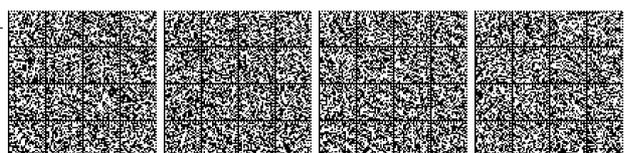
3.2.- Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, ha inteso dare immediata attuazione al suddetto regolamento nell'ordinamento interno, nelle more dell'adozione di una disciplina organica del settore delle materie prime critiche. Il suo art. 1 dispone, infatti, che il medesimo decreto-legge «definisce, nelle more di una disciplina organica del settore delle materie prime critiche, misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate "strategiche" ai sensi degli articoli 3, paragrafo 1, e 4, paragrafo 1, del regolamento n. 2024/1252/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 aprile 2024, in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica» (comma 1), precisando che «[i]n ragione del preminente interesse nazionale nell'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche di cui al comma 1 e considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252, le disposizioni di cui al presente decreto stabiliscono criteri uniformi per assicurare la tempestiva e efficace realizzazione dei progetti di cui all'articolo 2» (comma 2) e che «[l]e disposizioni del presente decreto si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione» (comma 3).

In sostanza, per il raggiungimento degli obiettivi posti dal regolamento, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è volto a stabilire dei «criteri uniformi» ai fini di una «tempestiva e efficace» realizzazione dei progetti strategici di estrazione, riciclaggio o trasformazione di materie prime critiche strategiche, ribadendo il ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione della transizione verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica.

4.- Passando al merito, come sopra esposto (punti 2, 2.1. e 2.2. del Ritenuto in fatto), con i primi due motivi di ricorso la Regione contesta innanzitutto l'invasione da parte di tutte le disposizioni impugnate delle competenze legislative riconosciute dagli artt. 3, lettere *a*), *h*) ed *m*), e 4, lettera *a*), dello statuto speciale, rispettivamente, nelle materie: «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico e economico del personale», «acque minerali e termali», «esercizio dei diritti demaniali e patrimoniali della Regione relativi alle miniere, cave e saline», «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline»; e delle corrispondenti competenze amministrative attribuite dall'art. 6 del medesimo statuto e dalle relative norme di attuazione. La Regione lamenta altresì che le suddette funzioni verrebbero esercitate dallo Stato, in alcuni casi, senza alcun coinvolgimento della regione e, in altri casi, in assenza di un adeguato coinvolgimento della stessa, in violazione degli artt. 118 e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge n. 131 del 2003 e agli artt. 36, comma 1-*bis*, 40, commi 3 e 4, e 41 della legge n. 234 del 2012.

Le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime anche per contrasto con gli artt. 5, 114 e 116 Cost., nonché con gli artt. 14, 46 e 54 dello statuto.

4.1.- Le questioni non sono fondate, in quanto la potestà legislativa statale di cui sono espressione le disposizioni impugnate è stata esercitata in attuazione e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e si sostanzia nell'adozione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che sono peraltro riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato a carattere trasversale.



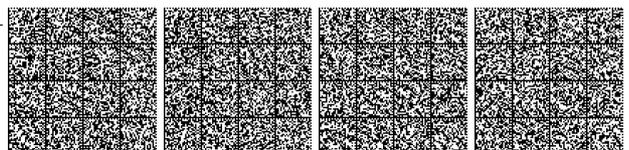
4.2.- Merita in primo luogo ribadire che il regolamento n. 2024/1252/UE risponde alla finalità di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri e mette in risalto l'estrema rilevanza degli obiettivi perseguiti dall'Unione in termini di sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime strategiche e salvaguardia del funzionamento del mercato interno, sul presupposto che i progetti strategici siano funzionali e determinanti per salvaguardare la «resilienza economica e l'autonomia strategica aperta dell'Unione» (considerando n. 4). Obiettivi il cui raggiungimento è, nell'attuale contesto geopolitico, sempre più urgente e ineludibile. La riferita finalità di ravvicinamento riflette la consapevolezza che un ambito essenziale per l'economia europea, e, più in generale, per la sicurezza dell'Unione nel più ampio concetto dinanzi illustrato, debba essere oggetto di una disciplina uniforme negli Stati membri, sicché i richiamati obiettivi «non possono essere conseguiti in misura sufficiente [da questi ultimi], ma, a motivo della loro portata e dei loro effetti, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione» (considerando n. 74).

Pertanto, ferma restando la diretta applicabilità del regolamento, la fonte più idonea a darvi attuazione nell'ordinamento interno è un atto legislativo statale, in quanto eventuali interventi regionali limitati ai rispettivi territori rischierebbero di non raggiungere gli obiettivi e perpetrare quell'eterogeneità e difetto di coordinamento che il diritto dell'Unione si propone di eliminare. D'altro canto, i limiti derivanti dall'ordinamento eurounitario operano anche nei confronti delle competenze legislative delle regioni speciali, i cui statuti, ivi compreso quello della Regione autonoma della Sardegna, vincolano l'esercizio della relativa potestà legislativa, anche primaria, al rispetto degli «obblighi internazionali», che, nell'odierno contesto, si intendono riferiti anche ai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione (sentenza n. 286 del 2005).

4.3.- In secondo luogo, rispetto alle attribuzioni statutarie, le disposizioni impugnate sono qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale, che lo stesso Statuto pone come limite alla potestà - primaria e ripartita - della Regione (artt. 3 e 4). Per costante giurisprudenza costituzionale, queste ultime si caratterizzano per un triplice profilo: «a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che - in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono - presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale (v., spec., sent. n. 219 del 1984); b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, “la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini” (sent. n. 4 del 1964) o un “essenziale settore economico del paese” (sentt. n. 13 del 1964, e, analogamente, n. 219 del 1984); c) si deve trattare, inoltre, di “norme fondamentali”, vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici - nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione - che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 160 del 1969) [...]» (sentenza n. 1033 del 1988).

Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, soddisfa i surrichiamati criteri in quanto presenta un carattere riformatore diretto a incidere nella «vita della nostra comunità giuridica», nella misura in cui delinea un «sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate “strategiche”»; riguarda un bene della vita economica e sociale di rilevante importanza, dal momento che, come già precisato, le materie prime critiche di interesse strategico rivestono un ruolo fondamentale nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e sono utilizzate in applicazioni di difesa e aerospaziali e in settori strategici della filiera industriale, come le energie rinnovabili e l'industria digitale; risponde a un interesse unitario che non può subire differenziazioni regionali. Merita al riguardo segnalare che, nella sentenza n. 112 del 2011, richiamata anche nella memoria di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, questa Corte ha qualificato come norme fondamentali di riforma economico-sociale alcune disposizioni del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22 (Riassetto della normativa in materia di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche, a norma dell'articolo 27, comma 28, della legge 23 luglio 2009, n. 99), rilevando che tali disposizioni «hanno ad oggetto la gestione e l'utilizzazione delle risorse geotermiche, disciplinandone la ricerca, la coltivazione ed il loro inserimento nel piano energetico nazionale, si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia» e che «[d]i conseguenza, esse hanno certamente il valore di una “riforma economico-sociale” di rilevante importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, titolari di competenze primarie in tema di “miniere”».

Quali norme fondamentali di riforma economico-sociale, le disposizioni impugnate vincolano le potestà legislative conferite dallo statuto alla Regione, operando come limite al relativo esercizio (sentenze n. 22 del 2025, 112 del 2011 e n. 170 del 2001). Nel disciplinare il procedimento di riconoscimento del carattere strategico dei progetti (artt. 2, commi 1 e 2, e 15, comma 1, lettera b), le procedure di rilascio dei titoli abilitativi per i progetti strategici (artt. 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2), l'avvio dell'attività di ricerca di materie prime critiche e la pianificazione e programmazione nazionale delle suddette materie (artt. 6, comma 2; 10, comma 6; 15, comma 1, lettera b), infatti, le



disposizioni impugnate rappresentano lo strumento attraverso il quale il legislatore statale ha inteso assicurare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal regolamento n. 2024/1252/UE per garantire l'indispensabile approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie fondamentali per l'autonomia strategica e la resilienza economica dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

4.4.- L'insussistenza della lamentata lesione delle potestà legislative regionali è confermata anche dalla riconducibilità delle disposizioni impugnate a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali, in primis, la tutela della concorrenza e quella dell'ambiente e dell'ecosistema.

4.4.1.- Come si è già esposto, nell'obiettivo di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, il regolamento appronta una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche, al fine di evitare che «azioni non coordinate da parte degli Stati membri [rischino] di falsare la concorrenza e di frammentare il mercato interno, ad esempio imponendo una regolamentazione divergente agli operatori di mercato, fornendo livelli diversi di accesso al monitoraggio del rischio di approvvigionamento, fornendo livelli diversi di sostegno ai progetti nazionali o creando ostacoli agli scambi transfrontalieri di materie prime critiche o di beni correlati tra Stati membri, creando così ostacoli al corretto funzionamento del mercato interno» (così, considerando n. 3; si veda anche considerando n. 2 e art. 1).

Dal suo canto, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, all'art. 1, dichiara esplicitamente di stabilire criteri uniformi per assicurare la tempestiva ed efficace realizzazione dei progetti di cui all'art. 2, «considerata la necessità di garantire sul territorio nazionale il raggiungimento degli obiettivi previsti dal regolamento (UE) 2024/1252», tra cui, appunto, quello di migliorare il funzionamento del mercato interno attraverso procedure uniformi che impediscano una frammentazione del mercato e un'alterazione della concorrenza. Per raggiungere tale obiettivo, il decreto-legge contempla anche apposite misure di sostegno all'attività di approvvigionamento, disponendo che il Fondo nazionale del made in Italy sia destinato anche ad attività di estrazione e trasformazione di materie prime critiche (art. 13).

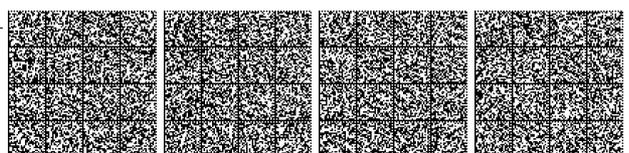
Le disposizioni impugnate afferiscono quindi, per oggetto, *ratio* e finalità, alla tutela della concorrenza, attribuita dall'art. 117, primo comma, lettera e), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, in quanto, nel dettare una disciplina uniforme sull'approvvigionamento delle materie prime critiche strategiche, esse sono direttamente strumentali a garantire il corretto funzionamento del mercato interno. È opportuno, al riguardo, rilevare che, nella giurisprudenza costituzionale, la tutela della concorrenza è vista come «una delle leve della politica economica statale» e non può pertanto «essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto», quanto piuttosto anche «in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004). Le disposizioni impugnate rientrano nella descritta accezione di concorrenza, in quanto mirano a rafforzare e potenziare l'approvvigionamento delle materie prime critiche di interesse strategico, sia nella fase della mappatura e raccolta delle informazioni geologiche sia nella fase della concreta realizzazione dei progetti strategici, nell'intento di creare le condizioni necessarie per il corretto funzionamento del mercato, con le relative conseguenze sullo sviluppo degli scambi transfrontalieri di tali materie.

4.4.2.- Il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, riguarda anche la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ruolo centrale dell'ambiente nell'impostazione del regolamento emerge nitidamente dai considerando n. 1, n. 2, n. 25 e n. 34, oltre che dai suoi artt. 1 e 6 e si riflette anche nel d.l. n. 84 del 2024, come convertito, che, in quanto attuativo del regolamento, ne recepisce gli obiettivi, espressamente proponendosi di definire «misure urgenti finalizzate all'attuazione di un sistema di governo per l'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche considerate “strategiche”» ai sensi del suddetto regolamento, «in ragione del ruolo fondamentale delle stesse nella realizzazione delle transizioni verde e digitale e nella salvaguardia della resilienza economica e dell'autonomia strategica» (art. 1). E si coglie anche laddove il decreto, sempre in conformità a quanto disposto dal regolamento, contempla una semplificazione delle procedure di valutazione ambientale, come quando, nell'art. 7, comma 1, con riferimento al permesso di ricerca relativo a materie prime strategiche, esclude la «procedura di verifica di assoggettabilità di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152» e in alcuni casi «la valutazione di incidenza».

Ulteriore conferma del ruolo fondamentale rivestito dalla tutela dell'ambiente nel d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è data dal coinvolgimento, nelle procedure autorizzatorie e nelle attività di programmazione e pianificazione, di soggetti pubblici incardinati presso il MASE o dei quali fanno comunque parte suoi rappresentanti, come il CITE, il punto unico di contatto e il Comitato tecnico per le materie prime critiche e strategiche.

Si deve ancora osservare che i progetti strategici considerati dall'indicato decreto-legge investono anche l'attività di riciclaggio delle materie prime critiche, definita dal diritto dell'Unione europea come «qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i materiali di rifiuto sono ritrattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro



funzione originaria o per altri fini», che «[i]nclude il ritrattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento» (così l'art. 3, numero 17, della direttiva 2009/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, richiamato dall'art. 2 del regolamento n. 2024/1252/UE). Come chiarito da questa Corte, la disciplina dei rifiuti rientra nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 21 del 2022).

4.4.3.- Questa Corte peraltro, ha più volte affermato che materie che «assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente, [...] “possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano” (sentenza n. 2 del 2014 e, inoltre, *ex plurimis* sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006)» (sentenza n. 287 del 2016), purché la relativa competenza statale si svolga entro i «limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta» (tra le altre, sentenza n. 104 del 2021, con richiami a precedente giurisprudenza).

Le disposizioni impugnate non eccedono i suddetti limiti, in quanto, nel dettare una disciplina uniforme sull'approvvigionamento sicuro e sostenibile delle materie prime critiche, riguardano esclusivamente le procedure autorizzatorie e di pianificazione nazionale strumentali alla realizzazione dei progetti riconosciuti strategici dalla Commissione UE, nell'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno e realizzare le cosiddette transizioni verde e digitale. Come, infatti, evidenziato nella relazione di presentazione del disegno di legge per la conversione del d.l. n. 84 del 2024 e ribadito dall'Avvocatura dello Stato, i procedimenti autorizzatori dei progetti che non sono riconosciuti strategici restano regolati dalle ordinarie discipline previste a livello regionale o statale. Inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 9, del medesimo decreto-legge sono comunque «fatte salve le competenze delle regioni in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro nelle attività estrattive, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 9 aprile 1959, n. 128, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 624, e dell'articolo 13, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81» e sono «altresi fatte salve, in materia di estrazione, e, in quanto compatibili, le disposizioni di cui al regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 382».

4.4.4.- Per alcuni aspetti, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, è poi, riconducibile anche alla materia della difesa, attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò in ragione dell'utilizzo delle materie prime critiche nei settori aerospaziali e della difesa, più volte sottolineato dal regolamento UE (considerando n. 1 e n. 2).

4.5.- Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, non sussiste, pertanto, alcuna violazione dei dedotti parametri statuari. Le disposizioni impugnate, infatti, non hanno determinato alcuna lesione delle competenze legislative rivendicate dalla Regione, in quanto risultano adottate in attuazione del regolamento UE, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e, oltre a costituire norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono prevalentemente riconducibili a materie trasversali di competenza esclusiva statale, quali in particolare la tutela della concorrenza e dell'ambiente.

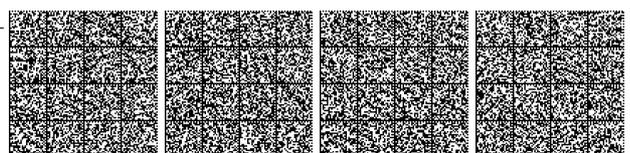
4.5.1.- La qualificazione di tali disposizioni come norme fondamentali di riforme economico-sociali e la loro riconducibilità a materie trasversali di competenza legislativa esclusiva dello Stato ne impongono, in considerazione degli interessi unitari in rilievo, l'omogenea attuazione su tutto il territorio nazionale, con conseguente infondatezza anche della dedotta violazione dell'art. 6 dello statuto e delle relative norme di attuazione (artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21, comma 2, lettere b e c; 37, commi 1 e 2, lettera d, e 48 del d.P.R. n. 348 del 1979 e art. 1 del d.lgs. n. 234 del 2001, anche in relazione all'art. 7 del d.lgs. n. 117 del 2008).

4.5.2.- Per le stesse ragioni, le disposizioni impugnate non ledono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni (sentenze n. 284 del 2016 e n. 92 del 2011), fermo restando che esse, comunque, come anche evidenziato nelle difese dell'Avvocatura dello Stato (punto 3.2. del Ritenuto in fatto), contemplanole forme di coinvolgimento della regione nel concreto esercizio delle funzioni amministrative.

4.6.- Le censure relative agli artt. 5, 114 e 116 Cost., nonché agli artt. 14, 46 e 54 dello statuto, sono meramente ancillari a quelle che riguardano specificamente la violazione delle competenze legislative e amministrative della Regione. Pertanto, sono anch'esse non fondate, in quanto seguono le sorti di quelle vagliate nel precedente punto 4.

5.- Infine, la Regione censura, nel secondo motivo di ricorso, le disposizioni impugnate anche con specifico riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., assumendo che il regolamento n. 2024/1252/UE si limiterebbe a prevedere un punto unico di contatto deputato a «facilitare e coordinare» le procedure autorizzatorie nel rispetto del diritto nazionale e comunitario e di tutte le autorità interessate a livello locale, regionale o nazionale, senza imporre l'istituzione a livello nazionale di un unico punto di contatto, ma consentendo, a garanzia di una corretta attuazione dell'esigenza partecipativa dei diversi livelli di governo, «l'istituzione o la designazione di una o più autorità quali punti di contatto unici».

Le questioni non sono fondate.



5.1.- Come già precisato, nei richiamati “considerando”, il regolamento dispone che «[a]l fine di ridurre la complessità e migliorare l’efficienza e la trasparenza della procedura di rilascio delle autorizzazioni, i promotori dei progetti relativi alle materie prime critiche dovrebbero poter interagire con un punto di contatto unico, incaricato di facilitare e coordinare l’intera procedura di rilascio delle autorizzazioni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero istituire o designare uno o più punti di contatto, garantendo nel contempo che i promotori dei progetti debbano interagire con un punto di contatto unico. Dovrebbe spettare agli Stati membri decidere se un punto di contatto unico sia anche un’ autorità che prende decisioni di autorizzazione. Gli Stati membri dovrebbero dotare i propri punti di contatto unici di personale e risorse sufficienti affinché questi possano assolvere in modo efficace le proprie responsabilità. Inoltre, il promotore del progetto dovrebbe poter contattare un’ unità amministrativa pertinente in seno al punto di contatto unico per garantire che vi sia un contatto accessibile» (considerando n. 28) e che «[i]n funzione della loro organizzazione interna, gli Stati membri dovrebbero poter decidere se istituire o designare i propri punti di contatto unici a livello locale, regionale o nazionale, o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente. Inoltre, gli Stati membri dovrebbero poter istituire o designare, al livello amministrativo da essi scelto, punti di contatto unici diversi che si concentrino esclusivamente su progetti relativi alle materie prime critiche riguardanti una fase specifica della catena del valore, vale a dire l’estrazione, la trasformazione o il riciclaggio. Allo stesso tempo, i promotori di progetti dovrebbero poter individuare facilmente il punto di contatto unico responsabile del loro progetto. A tale scopo, gli Stati membri dovrebbero garantire che, nella zona geografica corrispondente al livello amministrativo al quale hanno scelto di istituire o designare il proprio punto di contatto unico, sia presente un solo punto di contatto unico responsabile per una specifica fase della catena del valore. Poiché molti progetti relativi alle materie prime critiche riguardano più di una fase della catena del valore, onde evitare confusione gli Stati membri dovrebbero garantire la designazione tempestiva di un punto di contatto unico per tali progetti» (considerando n. 29).

L’art. 9 del medesimo regolamento prescrive inoltre che «[e]ntro il 24 febbraio 2025 gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità quali punti di contatto unici. Qualora uno Stato membro istituisca uno o più punti di contatto unici, esso garantisce che vi sia un solo punto di contatto unico per livello amministrativo pertinente e per fase della catena del valore delle materie prime critiche».

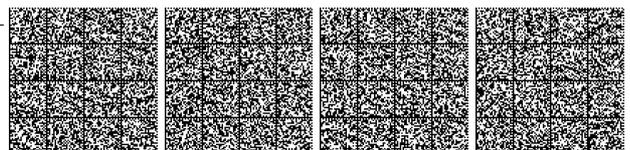
Dalle riportate disposizioni emerge che il regolamento lascia liberi gli Stati membri di decidere se istituire uno o più punti unici di contatto, se istituire i punti unici di contatto a livello locale, regionale o nazionale o a qualsiasi altro livello amministrativo pertinente, e, anche, se individuare o meno nel punto unico di contatto un’ autorità «che prende decisioni di autorizzazione». Pertanto, laddove, ai fini del rilascio dei titoli autorizzatori per la realizzazione dei progetti strategici, il d.l. n. 84 del 2024, come convertito, ha istituito il punto unico di contatto presso la competente direzione generale del MASE, ha effettuato una scelta che, per quanto esposto al punto 4, è compatibile con il sistema costituzionale interno e che risulta rispettosa del regolamento, ed è altresì ispirata a una logica di sussidiarietà, in relazione alla già segnalata necessità di assicurare un’ attuazione unitaria della disciplina in esame.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b), del decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84 (Disposizioni urgenti sulle materie prime critiche di interesse strategico), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 2024, n. 115, promosse -in riferimento agli artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); agli artt. 6, comma 1, e 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); agli artt. 36, comma 1-bis, 40, commi 3 e 4, e 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea); nonché al principio di ragionevolezza e al principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost. - dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b), del



d.l. n. 84 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, lettere a), h) ed m); 4, lettera a); 14; 46 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); nonché agli artt. 5, 114 e 116 Cost., dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b), del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, promosse - in riferimento agli artt. 3, lettere a), h) ed m); 4, lettera a); 6; 14; 46 e 54 dello statuto speciale per la Sardegna; agli artt. 1; 2, comma 2; 3; 6; 8; 9; 21 comma 2, lettere b) e c); 37, commi 1 e 2, lettera d), e 48 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e all'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997), anche in relazione all'art. 7 del decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117 (Attuazione della direttiva 2006/21/CE relativa alla gestione dei rifiuti delle industrie estrattive e che modifica la direttiva 2004/35/CE); nonché agli artt. 5, 114 e 116 Cost. e al principio di leale collaborazione - dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2; 2, commi 1 e 2; 3, commi 1, 2, 3 e 8; 4, commi 1, 2, 3 e 6; 5, commi 1 e 2; 6, comma 2; 7, comma 2; 10, comma 6, e 15, comma 1, lettera b), del d.l. n. 84 del 2024, come convertito, promosse, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Regione autonoma della Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Maria Alessandra SANDULLI, *Redattrice*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250136

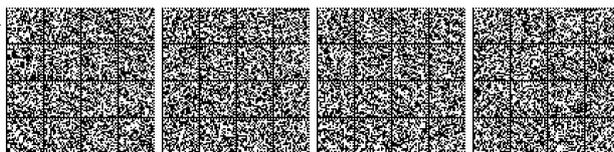
N. 137

*Sentenza 23 giugno - 28 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Tributi - Accertamento delle imposte sui redditi - Poteri degli uffici - Previsione che le notizie e i dati non addotti, gli atti, i documenti, i libri e i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere considerati a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa, tranne i casi in cui sia dipeso da causa non imputabile - Denunciata violazione dei vincoli, anche comunitari e internazionali, in materia di giusto processo, diritto alla pubblica udienza e alla difesa - Non fondatezza delle questioni, nei sensi di cui in motivazione.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, quarto e quinto comma.
- Costituzione, artt. 10, primo comma, 24, secondo comma, 25, 111, primo comma, e 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 47 e 48; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6; Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, art. 14, paragrafo 3, lettera g); Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, artt. 8, 10 e 11.



## 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. 32, commi 3 e 4 (*recte*: commi quarto e quinto), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, nel procedimento vertente tra I. C. e Agenzia delle entrate con ordinanza dell'8 luglio 2024, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2025 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 23 giugno 2025.

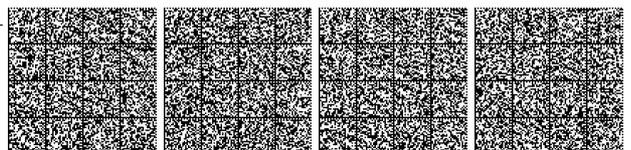
*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'8 luglio 2024, iscritta al n. 165 del registro ordinanze 2024, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28 (di seguito: CGT di Roma), ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 25, 111, primo comma, della Costituzione, e, per il tramite degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), agli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, agli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 3 e 4 (*recte*: commi quarto e quinto), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui dispone la non utilizzabilità in giudizio degli elementi informativi che, in sede procedimentale, l'amministrazione finanziaria ha richiesto al contribuente e che questi non ha esibito o trasmesso.

2.- La rimettente espone di dovere decidere sul ricorso avverso un avviso di accertamento con il quale l'amministrazione finanziaria aveva contestato a I. C. di avere conseguito, nell'anno d'imposta 2015, ai sensi degli artt. 67 e 68 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), una plusvalenza di euro 39.853,00, pari alla differenza tra il prezzo di acquisto di terreni edificabili, di cui ai contratti del 5 agosto 1997 e del 30 dicembre 1981, e quello di vendita del 28 aprile 2015 dei medesimi beni.

Specifica che, prima di emettere l'atto impositivo, l'amministrazione finanziaria aveva notificato alla contribuente, ai sensi dell'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973, un invito con il quale le aveva richiesto di documentare le eventuali spese sostenute che potessero giustificare l'incremento dei valori dei terreni edificabili e che, non avendo ricevuto la relativa documentazione, aveva «determinato la plusvalenza recuperata in funzione della sola differenza tra i prezzi di vendita e di acquisto».

La CGT di Roma pone in evidenza che, nel giudizio *a quo*, la ricorrente aveva prodotto le fatture con le quali intendeva fornire la prova del fatto che l'aumento di valore dei terreni edificabili era conseguente a spese incrementative da essa sostenute, ma l'Agenzia delle entrate, nell'atto di costituzione, aveva eccepito, ai sensi «dell'art. 32, comma 3 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600», l'inutilizzabilità in giudizio dei documenti prodotti, atteso che, nonostante l'invito rivolto alla contribuente in sede di controllo, la documentazione non era stata esibita o trasmessa e non vi era prova di un impedimento oggettivo e incolpevole che giustificasse la mancata consegna.



3.- In punto di rilevanza, la CGT di Roma afferma che, in considerazione della previsione di cui «all'art. 32, co. 3 [recte: quarto comma], d.P.R. 600 del 1973», sarebbe tenuta a dichiarare non utilizzabile la documentazione prodotta dalla contribuente e comprovante le spese incrementative sostenute.

Ritiene peraltro che non sarebbe applicabile nel caso di specie la disposizione di cui all'«art. 32, co. 4 [recte: quinto comma], del d.P.R. n. 600 del 1973 [che] permette la non applicazione della misura processuale afflittiva al verificarsi di una causa esimente specifica che abbia impedito al contribuente di adempiere all'onere della presentazione sin dalla fase amministrativa, purché tale causa sia a lui non imputabile».

Ciò in quanto «dalla narrazione dei fatti e dalla prospettazione di parte si evince con chiarezza come l'inadempimento sia stato causato da leggerezza, da grande confusione e da un comportamento contrario alla ordinaria diligenza e alla buona fede, assertivamente ricondotto all'Ufficio, ma in realtà addebitabile al figlio delegato. Infatti, molti sarebbero stati, gli strumenti per sottoporre comunque alla attenzione dell'ufficio la documentazione, al limite anche mediante l'utilizzazione dei tradizionali canali postali cartacei».

3.1.- La rimettente esclude che la disposizione censurata possa prestarsi a un'interpretazione costituzionalmente orientata, nel senso di ritenere che il mancato deposito della documentazione costituisca una mera irregolarità superabile a seguito di una valutazione discrezionale del giudice, attesa la «totale incontrovertibilità della lettera della norma».

Ritiene, inoltre, di non potere disapplicare la disposizione censurata per contrasto con la direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, in quanto il considerato n. 11 della direttiva consentirebbe la sua applicazione solo per la materia del processo penale e quindi «non cont[errebbe] alcuna norma che vieti una restrizione nei mezzi di prova nell'ambito del processo tributario».

4.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che l'art. 32, quarto comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 sia in contrasto con gli strumenti pattizi internazionali che riconoscono come diritto fondamentale e inviolabile quello al «processo equo e giusto», e specificamente l'art. 6 CEDU, gli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani, gli artt. 47 e 48 CDFUE, e l'art. 14, comma 3, lettera g), PIDCP.

Pertanto, la violazione di queste norme pattizie obbligatorie «[costituirebbe] per sé violazione degli obblighi costituzionali di conformarsi al diritto pattizio previsti dagli art. 10 e 117 [primo comma, Cost.]».

Inoltre, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 24, secondo comma, 25 e 111, primo comma, Cost.

5.- Il giudice *a quo* pone in rilievo che gli strumenti pattizi internazionali evocati assicurerebbero «un ampio sistema di protezioni di specifiche situazioni giuridiche soggettive, operante in tutti i campi del diritto, ivi compreso quello propriamente processuale che qui ci interessa, che possono essere sussunte sincreticamente nella indefettibilità di garantire a tutti un “giusto processo”, obbiettivo finale degli istrumenti pattizi internazionali vigenti».

5.1.- Rivolge particolare attenzione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, che prevede che il diritto a un equo processo trova applicazione per «le controversie sui [...] diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti».

Nel valutarne la portata applicativa al caso di specie, si mostra consapevole del fatto che questa disposizione è stata interpretata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel senso che non potrebbe trovare applicazione nel procedimento tributario (si citano le sentenze 12 luglio 2001, grande camera, Ferrazzini contro Italia, e 9 dicembre 1994, Schouten e Meldrun contro Paesi Bassi). Tuttavia, secondo il rimettente, la non applicabilità del citato articolo alla materia tributaria sarebbe stata superata dalla successiva giurisprudenza della Corte EDU elaborata in materia di «sanzioni europee» anche con riferimento a quelle tributarie.

5.2.- A tal proposito, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza della Corte EDU che ha affermato «la equiparazione tra le norme penali vere e proprie e fattispecie normative caratterizzate dalla presenza di tre c.d. Engel-criteria: [i] il carattere afflittivo, [ii] la finalità di deterrenza, [iii] l'applicabilità alla generalità dei cittadini».

5.2.1.- Evidenzia quindi che la Corte EDU «ha modificato in parte la sua opinione», avendo riconosciuto (con la sentenza Ferrazzini) che «anche le sanzioni tributarie, ove sussista anche uno solo degli Engel criteria [...], appartengono alla categoria delle sanzioni europee» e che anche per il processo tributario, quando ha a oggetto la legittimità di una sanzione che in concreto non assolve ad una funzione compensativa del danno prodotto, ma assume una valenza punitiva, oltre che deterrente, dovrebbero essere rispettate le garanzie dell'art. 6 CEDU (si cita la sentenza 23 novembre 2006, grande camera, Jussila contro Finlandia).

Seguendo le coordinate tracciate dalla giurisprudenza della Corte EDU, la disposizione censurata sarebbe riconducibile alla categoria delle «sanzioni europee», perché alla mancata esibizione dei documenti richiesti dall'amministrazione finanziaria «segue una limitazione della facoltà probatoria, cioè a dire una compressione del diritto di difesa con finalità afflittive [...] impedendo de facto secondo la prospettazione del ricorso la determinazione di una minore capacità contributiva e quindi un minor carico fiscale».



6.- La CGT di Roma esamina, quindi, alla luce delle disposizioni pattizie e di quelle costituzionali, le garanzie che devono sempre essere riconosciute quando l'esercizio del potere da parte della pubblica amministrazione comporti l'irrogazione nei confronti della persona di misure sanzionatorie sostanzialmente punitive.

6.1.- Sarebbero violati, in primo luogo, il diritto all'azione e il diritto di adire il giudice naturale, che troverebbero riconoscimento, oltre che nell'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti umani, anche nell'art. 6 CEDU, nell'art. 47 CDFUE, nell'art. 14 PIDCP, oltre che negli artt. 24 e 25 Cost. e che si esplicherebbero, sotto il profilo oggettivo, nel diritto di portare la pretesa dinanzi ad un giudice e, sotto il profilo soggettivo, nella necessità che la decisione sia assunta da un giudice imparziale, indipendente e precostituito.

Secondo il giudice *a quo*, limitare l'accesso al giudice dei contenuti, anche probatori, della pretesa, corrisponderebbe a negare l'azione e, quindi, la conseguente possibilità di tutela, elidendo in radice il rapporto con la giurisdizione.

6.2.- Sarebbe poi lesa il diritto alla pubblica udienza, riconosciuto dalle medesime norme nonché dall'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani e dall'art. 25 Cost.

Questo diritto non avrebbe solo natura formale, in quanto non si esaurirebbe nella celebrazione pubblica del processo, ma si porrebbe anche a tutela dell'esigenza della «massima trasparenza della procedura» e, pertanto, la limitazione dei mezzi di prova prevista dalla disposizione censurata impedirebbe «il controllo sociale su una parte del giudizio».

6.3.- Sarebbe anche violato il diritto alla difesa, previsto dall'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani, dall'art. 6 CEDU, dall'art. 14 PIDCP, dagli artt. 47 e 48 CDFUE, nonché dall'art. 24, secondo comma, Cost.

Infatti, nell'ambito del diritto alla difesa dovrebbe essere ricondotto anche il «diritto ad addurre prove a discarico», che sarebbe compreso dalla disposizione censurata, in quanto non consentirebbe al contribuente di potere efficacemente far valere la propria prospettazione in giudizio e, quindi, di tutelare la sua posizione giuridica soggettiva. Sotto tale profilo, «il divieto di utilizzare i documenti [...] di cui all'art. 32 vuol dire il rifiuto di deliberare la prospettazione e quindi necessariamente concludere a priori per la sua inesistenza giuridica, perché non provata».

6.4.- Secondo la CGT di Roma, inoltre, dal diritto alla difesa deriverebbero, ulteriori «diritti-corollari», quali: «il diritto alla parità delle armi, cioè a una posizione di uguaglianza con la controparte pubblica o privata, ad una difesa equa su un piano di parità con la controparte, alla scelta dei mezzi di difesa e quindi anche al diritto al silenzio».

6.5.- La violazione del diritto al silenzio si porrebbe in contrasto con l'art. 6 CEDU nonché con l'art. 14, comma 3, lettera g), PIDCP che espressamente riconosce il diritto a non deporre contro se stesso e a non confessarsi colpevole, nonché con gli artt. 24 e 111, Cost.

Secondo la CGT di Roma, il diritto al silenzio, seppure ispirato dal giudizio penale, assurgerebbe a principio generale, in quanto il diritto alla difesa comprenderebbe in sé il diritto di non difendersi sotto costrizione, consentendo a ciascuno di modulare e disciplinare la propria strategia difensiva a tutela di qualunque posizione giuridica soggettiva, anche non penale, senza che da esso possa derivare un aggravamento della sua posizione processuale.

La disposizione censurata si porrebbe in contrasto con questo diritto, in quanto porrebbe il contribuente dinanzi a una non giustificata alternativa tra la rinuncia alla strategia difensiva che ritiene per sé più vantaggiosa e la perdita irreparabile di strumenti difensivi.

6.6.- Il giudice *a quo* aggiunge che, se è vero che il legislatore può disciplinare il processo in conformità alle esigenze dei singoli procedimenti e che, inoltre, il regime delle decadenze processuali ha lo scopo di rendere il processo ordinato e celere, tuttavia, la preclusione configurata dalla disposizione censurata «non sembra avere una funzione ordinatrice e acceleratoria del processo. Non incide sui tempi ed ha come unica conseguenza quella di punire il contribuente per non avere dimostrato una volontà di collaborazione contro se medesimo».

7.- Nella parte conclusiva della motivazione il giudice *a quo* afferma che «[i]l dubbio di costituzionalità e la conseguente questione che in questa sede si solleva, riguarda altresì il [quinto comma] del medesimo articolo 32 [...]» che dispone che l'inutilizzabilità della documentazione non opera nei confronti del contribuente che depositi in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile.

Ritiene che la «norma, infatti, costituisce eccezione alla disposizione del comma [quarto] e come tale conferma la vigenza e applicabilità della norma generale contenuta nel comma 3, di cui deve quindi seguire le sorti».

8.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni per insufficiente motivazione sulla rilevanza.



8.1.- Osserva la difesa statale che il giudice rimettente avrebbe solo genericamente affermato che alla ricorrente sarebbe stata preclusa la possibilità di produrre in giudizio i documenti che le erano stati richiesti, in quanto «dalla stessa ordinanza risulta la non veridicità del rilievo che [la] contribuente non abbia richiesto l'accertamento della non imputabilità del fatto». Pertanto, il giudice rimettente avrebbe dovuto procedere alla verifica della eventuale non imputabilità della mancata produzione dei documenti richiesti, tenuto conto del fatto che la richiesta era stata effettuata a ridosso «dello scatenarsi dell'emergenza pandemica» e ciò avrebbe dovuto essere considerato, «se non una prova diretta dell'esistenza di una causa di forza maggiore, quantomeno un elemento indiziario che il giudice *a quo* avrebbe dovuto ponderare nel valutare la non imputabilità alla contribuente del comportamento omissivo».

Inoltre, secondo la difesa statale, l'inammissibilità deriverebbe anche dalla circostanza che il giudice rimettente avrebbe ommesso di verificare se l'invito a produrre la documentazione era stato prodotto in giudizio e se l'amministrazione finanziaria avesse assolto all'onere di provare quei presupposti che, secondo il diritto vivente della giurisprudenza della Corte di legittimità, sarebbero necessari affinché possa trovare applicazione la preclusione prevista dalla disposizione censurata.

8.2.- La difesa statale aggiunge che tale «omissione determina anche l'inammissibilità della questione per omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, quantomeno nella parte in cui investe la violazione del diritto di azione e la compressione del diritto alla difesa».

9.- Nel merito, le questioni sarebbero comunque manifestamente infondate.

Secondo l'Avvocatura le disposizioni censurate si inserirebbero in un quadro normativo volto al rafforzamento del dialogo tra fisco e contribuente e sarebbero finalizzate a deflazionare il contenzioso tributario promuovendo tale confronto nella fase antecedente all'emanazione dell'atto impositivo. A questa finalità si aggiungerebbe anche quella di limitare la possibilità della prova quando sia lo stesso contribuente a sottrarsi a tale onere, poiché questo comportamento consentirebbe di dubitare della genuinità del documento che sia emerso solo in sede giudiziale.

Non potrebbe quindi ritenersi che l'inutilizzabilità della documentazione non esibita in fase di accertamento comporti la violazione dei diritti di azione, di difesa e alla prova nonché alla parità delle armi, perché la disposizione censurata troverebbe la sua radice nel peculiare rapporto tra l'amministrazione finanziaria, che deve assicurare il buon andamento e l'imparzialità della propria azione, ai sensi dell'art. 97 Cost., e il contribuente, che è tenuto all'assolvimento degli obblighi di solidarietà economico-sociali, secondo quanto previsto dagli artt. 2 e 53 Cost.

Pertanto, il rigore della preclusione probatoria sarebbe mitigato dalla disposizione contenuta nel quinto comma dell'art. 32, che consentirebbe al contribuente di dimostrare, anche in via presuntiva, che l'omessa consegna della documentazione richiesta sarebbe derivata da una causa a sé non imputabile.

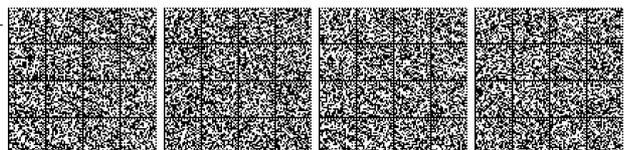
9.1.- Quanto, poi, alla violazione del diritto al silenzio, la difesa statale osserva che la disposizione censurata non obbligherebbe il contribuente a esibire la documentazione o a rivelare dati che siano a sé sfavorevoli e, quindi, ad anticipare la propria strategia difensiva già in sede di contraddittorio endoprocedimentale: essendo invece il documento favorevole al contribuente e solo da lui posseduto, non ci sarebbe ragione per cui lo stesso non debba esibirlo quando richiesto, poiché in tal modo potrebbe evitare di subire l'accertamento.

La *ratio* della inutilizzabilità della documentazione dovrebbe, quindi, essere ricondotta alla «necessità di scoraggiare l'atteggiamento ostruzionistico del contribuente che rallenti o ostacoli l'attività accertativa degli Uffici, oltre che nella finalità di salvaguardare l'interesse giuridico al regolare accertamento dei tributi».

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 165 reg. ord. del 2024, la CGT di Roma, sezione 28, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 25 e 111, primo comma, Cost., nonché, per il tramite degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., dell'art. 6 CEDU, degli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani, degli artt. 47 e 48 CDFUE, e dell'art. 14, comma 3, lettera g), PIDCP, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi quarto e quinto, del d.P.R. n. 600 del 1973, nella parte in cui dispone la non utilizzabilità in giudizio degli elementi informativi che, in sede procedimentale, l'amministrazione finanziaria ha richiesto al contribuente e che questi non ha esibito o trasmesso.

L'art. 32 del d.P.R. n. 600 del 1973 stabilisce al quarto comma che «[l]e notizie ed i dati non adottati e gli atti, i documenti, i libri ed i registri non esibiti o non trasmessi in risposta agli inviti dell'ufficio non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente, ai fini dell'accertamento in sede amministrativa e contenziosa. Di ciò l'ufficio deve informare il contribuente contestualmente alla richiesta».



Il successivo quinto comma prevede che «[l]e cause di inutilizzabilità previste dal terzo comma non operano nei confronti del contribuente che deposita in allegato all'atto introduttivo del giudizio di primo grado in sede contenziosa le notizie, i dati, i documenti, i libri e i registri, dichiarando comunque contestualmente di non aver potuto adempiere alle richieste degli uffici per causa a lui non imputabile».

Secondo la rimettente, l'inutilizzabilità della documentazione sancita dalla disposizione censurata dovrebbe essere ricondotta nell'ambito delle «sanzioni euro-penali» - in forza dei principi enucleati dalle sentenze della Corte EDU circa l'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU e l'estensione dei «criteri Engel» -, con la conseguenza che dovrebbero trovare applicazione le garanzie del giusto processo.

Sarebbero pertanto violati, in primo luogo, il diritto all'azione e quello di adire il giudice naturale, che troverebbero riconoscimento nell'art. 8 della Dichiarazione universale dei diritti umani, nell'art. 6 CEDU, nell'art. 47 CDFUE, nell'art. 14 PIDCP, oltre che negli artt. 24 e 25 Cost.; limitare la possibilità di offrire al giudice i contenuti, anche probatori, della pretesa, corrisponderebbe, infatti, a negare in radice l'azione e, quindi, la conseguente possibilità di tutela.

Sarebbe lesa anche il diritto alla pubblica udienza, riconosciuto dalle medesime norme nonché dall'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani e dall'art. 25 Cost., in quanto la limitazione dei mezzi di prova prevista dalla disposizione censurata non tutelerebbe l'esigenza della «massima trasparenza della procedura».

Verrebbe anche in specifica considerazione la tutela del diritto alla difesa, previsto dall'art. 10 della Dichiarazione universale dei diritti umani, dall'art. 6 CEDU, dall'art. 14 PIDCP, dagli artt. 47 e 48 CDFUE, nonché dall'art. 24, secondo comma, Cost., perché la disposizione censurata non consentirebbe al contribuente di potere efficacemente tutelare la sua posizione giuridica soggettiva.

Inoltre, dal diritto alla difesa deriverebbero ulteriori «diritti-corollari», fra i quali, oltre a quello della parità delle armi tra le parti del giudizio, anche il diritto al silenzio, tutelato dall'art. 6 CEDU nonché dall'art. 14, comma 3, lettera g), PIDCP e dagli artt. 24 e 111 Cost.

Secondo la rimettente, poiché il diritto al silenzio comporterebbe quello di non difendersi sotto costrizione quando possa cagionarsi un aggravamento della posizione processuale, la disposizione censurata porrebbe il contribuente dinanzi a una non consentita alternativa tra la rinuncia alla strategia difensiva che ritiene per sé più vantaggiosa e la perdita irreparabile di strumenti difensivi.

2.- In rito vanno disattese le eccezioni di inammissibilità proposte dalla difesa statale per difetto di motivazione sulla rilevanza, perché il giudice non avrebbe accertato se la mancata produzione dei documenti richiesti alla contribuente fosse conseguenza di un fatto ad essa non imputabile, nonché se l'invito a produrre la documentazione fosse stato prodotto in giudizio e se l'amministrazione finanziaria avesse assolto all'onere di provare quei presupposti che, secondo il diritto vivente della giurisprudenza della Corte di legittimità, sarebbero necessari affinché possa trovare applicazione la preclusione prevista dalla disposizione censurata.

Per costante giurisprudenza costituzionale, la motivazione sulla rilevanza formulata dal giudice *a quo* «è oggetto di un controllo meramente esterno» a opera di questa Corte, che si arresta «sulla soglia della non implausibilità della motivazione», sia quanto all'applicabilità della norma nel processo principale, sia rispetto alla possibilità, o meno, di definire «quest'ultimo indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata» (*ex plurimis*, sentenza n. 192 del 2022).

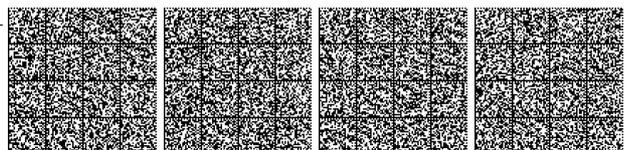
Nel caso di specie, il giudice *a quo* ha escluso, non avendo la contribuente prospettato alcuna contestazione in merito a tali profili, che si ponesse la necessità di accertare quanto ipotizzato dalla difesa erariale in riferimento al comportamento non imputabile della contribuente, alle forme dell'invito dell'amministrazione finanziaria e alla sua legittimità.

Per tali ragioni, non può ritenersi che sussista un difetto di motivazione sulla rilevanza, perché il giudice rimettente ha precisato, in modo non implausibile, l'oggetto del decidere e le ragioni per le quali era tenuto a fare applicazione della disposizione censurata.

Non può trovare accoglimento nemmeno l'ulteriore eccezione proposta dalla difesa statale di inammissibilità delle questioni per omessa o insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Nel caso di specie, la CGT di Roma ha chiaramente precisato le ragioni per cui la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con il diritto di difesa della contribuente.

2.1.- Va invece rilevata d'ufficio l'inammissibilità delle questioni sollevate in relazione agli artt. 47 e 48 CDFUE per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, non avendo il rimettente illustrato le ragioni che farebbero ricadere le disposizioni censurate nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, condizione - questa - alla quale è subordinata, 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» (sentenza n. 85 del 2024; nello stesso senso, sentenze n. 69, n. 31 e n. 7 del 2025).



2.2.- Per insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza, d'ufficio deve essere dichiarata altresì l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani.

3.- Con riferimento al merito, in via preliminare, occorre evidenziare che le disposizioni censurate, nel diritto vivente, sono state già oggetto di un'interpretazione restrittiva, progressivamente elaborata dalla giurisprudenza di legittimità sul presupposto che «la previsione normativa in esame deve essere interpretata con particolare rigore ed entro limiti specifici, posto che la sua applicazione comporta una chiara limitazione del diritto di difesa del contribuente, costituzionalmente tutelato, di potere legittimamente produrre in giudizio, a fini difensivi, i documenti ritenuti idonei a sostenere le proprie ragioni di difesa avverso la pretesa impositiva dell'ufficio finanziario» (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 1° agosto 2019, n. 20731).

A tal fine, la Corte di cassazione si è mossa su due linee interpretative tra loro correlate.

In primo luogo, si è preoccupata di tracciare quali adempimenti sono richiesti a carico dell'amministrazione finanziaria affinché la disposizione possa trovare applicazione senza pregiudicare il diritto di difesa del contribuente.

In secondo luogo, ha precisato in quali casi possa dirsi operante la previsione di non imputabilità della mancata esibizione a carico del contribuente.

3.1.- Con riferimento al primo profilo, si è chiarito che l'invito alla esibizione o consegna degli elementi informativi di cui all'art. 32, quarto comma, del d.P.R. n. 660 del 1973, può produrre la preclusione al loro utilizzo in sede processuale solo a condizione che, in sostanza, la richiesta dell'amministrazione finanziaria: *a)* sia stata rivolta specificamente al contribuente o a un suo ausiliare, e non a un terzo (Corte di cassazione, sezione tributaria civile, ordinanza 10 febbraio 2021, n. 3254); *b)* sia stata specifica e puntuale, non potendo operare la limitazione innanzi a una generica richiesta di informazioni o documenti (Corte di cassazione, quinta sezione civile, ordinanza 16 giugno 2017, n. 15021), secondo la tecnica della cosiddetta "pesca a strascico"; *c)* preveda un congruo termine per rispondere, in relazione alla tipologia di richiesta e in ogni caso non inferiore a quindici giorni, in ossequio al principio di buona fede (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 2 marzo 2023, n. 6275); *d)* non riguardi documenti o informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria, trovando applicazione l'art. 6, comma 4, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), per cui «[a]l contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente» (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 9 aprile 2014, n. 8299).

3.2.- Con riguardo al secondo profilo, sul versante opposto, si è chiarito quando possa ritenersi scusabile il comportamento del contribuente e, quindi, non preclusivo della possibilità di produrre in giudizio la documentazione.

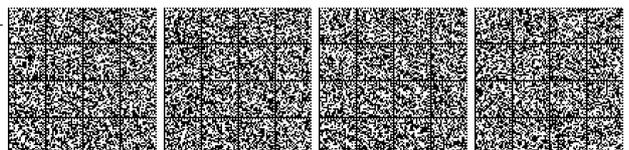
Da questo punto di vista, superando la più remota giurisprudenza (Corte di cassazione, sezione quinta civile, sentenza 30 dicembre 2009, n. 28049), si è precisato che «l'omissione deve essere obiettivamente cosciente e volontaria, diretta ad impedire l'ispezione documentale» (Corte di cassazione, sezione quinta tributaria, ordinanza 25 giugno 2019, n. 16962).

In sostanza, tra le cause non imputabili sono fatte rientrare non solo quelle che escludono l'elemento soggettivo della condotta, quali la forza maggiore, il fatto del terzo o il caso fortuito, ma anche i comportamenti non riconducibili alla sfera di controllo del contribuente (Corte di cassazione, sezione tributaria, sentenza 10 novembre 2023, n. 31345), come nel caso in cui «i documenti provengano dal terzo» (Cass. n. 3254 del 2021) o dipendano esclusivamente dal comportamento del consulente fiscale (Corte di cassazione, sezione tributaria, ordinanza 24 febbraio 2022, n. 6092).

In tal modo, si è avviato un processo di tendenziale allineamento interpretativo tra la previsione dell'art. 32, quarto comma, del d.P.R. n. 600 del 1973, e quella contenuta nell'art. 52, quinto comma, del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) che, in caso di accessi, ispezioni e verifiche, prevede l'operare di un analogo effetto di inutilizzabilità della documentazione «di cui è rifiutata l'esibizione», e che ha, quindi, quale presupposto il «dolo» del contribuente (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 25 febbraio 2000, n. 45).

Si tratta di un allineamento necessario, poiché non è ragionevole ritenere che le due ipotesi normative, in fondo differenziate solo per la modalità della verifica (a seguito dei controlli a tavolino dell'amministrazione finanziaria o presso la sede del contribuente), abbiano presupposti applicativi diversi l'una dall'altra.

4.- Una volta chiarito che le disposizioni censurate sono state interpretate dal diritto vivente in modo da recuperare una maggiore rispondenza ai principi costituzionali, al fine di valutare la sufficienza del complessivo assetto così raggiunto a escludere il contrasto con i parametri evocati, deve essere considerata la natura della misura in oggetto, che si configura in termini qualificati dalla dottrina come una "sanzione impropria".



Si tratta di una figura non estranea al diritto tributario, che in alcuni casi colpisce il contribuente che non ha osservato determinate prescrizioni non solo con una sanzione formale (amministrativa o penale) ma anche con una situazione di svantaggio, che può rivestire carattere procedimentale (e/o processuale) o sostanziale.

Rientrano nell'ambito di questa tipologia, ad esempio: la perdita, ai sensi dell'art. 25, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972, del diritto alla detrazione dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) per il contribuente che registri le fatture fuori termine; il divieto di prova previsto dall'art. 61, terzo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973, concernente le circostanze omesse nelle scritture contabili obbligatorie o in contrasto con le risultanze di queste; l'imputazione ai ricavi, ai sensi dell'art. 32, primo comma, numero 2), del d.P.R. n. 600 del 1973, dei prelevamenti annotati nei conti bancari e non risultanti dalle scritture contabili, nel caso in cui il contribuente non ne indichi il soggetto beneficiario.

5.- La giurisprudenza costituzionale, salvo qualche eccezione (tra cui sentenze n. 140 del 2022 - questa, in realtà, sugli oneri fiscali condizionanti l'accesso alla tutela giurisdizionale -, n. 338 del 2011 e n. 103 del 1967), ha ravvisato, al ricorrere di particolari requisiti, la non illegittimità costituzionale di tale tipo di sanzioni (sentenze n. 186 del 1982, n. 121 del 1982 e n. 201 del 1970; ordinanze n. 246 del 1993 e n. 385 del 1989).

Il sindacato di questa Corte si è, in sostanza, rivolto alla verifica in termini di ragionevolezza e di proporzionalità del bilanciamento operato dal legislatore, con una valutazione calibrata a seconda della specificità e della portata delle norme censurate e delle esigenze poste a giustificazione delle stesse.

5.1.- Essenziale è quindi soffermarsi su questa analisi, iniziando a rilevare che, dalla ricostruzione della Corte di cassazione, emerge che le norme qui censurate hanno lo «scopo di favorire il dialogo fra le parti, in vista di un chiarimento pre-contenzioso delle reciproche posizioni, con risparmio di energie economiche e processuali. Sicché il soggetto è posto in condizione di rispondere - e rendere in tal modo possibile un chiarimento utile ad entrambe le parti - o non rispondere ed attendere l'esito dell'accertamento in corso; fermo restando (ad ulteriore dimostrazione dello spirito di collaborazione e di dialogo cui la norma in esame è ispirata) che egli ha pur sempre facoltà di dimostrare con idonea documentazione, anche prima della notificazione dell'accertamento, che il maggior reddito determinato o determinabile sinteticamente è costituito in tutto o in parte da redditi esenti o soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta (d.P.R. n. 600 del 1973, art. 38, comma 6)» (Cass. n. 28049 del 2009).

6.- Tutto ciò premesso, le questioni non sono fondate nei termini di seguito chiariti.

Nella misura in cui sono funzionali all'instaurarsi di un dialogo anticipato, le norme censurate non si pongono in contraddizione con il cambio di paradigma che la Costituzione ha realizzato rispetto alle precedenti concezioni statualistiche, che esaurivano la dinamica fiscale nell'ambito dei doveri di soggezione cui il suddito era tenuto in forza dell'appartenenza allo Stato.

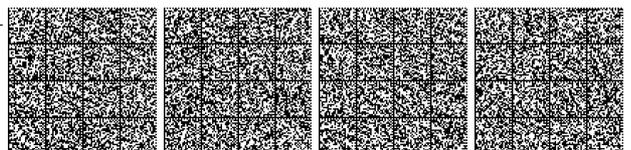
Infatti, «nella Costituzione il dovere tributario [...] è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà non solo perché il prelievo fiscale è essenziale - come ritenevano risalenti concezioni che lo esaurivano nel paradigma dei doveri di soggezione - alla vita dello Stato, ma soprattutto in quanto esso è preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, i quali richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi: sia quelli sociali [...] sia gran parte di quelli civili» (sentenza n. 288 del 2019).

Si è così chiarito che il dovere tributario, nella concezione costituzionale, attiene al *pactum unionis* piuttosto che a quello *subiectionis*, nella consapevolezza del suo essere funzionale al finanziamento dei diritti civili e sociali che la Costituzione riconosce.

È proprio da questo legame tra diritti e doveri, «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».

È quindi radicalmente cambiata la prospettiva rispetto al passato pre-costituzionale: quel che sta al centro non è più tanto lo Stato e il potere tributario, o addirittura la forza e l'arroganza del fisco, ma altre categorie concettuali che attengono alla persona situata dentro la comunità, ai rapporti che derivano dai legami sociali in cui è immersa, ai vincoli di solidarietà che ne conseguono e che spetta al legislatore definire, ispirandosi alla progressività e nel rispetto della capacità contributiva.

6.1.- È intorno a questi principi che ruotano i richiami, già operati da questa Corte, alla collaborazione nei rapporti tra l'amministrazione finanziaria e il privato, quando «siano in gioco gli obblighi di solidarietà politici, economici e sociali (art. 2 della Costituzione), tra i quali quelli in materia tributaria» (sentenza n. 351 del 2000) e al fatto che «il legislatore può, nella sua discrezionalità, dettare misure atte a prevenire l'inosservanza dei doveri di lealtà e correttezza da parte del contribuente, purché non risultino superati i limiti della ragionevolezza» (ordinanza n. 246 del 1993).



Si tratta, in definitiva, di una prospettiva in cui, dato appunto il legame tra doveri e diritti, le ragioni del fisco possono tendere a non risultare più estranee e contrapposte a quelle del contribuente.

Ciò tuttavia richiede, per inverarsi, il rispetto di una duplice condizione.

Innanzitutto, sul piano legislativo, occorre che «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.). Sicché quando il legislatore disattende tali condizioni, si allontana dalle altissime ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi si determina un'alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell'ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale» (ancora sentenza n. 288 del 2019).

Sul piano esecutivo, è poi necessario che l'amministrazione finanziaria modelli il proprio atteggiamento secondo i canoni di correttezza e buona fede, come richiesto, del resto, dall'art. 10, comma 2, dello statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212 del 2000), che prefigura doveri di informazione a carico della stessa amministrazione finanziaria (artt. 5 e 6), il diritto al contraddittorio (art. 6-*bis*) e alla motivazione (art. 7) nonché la non utilizzabilità delle prove raccolte oltre i termini di legge (art. 7-*quinqües*).

Quando questi principi sono disattesi, anche in questo caso ci si allontana dalle ragioni di civiltà giuridica che fondano i doveri inderogabili di solidarietà e il contribuente si ritrova a subire nuovamente il peso di una condizione di soggezione.

7.- Da queste precisazioni discende che la previsione dell'inutilizzabilità degli elementi informativi non consegnati in sede di controllo, per potere trovare giustificazione all'interno di questa dimensione costituzionale, deve essere interpretata in senso fortemente restrittivo, non solo confermando interamente quanto già affermato dalla giurisprudenza di legittimità, ma riducendone ulteriormente la portata applicativa.

Va infatti considerato che la sua struttura la pone sì tra le preclusioni di «natura processuale» (sentenza n. 26 del 2015 e ordinanza n. 181 del 2007), ma anche che dalla sua applicazione possono determinarsi riflessi sul piano sostanziale, allorché all'inutilizzabilità dei documenti e dei dati, ad esempio, consegua l'impossibilità di provare un reddito inferiore a quello accertato.

Da questo punto di vista, siccome dall'applicazione delle disposizioni censurate possono derivare, a seconda della portata del debito fiscale che si determina per l'inutilizzabilità dei dati informativi, sanzioni amministrative sostanzialmente punitive o anche sanzioni formalmente penali, la loro interpretazione deve renderle del tutto estranee alla portata del principio *nemo tenetur se detegere*, che «costituisce un "corollario essenziale dell'invulnerabilità del diritto di difesa", riconosciuto dall'art. 24 Cost. (ordinanze n. 202 del 2004, n. 485 e n. 291 del 2002)» (sentenza n. 84 del 2021), e del giusto processo.

7.1.- Si palesa quindi l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata laddove l'art. 32, quarto comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 si riferisce alle «notizie», ai «dati», agli «atti», ai «documenti», ai «libri» e ai «registri» che «non possono essere presi in considerazione a favore del contribuente».

In particolare, si deve ritenere, valorizzando l'espressione utilizzata dal legislatore, che la preclusione probatoria operi solo per gli elementi informativi che hanno un contenuto univocamente «a favore del contribuente», da intendersi come quelli che, ove immediatamente consegnati, avrebbero potuto impedire un accertamento ovvero ridurre la portata dell'eventuale pretesa dell'amministrazione finanziaria.

Devono, pertanto, essere esclusi dall'ambito applicativo della sanzione dell'inutilizzabilità quegli elementi informativi che rivestono (ad esempio, un registro in cui figurassero anche annotazioni *contra se*) un contenuto, per così dire, misto, ovvero anche parzialmente suscettibile di produrre effetti sfavorevoli per il contribuente.

È solo all'interno di questi confini che si giustifica, superando gli specifici profili di illegittimità costituzionale evocati dal rimettente, la portata delle norme censurate, che risultano allora rivolte a spingere il contribuente a cooperare all'attività dell'amministrazione finanziaria, nell'ambito di una lealtà espressiva di una convergenza di interessi alla corretta determinazione dell'obbligazione tributaria; tutto il meccanismo normativo risulta infatti funzionale a evitare, anche con scopo deflattivo, l'istaurazione di un giudizio tributario non necessario (sull'ampia discrezionalità del legislatore in materia processuale e sulla finalità di deflazionare il contenzioso tributario, si veda, da ultimo, sentenza n. 36 del 2025).

7.2.- Infine, nella medesima prospettiva, deve anche essere ampliato il ricordato principio, già affermato in nuce dalla Corte di cassazione, per cui non possono essere richiesti documenti o informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria (Cass., n. 8299 del 2014).



In forza dell'evoluzione digitale e normativa che ha condotto alla creazione di nuove banche dati, come quella relativa alle fatture elettroniche, non possono essere richiesti al contribuente elementi informativi che l'amministrazione finanziaria potrebbe ottenere semplicemente interrogandole.

È ben vero che questa Corte, in altro contesto, ha affermato che un «sistema di fiscalità di massa» poggia «sull'architettura dell'autoliquidazione delle imposte, cui deve corrispondere, nell'ambito dell'imposta sui redditi, la fedele compilazione e la tempestiva presentazione della dichiarazione, che costituisce uno degli atti più importanti nell'ambito della disciplina attuativa di tale imposta», per cui l'inosservanza di quest'obbligo incide sull'attività di accertamento dell'amministrazione finanziaria, che «dovrà invece ricorrere ad altri e più impegnativi strumenti nei confronti di quei contribuenti che, non assumendo tale atteggiamento collaborativo, presumibilmente sono orientati a sottrarsi totalmente al versamento delle imposte dovute», con «un impegno ben superiore, in termini di risorse umane, rispetto a quello normalmente richiesto per la effettuazione degli altri controlli, e in particolare di quelli automatizzati e formali» (sentenza n. 46 del 2023).

Tuttavia, queste affermazioni, che hanno senso in riferimento alle dichiarazioni fiscali, non giustificano certo che al contribuente vengano richiesti oneri di attivazione (con il potenziale rischio, peraltro, di eventuali errori che determinino poi l'inutilizzabilità delle prove) per fornire elementi informativi di cui l'amministrazione finanziaria potrebbe facilmente disporre.

Le medesime affermazioni, al contrario, giustificano la norma nella misura in cui la stessa amministrazione finanziaria non potrebbe agevolmente ottenere i dati senza la collaborazione del contribuente, in mancanza della quale si espone, come detto, al rischio di attività di accertamento e contenziose che poi si possono rivelare, al momento della conoscenza di quei dati, inutilmente attivate, dal momento che la presentazione "a sorpresa" del documento favorevole da parte del contribuente conduce all'annullamento, totale o parziale, dell'atto di accertamento.

8.- È così interpretata che la norma censurata ritrova una sua vocazione compatibile con il disegno costituzionale, essendo funzionale a favorire un dialogo anticipato, pre-contenzioso, fra le parti e quella reciproca correttezza di rapporti tra pubblica autorità e contribuenti che è «presupposto di ogni civile convivenza» (sentenza n. n. 351 del 2000).

Del resto, così ridimensionata e intesa, la norma censurata è idonea a inserirsi nel più ampio contesto dell'evoluzione dei rapporti tra "autorità" e "consenso" e del tentativo di un graduale abbandono, da parte del legislatore tributario italiano, della risalente visione autoritaria del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente a favore di una progressiva partecipazione di quest'ultimo al procedimento.

A partire dalla fine degli anni Novanta, infatti, questa evoluzione ha sancito un progressivo passaggio a un approccio fondato sulla collaborazione.

Tale approccio si basa sul presupposto che le relazioni improntate sulla fiducia e sulla collaborazione reciproca siano, in molti casi, più efficaci del ricorso a strumenti autoritari e repressivi.

Nel solco di questa evoluzione si è collocato, ad esempio, il regime di adempimento collaborativo introdotto in Italia con gli articoli da 3 a 7 del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128 (Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23), che ha sviluppato meccanismi di compliance fiscale basati proprio sul dialogo anticipato fra fisco e contribuente volti a ridurre, anche attraverso l'individuazione dei profili di maggior rischio fiscale, l'attività di accertamento successiva alla presentazione della dichiarazione.

Si tratta di una prospettiva che è stata rafforzata dalla recente riforma tributaria, che, con il decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 221 (Disposizioni in materia di adempimento collaborativo), ha apportato importanti modifiche al d.lgs. n. 128 del 2015, tra l'altro, ampliando la platea di contribuenti destinatari dell'istituto, implementando il regime premiale loro riservato, introducendo la certificazione del sistema integrato di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale da parte di professionisti indipendenti qualificati, fermi restando i poteri di controllo dell'amministrazione finanziaria.

9.- In conclusione, alla luce della interpretazione costituzionalmente orientata qui individuata, operando all'interno di una logica tesa a favorire il dialogo anticipato, la cooperazione e l'intesa tra fisco e contribuente, le disposizioni censurate non violano i parametri evocati dal rimettente con riferimento all'art. 24, secondo comma, Cost. sul diritto alla difesa, all'art. 25 Cost., evocato in relazione al diritto alla pubblica udienza, e all'art. 111, Cost. sul giusto processo, né all'art. 6 CEDU nonché all'art. 14, comma 3, lettera g), PIDCP, per il tramite degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi quarto e quinto, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) sollevate, in riferimento agli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e agli artt. 8, 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti umani, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi quarto e quinto, del d.P.R. n. 600 del 1973, sollevate, in riferimento agli artt. 24, secondo comma, 25, 111, primo comma, Cost. e, per il tramite degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e all'art. 14, comma 3, lettera g), del Patto internazionale sui diritti civili e politici, dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Roma, sezione 28, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250137

N. 138

*Sentenza 24 giugno - 28 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Appalti pubblici - Procedure di affidamento - Accertamento definitivo di violazioni degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse - Violazioni gravi - Definizione, mediante rinvio a disposizione tributaria - Omesso pagamento superiore a 5000 euro - Effetti - Esclusione dalla partecipazione a una procedura di appalto - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità - Non fondatezza della questione - Rinvio al legislatore per valutare l'opportunità dell'innalzamento della soglia oltre la quale il debito fiscale si considera grave, nel rispetto del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, art. 80, comma 4, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, 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. 80, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), promosso dal Consiglio di Stato, sezione terza, nel procedimento vertente tra Markas srl e Azienda unità sanitaria locale - IRCCS Reggio Emilia e altri, con ordinanza dell'11 settembre 2024, iscritta al n. 196 del registro ordinanze 2024 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visti gli atti di costituzione di Dussmann Service srl e di Markas srl, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 giugno 2025 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi gli avvocati Giuseppe Morbidelli per Dussmann Service srl, Pietro Adami per Markas srl, nonché l'avvocata dello Stato Carmela Pluchino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 giugno 2025.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza dell'11 settembre 2024, iscritta al n. 196 reg. ord. del 2024, il Consiglio di Stato, sezione terza, dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), ove si prevede che le violazioni definitivamente accertate rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse sono «gravi», e quindi causano l'esclusione dalla partecipazione a una procedura di appalto, se comportano un omesso pagamento superiore all'importo di cui all'art. 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), importo attualmente pari a 5.000 euro.

1.1.- Il rimettente premette di doversi pronunciare sull'impugnazione della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, 5 febbraio 2024, n. 18, che ha respinto il ricorso presentato da Markas srl contro l'aggiudicazione in favore di Dussmann Service srl dell'appalto per «l'affidamento di servizi di accompagnamento e trasporto interno di utenti/pazienti deambulanti ovvero posizionati su sedia a rotelle, barella o letto, trasporto di materiale biologico e sanitario e trasporto salme/cadaveri in tre lotti distinti di durata quinquennale, occorrente all'Unione d'Acquisto delle Aziende Sanitarie associate all'AVEN». Le censure articolate da Markas srl, non accolte dal giudice di primo grado e riproposte in appello, riguardavano la violazione dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 n. 2016 per la mancata esclusione di Dussmann Service srl dalla gara, in ragione della carenza del requisito di regolarità fiscale e della correlativa omissione informativa, e dell'art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016, per l'incongruità dell'offerta sotto il profilo dei costi della manodopera.

1.2.- Il giudice *a quo*, dopo avere confutato alcune eccezioni preliminari sollevate dalle parti e relative alla formazione di preclusioni processuali, ha chiarito che alla questione sottoposta erano «pienamente esportabili le rationes decidendi» enunciate in una vertenza speculare nella decisione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 24 aprile 2024, n. 7, che ha affrontato la medesima quaestio iuris, vale a dire la rilevanza, ai fini dell'esclusione dalla gara di Dussmann Service srl, del mancato pagamento di una somma di 18.000 euro a titolo di contributo unificato e relative



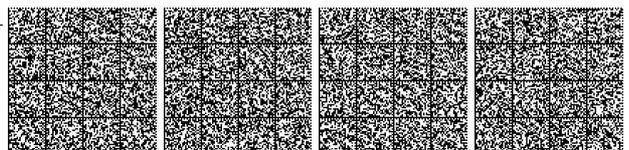
sanzioni. La decisione in questione, dopo aver ribadito il principio della necessaria continuità del possesso dei requisiti di ammissione previsti dal bando per tutta la durata della gara, e del conseguente onere per il partecipante di dichiarare, sin dalla presentazione dell'offerta, l'eventuale carenza di uno di tali requisiti, aveva osservato che Dussmann Service srl risultava inadempiente rispetto al versamento del contributo unificato, che «va ascritto alla categoria delle entrate tributarie». L'inadempimento era da ritenersi definitivo e, poiché a fronte di un debito di 27.000 euro Dussmann Service srl aveva pagato solo 9.000 euro, residuavano 18.000 euro. L'importo era superiore a quello previsto dall'art. 48-bis del d.P.R. n. 602 del 1973, pari a 5.000 euro, e, pertanto, non poteva revocarsi in dubbio che al momento della partecipazione alla gara Dussmann Service srl fosse carente del requisito di regolarità fiscale.

Il rimettente fa proprie le considerazioni dell'Adunanza plenaria e ritiene non conferenti le eccezioni dell'appellata Dussmann Service srl attinenti alla peculiare natura del contributo unificato e delle sue modalità di accertamento e relativa notifica. Quanto alle questioni di legittimità costituzionale prospettate dall'appellata sull'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016, il rimettente considera manifestamente infondate quelle poste in riferimento agli artt. 3, per disparità di trattamento, 41 e 97 Cost., mentre condivide i dubbi dell'appellata in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo del contrasto della disposizione con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Ciò in quanto si considera «grave» la violazione tributaria nel caso di «mero superamento della soglia fissa e predeterminata di cinquemila euro, in forza della relatio all'art. 48-bis d.P.R. 602 del 1973».

1.3.- In punto di rilevanza, il rimettente fa presente che, applicando la disposizione censurata, dovrebbe trovare accoglimento il primo motivo di appello presentato da Markas srl, con la conseguente esclusione di Dussmann Service srl dalla procedura, alla luce dell'acclarata violazione, definitivamente accertata, della normativa fiscale in materia di contributo unificato. Infatti, il debito tributario in questione era pari a 18.000 euro e quindi, come detto, superiore alla soglia di 5.000 euro stabilita, per mezzo del rinvio all'art. 48-bis del d.P.R. n. 602 del 1973, dall'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016. Il dato testuale non lascerebbe, inoltre, spazio a esegesi difformi o a interpretazioni correttive, non potendosi disapplicare - come pure richiesto da Dussmann Service srl - la norma statale per contrasto con il principio comunitario di proporzionalità, tenuto conto che non si è in presenza di una sanzione in senso tecnico. Non sarebbe neppure percorribile una linea ermeneutica adeguatrice, volta ad assicurare una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione, perché qualsiasi intervento comporterebbe una non consentita eterointegrazione normativa.

1.4.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente, dopo avere svolto alcune considerazioni preliminari di carattere storico-sistematico, descrive l'assetto della fattispecie di esclusione dalle procedure di appalto dell'operatore economico per irregolarità fiscale fissato dal d.lgs. n. 50 del 2016, caratterizzato dalla distinzione tra le violazioni definitivamente accertate e quelle non definitivamente accertate. Per le prime, è prevista l'automatica esclusione dalla gara e la soglia di gravità è individuata per relationem con l'importo di cui all'art. 48-bis del d.P.R. n. 602 del 1973. Le gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale sono invece oggetto di valutazione da parte della stazione appaltante ai fini dell'eventuale esclusione. Esse sono quelle «stabilite da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e previo parere del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri [...] che, [in ogni caso], devono essere correlate al valore dell'appalto e comunque di importo non inferiore a 35.000 euro». In attuazione di tale rinvio alla fonte regolamentare, è stato adottato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 28 settembre 2022 (Disposizioni in materia di possibile esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto per gravi violazioni in materia fiscale non definitivamente accertate), per il quale la violazione fiscale non definitivamente accertata «si considera grave quando comporta l'inottemperanza ad un obbligo di pagamento di imposte o tasse per un importo che, con esclusione di sanzioni e interessi, è pari o superiore al 10% del valore dell'appalto. [...] In ogni caso, l'importo della violazione non deve essere inferiore a 35.000 euro».

Il giudice *a quo*, dopo un inquadramento generale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, osserva che la previsione recata dal richiamato art. 48-bis incide, «in omaggio ad una *ratio* squisitamente esattiva», sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni, prescrivendo la sospensione del pagamento superiore all'importo di 5.000 euro dovuto a qualsiasi titolo da amministrazioni pubbliche o società a prevalente partecipazione pubblica «se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione». In tal modo, prende avvio una procedura esecutiva mediante atto di pignoramento del credito sino a concorrenza della somma dovuta in base alle cartelle insolte, oltre aggi e accessori. In tale contesto, il valore-soglia di 5.000 euro rappresenterebbe, secondo il rimettente, una opzione regolatoria estremamente razionale, in quanto inibisce il pagamento dell'amministrazione solo sino a concorrenza del debitum risultante dalle cartelle esattoriali insolte, dunque senza pregiudizio delle ulteriori ragioni creditorie dell'operatore economico. Invece, la sua applicazione come causa automaticamente escludente dalle gare per l'aggiudicazione di appalti per irregolarità fiscali porterebbe ad esiti paradossali, come nel caso di specie, dove a fronte di un appalto dell'importo di 9.543.000 euro «un



operatore economico del calibro di Dussmann service dovrebbe essere escluso per un debitum fiscale definitivamente accertato pari a soli 18 mila euro, dunque 530 volte inferiore a quello dell'appalto in causa». Una simile sproporzione non sarebbe giustificata né dalla *ratio legis* intrinseca - il perseguimento dell'integrità e affidabilità dell'operatore economico con cui l'amministrazione si ritrova a contrattare - né dalla «*ratio legis* estrinseca, di indole fiscale, tesa a perseguire la compliance im-po-esattiva».

Il rimettente si interroga su quale sia «la misura altrimenti perseguibile per contemperare gli scopi perseguiti» e richiama, quale *tertium comparationis*, il differente meccanismo determinativo della soglia di gravità relativo alle violazioni tributarie non definitivamente accertate. Pur nella consapevolezza della diversità tra le due fattispecie e delle notazioni critiche espresse dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, che le ritiene incomparabili, il giudice *a quo* nutre forti perplessità sulla ragionevolezza dello «statuto dicotomico della gravità della violazione tributaria», tenendo anche conto della circostanza che «sino al 31 gennaio 2022 la relatio all'importo di cui all'art. 48-bis d.P.R. 602/1973 operava indistintamente con riguardo alle violazioni definitive e non definitive e solo all'indomani dell'entrata in vigore delle modifiche apportate dalla legge europea 2019-2020 (legge 23 dicembre 2021, n. 238) è comparso il nuovo congegno determinativo della soglia di gravità su base parametrica per le violazioni non definitive».

Allargando l'esame ad altri settori dell'ordinamento, il rimettente osserva che le soglie di rilevanza penal-tributaria per taluni reati, quali la dichiarazione fraudolenta o infedele, cui si correla in sede di responsabilità amministrativa dipendente da reato l'incapacità di contrarre con la pubblica amministrazione, sono «marcatamente superiori a quella prevista per le irregolarità fiscali automaticamente escludenti dalla disciplina sui contratti pubblici».

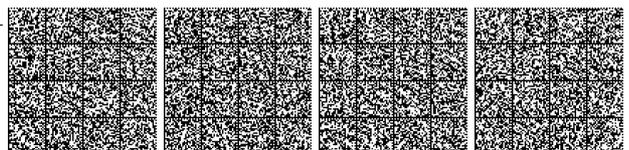
Per riportare entro i canoni di proporzionalità e ragionevolezza l'automatismo a effetto escludente previsto dalla disposizione censurata sarebbe sufficiente, secondo il rimettente, un intervento additivo di principio di questa Corte, «secondo cui costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e che, in ogni caso, sono correlate al valore dell'appalto».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, che in primo luogo eccepisce l'inammissibilità della questione sottoposta, in quanto nel caso di pronuncia additiva di questa Corte, il Consiglio di Stato dovrebbe comunque applicare l'ipotesi di esclusione individuabile nel limite posto dall'art. 48-bis del d.P.R. n. 602 del 1973 e - nelle more di un successivo intervento del legislatore - la causa di esclusione si farebbe dipendere da valutazioni discrezionali delle stazioni appaltanti, con grave pregiudizio per la certezza del diritto. L'Avvocatura dello Stato ritiene, inoltre, non censurabile la discrezionalità esercitata dal legislatore nel disciplinare la fattispecie, in quanto non manifestamente irragionevole.

Nel merito, la stessa difesa statale chiede che la questione sia dichiarata non fondata, sottolineando come la disciplina censurata sia in linea con il diritto dell'Unione europea e che la fattispecie descritta nella diversa ipotesi di violazioni non definitivamente accertate sarebbe incomparabile, per presupposti e modalità di esercizio del potere da parte della stazione appaltante. Inoltre, il giudice rimettente avrebbe operato «una lettura "frazionata" e non sistematica» dell'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016, che non introdurrebbe alcun "automatismo legale", in quanto la causa di esclusione potrebbe operare solo laddove l'operatore economico, pur incorso in una violazione degli obblighi fiscali, non abbia comunque proceduto, prima della presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di gara, a un "ravvedimento operoso". Non sarebbe, poi, corretto il confronto operato rispetto all'ordinamento settoriale delle sanzioni, ispirato a logiche diverse da quelle che reggono la disciplina delle cause di esclusione dalle procedure di appalto.

Il meccanismo censurato sarebbe non solo idoneo allo scopo (selezionare solo operatori puntualmente in regola con gli obblighi fiscali, al netto degli importi bagatellari), ma anche necessario, in quanto sarebbe quello che arreca il minor sacrificio di interessi confliggenti, vale a dire quello degli operatori economici al favor participationis e quello del contraente pubblico ad evitare la stipulazione con soggetti gravati da debiti tributari che incidono in modo significativo sull'affidabilità e sulla solidità finanziaria degli stessi. Peraltro, aggiunge la difesa statale, l'inottemperanza a obblighi fiscali definitivamente accertati potrebbe conferire un indebito vantaggio competitivo determinando, in virtù dell'illecito risparmio, una lesione del principio di leale concorrenza. La misura dell'indebitamento fiscale rilevante sarebbe anche in linea con l'art. 57 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/UE, che consente agli Stati membri di non disporre l'esclusione dalle procedure di appalto degli operatori economici che hanno obblighi verso il fisco solo nel caso di «piccoli importi di imposte». Dunque, l'introduzione di un limite correlato anche al valore dell'appalto, così come proposto dal giudice *a quo*, potrebbe risultare in contrasto con il diritto comunitario.

3.- Si è costituita in giudizio Dussmann Service srl che, dopo una ricostruzione della vicenda contenziosa e del quadro normativo di riferimento, ha condiviso le osservazioni fatte dal rimettente, sottolineando come l'automatica esclusione dell'impresa dalla gara sarebbe una reazione dell'ordinamento irragionevole e sproporzionata rispetto alla



tenuità dell'infrazione e del disvalore sociale che la caratterizza. L'automatismo espulsivo in questione, inoltre, nel caso di specie apparirebbe ancor più non proporzionato, venendo in considerazione una gara del valore di circa 9 milioni di euro a fronte del mancato pagamento, «per di più inconsapevole, di un “debito” di Euro 18.000 (tra l'altro poi subito saldato)». Di contro, il sistema delineato dal legislatore nazionale in relazione alle violazioni fiscali non definitivamente accertate risponderebbe in maniera coerente al canone di proporzionalità, con evidente irragionevole disparità di trattamento rispetto alle violazioni definitivamente accertate, poiché il disvalore della condotta non cambierebbe a seconda che l'illecito fiscale sia accertato in modo definitivo o non definitivo.

4.- Si è costituita in giudizio anche Markas srl che ha chiesto che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata non fondata. Con successiva memoria, la parte ha fatto presente che la disposizione censurata svolge diverse funzioni, tra le quali la tutela della concorrenza, «perché il concorrente che non paga i debiti con l'erario gode di un indebito vantaggio competitivo». Aggiunge che l'interesse alla regolarità fiscale è posto a beneficio del bilancio nazionale e non sussiste «un diritto dell'operatore economico ad una quota di evasione/inottemperanza». Markas srl osserva, inoltre, che l'esclusione dalla gara non è una sanzione, se non in senso improprio, «e non può essere graduata in alcun modo». La scelta del legislatore di un importo fisso sarebbe obbligata, a fronte dei principi comunitari, perché se ci si affidasse a una soglia che varia in percentuale sul valore della gara si avrebbe il risultato, nel caso di gare di valore elevato, di esorbitare dal concetto di mancato pagamento di «piccoli importi di imposte», al quale fa riferimento la normativa europea in termini derogatori rispetto all'ipotesi dell'esclusione automatica dalla gara del concorrente moroso. Conclude affermando che la previsione di un automatismo escludente, a fronte del mancato possesso del requisito in parola, sarebbe rispettoso dei principi di trasparenza dell'azione amministrativa e parità di trattamento.

5.- Con memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, Dussmann Service srl ha sottolineato l'estrema peculiarità e la complessità della vicenda fattuale che ha condotto il rimettente a sollevare la questione di legittimità costituzionale. In particolare, ha osservato che l'Adunanza plenaria, con la citata sentenza n. 7 del 2024, aveva qualificato il «“debito” relativo al pagamento del “contributo unificato” e della “sanzione pecuniaria” in termini di violazione ai sensi dell'art. 80, comma 4, D.lgs. 50/2016» e aveva affermato per la prima volta la «non esaustività delle certificazioni rilasciate dalla Agenzia delle Entrate» al fine di dimostrare, per la partecipazione alle gare, l'assenza di obblighi fiscali. Tali fattori, aggiunge la società, sarebbero rilevanti anche al fine di affermare l'assoluta buona fede di Dussmann Service srl al momento della presentazione dell'offerta poiché - non sapendo dell'esistenza del predetto debito - avrebbe fatto legittimo affidamento sulle risultanze di tali certificazioni.

Richiamata, poi, la disciplina europea, Dussmann Service srl sostiene che non vi sarebbe alcun contrasto tra la lettura prospettata dall'ordinanza di rimessione e la direttiva 2014/24/UE, essendo in discussione proprio la legittimità costituzionale «della scelta legislativa di stabilire l'esclusione automatica in relazione ad un importo “fisso” ed “esiguo” ed in alcun modo correlato al valore della procedura di gara».

Non sarebbe, poi, pertinente il riferimento effettuato da Markas srl al principio della tutela della concorrenza perché, anzi, sarebbe l'esclusione automatica di un concorrente in ragione del superamento di una soglia fissa e di importo effimero a porsi in contrasto con il principio di massima competitività. Ribadisce, inoltre, che il debito di 18.000 euro era stato estinto un anno prima dell'aggiudicazione della gara cosicché, nella fattispecie, non sarebbe neppure astrattamente prospettabile un vulnus della *ratio* del requisito della regolarità fiscale.

L'assenza di proporzionalità della misura afflittiva sarebbe ulteriormente confermata dalla circostanza che per partecipare alla gara, secondo il regime allora vigente, doveva essere presentata una fideiussione provvisoria in favore della stazione appaltante nella misura del 2 per cento del valore dell'appalto e una garanzia definitiva pari al 10 per cento dell'importo contrattuale, adempimenti posti in essere da Dussmann Service srl in qualità di aggiudicataria.

Ulteriore profilo di irragionevolezza sarebbe rappresentato dal fatto che non è prevista, in relazione alla causa di esclusione per irregolarità fiscale, alcuna misura di self cleaning, che è invece ammessa dallo stesso art. 80, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016 nel corso della procedura di gara con riguardo a tutta una serie di gravi fattispecie delittuose.

Dussmann Service srl conclude affermando che il *tertium comparationis* richiamato dal rimettente non sarebbe disomogeneo, in quanto proteggerebbe il medesimo bene giuridico, e pertanto rilevarebbe ai fini della valutazione della irragionevolezza e non proporzionalità della disposizione censurata.

### Considerato in diritto

1.- Il Consiglio di Stato, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 196 del 2024), solleva, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 50 del 2016, ove si prevede che le violazioni definitivamente accertate rispetto agli obblighi relativi al pagamento



delle imposte e tasse sono «gravi», e quindi causano l'esclusione dalla partecipazione a una procedura di appalto, se comportano un omesso pagamento superiore all'importo di cui all'art. 48-*bis*, commi 1 e 2-*bis*, del d.P.R. n. 602 del 1973, attualmente pari a 5.000 euro.

Il rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione in riferimento all'art. 3 Cost. sotto il profilo del contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Ciò in quanto viene considerata «grave» la violazione tributaria nel caso di «mero superamento della soglia fissa e predeterminata di cinquemila euro, in forza della relatio all'art. 48-*bis* d.P.R. 602 del 1973».

Il giudice *a quo* osserva che la previsione recata dal richiamato art. 48-*bis* incide, «in omaggio ad una *ratio* squisitamente esattiva», sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni, prescrivendo la sospensione del pagamento superiore a una certa soglia dovuto a qualsiasi titolo da amministrazioni pubbliche o società a prevalente partecipazione pubblica se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo. La sua applicazione come causa automaticamente escludente dagli appalti per irregolarità fiscali sarebbe irragionevole e sproporzionata, in quanto non sarebbe giustificata né dalla *ratio* legis intrinseca - il perseguimento dell'integrità e affidabilità dell'operatore economico con cui l'amministrazione si ritrova a contrattare - né dalla «*ratio* legis estrinseca, di indole fiscale, tesa a perseguire la compliance im-po-esattiva».

Per riportare entro i canoni di proporzionalità e ragionevolezza l'automatismo a effetto escludente previsto dalla disposizione censurata sarebbe sufficiente, secondo il rimettente, un intervento additivo di principio di questa Corte, «secondo cui costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-*bis*, commi 1 e 2-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e che, in ogni caso, sono correlate al valore dell'appalto».

2.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità proposta dall'Avvocatura dello Stato, in relazione alla richiesta del rimettente di una sentenza additiva di principio avente il dispositivo sopra riportato. Secondo l'Avvocatura, nel caso di tale pronuncia additiva il Consiglio di Stato dovrebbe comunque ritenere grave la violazione compiuta da Dussmann Service srl, in quanto superiore a 5.000 euro, «e - nelle more di un successivo intervento del legislatore - si farebbe dipendere da valutazioni del tutto discrezionali delle Stazioni appaltanti la causa di esclusione automatica, con grave pregiudizio per la certezza del diritto».

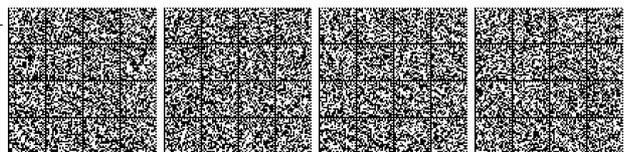
La difesa dello Stato, dunque, da un lato dubita dell'utilità del tipo di soluzione prescelta dal rimettente (una sentenza additiva di principio) allo scopo di risolvere la controversia che gli è stata sottoposta, dall'altro sostiene che l'intervento richiesto provocherebbe, fino all'adozione di una nuova disciplina legislativa sul punto, un vuoto di tutela non consentito.

Quanto al primo aspetto, concernente la richiesta di una pronuncia additiva di principio, si rammenta 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 (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto; in senso conforme, più di recente, sentenza n. 12 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto)» (così, tra le più recenti, la sentenza n. 46 del 2024).

Avuto riguardo al secondo aspetto, relativo al paventato vuoto di tutela che si creerebbe nell'attesa dell'intervento del legislatore, questa Corte, in sintonia con la propria recente giurisprudenza, rileva che ai fini dell'ammissibilità del giudizio è sufficiente «la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni “costituzionalmente adeguate”, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (*ex plurimis*, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)» (sentenza n. 95 del 2022), mentre «l'assenza di una soluzione a rime obbligate non è preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure» (sentenza n. 48 del 2021).

3.- Passando al merito della questione, essa si incentra sul richiamo operato dall'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 all'importo previsto dall'art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973, attualmente pari a 5.000 euro. Il legislatore, attraverso questo richiamo, ha individuato per *relationem* l'importo al di sopra del quale la violazione fiscale è considerata «grave».

L'art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973 prevede, per i pagamenti dovuti dalle pubbliche amministrazioni, la sospensione del versamento di importo superiore a 5.000 euro, dovuto a qualsiasi titolo da amministrazioni pubbliche o società a prevalente partecipazione pubblica «se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante



dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo»; in caso affermativo, le amministrazioni non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo.

4.- È opportuna una breve disamina della cornice normativa che regola il requisito della regolarità fiscale richiesto per la partecipazione a gare per l'affidamento di contratti pubblici.

In origine, la direttiva 18/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, rimetteva alla discrezionalità legislativa dei singoli Stati membri la scelta se introdurre una causa di esclusione dalle gare a carico dell'operatore economico «che non [fosse] in regola con gli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse secondo la legislazione del paese dove è stabilito o del paese dell'amministrazione aggiudicatrice» (art. 45, paragrafo 2, lettera f).

Il legislatore italiano, con l'art. 38, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), si era avvalso della facoltà prevista dalla direttiva e aveva stabilito l'esclusione dalle gare dell'operatore economico che aveva commesso «violazioni definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse». L'art. 4 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106, aveva modificato la previsione, richiedendo che le violazioni fossero «gravi».

A seguito dell'adozione della direttiva 2014/24/UE, tale disciplina è mutata in maniera significativa.

Ai sensi dell'art. 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE gli Stati membri sono ora infatti obbligati a prevedere l'esclusione dalle gare degli operatori economici che non hanno «ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte», quando l'inottemperanza agli obblighi è stata definitivamente accertata.

Accanto a questa fattispecie di esclusione obbligatoria è stata inserita una ulteriore ipotesi, relativa alle violazioni di obblighi fiscali (e previdenziali) non definitivamente accertate. In questo caso, è rimessa agli stessi Stati la decisione se introdurre una causa automatica di esclusione dalla gara ovvero lasciare alla stazione appaltante la decisione se procedere all'esclusione.

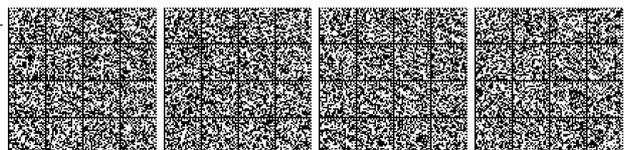
In entrambe le ipotesi, la causa di esclusione «non è più applicabile quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe» (art. 57, paragrafo 2, ultimo periodo).

La direttiva ha introdotto anche la possibilità per gli Stati membri di prevedere alcune deroghe rispetto all'esclusione obbligatoria dalle gare dell'impresa che non ha ottemperato a obblighi fiscali (o contributivi) accertati in via definitiva. Per quanto qui rileva, la deroga è, tra l'altro, consentita «nei casi in cui un'esclusione sarebbe chiaramente sproporzionata, in particolare qualora non siano stati pagati solo piccoli importi di imposte» (art. 57, paragrafo 3, secondo periodo).

Dunque, mentre nella pregressa disciplina dettata dal legislatore europeo l'esclusione dalle gare, per qualsiasi tipo di violazione degli obblighi fiscali, era rimessa alla scelta degli Stati, la direttiva 2014/24/UE distingue le violazioni degli obblighi fiscali definitivamente accertate da quelle non definitivamente accertate. All'interno di questa dicotomia impone agli Stati membri di prevedere l'esclusione automatica dalle gare solo per le violazioni definitivamente accertate, per le quali la direttiva consente di introdurre una deroga all'obbligo di esclusione, qualora essa sia «chiaramente sproporzionata», in particolare per il mancato pagamento di «piccoli importi di imposte» (ancora art. 57, paragrafo 3, secondo periodo).

Nel recepire la direttiva 2014/24/UE, il d.lgs. n. 50 del 2016 aveva in origine disciplinato, all'art. 80, comma 4, solo la causa di esclusione obbligatoria relativa alle «gravi» violazioni definitivamente accertate di obblighi fiscali, specificando che «[c]ostituiscono gravi violazioni quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602».

La Commissione europea, nel 2019, avviava una procedura di infrazione, con la quale veniva contestato allo Stato italiano il mancato recepimento delle previsioni del diritto dell'Unione riguardanti le violazioni fiscali non definitivamente accertate. Il legislatore nazionale modificava quindi l'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 prevedendo che le stazioni appaltanti potessero escludere l'operatore economico che aveva commesso una violazione non definitivamente accertata «grave», in quanto superiore all'importo del richiamato art. 48-bis del d.P.R. n. 602 del 1973.



Successivamente, l'art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016 è stato nuovamente modificato dall'art. 10, comma 1, lettera c), numero 1), della legge 23 dicembre 2021, n. 238 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020) ed è stato affidato a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stabilire quali fossero le gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale, che «in ogni caso, devono essere correlate al valore dell'appalto e comunque di importo non inferiore a 35.000 euro». Il decreto del Mef del 28 settembre 2022, oltre ad avere stabilito all'art. 4 quando una violazione fiscale si considera «non definitivamente accertata», ha altresì individuato all'art. 2 la soglia di gravità, fissandola nella misura del 10 per cento del valore dell'appalto e aggiungendo che «[i]n ogni caso, l'importo della violazione non deve essere inferiore a 35.000 euro».

Da ultimo, è intervenuto il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), che ha sostituito il d.lgs. n. 50 del 2016. Esso ora regola, agli artt. 94 e 95, la causa di esclusione derivante dalla violazione di obblighi fiscali, in maniera sostanzialmente identica alla disposizione in esame. Tuttavia, tale disposizione continua ad applicarsi, ai sensi dell'art. 226, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 *ratione temporis*, in quanto nel giudizio *a quo* si controverte di una procedura di gara già bandita al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici.

5.- È altresì opportuno richiamare i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale avuto riguardo ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

Questa Corte ha ritenuto sussistente una lesione del principio di ragionevolezza «quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come “contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata” (sentenza n. 416 del 2000)» (sentenza n. 6 del 2019; nello stesso senso, di recente, sentenza n. 125 del 2022). In tal caso, il giudizio di ragionevolezza consiste in un «apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la ‘causa’ normativa che la deve assistere» (sentenze n. 195 del 2022 e n. 6 del 2019).

Si è anche rilevato che, qualora il legislatore abbia inteso contemperare, attraverso la disposizione censurata, due diritti, il giudizio di ragionevolezza sulle scelte legislative si avvale del cosiddetto test di proporzionalità, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 20 del 2019; in termini, sentenze n. 5 del 2023, 188 del 2022 e n. 1 del 2014).

Dunque, sono tre le condizioni richieste per il superamento del test di proporzionalità: che l'imposizione di oneri sia idonea rispetto ai fini perseguiti; che venga scelta la misura meno restrittiva dei diritti oggetto di bilanciamento; che tali oneri non siano sproporzionati.

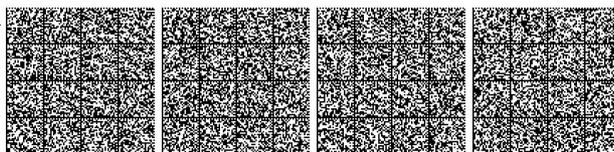
Il test si considera invece non superato, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., quando - a fronte dell'esigenza di porre in essere un bilanciamento tra i diritti antagonisti - si realizza una «manifesta sproporzione del congegno normativo approntato rispetto al perseguimento dei fini legittimamente perseguiti, almeno ove applicato, senza alcuna differenziazione» (così sempre la sentenza n. 20 del 2019).

6.- Così ricostruiti i tratti normativi e giurisprudenziali di riferimento, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 50 del 2016, sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento all'art. 3 Cost., non è fondata.

Infatti, dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata si evince che il giudizio sulla possibile irragionevolezza e sul difetto di proporzionalità della disposizione censurata dal Consiglio di Stato rimettente presuppone, in primo luogo, l'individuazione della sua *ratio*.

Come costantemente rilevato dalla giurisprudenza amministrativa, l'esclusione dell'operatore che ha commesso gravi violazioni definitivamente accertate degli obblighi fiscali ha lo scopo di assicurare l'integrità, la correttezza e l'affidabilità dei concorrenti con cui l'amministrazione è chiamata a contrattare nonché quello di indurre indirettamente gli operatori economici ad assolvere ai propri obblighi fiscali integralmente e nei tempi di legge (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 23 febbraio 2023, n. 1890 e 27 luglio 2021, n. 5563).

La deroga all'esclusione, come detto, opera nel caso in cui il debito fiscale sia inferiore alla menzionata soglia di 5.000 euro. La determinazione di tale importo fisso risponde a un duplice obiettivo: da un lato, garantire la massima partecipazione alle gare di appalto, evitando l'esclusione di operatori economici che hanno commesso violazioni fiscali



“bagatellari”; dall’altro, favorire la par condicio tra i partecipanti alle gare, ancorando a un importo predefinito l’esclusione dalla gara, di modo che tutti gli offerenti siano consapevoli delle conseguenze connesse alla commissione di una violazione fiscale definitivamente accertata che superi la soglia legislativa.

La disposizione censurata persegue anche finalità di tutela della concorrenza, in quanto garantisce la “parità delle armi” degli operatori economici, che sanno di poter confidare nella esclusione dalla gara del concorrente che non ha adempiuto correttamente agli obblighi fiscali. Ciò coerentemente con la giurisprudenza europea, secondo la quale «[i] principi di trasparenza e di parità di trattamento che disciplinano tutte le procedure di aggiudicazione di appalti pubblici richiedono che le condizioni sostanziali e procedurali relative alla partecipazione ad un appalto siano chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, in particolare gli obblighi a carico degli offerenti, affinché questi ultimi possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti» (Corte di giustizia dell’Unione europea, 26 settembre 2024, cause riunite C-403/23 e C-404/23, Luxone srl e Sofein spa).

Dunque, la misura in esame si rivela idonea allo scopo.

7.- La misura è altresì necessaria, tenuto conto: dell’obbligo, imposto dalla direttiva 2014/24/UE, di escludere l’operatore economico che ha commesso una violazione fiscale definitivamente accertata; della circostanza che il legislatore nazionale ha esercitato una deroga, muovendosi all’interno delle strette maglie fissate dalla disciplina comunitaria, la quale mostra un chiaro disfavore per la possibilità di consentire l’accesso alle gare dell’operatore economico che ha debiti fiscali, tranne il caso del mancato pagamento di «piccoli importi di imposte» (art. 57, paragrafo 3, della direttiva).

8.- Quanto alla proporzionalità in senso stretto della misura, si rileva che l’importo di 5.000 euro individuato dal legislatore nazionale è mutuato da una norma che, come correttamente ricostruito dal rimettente, risponde a una finalità non sovrapponibile a quella perseguita dal codice dei contratti pubblici. Infatti, l’art. 48-*bis* del d.P.R. n. 602 del 1973, ha ad oggetto l’attivazione di meccanismi compensativo-esattivi nei confronti di un soggetto che è al contempo beneficiario di somme dovute dallo Stato e inadempiente agli obblighi fiscali. L’art. 48-*bis* reca una disciplina afferente al campo dell’imposizione fiscale e individua un limite al di sotto del quale lo Stato non ritiene utile attivare la compensazione in danno del debitore fiscale.

Tuttavia, la soglia richiamata può trovare applicazione anche al fine di selezionare operatori economici affidabili per l’aggiudicazione degli appalti. Essa, infatti, esprime un certo grado di significatività del debito fiscale, al di sopra del quale il legislatore nella sua discrezionalità ha ritenuto di non consentire la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici.

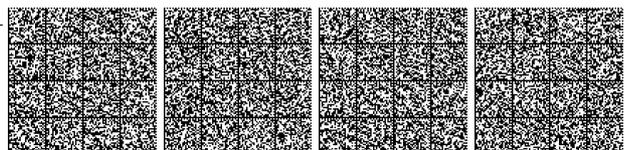
9.- La misura, infine, si rivela non manifestamente irragionevole, in quanto essa contempera l’esigenza di trattare con estrema severità, come richiesto dalle norme europee, i concorrenti che hanno commesso violazioni fiscali definitivamente accertate con la possibilità di consentire loro la partecipazione a fronte di violazioni di importo non significativo.

La diversa disciplina che regola il caso di violazioni non definitivamente accertate, che sono «gravi» solo se superiori al 10 per cento del valore dell’appalto (e comunque non inferiori a 35.000 euro), non può costituire un valido indice comparativo ai fini del giudizio di ragionevolezza della disposizione censurata. Tale disposizione, infatti, introduce una causa di esclusione prevista in via meramente facoltativa dalla direttiva comunitaria e, nell’individuare condizioni più favorevoli per l’operatore economico che ha presuntivamente commesso violazioni fiscali, tiene conto dei rischi sottesi alla decisione di escluderlo da una gara nonostante il debitum in questione possa poi rivelarsi non esistente.

10.- Conclusivamente, la questione di legittimità costituzionale promossa dal Consiglio di Stato non è fondata.

11.- Spetta al legislatore, nell’osservanza delle norme dell’Unione europea, valutare l’opportunità di prevedere una diversa soglia di esclusione per le violazioni fiscali definitivamente accertate, in modo da perseguire con maggiore efficacia l’obiettivo di garantire la più ampia partecipazione possibile degli operatori economici alle gare per l’affidamento di appalti pubblici.

Spetta altresì al legislatore, nella misura in cui ciò corrisponda alle esigenze del buon andamento dell’amministrazione, considerare la possibilità di non escludere dalla partecipazione alla gara l’operatore economico che abbia commesso una violazione di importo superiore alla soglia di rilevanza, qualora provveda a pagare tempestivamente il debito fiscale rimasto inadempito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Consiglio di Stato, sezione terza, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 28 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250138

N. 139

*Sentenza 9 - 29 luglio 2025*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene - Pene sostitutive - Limiti di applicabilità, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022 (c.d. riforma Cartabia) - Reati ostativi (e, in particolare: reato di violenza sessuale) - Possibilità di applicare una pena sostitutiva nel caso di imputati infraventunenni quando il giudice ritenga che il rischio di recidiva possa essere comunque salvaguardato - Divieto - Denunciata irragionevolezza, violazione del principio di eguaglianza e della finalità rieducativa della pena nonché dei criteri di delega - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge 24 novembre n. 689, art. 59, sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma, e 76.

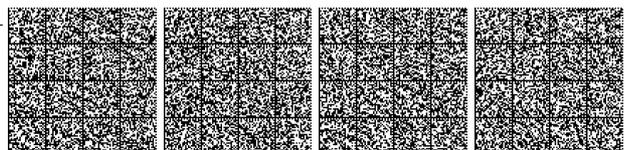
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

*Giudici :* Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, 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. 59 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), come sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), 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), promossi dalla Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze con ordinanza del 18 aprile 2024 e dalla Corte d'appello di Firenze, seconda sezione penale, con ordinanza del 14 febbraio 2025, iscritte rispettivamente al n. 130 del registro ordinanze 2024 e al n. 46 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, n. 27 dell'anno 2024 e n. 12 dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di A. L. e di P. T., l'atto di intervento di G. R., depositato fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 luglio 2025 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi gli avvocati Gianpaolo Di Pietto per G. R., Alessandro Sforza per A. L., Michele Giacomo Carlo Passione per P. T., nonché gli avvocati dello Stato Salvatore Faraci ed Erica Farinelli per il Presidente del Consiglio dei ministri; deliberato nella camera di consiglio del 9 luglio 2025.

*Ritenuto in fatto*

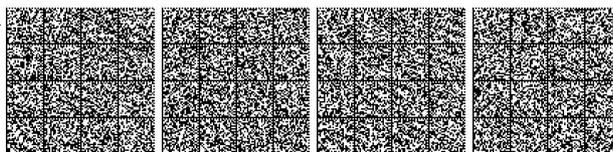
1.- Con ordinanza del 18 aprile 2024, iscritta al n. 130 reg. ord. del 2024, la Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, «laddove la norma prevede, in via assoluta, che la pena detentiva non possa essere sostituita nei confronti di imputati infraventunenni di reati di cui all'art. 609 bis c.p. anche quando il giudice ritenga che il rischio di recidiva possa essere salvaguardato dall'applicazione d[i] una sanzione sostitutiva».

1.1.- Dall'ordinanza risulta che la rimettente ha proceduto nelle forme del giudizio abbreviato nei confronti di A. L., condannandolo alla pena di quattro anni di reclusione, oltre alle pene accessorie, per il delitto di violenza sessuale aggravata di cui agli artt. 609-bis e 609-ter, comma 1, numeri 2) e 5), cod. pen., per avere costretto mediante minaccia, posta in essere con un'arma, la minore M. D. a compiere atti sessuali.

A seguito della condanna, l'imputato ha chiesto l'applicazione di una pena sostitutiva. Il processo, quindi, è stato sospeso, ai sensi dell'art. 545-bis del codice di procedura penale, per consentire la predisposizione di un programma di trattamento da parte dell'Ufficio di esecuzione penale esterna (UEPE).

Secondo la rimettente, tale programma (che prevede la detenzione domiciliare, lo svolgimento di attività lavorativa e il mantenimento di contatti con lo stesso UEPE), integrato con la prescrizione della partecipazione a un percorso di recupero presso uno degli enti indicati nell'art. 165, quinto comma, cod. pen., sarebbe «idoneo a fornire una risposta sanzionatoria adeguata alla gravità del reato commesso e [...], rispetto alla esecuzione della pena detentiva carceraria, più idoneo alla rieducazione dell'imputato consentendo l'applicazione di misure e prescrizioni prive di effetti desocializzanti». In tal senso avrebbe concluso anche il pubblico ministero, «pur richiamando il dato normativo che non consente la sostituzione della pena».

Sottolinea, in particolare, la giudice *a quo* che «l'imputato è giovanissimo, ha commesso il reato [...] quando ancora non aveva compiuto 20 anni, non ha precedenti penali o giudiziari»; il fatto non sarebbe stato commesso in un contesto caratterizzato da «dinamiche di criminalità organizzata, ma in contesto di dinamiche che caratterizzano i reati sessuali commessi da giovanissimi»; l'imputato non sarebbe mai stato sottoposto a misura cautelare per il reato per cui si procede. Giunto in Italia come minore non accompagnato, lo stesso sarebbe stato accolto da una Onlus, avrebbe imparato la lingua italiana e intrapreso un percorso di avviamento professionale che gli avrebbe consentito l'inserimento lavorativo quale apprendista elettricista: attività che l'esecuzione della pena sostitutiva gli consentirebbe di proseguire, insieme alla possibilità di «rivalutare in senso critico le modalità di relazione sessuale». Escluso il pericolo di recidiva, la rimettente evidenzia che «[l']esecuzione della pena detentiva in regime penitenziario comporterebbe, invece, effetti desocializzanti gravi separando l'imputato da un contesto di relazioni instaurate con gli operatori della Onlus e comportando la perdita del lavoro».



1.2.- In punto di rilevanza della questione sollevata, la rimettente espone che l'art. 59 della legge n. 689 del 1981, come sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), 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), prevede che la pena detentiva non possa essere sostituita «nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354» (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), fra i quali il delitto per cui A. L. è stato condannato. La questione, quindi, sarebbe rilevante «atteso che, ove fosse esclusa la preclusione assoluta all'applicazione della misura sostitutiva, questa potrebbe in concreto essere applicata all'imputato».

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, la preclusione «assoluta» prevista dalla norma censurata presenterebbe «caratteri di irrazionalità» e si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.

1.3.1.- In premessa, la rimettente evidenzia che «[d]al sistema complessivo della disciplina relativa alle misure sostitutive» risulterebbe il «favor» del legislatore per le pene sostitutive, tanto che le stesse sarebbero applicabili «anche nei confronti di soggetti per i quali sussiste pericolo di recidiva e [...] di soggetti nei cui confronti tale rischio sia stato valutato concreto ed attuale tanto da comportare l'applicazione ed il mantenimento di una misura cautelare». Conferma di ciò si trarrebbe, oltre che dal tenore letterale della norma censurata, anche dall'art. 300, comma 4-bis, cod. proc. pen. e dall'art. 58 della legge n. 689 del 1981.

La preclusione «più importante» all'accesso alle pene sostitutive riguarderebbe esclusivamente il titolo di reato per cui si procede, risultando «le altre preclusioni [...] del tutto razionali e riconnesse alla pericolosità sociale dell'imputato o a suoi comportamenti».

1.3.2.- La disposizione censurata, mediante un «richiamo generalizzato a tutti i reati previsti dall'art. 4 bis L. 26 luglio 1975 n. 354 che, come noto, prevede un regime penitenziario molto diverso a seconda delle diverse categorie di reati ricomprese nell'elenco», comporterebbe che, ai fini dell'applicazione delle pene sostitutive, tali diverse categorie di reato ricevano invece un trattamento «unitario».

Sarebbe, peraltro, irragionevole che «pur al momento dell'applicazione di una sanzione di natura penale che deve avere carattere retributivo, specialpreventivo e rieducativo non si consenta al giudice di valutare le condizioni soggettive dell'autore del reato soprattutto ove queste, unite alle circostanze concrete in cui è stato commesso il fatto, consentano di escludere un rischio attuale di recidiva ovvero la possibilità di contenerlo con una efficace misura diversa dalla detenzione».

Altrettanto irragionevole sarebbe la conseguenza discriminatoria che la preclusione «per titolo astratto di reato» comporterebbe tra «persone che hanno riportato condanna alla stessa pena, cosicché una persona condannata alla pena di 4 anni di reclusione per un reato non ostativo [...] potrà vedersi applicata una misura sostitutiva anche se vi sia un rischio di recidiva e sia sottoposta a misura cautelare, mentre una persona condannata per un reato ostativo non potrà vedersi applicata una sanzione sostitutiva anche se condannata a pena inferiore e anche ove non sussista nessun pericolo di recidiva ovvero se il rischio possa essere contenuto con una misura non carceraria».

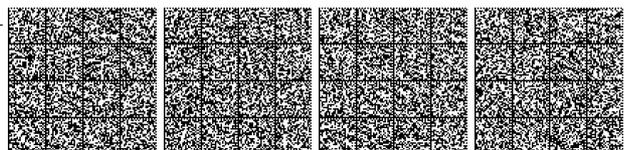
La rimettente evidenzia, infine, che «l'imputato, minore di anni 21, avrebbe lo stesso trattamento riservato a soggetti pienamente adulti» e «per effetto della doppia ostatività prevista per i reati di cui all'art. 4-bis ordinamento penitenziario non potrebbe che essere inserito, per almeno un anno, in un sistema carcerario con gravi effetti desocializzanti pur se potrebbero essere applicate misure sanzionatorie valutate dal giudice della cognizione sicure ed efficaci, e ciò sulla base di una opzione normativa del tutto astratta».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

2.1.- L'inammissibilità deriverebbe dalla indeterminatezza e irrilevanza delle questioni.

Sotto un primo profilo, l'Avvocatura lamenta che le «scarse indicazioni contenute nell'ordinanza non chiariscono [...] come il giudice sia giunto a determinare la pena nella misura indicata di anni quattro, ovvero se abbia o meno riconosciuto le circostanze attenuanti generiche e la loro prevalenza sulle due aggravanti contestate». Il che renderebbe carente la motivazione sulla rilevanza perché, se la pena fosse stata determinata «in maniera incongrua», la sentenza potrebbe essere impugnata dal pubblico ministero e la pena aumentata fino a superare il limite (quattro anni di reclusione) entro il quale è possibile la sostituzione della pena, ai sensi dell'art. 53 della legge n. 689 del 1981.

Per altro aspetto, le questioni sarebbero «manifestamente inammissibili, atteso che [vengono sollevate] con riferimento all'art. 609-bis c.p., quando, invece, la condotta ha integrato anche le aggravanti previste dai numeri 2 e 5 dell'art. 609-ter, in quanto consumata in danno di persona offesa minorenni e con uso di arma».



2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero infondate.

L'art. 59 della legge n. 689 del 1981 sarebbe stato sostituito in attuazione dello specifico criterio di cui all'art. 1, comma 17, lettera *d*), della legge 27 settembre 2021, n. 134 (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari), che delegava il Governo a «ridisciplinare opportunamente le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare».

Il legislatore delegato avrebbe introdotto una nuova disciplina delle condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva: per un verso, avrebbe modificato le prime tre condizioni previste dal testo previgente, per lo più imperniate su rigidi automatismi, per adeguarle «agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che in più occasioni ha dichiarato l'illegittimità di analoghi automatismi e presunzioni»; per altro verso, avrebbe introdotto l'ulteriore condizione dettata dalla lettera *d*), assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario.

Il risultato, quindi, sarebbe quello di precludere la sostituzione, «indipendentemente dalla valutazione di pericolosità sociale e adeguatezza del caso concreto, sulla base di una presunzione operata dal legislatore in sede di esecuzione, che viene desunta dalla regola dell'art. 4-*bis* 1. 354/75 (per non renderla ineffettiva, come chiaramente indicato nella relazione introduttiva alla l. 134/2021 [rectius: al d.lgs. n. 150 del 2022])».

La norma sospettata di illegittimità costituzionale non si porrebbe in contrasto con i principi affermati da questa Corte in ordine allo spazio di discrezionalità rimesso al legislatore nella commisurazione delle sanzioni, sindacabile solo quando trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio; letta, infatti, «in combinato disposto con la norma “gemella” di cui all'art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, dell'ord. pen.», essa non impedirebbe, in concreto, l'accesso alle misure alternative alla detenzione, possibile dopo un anno di osservazione scientifica della personalità.

Tale circostanza controbilancerebbe «la rigidità del divieto, in un ambito - quale quello dei delitti di violenza sessuale aggravati ai sensi dell'art. 609-*ter* c.p. - nel quale pare non irragionevole ricollegare la valutazione di una elevata pericolosità soggettiva alla condotta stessa, ai ricordati fini di recidività della condotta».

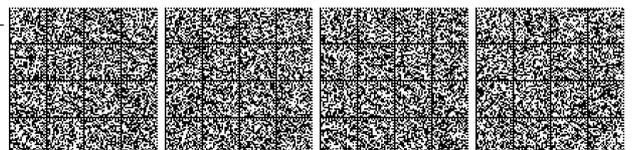
Quanto, poi, alla condizione di infraventunenne dell'imputato, il legislatore avrebbe differenziato «il regime penale nei confronti del giovane adulto autore di reati consentendo la sospensione della pena determinata in misura superiore [a] quella ordinaria», non già disegnando un sistema sanzionatorio intermedio tra quello riservato ai minorenni e agli adulti, «anche in ragione del fatto che le condizioni personali dell'imputato rilevano ai fini dell'art. 133 c.p.» (e sarebbero state tenute in considerazione, come risulta dall'ordinanza di remissione, nel caso di specie).

Il sistema nel suo complesso, quindi, non sarebbe irragionevole e le questioni sollevate, «anche sotto l'aspetto della mancata previsione di un regime differenziato di sostituibilità della pena», sarebbero infondate.

3.- Si è costituito in giudizio A. L., imputato nel giudizio principale. Ripercorrendo adesivamente gli argomenti spesi dalla giudice rimettente, la parte chiede a questa Corte «di dichiarare incostituzionale l'art. 59, 1° comma, lett. *d*) della l. 689/1981, nella parte in cui non consente di sostituire la pena detentiva con una pena sostitutiva così come introdott[a] dalla riforma Cartabia nell'articolo 20-*bis* del codice penale e nel riformulato testo della legge n. 689 del 1981 in favore dell'imputato infra-ventunenne».

4.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la difesa dell'imputato ribadisce le considerazioni e le conclusioni già svolte nell'atto di costituzione e, in replica alle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato, sottolinea la rilevanza delle questioni, il cui accoglimento «avrebbe un effetto dirompente e di novità nel caso che ci occupa, consentendo all'odierno prevenuto di scontare la pena irrogata in regime di detenzione domiciliare sostitutiva». La difesa dello Stato, inoltre, avrebbe trascurato di considerare che il d.lgs. n. 150 del 2022 sarebbe «incorso in un eccesso di delega», perché avrebbe tradito il disegno complessivo perseguito dal legislatore delegante, volto a rivitalizzare l'istituto delle pene sostitutive; in particolare, avrebbe violato il criterio espresso dall'art. 1, comma 17, lettera *c*), della legge n. 134 del 2021, inteso ad assegnare al giudicante un apprezzamento discrezionale in relazione alle circostanze del caso concreto, sì da consentire l'applicazione della pena sostitutiva quando questa sia «più idonea di quella detentiva breve a ridurre il condannato e a prevenire la commissione di ulteriori reati».

5.- Con ordinanza depositata il 14 febbraio 2025, iscritta al n. 46 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Firenze, seconda sezione penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost., dell'art. 59, primo comma, lettera *d*), della legge n. 689 del 1981, come sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera *g*), del d.lgs. n. 150 del 2022, nella parte in cui «non consente la sostituzione della pena detentiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323 bis, secondo comma, c.p.».



5.1.- Il giudice rimettente è investito dell'appello proposto dall'imputato P. T. contro la sentenza con la quale il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze lo ha condannato, all'esito del giudizio abbreviato, alla pena di tre anni e due mesi di reclusione, previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche e di quella di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen., per i reati di pornografia minorile (art. 600-ter cod. pen.) e violenza sessuale di gruppo aggravata (artt. 609-octies e 609-ter, numero 5, cod. pen.), in concorso con altro imputato, ai danni della minore A. A.

5.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* riferisce che, non avendo accolto la richiesta principale di concordato con rinuncia ai motivi di appello, né le altre richieste di merito di «assoluzione, riduzione della pena e sospensione condizionale della stessa, accesso a percorso di giustizia riparativa», dovrà confermare la responsabilità penale dell'imputato, per la quale ritiene non congrua una pena pari o inferiore a quella di due anni e sei mesi di reclusione. Sarà quindi chiamato a decidere «sulla quantificazione della pena che, per la sua entità, non potrà essere condizionalmente sospesa, e [sul]la valutazione della richiesta di applicazione di pene sostitutive ai sensi dell'art. 58, comma 1, legge n. 689/1981»: pene che apparirebbero «idonee alla rieducazione dell'imputato, incensurato e di giovane età, in tal modo assicurando la prevenzione del pericolo di reiterazione di condotte criminose».

Considerato, inoltre, che non vi sarebbero elementi ostativi alla formulazione di una prognosi positiva circa l'adempimento delle prescrizioni connesse alla pena sostitutiva («avendo [costui] già positivamente intrapreso un percorso di responsabilizzazione per uomini maltrattanti»), sussisterebbero tutti i presupposti normativamente previsti ai fini dell'applicazione delle pene sostitutive, se non fosse per il «chiaro dettato normativo» di cui all'art. 59, primo comma, lettera *d*), della legge n. 689 del 1981, nella parte in cui non consente di sostituire la pena detentiva breve nei confronti di un condannato (quale quello del giudizio *a quo*) per uno dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit.

La rilevanza delle questioni, quindi, deriverebbe dal fatto che solo «previa declaratoria di illegittimità costituzionale della norma anzidetta» il giudice rimettente, «nell'irrogare una pena superiore ad anni due e mesi sei di reclusione», potrebbe applicare una pena sostitutiva alla detenzione.

5.3.- In punto di non manifesta infondatezza, esclusa la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione censurata, stante il carattere chiaro e univoco del dato normativo, il giudice *a quo* dubita della sua compatibilità con gli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost.

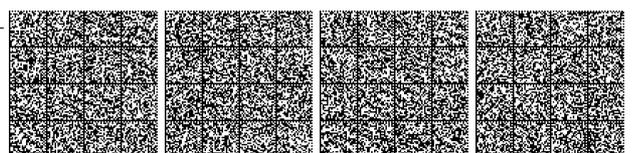
5.3.1.- In riferimento all'art. 76 Cost., il legislatore delegato avrebbe tradito le rationes sottese alla legge n. 134 del 2021; in particolare, avrebbe disatteso il principio e criterio direttivo rinvenibile nell'art. 1, comma 17, lettera *c*), della legge delega, che richiedeva al Governo di «prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive».

Le finalità della riforma delle pene sostitutive perseguite dal legislatore delegante emergerebbero «dalla relazione finale della Commissione di studio istituita con d.m. 16 marzo 2021 per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale, nonché in materia di prescrizione del reato»; sulla base dei lavori di tale Commissione, infatti, sarebbe stato formulato l'emendamento 1.502 del 14 luglio 2021, di iniziativa governativa, al disegno di legge A.C. 2435, all'origine della delega conferita dall'art. 1, comma 17, della legge n. 134 del 2021.

Rivitalizzando l'istituto delle pene sostitutive, scarsamente utilizzato nella prassi, il legislatore delegante da un lato avrebbe inteso mettere a disposizione del giudice di cognizione, già nella fase di commisurazione della pena, risposte sanzionatorie alternative alle pene detentive brevi o comunque di durata contenuta, «in coerenza sia con il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale, sia con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.»; dall'altro lato, avrebbe perseguito lo scopo di incentivare definizioni alternative del processo, con conseguente alleggerimento complessivo dei carichi del sistema penale.

La *ratio* sottesa alla legge delega sarebbe espressa dall'art. 58 della legge n. 689 del 1981, secondo cui «le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi posso[no] essere applicate dal giudice solo allorché egli ritenga le stesse funzionali alla rieducazione del condannato e idonee a prevenire il pericolo di recidiva». Al giudice della cognizione, quindi, sarebbe rimesso, di regola, un apprezzamento discrezionale in relazione alle circostanze del caso concreto, sì da consentirgli di individuare la pena sostitutiva più adatta a perseguire tale duplice finalità. La modifica apportata dal legislatore delegato all'art. 59 della stessa legge, tuttavia, avrebbe sottratto al giudice della cognizione il predetto apprezzamento, introducendo una presunzione legale di inidoneità della sanzione sostitutiva «a perseguire i fini cui è preposta», destinata a venire meno solo quando sia stata riconosciuta l'attenuante di cui all'art. 323-bis, secondo comma, cod. pen.

5.3.2.- La preclusione di cui all'art. 59 della legge n. 689 del 1981 si porrebbe, inoltre, in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.



Per un verso, infatti, sarebbe «del tutto irragionevole ancorare una presunzione legale di inidoneità della pena sostitutiva a perseguire i fini di legge al mero titolo di reato addebitato all'imputato, a prescindere da una valutazione delle peculiarità del caso concreto», così da «aprire al rischio di trattare in maniera diversa situazioni differenziate dal titolo di reato ma connotate, in concreto, da eguale gravità».

Sarebbe parimenti irragionevole che, «al momento dell'applicazione di una sanzione di natura penale che deve avere carattere retributivo, specialpreventivo e rieducativo, non si consenta al giudice della cognizione di valutare le condizioni soggettive dell'autore del reato soprattutto ove queste, unite alle circostanze concrete in cui è stato commesso il fatto, consentano di escludere un rischio attuale di recidiva ovvero la possibilità di contenerlo con una misura efficace diversa dalla detenzione».

Infine, la preclusione impedirebbe al giudice della cognizione di «individualizzare il trattamento sanzionatorio attraverso l'applicazione di una pena sostitutiva a quella detentiva che, alla luce delle specificità del caso concreto», appaia idonea a «perseguire la funzione rieducativa del condannato più e meglio dell'esperienza detentiva in carcere, che, come noto, produce sovente un effetto desocializzante e di involuzione della persona, anche alla luce della situazione critica in cui versano le carceri italiane».

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

6.1.- L'inammissibilità deriverebbe, innanzi tutto, dalla omessa motivazione sulla rilevanza delle questioni, poiché il giudice rimettente non avrebbe «affatto chiarito quale sarebbe nel caso di specie la pena sostitutiva concretamente applicabile, essendosi limitato soltanto a riferirsi ad una eventuale e futura pena superiore ad anni due e mesi sei di reclusione e rendendo così la questione anche meramente ipotetica».

In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili per erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento sulla cui base viene dedotta la violazione dell'art. 76 Cost. Il giudice *a quo*, infatti, avrebbe denunciato il tradimento dei principi e criteri direttivi ricavabili dall'art. 1, comma 17, lettera *c*), della legge n. 134 del 2021, omettendo tuttavia di richiamare i principi direttivi posti dalla successiva lettera *d*), con i quali si demandava espressamente di «ridisciplinare opportunamente le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare».

Sarebbe la stessa relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022 a spiegare la ragionevolezza e l'opportunità di operare un coordinamento con le preclusioni all'accesso alle misure alternative, previste dalla legge n. 354 del 1975, «escludendo la sostituzione della pena detentiva in caso di condanna per uno dei reati di cui all'art. 4 bis ord. penit.», atteso che, in caso contrario, «la disciplina dell'art. 4 bis ord. penit. (e dell'art. 656, co. 9 c.p.p.) risulterebbe sostanzialmente elusa: sarebbe irragionevole limitare la concessione della semilibertà e della detenzione domiciliare, quali misure alternative alla detenzione, subordinandole alla collaborazione e alle ulteriori stringenti condizioni sostanziali e procedurali previste dall'art. 4 bis e, per altro verso, consentire al giudice all'esito del giudizio di cognizione di applicare la semilibertà sostitutiva o la detenzione domiciliare sostitutiva o, addirittura, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo».

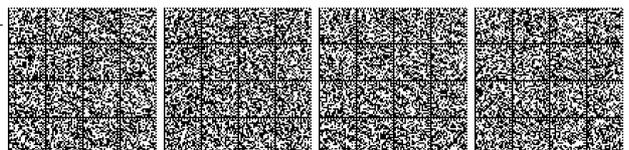
6.2.- Nel merito, le questioni sarebbero manifestamente infondate in riferimento a tutti i parametri evocati.

6.2.1.- Sotto un primo profilo, l'Avvocatura ricorda la giurisprudenza costituzionale sul sindacato al metro dell'art. 76 Cost. e sul margine di discrezionalità che compete al legislatore delegato nel dare attuazione alla legge di delega, da esercitarsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la *ratio* della norma delegante.

Particolare rilievo, tra le altre, avrebbe la sentenza di questa Corte n. 84 del 2024, che, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale di altra disposizione del d.lgs. n. 150 del 2022 (l'art. 71), sollevata sulla base di un dedotto eccesso di delega, avrebbe evidenziato il «fisiologico margine di discrezionalità connaturato all'istituto stesso della delegazione legislativa: margine che è specialmente ampio - fatte salve eventuali puntuali indicazioni su singoli profili che la legge delega abbia comunque fornito - nel caso in cui il Governo sia chiamato a riforme normative di ampio respiro, come quella oggetto della legge n. 134 del 2021 e poi attuata con il d.lgs. n. 150 del 2022».

Anche la Corte di cassazione, nel motivare la ritenuta manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981, prospettata in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude la sostituibilità della pena detentiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit., avrebbe ritenuto la scelta legislativa espressione legittima della discrezionalità politica (è richiamata Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 16 febbraio-2 aprile 2024, n. 13225).

Alla stregua dei richiamati principi, il legislatore delegato non sarebbe incorso in alcun eccesso di delega, atteso che l'intervento sulle condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva sarebbe «pienamente conforme all'art. 76 Cost., non travalicando affatto i principi e i criteri dell'art. 1, comma 17, letter[e] *c*) e *d*) della legge n. 134/2021, tenuto conto del complessivo contesto normativo nel quale essi si inseriscono».



6.2.2.- Né sarebbe ravvisabile la dedotta violazione degli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., stante l'espressa previsione legislativa del necessario coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare, le quali si farebbero «esse stesse carico di realizzare la necessaria individualizzazione del quantum sanzionatorio, tenuto conto proprio delle peculiarità delle singole situazioni concrete in ragione del differenziato disvalore insito nella condanna per date fattispecie delittuose (quali quelle di cui all'art. 4-bis ord. pen.), fatte salve le ipotesi - proprio nell'ottica della evocata personalizzazione trattamentale - in cui sia stata ritenuta applicabile la circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 323-bis, co. 2 c.p.».

7.- Si è costituito in giudizio P. T., imputato nel giudizio principale, chiedendo l'accoglimento delle questioni.

7.1.- Nel riproporre gli argomenti spesi dal giudice rimettente, la parte pone in rilievo i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 84 del 2024. La pronuncia avrebbe valorizzato le finalità sottese alla riforma, volte - come indicato nella relazione finale della Commissione di studio istituita con d.m. 16 marzo 2021 - non solo ad evitare gli effetti desocializzanti del carcere, ma anche a realizzare risultati di deflazione processuale, «in coerenza sia con il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale [...], sia con la necessaria finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., che deve accompagnare la pena “da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue” (sentenza n. 313 del 1990, punto 8 del Considerato in diritto), e dunque anche nella fase di determinazione del trattamento sanzionatorio appropriato da parte del giudice della cognizione».

L'esclusione della sostituzione della pena detentiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit., a parere della parte, avrebbe tradito le rationes sottese alla stessa delega, producendo «l'esaltazione del tipo di autore, costruito attorno al delitto commesso e non al percorso svolto e da poter svolgere extra moenia».

Anche a leggere tale preclusione quale riflesso di una presunzione di pericolosità sociale, ne sarebbero irragionevoli i tratti di assolutezza, a fronte della relatività della corrispondente presunzione di pericolosità sociale, in base all'astratto titolo di reato, inserita nell'ordinamento penitenziario, che prevede i presupposti per il suo superamento.

L'«eccessività della fattispecie preclusiva» risulterebbe anche dal raffronto con il diverso regime riservato alla sospensione condizionale della pena, che, sebbene sia misura «tendenzialmente priva di contenuti sanzionatori», sarebbe applicabile anche ai condannati per reato ostativo.

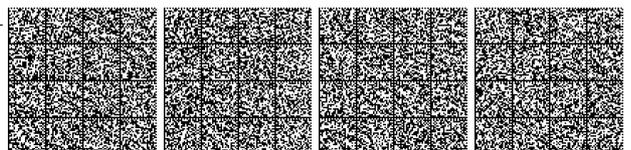
7.2.- La norma censurata tradirebbe anche la funzione rieducativa della pena, «scopo principale della pena nella fase della sua esecuzione (se non addirittura esclusivo)», che avrebbe «un indiscusso diritto di cittadinanza anche nella fase edittale e commisurativa». Per assicurare che la pena risponda a tale funzione, il giudice non dovrebbe limitarsi «a quantificare aritmeticamente la pena corrispondente alla gravità del reato commesso, alla mera stregua della teoria retributiva», ma dovrebbe «ponderare anche (e soprattutto) le ricadute di altro tipo (nel caso di specie, l'arresto obbligatorio per mancata sospensione dell'ordine di carcerazione)», nonché «valutare la razionalità, sotto il profilo del rispetto del principio di proporzione e ragionevolezza, della scelta legislativa che commisuri la risposta punitiva (complessivamente intesa) ad un determinato atteggiamento antisociale».

A riscontro della centralità della valutazione del giudice sulla effettiva capacità rieducativa e risocializzante della pena, per «la necessità costituzionale [...] che la pena debba tendere ad educare», la difesa richiama «la (storica) sentenza n. 313 del 1990 con la quale la Corte ha dichiarato la illegittimità dell'art. 444, comma 2, c.p.p., nella parte in cui tale disposizione processuale non prevedeva la possibilità per il giudice di valutare la congruità della pena “patteggiata” dalle parti e quindi la connessa possibilità, da parte del primo, di rigettare tale schema negoziale».

Una conferma dell'importanza del finalismo rieducativo e della «relazione stretta tra finalità rieducativa e giudizio di proporzione della pena, non solo nella sua accezione quantitativa, ma anche qualitativa», si trarrebbe altresì dalle pronunce di questa Corte, quali la sentenza n. 341 del 1994, nelle quali viene ribadito che il principio rieducativo «compone, oltre al ridimensionamento delle concezioni assolute della pena, la valutazione del soggetto, reo o condannato, in ogni momento della dinamica penal sanzionatoria (previsione astratta, commisurazione ed esecuzione)», fino alla più recente sentenza n. 46 del 2024, ove si pone in evidenza come la Corte sia chiamata ad esercitare il suo controllo «con tanta maggiore attenzione, quanto più la legge incida sui diritti fondamentali della persona».

7.3.- Sarebbe irragionevole, poi, che per coloro i quali si trovino detenuti al momento in cui la condanna riportata diviene definitiva valga la regola di cui all'art. 656, comma 9, lettera b), cod. proc. pen. (per cui la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva non può essere disposta) e non possa valere la regola contraria, consentendo anche in caso di condanna per «delitti a vario titolo ostativi» l'applicazione di una pena sostitutiva sin dalla fase della cognizione nei confronti di imputati non sottoposti ad alcuna misura coercitiva (e per i quali, quindi, il giudicante abbia ritenuto insussistenti sia il pericolo di fuga che il pericolo di reiterazione del reato).

Né giustificerebbe la preclusione la disciplina concernente il periodo annuale di osservazione scientifica della personalità, ex art. 4-bis, comma 1-quater, ordin. penit., in materia di reati «a natura sessuale». Rileverebbe, al riguardo, la divergenza nel quomodo tra misure alternative e pene sostitutive (già ritenuta nelle sentenze di questa Corte) e la



possibilità che (come sarebbe accaduto nel caso di specie) «il soggetto svolga extra moenia un percorso terapeutico efficace [...], sì da rendere inutile (e anzi, tardivo e nocivo) anche un percorso detentivo con l'anno di osservazione scientifica della personalità in istituto».

Tenere conto, nella determinazione dell'anno di osservazione, di programmi terapeutici eventualmente già svolti dopo la commissione del reato e antecedentemente all'inizio dell'esecuzione della pena, secondo un modello conforme alla «proposta licenziata dalla "Commissione Giostra" per la riforma dell'ordinamento penitenziario», consentirebbe di superare «il paradosso di una disciplina penitenziaria (successiva alla c.d. "riforma Cartabia") che supera le ostatività, laddove in materia di pene sostitutive il mero titolo di reato priverebbe il giudice del giudizio da operarsi in concreto».

7.4.- A segnare l'irragionevolezza della disciplina di cui all'art. 59 della legge n. 689 del 1981 sarebbero anche gli effetti discriminatori già denunciati dal GUP di Firenze (con l'ordinanza iscritta al n. 130 reg. ord. del 2024), ai cui rilievi la parte aggiunge il richiamo a un precedente della giurisprudenza di merito in cui la detenzione domiciliare sostitutiva sarebbe stata applicata anche per il reato di tortura, a fronte di «vicende sicuramente drammatiche» e tuttavia non riconducibili a delitti compresi nel catalogo di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.

8.- Ai sensi dell'art. 6 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'Unione camere penali italiane (UCPI), a titolo di *amicus curiae*, ha depositato un'opinione scritta, ammessa con decreto presidenziale del 16 maggio 2025, con la quale chiede che questa Corte accolga le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'appello di Firenze.

Gli argomenti svolti a sostegno della richiesta sono analoghi a quelli proposti dal giudice e dalla difesa della parte e fanno leva sul contrasto della norma censurata con gli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost. In particolare, secondo l'*amicus curiae*:

- la presunzione di inidoneità delle pene sostitutive a conseguire le finalità rieducative, nei confronti del soggetto che sia imputato di uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. tradirebbe l'intento del legislatore delegante di rivitalizzare l'istituto delle pene sostitutive e disciplinare il potere discrezionale del giudice nella scelta tra tali pene, tanto più che la nuova disciplina si porrebbe «su un piano contraddittoriamente peggiorativo rispetto alla precedente formulazione dell'art. 59 L. 689/81, che [...] non prevedeva alcuna preclusione per l'applicazione delle sanzioni sostitutive con riferimento ai reati inclusi nel catalogo dell'art. 4 bis O.P.»;

- sarebbe del tutto irragionevole ancorare una presunzione legale di inidoneità della pena sostitutiva a perseguire i fini di legge al mero titolo di reato addebitato all'imputato, a prescindere da una valutazione delle peculiarità del caso concreto e senza neppure alcun riferimento alle ipotesi di superamento delle ostatività previste dall'ordinamento penitenziario.

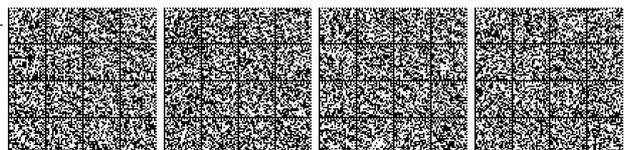
9.- In prossimità dell'udienza pubblica, la difesa dell'imputato ha depositato una memoria nella quale replica alle eccezioni della difesa dello Stato, ribadisce gli argomenti già svolti nell'atto di costituzione in giudizio e richiama anche quelli spesi dall'*amicus curiae*, sottolineando come «l'esigenza di compatibilità della disciplina introdotta dal legislatore delegato rispetto alla normativa penitenziaria non esprime affatto l'obbligo di intervenire allo stesso modo delle misure alternative alla detenzione».

La parte ribadisce, inoltre, il carattere distonico della lettura dei criteri di delega fatta propria dal legislatore della riforma, nonché gli argomenti di carattere logico e sistematico che militerebbero a favore della prospettata illegittimità costituzionale della norma censurata, ritenendo che ben più efficace dell'anno di osservazione *intra moenia* sarebbe la possibilità di ricorrere alla «Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sui requisiti minimi dei centri per uomini autori di violenza domestica e di genere, del 14 settembre 2022» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 276 del 2022).

10.- Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza pubblica, con la quale aggiunge ulteriori argomenti alle ragioni di inammissibilità e infondatezza delle questioni già prospettate con l'atto di intervento.

10.1.- Sotto un primo profilo, denuncia l'inammissibilità «derivante dall'ambiguità e dal *petitum aberrante* formulato dal giudice rimettente».

Evidenzia, a tale riguardo, che l'imputato è sottoposto a giudizio, in concorso con altro autore, per il reato di pornografia minorile e violenza sessuale di gruppo aggravata dalla minore età della vittima. A fronte di tale imputazione, il giudice rimettente richiederebbe a questa Corte un *petitum demolitorio* il cui difetto di rilevanza nel giudizio *a quo* apparirebbe «già palmare», in quanto «non [...] limitato al solo scrutinio di preclusione dell'accesso alle sanzioni sostitutive derivante dai due reati in questione, ma [...] esteso a tutto il catalogo dei reati indicati dall'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, tra cui l'associazione a delinquere di stampo mafioso e il sequestro di persona a scopo di



estorsione». Né il giudice *a quo* avrebbe perimetrato la preclusione censurata (nel caso dei reati per cui si procede) in relazione a specifiche pene sostitutive, proponendo invece «un'ambigua formulazione del *petitum* in relazione a tutte le possibili tipologie di sanzioni sostitutive previste dalla legge».

10.2.- Quanto al merito delle questioni, la difesa dello Stato ribadisce i motivi di infondatezza della censura di eccesso di delega, ripercorrendo nuovamente *ratio* e portata della cosiddetta riforma Cartabia.

Una «argomentazione generica, dai contenuti impalpabili», sorreggerebbe poi la censura di violazione dell'art. 3 Cost., incentrata sulla pretesa impossibilità, per il giudice della cognizione, di individuare la sanzione più adeguata al caso concreto, ma in realtà riconducibile a «una critica di politica giudiziaria e criminale, nel merito della scelta effettuata dal legislatore». Tale scelta, peraltro, esprimerebbe «un razionale bilanciamento di cause soggettive ed oggettive ostative», inteso a limitare ragionevolmente la discrezionalità del giudicante a fronte di «un enorme allargamento dell'area di punibilità» entro la quale le pene sostitutive sono divenute applicabili.

In ordine alle censure al metro dell'art. 27 Cost., infine, l'interveniente aggiunge alcune considerazioni in ordine alla «natura polifunzionale» della pena, riconosciuta nella giurisprudenza costituzionale (sono richiamate le sentenze n. 12 del 1966, n. 264 del 1974, n. 313 del 1990 e n. 282 del 1998) e critica la prospettazione del giudice, «secondo cui prevedere un catalogo di gravissimi reati per cui non risulta possibile accedere alle misure sostitutive - per reati puniti con pene edittali assai elevate - [violerebbe] l'art. 27 Cost.», per «il suo radicale sbilanciamento sulla stessa natura costituzionale della pena di cui [verrebbe] obliterata ogni funzione che non sia esclusivamente rieducativa».

11.- Il 6 giugno 2025, nel giudizio originato dall'ordinanza iscritta al n. 130 reg. ord. del 2024, è stato depositato atto di intervento ad adiuvandum da parte di G. R., imputato in un procedimento penale diverso da quelli a quibus.

L'interveniente sostiene di essere titolare di un interesse diretto, concreto e qualificato all'esito del giudizio, poiché la sua posizione processuale sarebbe direttamente e inscindibilmente legata alla statuizione di questa Corte in merito alla legittimità costituzionale della norma impugnata. Espone, a tal fine, di essere stato condannato per il delitto di rapina aggravata (art. 628, terzo comma, cod. pen.), rientrante nel catalogo dei reati cosiddetti ostativi, ai sensi dell'art. 4-bis ordin. penit., e di avere proposto ricorso per cassazione contro la sentenza di secondo grado, lamentando, tra l'altro, l'errata applicazione del divieto di sostituzione della pena detentiva di cui all'art. 59 della legge n. 689 del 1981 e chiedendo di sollevare al riguardo questione di legittimità costituzionale. La Corte di cassazione avrebbe rinviato il giudizio all'udienza del 1° ottobre 2025, «ritenuta l'opportunità di attendere la decisione della Corte costituzionale su questione potenzialmente suscettibile di incidere sulla decisione» (ordinanza del 6 giugno 2025, depositata dall'interveniente il successivo 10 giugno).

### *Considerato in diritto*

1.- Con l'ordinanza iscritta al n. 130 reg. ord. del 2024, il GUP del Tribunale di Firenze ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., «laddove la norma prevede, in via assoluta, che la pena detentiva non possa essere sostituita nei confronti di imputati infraventunenni di reati di cui all'art. 609 bis c.p. anche quando il giudice ritenga che il rischio di recidiva possa essere salvaguardato dall'applicazione [di] una sanzione sostitutiva».

2.- Con l'ordinanza iscritta al n. 46 reg. ord. del 2025, la Corte d'appello di Firenze, sezione seconda penale, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 Cost., nella parte in cui «non consente la sostituzione della pena detentiva nei confronti dell'imputato di uno dei reati di cui all'art. 4 bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, salvo che sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323 bis, secondo comma, c.p.».

3.- Le ordinanze prospettano questioni in larga parte analoghe afferenti alla stessa disposizione, sicché i relativi giudizi meritano di essere riuniti per essere definiti con unica decisione.

In effetti, entrambi i rimettenti si dolgono - in sostanza - della preclusione assoluta alla concessione di pene sostitutive delle pene detentive brevi per gli imputati di uno dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. stabilita dalla disposizione censurata.

Secondo la lettera di tale disposizione, la preclusione in parola viene meno soltanto nell'ipotesi in cui si tratti di imputato nei cui confronti sia stata riconosciuta la circostanza attenuante di cui all'art. 323-bis, secondo comma, cod. pen., integrata in caso di collaborazione processuale rispetto a una serie di delitti contro la pubblica amministrazione. Tuttavia, in seguito all'estromissione dei delitti contro la pubblica amministrazione dal catalogo dei reati cosiddetti «ostativi» di cui all'art. 4-bis ordin. penit. - estromissione operata dal decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 (Misure



urgenti in materia di divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia, nonché in materia di termini di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, e di disposizioni relative a controversie della giustizia sportiva, nonché di obblighi di vaccinazione anti SARS-CoV-2, di attuazione del Piano nazionale contro una pandemia influenzale e di prevenzione e contrasto dei raduni illegali), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2022, n. 199 -, tale eccezione ha perso ogni significato pratico. Conseguentemente, l'accesso alle pene sostitutive è oggi precluso, senza eccezioni, agli imputati di tutti i reati menzionati dall'art. 4-bis ordin. penit.

Proprio di tale preclusione si dolgono le ordinanze di remissione, le quali assumono che la sua assolutezza si ponga in contrasto con i principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e della funzione rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.).

Secondo la Corte d'appello di Firenze, inoltre, il legislatore delegato, nell'introdurre la disposizione censurata, si sarebbe discostato dal criterio direttivo di cui all'art. 1, comma 17, lettera c), della legge delega n. 134 del 2021, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

4.- Deve essere, anzitutto, ribadita l'inammissibilità dell'intervento di G. R., imputato di rapina aggravata (e dunque anch'egli soggetto alla preclusione contestata) in un procedimento penale distinto da quelli a quibus, per le ragioni già indicate nell'ordinanza in calce alla presente sentenza.

5.- Ancora in via preliminare, conviene precisare l'oggetto delle questioni di legittimità costituzionale ora all'esame di questa Corte.

Il GUP del Tribunale di Firenze limita espressamente le proprie questioni all'ipotesi in cui il reato ostativo sia la violenza sessuale e l'imputato sia, come nel giudizio *a quo*, infraventunenne al momento della commissione del fatto.

La Corte d'appello di Firenze formula, invece, le questioni in modo più ampio, dubitando della legittimità costituzionale della preclusione in relazione all'intero novero (invero, assai eterogeneo) dei reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. e a prescindere dall'età del loro autore.

Le questioni complessivamente sottoposte a questa Corte concernono, dunque, la preclusione alle pene sostitutive stabilita dalla disposizione censurata, con riferimento a tutti i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit.

6.- Quanto all'ammissibilità delle questioni, occorre osservare quanto segue.

6.1.- Rispetto all'ordinanza del GUP di Firenze, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'«indeterminatezza e irrilevanza» delle questioni ivi prospettate.

In primo luogo, la giudice rimettente non avrebbe chiarito come sia giunta a determinare in quattro anni di reclusione la pena irrogata; sicché, laddove tale determinazione fosse incongrua, essa potrebbe essere aumentata in sede di appello, con conseguente superamento del limite massimo (appunto, di quattro anni) entro il quale è possibile la sostituzione.

In secondo luogo, la giudice formulerebbe la questione con riferimento alla fattispecie base di violenza sessuale di cui all'art. 609-bis cod. pen., quando invece il reato del quale l'imputato è stato riconosciuto colpevole risulterebbe aggravato ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen.

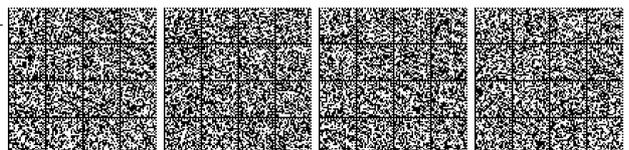
6.1.1.- La prima eccezione è *ictu oculi* infondata: avendo già inflitto, con la pronuncia di condanna, la pena di quattro anni di reclusione, la rimettente si trova ora - nell'ambito dell'udienza di cui all'art. 545-bis cod. proc. pen. - a valutare la richiesta dell'imputato di applicazione di una pena sostitutiva, il cui accoglimento è però precluso dalla disposizione censurata. La sua parziale ablazione, auspicata dalla rimettente, le consentirebbe di valutare l'applicazione di una pena sostitutiva. Tanto basta ad assicurare la rilevanza delle questioni prospettate nel processo *a quo*: e ciò a prescindere dall'esito che potrebbe avere un ipotetico ed eventuale giudizio di appello avente a oggetto la misura della pena detentiva irrogata.

6.1.2.- La seconda eccezione è parimenti infondata, posto che - anche laddove la rimettente non avesse riconosciuto, in sentenza, le aggravanti contestate - il delitto di violenza sessuale nella sua forma base sarebbe già sufficiente a fare operare la preclusione censurata, salvo che ricorra la circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen. (la quale, ove applicata, renderebbe inoperante il regime ostativo, ai sensi dell'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ordin. penit.): circostanza che tuttavia non risulta essere stata applicata nel giudizio *a quo*.

6.2.- Rispetto poi all'ordinanza della Corte d'appello di Firenze, l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito:

- l'omessa motivazione della rilevanza delle questioni, non essendosi chiarito quale sarebbe nel caso concreto la pena sostitutiva concretamente applicabile;

- l'erronea ricostruzione del quadro normativo di riferimento, avendo la Corte rimettente omissa di richiamare i principi direttivi dettati dalla lettera d) dell'art. 1, comma 17, della legge delega n. 134 del 2021;



- l'ambiguità e il carattere «aberrante» del *petitum*, che mirerebbe a una pronuncia ablativa della preclusione non già con esclusivo riferimento ai reati di cui trattasi nel procedimento *a quo*, ma in relazione all'intero catalogo dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit.

6.2.1.- La prima eccezione è infondata. Nel processo *a quo*, a differenza di quanto accaduto nel giudizio pendente avanti al GUP di Firenze, la Corte d'appello rimettente - che pure ha chiarito, nell'ordinanza di rimessione, la propria intenzione di confermare la responsabilità dell'imputato - non si è ancora pronunciata sulla misura della pena, essendosi semplicemente limitata a giudicare non congrua la sua riduzione nella misura indicata nella richiesta di concordato in appello (due anni e sei mesi di reclusione). Tuttavia, in mancanza di impugnazione da parte della pubblica accusa, in esito al giudizio di appello non potrà essere superata, stante il divieto di *reformatio in peius*, la pena già inflitta in primo grado di tre anni e due mesi di reclusione: una pena, dunque, che sarebbe suscettibile di sostituzione, quanto meno, con la semilibertà o la detenzione domiciliare, laddove venisse meno la preclusione denunciata. Con conseguente sicura rilevanza delle questioni prospettate.

6.2.2.- La seconda eccezione, concernente l'omessa considerazione di un criterio di delega distinto da quello evocato dalla Corte rimettente, attiene con tutta evidenza al merito della questione, e deve pertanto essere rigettata.

6.2.3.- La terza eccezione è, parimenti, infondata. La questione, lungi dal risultare ambigua, è del tutto chiara nei suoi contorni; né potrebbe essere ritenuta «aberrante» per il solo fatto di investire in toto la preclusione posta dalla lettera *d*) dell'art. 59, primo comma, della legge n. 689 del 1981, relativa all'intera gamma dei reati ostativi di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., anziché alle sole fattispecie criminose oggetto del procedimento *a quo* (violenza sessuale di gruppo e pornografia minorile).

La Corte rimettente ha, infatti, correttamente sottoposto all'esame di questa Corte la disposizione in parola, che si riferisce indistintamente ai reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. Nel farlo, essa avrebbe potuto - come ha fatto il GUP di Firenze - circoscrivere il *petitum* alle sole fattispecie criminose oggetto del processo *a quo*. Tuttavia, va ribadito che questa Corte «rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata» (sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto, con estesa motivazione, e poi - tra le altre - sentenze n. 103 del 2025, punto 5.1. del Considerato in diritto; n. 53 del 2025, punto 2 del Considerato in diritto; n. 176 del 2024, punto 2 del Considerato in diritto; n. 138 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto; n. 90 del 2024, punto 3.1. del Considerato in diritto; n. 46 del 2024, punto 4.2. del Considerato in diritto; n. 12 del 2024, punto 8 del Considerato in diritto), spettando in ogni caso a questa Corte la precisa delimitazione della questione di legittimità costituzionale all'interno dei confini del *devolutum*, segnati dalla disposizione censurata e dai parametri costituzionali evocati (art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953), oltre che dal «verso» della questione (ancora, sentenza n. 221 del 2023, punto 4 del Considerato in diritto).

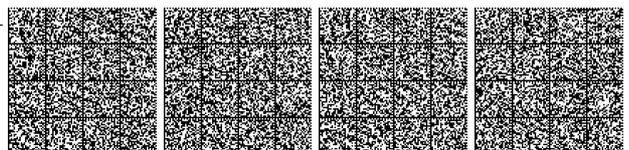
7.- Nel merito, ha priorità logica l'esame della questione sollevata dalla Corte d'appello di Firenze in riferimento all'art. 76 Cost., che attiene al procedimento di formazione dell'atto avente forza di legge censurato.

Assume la Corte rimettente che il legislatore delegato, nello stabilire una preclusione assoluta di accesso alle pene sostitutive per tutti gli imputati dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. (eccezion fatta per quelli soli ai quali sia stata riconosciuta l'attenuante di cui all'art. 323-*bis* cod. pen.) avrebbe violato il criterio di delega di cui all'art. 1, comma 17, lettera *c*), della legge n. 134 del 2021, che delegava il Governo a «prevedere che le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi possano essere applicate solo quando il giudice ritenga che contribuiscano alla rieducazione del condannato e assicurino, anche attraverso opportune prescrizioni, la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati; disciplinare conseguentemente il potere discrezionale del giudice nella scelta tra le pene sostitutive».

In sintesi, secondo la rimettente, il senso della delega sarebbe stato quello di conferire al giudice della cognizione - in omaggio ai principi costituzionali del minimo sacrificio necessario della libertà personale e della finalità rieducativa della pena, nonché nell'ottica di incentivare definizioni alternative del processo - il potere discrezionale di individuare, in ciascun caso concreto, la pena più adatta ad assicurare la rieducazione del condannato e, assieme, la prevenzione del pericolo di recidiva. La preclusione censurata avrebbe, invece, ingiustificatamente eliminato tale potere discrezionale per tutti gli imputati dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., tradendo così la *ratio* stessa della legge delega.

La censura non è fondata.

7.1.- Come giustamente rileva l'Avvocatura generale dello Stato, la Corte rimettente omette di considerare il criterio, immediatamente successivo a quello da essa invocato, di cui alla lettera *d*) dell'art. 1, comma 17, della legge delega, che impegnava il Governo a «ridisciplinare opportunamente le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva, assicurando il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario per l'accesso alla semilibertà e alla detenzione domiciliare» [corsivo aggiunto].



L'obiettivo del legislatore delegante era, dunque, quello di assicurare un coordinamento, quanto alle possibilità di accesso, tra le pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare e le corrispondenti misure alternative alla detenzione della semilibertà e della detenzione domiciliare, previste dall'ordinamento penitenziario: misure, queste ultime, che condividono il medesimo nomen iuris delle prime, pur senza mutuarne necessariamente i contenuti (sentenze n. 176 del 2024, punto 3 del Considerato in diritto, e n. 84 del 2024, punti 3 e 3.3.1. del Considerato in diritto). Ciò all'evidente fine di evitare che, in sede di giudizio di cognizione, fossero garantite più ampie possibilità di accesso a tali pene sostitutive rispetto alle possibilità del condannato di beneficiare, in sede di esecuzione, delle corrispondenti misure alternative.

7.2.- Come evidenziato nella relazione illustrativa al d.lgs. n. 150 del 2022, la previsione dell'art. 59, primo comma, lettera *d*), della legge n. 689 del 1981, in questa sede censurata, è stata introdotta dal legislatore delegato in specifica attuazione del criterio di cui alla lettera *d*) dell'art. 1, comma 17, della legge delega n. 134 del 2021.

Nella relazione si osserva infatti, quanto alla riscrittura dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981 operata dal decreto legislativo, che «[l]e prime tre condizioni soggettive (lett. a-c) si sostituiscono alle quattro previste oggi dal primo e dal secondo comma dell'art. 59. La quarta condizione (lett. *d*) assicura il coordinamento con le preclusioni previste dall'ordinamento penitenziario, conformemente alla legge delega».

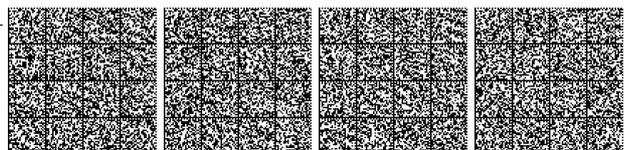
La relazione prosegue sottolineando che «pene detentive di breve durata, non superiori a quattro anni, possono essere inflitte anche agli autori di reati inclusi nel catalogo dell'art. 4 bis ord. penit.», come del resto dimostra «la previsione dell'art. 656, co. 9 c.p.p., che esclude la sospensione dell'ordine di esecuzione ex art. 656, co. 5 c.p.p. nei confronti dei condannati per reati di cui all'art. 4 bis ord. penit.». Nella necessità di dare attuazione al criterio di delega, il Governo ha dunque ritenuto che «un ragionevole e opportuno coordinamento con le preclusioni all'accesso alle misure alternative, previste dalla l. n. 354/1975, debba essere realizzato escludendo la sostituzione della pena detentiva in caso di condanna per uno dei reati di cui all'art. 4 bis ord. penit.». Infatti, «[s]e non si prevedesse una simile preclusione, [...] la disciplina dell'art. 4 bis ord. penit. (e dell'art. 656, co. 9 c.p.p.) risulterebbe sostanzialmente elusa: sarebbe irragionevole limitare la concessione della semilibertà e della detenzione domiciliare, quali misure alternative alla detenzione, subordinandole alla collaborazione e alle ulteriori stringenti condizioni sostanziali e procedurali previste dall'art. 4 bis e, per altro verso, consentire al giudice all'esito del giudizio di cognizione di applicare la semilibertà sostitutiva o la detenzione domiciliare sostitutiva o, addirittura, il lavoro di pubblica utilità sostitutivo».

La relazione precisa, ulteriormente, che «[c]onsentire tout court l'applicazione delle pene sostitutive in ordine ai reati di cui all'art. 4 bis ord. penit. non realizzerebbe alcun coordinamento con l'ordinamento penitenziario e contrasterebbe con l'indicazione della legge delega. Detto ciò, si ritiene che l'unica ipotesi in cui sia possibile e ragionevole sostituire la pena detentiva in caso di condanna per uno dei reati di cui all'articolo 4 bis sia quella in cui il giudice di cognizione ritiene applicabile la circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 323 bis, co. 2 c.p., richiamata dall'art. 4 bis per individuare la condotta collaborativa che funge da presupposto per la concessione delle misure alternative alla detenzione nei confronti dei condannati per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione. Se il giudice di cognizione ha già accertato la collaborazione rilevante ai fini dell'art. 4 bis, non vi è ragione per precludere l'applicazione delle pene sostitutive, anticipando la concessione delle misure alternative da parte del tribunale di sorveglianza».

7.3.- I difensori degli imputati e l'amicus curiae sostengono, tuttavia, che l'esigenza - imposta dal criterio di delega di cui alla lettera *d*) dell'art. 1, comma 17, della legge n. 134 del 2021 - di assicurare la compatibilità della disciplina rispetto alla normativa penitenziaria non comportasse affatto la necessità, per il legislatore delegato, di dettare per le pene sostitutive una disciplina pressoché identica a quella prevista per le misure alternative alla detenzione; e aggiungono che, comunque, tale esigenza sarebbe stata perseguita «su un piano contraddittoriamente peggiorativo» rispetto alla precedente formulazione dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981, che non prevedeva alcuna preclusione per l'applicazione delle sanzioni sostitutive con riferimento ai reati inclusi nel catalogo dell'art. 4-bis ordin. penit.

Inoltre, essi ritengono che, anche ove si volesse giustificare la preclusione introdotta per i reati di cui all'art. 4-bis ordin. penit. quale riflesso di una presunzione di pericolosità sociale, ne sarebbero irragionevoli i tratti di assolutezza, a fronte della relatività della corrispondente presunzione di pericolosità sociale stabilita nell'ordinamento penitenziario per le varie categorie di reati ostativi, che oggi prevede precise condizioni per il suo superamento in ciascun caso concreto.

7.4.- Al riguardo, occorre però rammentare che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte in materia di delegazione legislativa, il Governo gode in via generale di ampi poteri di «“riempimento” normativo» dei criteri indicati dalla legge delega, entro i limiti fissati dal suo oggetto e dalla sua *ratio*, e all'interno comunque delle scelte di fondo da essa fissate (sentenza n. 22 del 2024, punti 7 e 8 del Considerato in diritto, e ivi ampi riferimenti alla giurisprudenza precedente). Recentemente, proprio a proposito dell'incisiva riforma compiuta mediante il d.lgs. n. 150 del 2022, in attuazione della legge delega n. 134 del 2021, si è altresì precisato che il «fisiologico margine di discrezionalità conna-



turato all'istituto stesso della delegazione» è «specialmente ampio - fatte salve eventuali puntuali indicazioni su singoli profili che la legge delega abbia comunque fornito - nel caso in cui il Governo sia chiamato a riforme normative di ampio respiro [...], le quali richiedono interventi su distinti corpora normativi e complesse operazioni di coordinamento sistematico tra le molteplici discipline su cui la riforma deve necessariamente incidere» (sentenza n. 84 del 2024, punto 3.5. del Considerato in diritto).

Alla luce di tali indicazioni, deve escludersi che il legislatore delegato abbia, mediante la censurata riformulazione dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981, ecceduto i margini di discrezionalità conferitigli dalla legge delega nel prevedere una preclusione generale alla sostituzione della pena per gli imputati dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., per i quali l'accesso alle misure alternative è previsto solo in seguito a complessi accertamenti, da compiersi in fase esecutiva. Il legislatore delegato ha, evidentemente, ritenuto che l'anticipazione di tali accertamenti nel giudizio di cognizione fosse incompatibile con l'obiettivo - coerente con la finalità generale della riforma di assicurare la «semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale» (art. 1, comma, 1, della legge delega) - di consentire già al giudice della cognizione, nel quadro di un procedimento il più possibile celere, la valutazione sull'ammissione del condannato a una pena da scontarsi del tutto al di fuori del carcere; optando poi per sottrarre a tale preclusione soltanto l'ipotesi (oggi divenuta priva di rilievo pratico, come evidenziato *supra*, 3) dell'imputato di reati contro la pubblica amministrazione cui sia (già) stata riconosciuta, in esito al processo di cognizione, la circostanza attenuante della collaborazione di cui all'art. 323-*bis* cod. pen., proprio perché in tale ipotesi l'interessato, una volta passata in giudicato la sentenza di condanna, non sarebbe più incorso in alcuna preclusione alla concessione delle corrispondenti misure alternative, senza necessità di ulteriori accertamenti.

Tali scelte appaiono del tutto compatibili con la (invero generica) indicazione della legge delega di assicurare il «coordinamento» della disciplina delle riformate pene sostitutive con le preclusioni stabilite dall'ordinamento penitenziario, e in particolare dal suo art. 4-*bis*, che è all'evidenza la disposizione centrale a questo proposito.

Né la violazione della legge delega potrebbe dedursi, come sostenuto dai difensori delle parti e dall'*amicus curiae*, dalla scelta del legislatore delegato di introdurre *ex novo* nel testo dell'art. 59 della legge n. 689 del 1981 una preclusione assoluta per gli imputati dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., dal momento che l'esigenza di coordinamento tra le due discipline (pene sostitutive e ordinamento penitenziario) nasceva proprio dalla decisione - prefigurata dalla legge delega, e attuata dal legislatore delegato - di allargare incisivamente la platea dei possibili destinatari della sostituzione: platea che oggi comprende i condannati a pene detentive non superiori a quattro anni, mentre in precedenza era applicabile ai condannati a pene detentive non superiori, secondo i casi, a sei mesi, un anno e due anni (art. 53 della legge n. 689 del 1981, nella formulazione anteriore alla riforma del 2022). Una tale estensione della sostituzione della pena detentiva a condannati per reati anche notevolmente più gravi (e le cui pene eccedessero il limite di ammissibilità della sospensione condizionale) poneva necessariamente il problema del suo coordinamento con le preclusioni stabilite dall'ordinamento penitenziario: problema, come si è detto, che la legge delega ha puntualmente sottoposto all'attenzione del Governo, conferendogli ampio margine discrezionale con riguardo alla sua soluzione, sia pure entro i limiti segnati dalla *ratio* complessiva della delega, ispirata anche - come si è poc'anzi osservato - a criteri di semplificazione e speditezza della disciplina processuale.

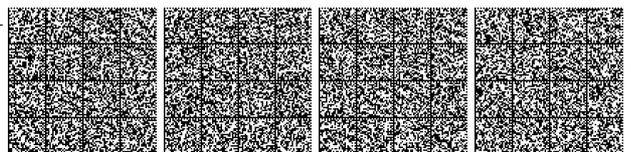
Né, infine, può ritenersi eccedente i margini di discrezionalità conferiti dalla delega la decisione del Governo di configurare tale preclusione come assoluta, a fronte della relatività della presunzione di pericolosità stabilita nell'ordinamento penitenziario, ove la presunzione può - peraltro - essere superata solo all'esito di accertamenti di regola compiuti una volta che l'esecuzione della pena abbia avuto inizio. Se poi l'assolutezza della previsione sia anche conforme ai principi di eguaglianza e finalità rieducativa della pena evocati dai rimettenti è questione diversa, che non attiene al rispetto dei criteri della legge delega ai sensi dell'art. 76 Cost. bensì - appunto - al piano della verifica della compatibilità della nuova disciplina con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost., di cui si dirà subito nel prosieguo.

8.- Entrambi i rimettenti dubitano poi della compatibilità della disciplina censurata con l'art. 3 Cost., sotto una pluralità di profili.

Anzitutto, secondo il GUP di Firenze sarebbe irragionevole stabilire un'unica indifferenziata preclusione a carico degli imputati di tutti i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit., dal momento che il regime penitenziario previsto per i condannati per tali reati sarebbe del tutto eterogeneo (*infra*, 8.2.).

In secondo luogo, ambedue i rimettenti ritengono irragionevole non consentire al giudice di valutare la concreta sussistenza di un rischio di recidiva in capo all'imputato, ovvero la possibilità di contenerlo con una misura diversa dalla detenzione (*infra*, 8.3.).

In terzo luogo, entrambe le ordinanze di rimessione assumono che la disciplina censurata creerebbe una irragionevole discriminazione tra persone condannate alla stessa pena, in ragione soltanto del diverso titolo di reato. Il GUP di Firenze osserva, in proposito, che gli imputati di reato non ostativo potrebbero essere ammessi alla sostituzione della



pena anche ove presentino un rischio di recidiva e siano attualmente sottoposti a misura cautelare, mentre agli imputati di uno dei reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. la sostituzione resterebbe preclusa anche laddove non sussistesse alcun rischio di recidiva (*infra*, 8.4.).

Infine, il GUP di Firenze ritiene irragionevole aver precluso la sostituzione anche agli imputati che abbiano commesso il fatto essendo minori di ventun anni (*infra*, 8.5.).

Nessuna di tali censure è, a giudizio di questa Corte, meritevole di accoglimento.

8.1.- Conviene premettere all'esame dei singoli profili di censura formulati dai rimettenti, anche alla luce delle ulteriori argomentazioni sviluppate dalle parti e dall'*amicus curiae*, una considerazione di carattere generale.

La riforma del 2022 ha, con nettezza, inteso configurare le pene sostitutive come autentiche pene, destinate come tali ad arricchire gli strumenti sanzionatori a disposizione del giudice della cognizione per realizzare le funzioni proprie della sanzione penale. Ciò si desume anzitutto dall'introduzione, nel Libro I del codice penale, del nuovo art. 20-*bis*, che espressamente le elenca, così completando il novero delle pene principali e accessorie già indicate negli articoli precedenti del Capo I del Titolo II (dedicato, appunto, alle pene) del Libro I del codice penale.

Una simile scelta è del resto esplicitata dalla relazione illustrativa del d.lgs. n. 150 del 2022, in cui si chiarisce che le pene sostitutive riformate debbono intendersi, appunto, come «vere e proprie pene [...] diverse da quelle edittali (detentive e pecuniarie), irrogabili dal giudice penale in sostituzione di pene detentive, funzionali alla rieducazione del condannato, così come a obiettivi di prevenzione generale e speciale».

Tutto ciò in coerenza con la preziosa indicazione dello stesso art. 27, terzo comma, Cost., che ragiona di «pene» al plurale: stimolando così il legislatore a sperimentare forme di reazione sanzionatoria diverse - e in ipotesi più conformi tanto al senso di umanità, quanto alla funzione rieducativa - rispetto alla tradizionale pena carceraria.

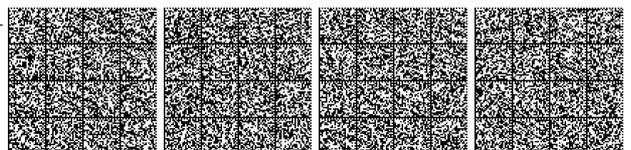
Se, però, le pene sostitutive sono a tutti gli effetti delle pene, non pare potersi negare che, in linea di principio, il legislatore debba poter decidere a quali tipologie di reato esse debbano o possano trovare applicazione, esattamente come accade rispetto alle pene detentive, a quelle pecuniarie, a quelle accessorie, alla confisca, e così via. Più in particolare, non può disconoscersi al legislatore un'ampia discrezionalità nella determinazione dei limiti oggettivi entro i quali l'applicazione di tali pene sia possibile per il giudice; limiti oggettivi che, a loro volta, ben possono essere individuati tramite la fissazione di una soglia massima di pena detentiva entro la quale la sua sostituzione è ammissibile, così come mediante l'indicazione di reati per i quali la sostituzione può essere o, viceversa, non può essere operata - e sempre che, rispetto alle esclusioni obiettive previste per taluni reati, la scelta del legislatore non risulti manifestamente irragionevole, creando insostenibili disparità di trattamento, né conduca, comunque, a risultati manifestamente sproporzionati.

Il riferimento tanto a limiti di pena (fissati rispetto al minimo o al massimo edittale ovvero, come nel caso ora all'esame, alla concreta determinazione della pena da parte del giudice), quanto a specifici titoli di reato (individuati nominativamente o, come in questo caso, attraverso il richiamo a una categoria definita da altra disposizione), costituisce del resto una tecnica comune nell'ordito del codice penale, a disposizione del legislatore ogniqualvolta intenda definire l'ambito applicativo di misure che prefigurino un esito sanzionatorio alternativo a quello carcerario, ovvero di non punibilità *tout court* (le cosiddette misure di "diversion"). Della tecnica dell'individuazione (nominativa, o tramite richiamo ad altre disposizioni) di reati inclusi nella, ovvero sottratti alla, misura il legislatore fa, ad esempio, ampio uso nello stabilire i presupposti della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., così come quelli della sospensione del procedimento con messa alla prova di cui all'art. 168-*bis* cod. pen. (in quest'ultimo caso sia mediante il riferimento a un limite di pena, sia mediante il rinvio mobile a tutti i reati indicati dal comma 2 dell'art. 550 cod. proc. pen.).

8.2.- Come si è appena rammentato, il GUP di Firenze assume tuttavia che il richiamo "in blocco" di tutti reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. operato dalla disposizione censurata sia irragionevole, dal momento che la disposizione richiamata assoggetterebbe le persone condannate per tali reati a discipline eterogenee.

Il rilievo - non ulteriormente sviluppato nell'ordinanza di rimessione - è, in sé, corretto: l'art. 4-*bis* ordin. penit. prevede, come è noto, distinti regimi applicabili ai condannati per tre grandi "fasce" di reati, identificati rispettivamente dal comma 1 (prima fascia), dal comma 1-*ter* (seconda fascia) e dal comma 1-*quater* (terza fascia), per taluni reati (come nel caso della pornografia minorile e della violenza sessuale di gruppo, di cui si controverte in uno dei giudizi a quibus) applicandosi peraltro un regime "misto", che comprende elementi della prima e della terza fascia.

Se è vero, però, che diversi sono i requisiti che l'ordinamento penitenziario pone oggi per il superamento dell'ostacolo rispetto a benefici e misure alternative, il dato comune a tutte queste ipotesi è rappresentato dalla necessità di specifici accertamenti, compiuti di regola durante l'esecuzione della pena, che riguardano la persistente pericolosità del condannato, presunta in via generale dall'ordinamento in relazione allo specifico titolo di reato posto a base della sentenza di condanna.



Nell'ottica del legislatore del 2022, è - dunque - proprio tale caratteristica comune a costituire la *ratio* dell'esclusione degli imputati per i reati di cui all'art. 4-*bis* ordin. penit. dal novero dei possibili beneficiari delle pene sostitutive. Il superamento della presunzione di pericolosità degli autori di questi reati - presunzione che non è, in questa sede, in discussione, e che coinvolge comunque reati di significativa gravità e produttivi di particolare allarme sociale - esigerebbe accertamenti che il giudice della cognizione non è ordinariamente in grado di compiere, e che anzi il legislatore dell'ordinamento penitenziario riserva normalmente a una fase di osservazione intramuraria del condannato.

Pertanto, la scelta del legislatore non appare, in via generale, manifestamente irragionevole o arbitraria, salva la verifica di una sua eventuale irragionevolezza o sproporzionalità rispetto a singole ipotesi criminose, tra quelle richiamate negli ormai foltissimi elenchi di cui ai vari commi dell'art. 4-*bis* ordin. penit.

Con riferimento, però, ai tre reati che vengono in considerazione nei giudizi a quibus (violenza sessuale, violenza sessuale di gruppo e pornografia minorile) - rispetto ai quali peraltro, secondo quanto esposto dai rimettenti, non viene nemmeno in considerazione la circostanza attenuante applicabile nei casi di minore gravità di violenza sessuale e (in forza della sentenza n. 91 del 2024 di questa Corte) di pornografia minorile -, non può ritenersi manifestamente irragionevole una disciplina che preclude in radice la sostituzione della pena. Infatti, salvo che nel caso in cui sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di minore entità nella violenza sessuale, i condannati per questi stessi reati possono essere ammessi ai benefici penitenziari e alle misure alternative solo sulla base dei risultati dell'osservazione scientifica della loro personalità, condotta collegialmente in carcere per almeno un anno (art. 4-*bis*, comma 1-*quater*, ordin. penit.): condizione che, all'evidenza, non può sussistere allorché sia il giudice della cognizione a dover decidere sulla sostituzione della pena detentiva.

Ciò a prescindere, naturalmente, dalla sperimentabilità di soluzioni diverse da parte del legislatore, come quelle su cui ha posto l'accento il difensore dell'imputato nel giudizio instaurato dalla Corte d'appello di Firenze, nei propri scritti e nella discussione orale; soluzioni volte in sostanza a consentire un percorso di recupero efficace all'imputato che volontariamente vi si sottoponga prima della condanna, i cui risultati potrebbero essere vagliati già dal giudice della cognizione ai fini della sostituzione della pena detentiva.

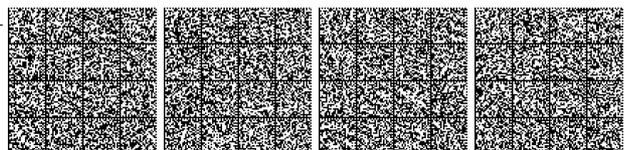
In ogni caso, non può essere considerata intrinsecamente contraddittoria o addirittura «paradossale» - come invece sostenuto dalla medesima difesa - una disciplina che preveda una preclusione assoluta in relazione a questi titoli di reato per l'accesso alle pene sostitutive, a fronte di una disciplina penitenziaria in cui le preclusioni assolute per titolo di reato sono, ormai, scomparse o sono comunque in via di superamento, per l'assorbente ragione che i due termini posti a raffronto non sono omogenei. Le alternative alle pene detentive previste dall'ordinamento penitenziario per i condannati per reati "ostativi" presuppongono infatti di regola, giusta il disposto dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., l'avvio dell'esecuzione della pena con modalità intramuraria, mentre la sostituzione della pena opera evitando al condannato, sin dall'inizio, il contatto con il carcere.

8.3.- Né coglie nel segno l'argomento, speso da entrambe le ordinanze di rimessione, secondo cui sarebbe irragionevole non consentire al giudice di valutare la concreta sussistenza di un rischio di recidiva in capo all'imputato, o comunque la possibilità di contenerlo con una misura diversa dalla detenzione.

La valutazione da parte del giudice dell'assenza di pericolo di recidiva ai fini della sostituzione della pena detentiva non è, nell'ottica del legislatore, il contenuto di un diritto di cui sia titolare qualsiasi condannato. Un tale diritto spetta, invece, ai soli condannati per i reati per i quali il legislatore - in base a una valutazione discrezionale non manifestamente irragionevole - ha previsto la possibilità per il giudice di irrogare, in luogo della pena detentiva già commisurata, una pena sostitutiva. Quest'ultima, dunque, può essere legittimamente prevista e applicata per taluni reati e non per altri, così come accade per ogni altra pena prevista dall'ordinamento penale, in base a valutazioni politico-criminali che possono essere censurate da questa Corte soltanto ove producano irragionevoli disparità di trattamento, o risultati comunque contrari ai principi di ragionevolezza e proporzionalità.

8.4.- Sostanzialmente per le medesime ragioni non è condivisibile l'argomento, svolto da entrambi i rimettenti, secondo cui la disposizione censurata creerebbe irragionevoli disparità di trattamento tra imputati condannati alla medesima pena detentiva soltanto in base al diverso titolo di reato. Come poc'anzi osservato, il titolo di reato costituisce, in realtà, un idoneo criterio discretivo - del resto, ampiamente utilizzato dal legislatore - per stabilire quale sia il campo di applicazione di una pena anziché di un'altra.

Quanto poi all'osservazione secondo cui la disposizione censurata impedirebbe di sostituire la pena nei confronti di condannati non pericolosi, mentre altri condannati che presentino un rischio di recidiva potrebbero accedervi, essa da un lato trascura di considerare - ancora una volta - che il diverso titolo di reato ben potrebbe giustificare un diverso trattamento in ordine alla pena applicabile; e, dall'altro, assume erroneamente che un condannato non recidivo che presenti un rischio di recidiva possa essere ammesso a una pena sostitutiva, laddove invece l'art. 58, primo comma, della



legge n. 689 del 1981 autorizza il giudice ad applicarla (soltanto) quando egli ritenga che la pena sostitutiva, «anche attraverso opportune prescrizioni, assicur[i] la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati»; chiarendo anzi che «[l]a pena detentiva non può essere sostituita quando sussistono fondati motivi per ritenere che le prescrizioni non saranno adempiute dal condannato».

8.5.- Infine, non persuade l'argomento - svolto dal solo GUP di Firenze - secondo cui la disposizione censurata produrrebbe una irragionevole equiparazione di trattamento tra imputati che abbiano commesso il fatto essendo minori di ventun anni e imputati che l'abbiano commesso a un'età superiore.

Invero, regole speciali applicabili ai cosiddetti "giovani adulti" sono previste tanto dal codice penale (in particolare in relazione al diverso limite di pena suscettibile di sospensione condizionale per gli infraventunenni: art. 163, terzo comma, cod. pen.), quanto in materia di esecuzione penale (ex aliis, l'art. 11 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, recante «Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p, della legge 23 giugno 2017, n. 103»), in conformità alle fonti internazionali di soft law che raccomandano l'adozione di regole differenziate per questa categoria di rei (ad esempio, la rule 3.3. delle Regole minime delle Nazioni Unite sull'amministrazione della giustizia minorile, adottate dall'Assemblea generale con la risoluzione 40/33 del 29 novembre 1985 - le cosiddette "Regole di Pechino" -). Tuttavia, questa Corte ritiene che questi dati normativi, pur significativi, non possano essere considerati allo stato sufficienti a configurare, all'interno del sistema penale, un vero e proprio statuto differenziato per i "giovani adulti", che vincoli in via generale il legislatore a prevedere per gli stessi regole differenti, e più favorevoli, quanto alla scelta della tipologia di sanzione e alla sua quantificazione. E ciò fatta salva, come correttamente rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, la necessità per il giudice di tenere conto anche della giovane età del condannato, nel quadro della valutazione delle sue condizioni personali ai sensi dell'art. 133, secondo comma, cod. pen.

Dal che l'infondatezza anche di questo profilo di censura.

9.- Entrambi i rimettenti assumono infine - in chiave sostanzialmente ancillare rispetto alla censura ex art. 3 Cost. per ciò che concerne il GUP di Firenze; con autonoma ancorché sintetica motivazione nel caso della Corte d'appello fiorentina - che la disposizione censurata violerebbe altresì l'art. 27, terzo comma, Cost., non consentendo al giudice di individualizzare il trattamento sanzionatorio, scegliendo quello più idoneo a conseguire la funzione rieducativa della pena ed evitando al condannato un ingresso non necessario in carcere, specie alla luce della situazione critica in cui notoriamente versano le carceri italiane.

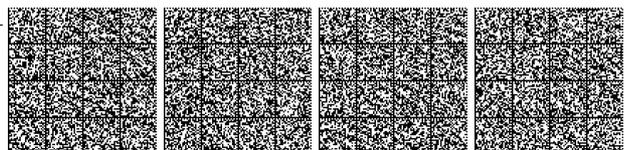
Nemmeno questa censura è fondata.

9.1.- Questa Corte ha, ormai trentacinque anni fa, affermato che «la necessità costituzionale che la pena debba "tendere" a rieducare, lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (sentenza n. 313 del 1990, punto 8 del Considerato in diritto).

La finalità rieducativa è, dunque, coesistente al volto costituzionale della pena, nell'ordinamento italiano; tanto da non poter essere sacrificata «sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena (sentenze n. 78 del 2007, n. 257 del 2006, n. 68 del 1995, n. 306 del 1993 e n. 313 del 1990)», qualunque sia la gravità del reato commesso dal condannato (sentenza n. 149 del 2018, punto 7 del Considerato in diritto).

Conseguentemente, non solo le autorità preposte all'esecuzione della pena, ma - ancor prima - il legislatore nella fase di comminatoria edittale, e poi il giudice in sede di irrogazione della pena, sono costituzionalmente vincolati a orientare la propria discrezionalità in maniera tale da favorire - e certamente da non ostacolare - quel «cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale», nel quale si declina la funzione rieducativa della pena (sentenza n. 179 del 2017, punto 4.4. del Considerato in diritto).

Il principio della finalità rieducativa della pena si integra, inoltre, con il principio del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale, che la costante giurisprudenza di questa Corte deduce dal particolare rilievo costituzionale della libertà personale, solennemente definita «inviolabile» dall'art. 13 Cost. (sentenza n. 95 del 2025, punto 5.2.3. del Considerato in diritto ed ivi ulteriori riferimenti): con conseguente dovere di puntuale verifica - da parte del legislatore, del giudice di cognizione e poi della magistratura di sorveglianza - dell'effettiva necessità, rispettivamente, della comminatoria, dell'imposizione e della perdurante esecuzione di pene restrittive della libertà personale, e in particolare della detenzione in carcere.



Verifica puntuale che vieppiù si impone, in via generale, in una situazione in cui - come non a torto sottolinea la Corte d'appello di Firenze - il sovraffollamento delle carceri italiane rende particolarmente arduo il perseguimento della finalità rieducativa, oltre che lo stesso mantenimento di standard minimi di umanità della pena, parimenti imposti dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Di talché questa Corte non può non comprendere le preoccupazioni dei rimettenti (cui fanno eco quelle dell'Unione camere penali italiane, intervenuta in qualità di *amicus curiae*) con riguardo alla sorte di giovani imputati di condotte pur gravemente offensive dei diritti delle vittime, ma che si trovano attualmente in stato di libertà proprio perché ritenuti non (più) pericolosi.

9.2.- Tuttavia, non può non evidenziarsi che la giurisprudenza di questa Corte non si è mai spinta ad affermare che la rieducazione debba essere considerata, per vincolo costituzionale, come l'unica finalità legittima della pena. Il legislatore ben può, dunque, assegnare anche altre finalità alla pena - come il contenimento della pericolosità sociale del condannato e la deterrenza nei confronti della generalità dei consociati -, a condizione appunto di non sacrificare, in nome di queste pur legittime finalità, la sola funzione della pena espressamente indicata quale costituzionalmente necessaria, la rieducazione del reo; e a condizione di assicurare - assieme - il rispetto di tutti gli altri principi costituzionali che limitano la potestà punitiva statale.

Lo stesso principio costituzionale del minimo sacrificio necessario della libertà personale non può che essere letto nel senso che il ricorso alla pena detentiva è legittimo solo in quanto sia, appunto, "necessario" (e dunque, non sostituibile mediante pene meno afflittive) e proporzionato rispetto al conseguimento delle legittime finalità della pena: tra le quali anche, e in primis, la funzione di tutela della collettività contro la residua pericolosità sociale del condannato.

Quest'ultima finalità non può, d'altra parte, essere considerata come l'unica a doversi contemperare con la funzione rieducativa della pena e il principio del minimo sacrificio necessario della libertà personale. Se così fosse, al giudice della cognizione dovrebbe essere sempre consentito - per vincolo costituzionale - sostituire qualsiasi pena detentiva, ancorché inflitta per reati gravissimi, con una pena meno afflittiva, ogniqualvolta il condannato non risulti (più) socialmente pericoloso al momento della condanna: conseguenza, questa, che la giurisprudenza di questa Corte non ha mai tratto, sinora, né dall'art. 27, terzo comma, Cost., né dall'art. 13 Cost.

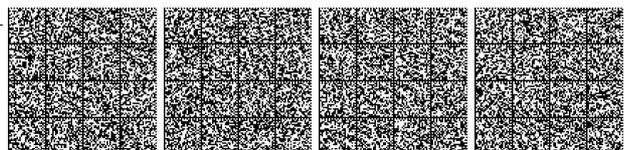
All'opposto, il diritto penale oggi vigente stabilisce - evidentemente in ottica anche generalpreventiva - che chi è stato condannato per un grave reato deve in ogni caso iniziare a scontare la propria pena in carcere, senza che sia richiesto al giudice di accertarne, caso per caso, la persistente pericolosità sociale. In quella sede dovrà dunque essere avviato il percorso del suo graduale reinserimento nella società, nel quadro di un trattamento orientato a quei principi di progressività e flessibilità che la risalente giurisprudenza di questa Corte ha tratto dall'art. 27, terzo comma, Cost. (ancora, sentenza n. 149 del 2018, punto 5 del Considerato in diritto, e ivi ulteriori riferimenti).

9.3.- Tutto ciò non esclude che l'ampliamento del novero delle pene sostitutive e il deciso allargamento delle possibilità di accedervi realizzato con la riforma del 2022 costituisca un passo significativo nella direzione dell'inveramento, da parte dello stesso legislatore, dell'insieme dei principi costituzionali in materia di pena. Principi che da sempre sono stati intesi non solo come canoni di legittimità costituzionale delle scelte legislative, ma anche - e ancor prima - come criteri orientativi della politica criminale destinati a essere attuati mediante la dialettica democratica e la costruzione graduale di un consenso nella società, senza il quale essi finirebbero per restare lettera morta.

Ciò in quanto le pene sostitutive, applicabili di regola solo previo consenso del condannato, appaiono tendenzialmente più funzionali ad assicurare l'obiettivo della sua rieducazione: evitando gli effetti desocializzanti del carcere e, assieme, accompagnandolo in un percorso che valorizza lavoro, educazione, rafforzamento dei legami familiari e sociali, occasioni di ripensamento critico del proprio passato, ed eventualmente di riconciliazione con la vittima del reato.

Questa evoluzione non può, però, che procedere gradualmente, anche attraverso sperimentazioni progressive (un analogo rilievo, sentenza n. 52 del 2025, punti 5.2.2., 5.2.3. e 5.2.4. del Considerato in diritto; parimenti sottolineano la prospettiva di un graduale inveramento dei principi costituzionali la sentenza n. 10 del 2024, punto 9 del Considerato in diritto, nonché - in materia tributaria - le sentenze n. 75 del 2025 e n. 162 del 2020, rispettivamente ai punti 5 e 4 del Considerato in diritto). E allora, è inevitabile che la sperimentazione coinvolga anzitutto i reati meno gravi, lasciando al margine quelli che il legislatore - con valutazione non arbitraria né discriminatoria - reputi maggiormente offensivi, come indubbiamente sono quelli contestati agli imputati nei processi a quibus.

Ciò che resta essenziale, in questi ultimi casi, è - semmai - che la pena detentiva sia eseguita in condizioni e con modalità tali da incentivare o rendere comunque praticabile il percorso rieducativo, in condizioni rispettose della dignità della persona e del principio di umanità della pena. Condizioni, queste, che è preciso dovere del legislatore e dell'amministrazione penitenziaria assicurare, con riguardo a tutti coloro che si trovano, oggi, nelle carceri italiane.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), come sostituito dall'art. 71, comma 1, lettera g), 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), sollevate, complessivamente in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 76 della Costituzione, dalla Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze e dalla Corte d'appello di Firenze, seconda sezione penale, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*Francesco VIGANÒ, *Redattore*Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
Ordinanza letta all'udienza del 9 luglio 2025

## ORDINANZA

*Visti* gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 59 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) promosso dal Giudice dell'udienza preliminare presso il Tribunale di Firenze con ordinanza del 18 aprile 2024, iscritta al numero 130 del registro ordinanze 2024, pubblicata nel numero 27 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, prima serie speciale, dell'anno 2024. *Rilevato* che, in data 6 giugno 2025, ha depositato atto di intervento G. R., il quale riferisce di essere titolare di un interesse diretto, concreto e qualificato all'esito del giudizio, poiché la sua posizione processuale sarebbe direttamente e inscindibilmente legata alla statuizione della Corte in merito alla legittimità costituzionale della norma impugnata; che, in particolare, a sostegno della propria legittimazione, l'interveniente espone: *a)* di essere stato condannato per il delitto di rapina aggravata di cui all'art. 628, terzo comma, del codice penale, rientrante nel catalogo dei reati di cui all'art. 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà); *b)* di avere proposto ricorso per cassazione contro la sentenza di secondo grado, lamentando, tra l'altro, l'errata applicazione del divieto di sostituzione della pena detentiva di cui all'art. 59 della legge n. 689 del 1981 e chiedendo di sollevare questione di legittimità costituzionale; *c)* che la Corte di cassazione, con ordinanza in data 6 giugno 2025, ha rinviato il giudizio all'udienza del 1° ottobre 2025, «ritenuta l'opportunità di attendere la decisione della Corte costituzionale su questione potenzialmente suscettibile di incidere sulla decisione». *Considerato* che G. R. non è parte del giudizio principale; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, ordinanze allegate alle sentenze n. 140 del 2024,



n. 39 del 2024, n. 130 del 2023 e n. 158 del 2020), la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è circoscritta alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale); che, in questo ambito, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto quando si tratti di terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (art. 4, comma 3, delle Norme integrative) e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, ordinanze allegare alle sentenze n. 66 del 2025, n. 140, n. 39 e n. 22 del 2024, n. 206 del 2019); che non è dunque sufficiente, al fine di rendere ammissibile l'intervento, la circostanza che il soggetto sia titolare di interessi analoghi a quelli dedotti nel giudizio principale, o che sia parte in un giudizio analogo, ma diverso dal giudizio *a quo*, sul quale la decisione di questa Corte possa influire; che, peraltro, l'atto di intervento è stato depositato ampiamente oltre il termine di cui all'art. 4, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; che, pertanto, l'intervento deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibile l'intervento spiegato da G. R.

F.to: Giovanni Amoroso, *Presidente*

T\_250139

N. 140

*Ordinanza 7 - 29 luglio 2025*

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

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale nei confronti di Matteo Renzi, senatore all'epoca dei fatti - Opinioni espresse in una trasmissione televisiva - Deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica il 7 maggio 2024 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Tribunale di Potenza nei confronti del Senato della Repubblica - Denunciata lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria - Sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso.**

- Deliberazione del Senato della Repubblica 7 maggio 2024 (doc. IV-*quater*, n. 3).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

*Presidente:* Giovanni AMOROSO;

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

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024, promosso dal Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, con ricorso depositato in cancelleria il 18 febbraio 2025 e iscritto al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2025, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 7 luglio 2025 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio del 7 luglio 2025.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 18 febbraio 2025 (reg. confl. pot. n. 2 del 2025), il Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, chiedendo di dichiarare che non spetta a quest'ultimo affermare, con deliberazione del 7 maggio 2024, che le dichiarazioni rese da Matteo Renzi, all'epoca senatore, nei confronti di F. B. nel corso di una trasmissione televisiva costituiscono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni e sono come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e conseguentemente di annullare la richiamata deliberazione, nella parte in cui si riferisce alle condotte contestate al senatore Renzi nel processo penale per il delitto di diffamazione aggravata, ex art. 595, terzo comma, del codice penale, pendente davanti al ricorrente;

che il ricorrente espone di essere investito del processo penale iscritto al n. 178 del registro generale 2024 del Tribunale di Potenza, pendente in fase di udienza predibattimentale, nei confronti del senatore Matteo Renzi per le dichiarazioni rese nel corso della trasmissione televisiva «Non è l'Arena» il 29 maggio 2022;

che il ricorso riporta per esteso le dichiarazioni del senatore Renzi oggetto del capo di imputazione e riferisce che il Senato della Repubblica, nella seduta del 7 maggio 2024, ha espresso voto favorevole all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. nell'ambito del giudizio penale in trattazione;

che ad avviso del Tribunale di Potenza, tuttavia, non sussisterebbe alcun «nesso funzionale» tra le dichiarazioni extra moenia controverse e l'attività parlamentare dell'imputato, poiché tale nesso sarebbe ravvisabile soltanto quando sussista una «sostanziale identità di contenuto» tra l'atto parlamentare e la manifestazione esterna del pensiero;

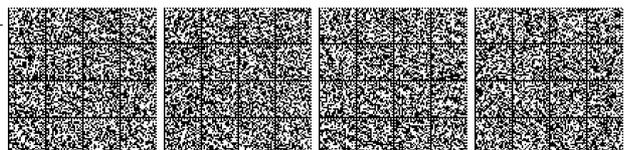
che, secondo il ricorrente, tali dichiarazioni non sarebbero invece funzionalmente collegate a quelle espresse in Senato il 20 maggio 2020, di cui il ricorso riporta il contenuto testuale; le dichiarazioni in discussione infatti, ad avviso del ricorrente, potrebbero ritenersi attinenti a un contesto politico, ma la cognizione circa la loro illiceità penale, compresa l'eventuale sussistenza del diritto di cronaca o di critica, spetterebbe all'autorità giudiziaria procedente, unica competente a verificare l'effettiva idoneità delle stesse a integrare o meno il delitto di diffamazione aggravata in contestazione, anche in forza dei precetti costituzionali di cui agli artt. 27, 101 e 102 Cost.;

che il Tribunale lamenta, pertanto, che la deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024, allegata al ricorso in uno con la relazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3) in quella sede approvata, abbia determinato una lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente, con conseguente sussistenza della materia per un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato la cui risoluzione spetterebbe alla competenza di questa Corte (sono richiamate le ordinanze di questa Corte n. 91 del 2016, n. 286, n. 161, n. 150 e n. 53 del 2014).

Considerato che, con il ricorso indicato in epigrafe, il Tribunale di Potenza, sezione penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica in riferimento alla deliberazione del 7 maggio 2024, con la quale, approvando la proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (doc. IV-*quater*, n. 3), il Senato ha ritenuto che le dichiarazioni per le quali Matteo Renzi, all'epoca senatore, è imputato dinanzi al Tribunale ricorrente del delitto di diffamazione aggravata, ex art. 595, terzo comma, cod. pen., siano state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, nella presente fase del giudizio, questa Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), 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, restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, quanto al requisito soggettivo, deve essere riconosciuta la legittimazione attiva del Tribunale di Potenza, odierno ricorrente, a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, collocato in una posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare in via definitiva, per il procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene (ordinanze n. 34 del 2024, n. 204, n. 175, n. 154, n. 34 e n. 1 del 2023);



che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione passiva del Senato della Repubblica a essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in maniera definitiva la propria volontà in ordine all'applicazione delle prerogative di cui all'art. 68, primo comma, Cost. (ancora, ordinanze n. 34 del 2024, n. 175, n. 34 e n. 1 del 2023);

che, quanto al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta che la deliberazione del Senato della Repubblica del 7 maggio 2024 abbia determinato una lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantite, in conseguenza dell'esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un suo componente ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. (da ultimo, ordinanza n. 34 del 2024);

che, pertanto, esiste la materia del conflitto, la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

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 Tribunale ordinario di Potenza, sezione penale, nei confronti del Senato della Repubblica;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al Tribunale ordinario di Potenza;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto 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 7 luglio 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 luglio 2025

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_250140

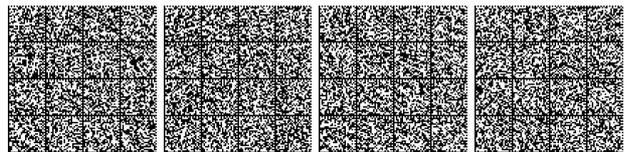
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-031) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

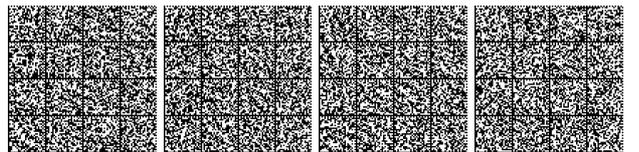
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024**

**GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)**

**CANONE DI ABBONAMENTO**

<b>Tipo A</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52) *	- annuale €	<b>438,00</b>
		- semestrale €	<b>239,00</b>
<b>Tipo B</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	<b>68,00</b>
		- semestrale €	<b>43,00</b>
<b>Tipo C</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	<b>168,00</b>
		- semestrale €	<b>91,00</b>
<b>Tipo D</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	<b>65,00</b>
		- semestrale €	<b>40,00</b>
<b>Tipo E</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	<b>167,00</b>
		- semestrale €	<b>90,00</b>
<b>Tipo F</b>	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	<b>819,00</b>
		- semestrale €	<b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI** (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	<b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	<b>55,46</b>

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica [editoria@ipzs.it](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€	<b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	<b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	<b>18,00</b>

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

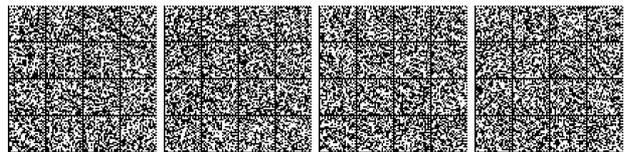
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.  
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

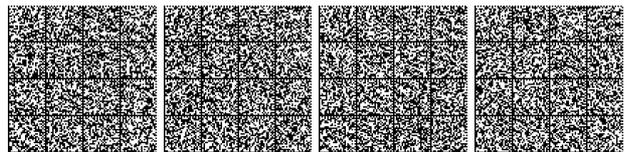
\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*





€ 12,00

